

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HENRIQUE DE ABREU GRAZZIOTIN

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA PÓS-PLANO REAL COM
ENFOQUE NAS INSTITUIÇÕES: UM EXERCÍCIO DE ECONOMIA
POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

Porto Alegre

2012.

HENRIQUE DE ABREU GRAZZIOTIN

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA PÓS-PLANO REAL COM
ENFOQUE NAS INSTITUIÇÕES: UM EXERCÍCIO DE ECONOMIA
POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

Trabalho de Diplomação apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientação: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Porto Alegre

2012.

HENRIQUE DE ABREU GRAZZIOTIN

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA PÓS-PLANO REAL COM
ENFOQUE NAS INSTITUIÇÕES: UM EXERCÍCIO DE ECONOMIA
POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

Trabalho de diplomação apresentado como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Economia pela Faculdade de
Ciências Econômicas da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul.

Aprovado em: Porto Alegre, 18 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Júnior – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição
UFRGS

Prof. Me. Ário Zimmermann
UFRGS

*À minha família,
em especial à minha mãe, ao meu pai e ao meu irmão,
pelo amor, carinho, reconhecimento e aprendizagem de cada dia.*

AGRADECIMENTOS

Registro aqui os meus agradecimentos a todos os que fizeram com que este trabalho fosse possível, contribuindo de alguma forma na minha formação pessoal, profissional e estudantil. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu professor orientador e grande amigo Ronaldo Herrlein Júnior. O seu auxílio e a sua orientação fizeram não só deste trabalho, mas de toda a minha graduação, uma experiência de aprendizagem e de crescimento extremamente rica e prazerosa. Com o seu apoio desde 2009, aprendi muito mais do que em muitos semestres cursados, tendo a oportunidade de estudar diretamente com um dos melhores professores da Faculdade de Ciências Econômicas. Por isso e pela amizade cultivada, sou muito grato.

Agradeço à minha família, que sempre me apoiou e foi compreensiva nos momentos de necessidade. Minha mãe, Suzane, com seu carinho e sua habilidade gastronômica inigualável, e meu pai, Carlos Augusto, sempre atencioso e dedicado, são seres humanos exemplares, que devem ser tomados como referência por qualquer filho. Meu irmão, Gustavo, grande companheiro, me orgulha a cada momento. Além deles, agradeço também à minha querida dinda, Suzete, à minha avó, Edith, à minha falecida avó, Leonilda, e a todos os demais familiares que, apesar de não estarem aqui nominalmente citados, têm um espaço reservado em meu coração e foram importantes na formação de meus ideais e valores.

Agradeço a todos os grandes amigos que, de alguma forma, fizeram de mim a pessoa que eu sou hoje. É pelo companheirismo com eles cultivado, com muita amizade e alegria, que os momentos ao lado deles tornam os dias mais felizes. Em especial, agradeço à Turma do Charlinho, aos amigos da Casa do Thurgs e aos Ecofriends, responsáveis pelos momentos de descontração e tranquilidade. Além deles, agradeço ao apoio da querida e compreensiva Rosana, que, carinhosamente, me apoiou nos momentos de dificuldade, assim como o fez nos momentos de alegria, tornando-os ainda mais especiais.

Por fim, porém não menos importante, agradeço a todos que fizeram parte dos espaços essenciais para a minha formação: aos colegas da Superintendência de Planejamento do BRDE e, em especial, a Vera Carvalho, que me possibilitou dar maior atenção à realização deste trabalho, aos colegas do Daeca, espaço em que se deu a minha formação política, e a todos os bons professores e estudantes da FCE, que fazem o seu máximo para tornar a sua universidade um espaço acadêmico cada vez mais reconhecido.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política fiscal brasileira posterior ao Plano Real, que abrange o período entre 1995 e 2010, com enfoque nas instituições que compõem o ambiente institucional em que ela se insere. A partir da Economia Política Institucionalista, uma abordagem que leva em consideração não apenas o papel restritivo do comportamento humano, mas também o papel constitutivo das instituições sobre a visão de mundo dos agentes e o papel da agência humana nas mudanças institucionais, foi feita uma análise de caráter histórico-interpretativo das principais instituições que permeiam a política fiscal durante o período: a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional, o federalismo fiscal, o regime macroeconômico, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com base na interpretação dessas instituições e nos dados referentes à política fiscal posterior ao Plano Real, foi possível analisar a condução das contas públicas no período. De uma forma geral, essa análise conclui que os resultados apresentados pelas finanças públicas dependem das inter-relações estabelecidas no ambiente institucional e também da atuação consciente dos agentes nele inseridos. Como consequência, há agendas fiscais conflitantes no Estado brasileiro, que se consolidam nas instituições que compõem esse ambiente, de acordo com a cultura e os valores incorporados nessas instituições.

Palavras-Chave: Economia Brasileira. Política Fiscal. Economia Política Institucionalista.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the Brazilian fiscal policy after the Real Plan, which covers the period between 1995 and 2010, focusing on institutions that compose the institutional environment in which it is inserted. Based on the Institutionalist Political Economy, an approach which takes into account not only the restrictive role over human behavior, but also the constitutive role of institutions on the worldview of the agents and the role of human agency in institutional change, a historical-interpretative analysis was made of the main institutions that permeate fiscal policy during the period: the Federal Constitution of 1988, the national tax system, the federalism, the macroeconomic regime, the public debt market and the Fiscal Responsibility Law. Based on the interpretation of these institutions and on data from fiscal policy after the Real Plan, it was possible to analyze the management of the public accounts on this period. Overall, this analysis concludes that the results presented by public finances depend on the interrelationships established in the institutional environment and also on the conscious action of the agents in it inserted. As a consequence, there are conflicting fiscal agendas in the Brazilian state, which are consolidated in the institutions that compose this environment, according to the culture and the values embodied in such institutions.

Key-Words: Brazilian Economy. Fiscal Policy. Institutionalist Political Economy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB – Banco Central do Brasil
BEA – Budget Enforcement Act
CF 88 – Constituição Federal de 1988
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN – Código Tributário Nacional
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
DPMFi – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
EPI – Economia Política Institucionalista
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINSOCIAL – Fundo de Financiamento Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC – Imposto sobre Consumo
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE – Imposto de Exportação
II – Imposto de Importação
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ISS – Imposto sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens imóveis inter vivos
ITCD – Imposto sobre Transmissão *causa mortis* e Doação

ITR – Imposto Territorial Rural
IVM – Imposto sobre Vendas Mercantis
IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
LBC – Letras do Banco Central
LCF – Lei de Crimes Fiscais
LFT – Letras Financeiras do Tesouro
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN – Letras do Tesouro Nacional
NEI – Nova Economia Institucional
NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público
NTN-B – Notas do Tesouro Nacional – Série B
NTN-D – Notas do Tesouro Nacional – Série D
ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB – Partido Comunista do Brasil
PIS – Programa de Integração Social
PSD – Partido Social Democrático
PSI – Processo de Substituição de Importações
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TEP – Teoria da Escolha Pública
TAPS – Transferências de Assistência, Previdência e Subsídios
UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1	Introdução	10
2	A Economia Política Institucionalista	13
2.1	<i>Definições básicas e o papel da cultura.....</i>	<i>14</i>
2.2	<i>O processo de mudança institucional pela EPI.....</i>	<i>21</i>
2.3	<i>O Mercado, o Estado e a Política na EPI.....</i>	<i>30</i>
2.4	<i>A Relação entre as Instituições e o Desenvolvimento Econômico</i>	<i>36</i>
2.5	<i>Metodologia de análise das Instituições</i>	<i>38</i>
2.6	<i>A EPI como uma base teórica para a análise empírica.....</i>	<i>41</i>
3	A Constituição Federal de 1988, o sistema tributário e o federalismo: consolidação da cidadania e seus desdobramentos no âmbito fiscal e na sociedade.....	42
3.1	<i>A Constituição Federal de 1988.....</i>	<i>43</i>
3.1.1	<i>A consolidação da Cidadania no Brasil</i>	<i>44</i>
3.1.2	<i>A Assembleia Nacional Constituinte</i>	<i>46</i>
3.1.3	<i>A Seguridade Social e a Descentralização</i>	<i>49</i>
3.2	<i>O Sistema Tributário Nacional.....</i>	<i>52</i>
3.3	<i>O Federalismo Fiscal.....</i>	<i>59</i>
3.4	<i>Considerações Finais.....</i>	<i>66</i>
4	Regime macroeconômico do Plano Real, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos do neoliberalismo e do capital financeiro.....	67
4.1	<i>O neoliberalismo e as reformas liberalizantes.....</i>	<i>68</i>
4.2	<i>O regime macroeconômico do Plano Real.....</i>	<i>72</i>
4.2.1	<i>A âncora cambial e o fim da hiperinflação (1995-1998)</i>	<i>73</i>
4.2.2	<i>O Fundo Monetário Internacional e as Condicionalidades</i>	<i>75</i>
4.2.3	<i>Metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário (1999-2010).....</i>	<i>77</i>
4.2.4	<i>O governo Lula e a manutenção do regime macroeconômico</i>	<i>80</i>
4.2.5	<i>A lógica do regime macroeconômico pós-Plano Real.....</i>	<i>82</i>
4.3	<i>O mercado da dívida pública brasileira</i>	<i>82</i>
4.3.1	<i>Inflação, moeda indexada e a cultura do baixo risco</i>	<i>83</i>
4.3.2	<i>Estabilidade de preços e manutenção da cultura de baixo risco.....</i>	<i>85</i>
4.3.3	<i>A estratégia de alongamento da dívida pública</i>	<i>87</i>
4.4	<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal.....</i>	<i>88</i>
4.4.1	<i>A LRF e a cultura de responsabilidade fiscal.....</i>	<i>89</i>
4.4.2	<i>Adaptação Institucional.....</i>	<i>90</i>
4.5	<i>O impacto do neoliberalismo e do capital financeiro.....</i>	<i>93</i>
5	A política fiscal brasileira pós-Plano Real: análise com enfoque nas instituições	94
5.1	<i>Os resultados das contas públicas</i>	<i>96</i>
5.2	<i>O ajuste fiscal brasileiro</i>	<i>100</i>
5.3	<i>A dívida pública brasileira.....</i>	<i>106</i>
5.4	<i>O conflito entre as agendas fiscais</i>	<i>112</i>
6	Considerações Finais.....	1134
	REFERÊNCIAS.....	1147

1 Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a política fiscal brasileira posterior ao Plano Real, com enfoque no período entre 1995 e 2010, a partir das instituições em que ela se insere. Para tanto, o trabalho busca aplicar o marco teórico da Economia Política Institucionalista (EPI) na interpretação de instituições que podem ser consideradas determinantes para os resultados das finanças públicas do período. Esse marco teórico é proposto por Chang (2002, 2004a) como uma forma de entender as mudanças institucionais e as complexas relações que se estabelecem entre as instituições. A sua aplicação visa esclarecer as relações existentes entre as instituições que permeiam a ação fiscal e os resultados por ela obtidos.

Assim, a análise aqui realizada pode ser entendida como um exercício de Economia Política Institucionalista, composto por três etapas: a primeira refere-se a uma síntese teórica da abordagem a ser utilizada durante o trabalho, em que os principais pressupostos teóricos e as principais relações envolvendo as instituições e o ambiente econômico são explicitadas. A segunda etapa busca, a partir do arcabouço teórico apresentado anteriormente, analisar historicamente a evolução e as mudanças das instituições que compõem o ambiente em que a política fiscal brasileira se insere durante o período pós-Plano Real. A terceira etapa traz, a partir da análise de dados e das duas etapas anteriores, a análise da política fiscal adotada no período 1995-2010, destacando-se os resultados das contas públicas no período em questão.

O período de análise escolhido é aquele posterior ao Plano Real, devido à estabilidade de preços alcançada no mesmo, dando uma nova lógica ao ambiente econômico e também às ações do Estado. Esse novo cenário, apesar de ser consequência do período anterior, conservando características anteriores, apresenta também importantes mudanças, o que torna relevante o entendimento da inserção das finanças públicas nesse contexto.

As instituições escolhidas para a análise são a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional, o federalismo fiscal, o regime macroeconômico, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Elas podem ser entendidas como instituições fiscais por serem elementos do ambiente institucional em que a política fiscal se insere, influenciando a sua elaboração e o seu resultado. O arranjo que se forma em cada uma delas é, portanto, fundamental para que se possa entender a lógica de operação das contas públicas. Apesar do ambiente institucional relevante para a política fiscal ser ainda mais amplo do que as instituições que foram aqui escolhidas, e de que uma análise mais profunda de cada uma dessas instituições possa apresentar inúmeros desdobramentos, o trabalho interpretativo aqui

realizado parece suficiente para que as interações entre essas instituições e os resultados produzidos pelas finanças públicas sejam relacionados.

Cada uma dessas instituições é analisada a partir da Economia Política Institucionalista, sendo os postulados dessa teoria utilizados como uma forma de interpretar as trajetórias históricas trilhadas por cada uma dessas instituições. Nessa análise de caráter histórico-interpretativo, foi dada ênfase às mudanças institucionais ocorridas, às causas de tais mudanças, e aos impactos destas na política fiscal após o Plano Real.

Seguindo as etapas explicadas anteriormente (uma primeira etapa teórica, seguida de uma etapa de análise histórica e, por fim, de uma etapa de aplicação empírica), a segundo capítulo, logo após esta introdução, apresenta uma síntese da Economia Política Institucionalista. Nessa seção são apresentadas as definições básicas acerca das instituições a partir dessa perspectiva, assim como as principais relações que se estabelecem entre as instituições, os agentes e o ambiente econômico. Com apoio nessa abordagem, que se enquadra na definição de neoinstitucionalismo proposta por Conceição (2002), a interpretação histórica, realizada para cada uma das instituições fiscais anteriormente apontadas, é possível. Portanto, o capítulo apresenta o marco teórico básico para a análise a ser realizada.

O terceiro e o quarto capítulo fazem parte da segunda etapa do trabalho, em que há a interpretação histórica das instituições a partir do marco teórico da Economia Política Institucionalista. Na terceira, são analisadas a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional e o federalismo fiscal. A análise dessas instituições é feita de forma conjunta devido ao fato de que a primeira, a Constituição, determina, em boa parte, a estrutura das demais. Essas três instituições apresentam relação direta com a política fiscal que se estabelece entre 1995 e 2010, seja atribuindo ao Estado novas funções, que antes não eram por ele contempladas, seja alterando as formas de atuação do Estado através de mudanças na área tributária. Nesse sentido, torna-se relevante entender os desdobramentos gerados pela Constituição no âmbito fiscal. Na quarta seção, por sua vez, são analisados o regime macroeconômico, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para essas instituições, a ascensão do modelo neoliberal em nível mundial, a atuação do Fundo Monetário Internacional e a cultura que se insere nas mesmas, devido ao ambiente inflacionário brasileiro do período anterior, são elementos essenciais para que se possa compreendê-las. Com elas, novas funções foram atribuídas ao Estado, implicando impactos na gestão fiscal. Assim, essas instituições também são relevantes para as finanças públicas pós-Plano Real.

O quinto capítulo apresenta a última etapa deste exercício, a etapa de análise empírica, em que os dados sobre a política fiscal do período pós-Plano Real são analisados à luz das interpretações históricas das instituições fiscais anteriormente realizadas. As inter-relações entre essas instituições são fatores determinantes para os resultados apresentados pelas contas públicas, e podem ser entendidas como um desdobramento do ambiente institucional que se constitui no período. Portanto, esta última etapa do trabalho conclui o exercício de aplicação da Economia Política Institucionalista na interpretação das mudanças institucionais relevantes para a condução da política fiscal entre 1995 e 2010. Nesses termos, a análise institucional possibilita a compreensão dos elementos explicativos das finanças públicas. As conclusões a que se chega a partir desse exercício são apresentadas ao final do trabalho.

2 A Economia Política Institucionalista

"Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado."

- Karl Marx

Na última década, a questão do desenvolvimento institucional e do papel das instituições na esfera econômica tornou-se cada vez mais preponderante, deixando de ser um simples aspecto de "rigidez de mercado". O ambiente institucional ganhou enorme poder explicativo nos últimos anos principalmente quando as políticas prescritas pelas instituições internacionais falharam, sendo que a causa apontada para a falta de êxito desses programas foram os diferentes arranjos estruturais que davam suporte (ou não) a tais políticas. As reformas propostas pelo FMI e pelo Banco Mundial desde os anos 80 foram infrutíferas, pois ignoraram as diferenças institucionais entre os países, advogando políticas idênticas para estruturas distintas (CHANG, 2007a). Hoje, há ampla aceitação de que políticas derivadas diretamente de experiências dos países desenvolvidos ou dos livros-texto de economia dificilmente serão eficazes quando aplicadas a países em desenvolvimento que não apresentam o ambiente institucional pressuposto para o seu funcionamento.

Dessa forma, a experiência recente nos mostra que os arranjos institucionais são essenciais para que se possa entender o que diferencia os resultados apresentados por cada nação. Há a necessidade, portanto, de maior compreensão dos determinantes das instituições de cada país, como elas mudam ao longo do tempo e quais as relações entre as mesmas e o desenvolvimento econômico nacional. A Economia Política Institucionalista (EPI) é uma abordagem teórica que busca responder a estas questões, prezando pela importância dos aspectos políticos e institucionais na atividade econômica. Trata-se de uma teoria sem um corpo teórico fechado, que é proposta, com seus pressupostos gerais, nos diferentes trabalhos de Ha-Joon Chang¹. Neles, Chang busca apontar as características essenciais acerca do tema, baseando-se no desdobramento teórico do chamado "Velho Institucionalismo", aceitando também contribuições de autores de diversas vertentes. Nas palavras do próprio Chang (2002, pg. 120),

Como o leitor já deve ter notado, e isso se esclarecerá mais adiante, quando falo em abordagem "institucionalista", não me refiro ao tipo Nova Economia Institucionalista (NEI), e sim a um desenvolvimento da tradição encontrada em autores clássicos como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Andrew Shonfield e Herbert Simon. [...] Essa tradição, às vezes chamada de Antiga Economia Institucional, difere da NEI em vários aspectos relevantes,

¹ Os trabalhos nos quais me baseio para construir um esboço do que seria essa visão são Chang (2002, 2004a, 2007a, 2007b, 2011) e Chang e Evans (2000).

porém a mais importante é que encara as instituições não simplesmente como coerções ao comportamento de indivíduos pré-moldados e inalteráveis, como na NEI, mas considera que elas próprias também moldam os indivíduos.

A Economia Política Institucionalista é considerada um corpo teórico aberto porque apresenta apenas noções gerais acerca das relações entre os ambientes institucional, econômico e político. Não há proposições diretas de política que podem ser derivadas dessa abordagem, justamente pelo entendimento que a mesma apresenta da natureza das relações entre economia, política e instituições. Elas são de alta complexidade, diferindo ao longo do tempo e entre países. Além disso, a EPI é uma abordagem aberta porque não refuta diretamente as diferentes visões teóricas que tratam das instituições, mas as engloba. Portanto, na medida em que a EPI apresenta maior capacidade explicativa para entender como, de fato, as relações que envolvem as instituições funcionam, ela perde poder propositivo, sendo necessária a análise específica de cada caso. Isso significa que o marco teórico aqui apresentado não gera regras simples e imediatas, o que é um custo prático associado a uma visão ampla sobre um tema que é de alta complexidade.

O que se pretende fazer neste capítulo é um esboço desse marco teórico. A exposição dos elementos da EPI serve, neste trabalho, para embasar a análise das instituições fiscais no período pós-Plano Real. São necessários elementos teóricos abstratos para que se possa entender como se dá a interação dessas instituições com o ambiente econômico, com os resultados da política fiscal, e, principalmente, para entender como as instituições fiscais se alteraram durante o processo, incluídas aí as causas dessas mudanças.

2.1 Definições básicas e o papel da cultura

Inicialmente, é importante ressaltar que as controvérsias que permeiam o debate institucional começam logo nas definições mais básicas. O conceito de “instituição” não é consensual, diferindo entre os autores (CHANG, 2007b; CONCEIÇÃO, 2000). Por exemplo, há a utilização do termo para se referir tanto às “regras do jogo” quanto às “organizações”. A inexistência de um consenso para a sua definição leva, por consequência lógica, à inexistência de consenso quanto às relações que as instituições mantêm com os resultados econômicos, dificultando o debate (CHANG, 2007b). Para resolver essa questão, a EPI apresenta uma definição ampla, enfatizando instituições formais e informais:

Instituições são padrões sistemáticos de expectativas compartilhadas, pressupostos tidos como certos, normas aceitas e rotinas de interação que têm efeitos robustos na definição das motivações e comportamentos de conjuntos de atores sociais interligados. Nas sociedades modernas, elas geralmente são incorporadas em organizações coordenadas hierarquicamente, dotadas de regras formais e da

capacidade de impor sanções coercitivas, tais como o governo ou as empresas (CHANG; EVANS, 2000. Tradução nossa).

Na definição apresentada, destaca-se, em primeiro lugar, a diversidade de elementos que estão contemplados pelo termo “instituições”. Há a existência de instituições formais (leis, normas, organizações, direitos de propriedade) e instituições informais (cultura, valores, costumes), remontando a visão de Veblen sobre o tema². Pela definição, quando as normas aceitas, as rotinas de interação, os pressupostos dados como certos e as expectativas compartilhadas são incorporados em organizações formais com poder coercitivo, trata-se de instituições formais. Quando esses elementos não são incorporados formalmente, porém existem, trata-se de instituições informais. A interação entre esses dois tipos é, na EPI, essencial para a compreensão dos resultados das políticas em ambientes institucionais distintos. As instituições formais, por exemplo, apesar de serem criadas para que sejam estáveis ao longo do tempo, apresentam maior capacidade de mudança do que as instituições informais, que envolvem as tradições e a cultura de determinado país.³ Estas últimas, portanto, demoram mais para serem alteradas, porém sem implicar que, no longo prazo, elas permaneçam sempre as mesmas. As interações que ocorrem no ambiente institucional entre instituições formais e informais acabam por determinar os resultados econômicos e sociais de determinada nação.

As instituições formais apresentam dois aspectos importantes: forma e função. É necessário que haja essa distinção, pois a simples aplicação de determinada forma institucional não garante os resultados esperados por uma instituição, do mesmo modo como não há uma maneira correta de estipular quais funções certa instituição deve cumprir em uma sociedade. O que parece ocorrer, de acordo com Chang (2007b), é uma confusão no debate entre formas e funções, sem a distinção correta entre estes elementos.

As formas que uma instituição formal pode apresentar são diversas. Exemplos são a democracia para as instituições políticas, a propriedade privada para os direitos de propriedade e a independência para o Banco Central. De acordo com a EPI, formas específicas não garantem resultados específicos, como se observa nas falhas de “transplante institucional” (CHANG, 2007b). No entanto, apesar da forma não garantir o cumprimento de determinadas funções, é impossível descartar este elemento da discussão das instituições, pois

² Para a base teórica do “Velho Institucionalismo”, ver Conceição (2000, 2002).

³ As relações que envolvem a mudança institucional serão examinadas adiante. Por hora, em relação a esse tema, basta entender que as instituições são criadas para serem estáveis, porém passíveis de mudanças. Ver CHANG (2007b, 2011).

a negligência da forma da instituição leva a um discurso vazio e indefinido, sem propriedade prática.⁴ Portanto, toda instituição formal deve apresentar determinada forma.

Relacionar diretamente uma forma a uma função leva ao chamado “fetiche da forma”, em que se nega o fato de que uma série de diferentes formas pode levar ao cumprimento de certa função importante para o desenvolvimento econômico. A falta de correspondência direta acontece devido à interação entre instituições formais e informais. Isso acontece porque as instituições não funcionam no “vácuo”, mas se relacionam diretamente em um ambiente institucional (CHANG, 2007b). Portanto, uma forma, para determinada instituição, que é importada de um ambiente institucional em que os resultados da sua aplicação foram positivos, não necessariamente obterá os mesmos resultados no país local devido à interação com as instituições locais. Essa interação acontece tanto entre as demais instituições formais do país local, que são distintas, como entre as instituições informais, que são mais difíceis de serem modificadas em um curto período. Nesse último caso, o problema de compatibilidade pode ser mais severo, pois, mesmo que fosse possível alterar todas as instituições formais que se relacionam com a nova instituição, não seria possível adaptar as informais (CHANG, 2007b). Nas palavras do próprio Chang,

Se um país tenta mudar as instituições importando novas formas das mesmas (ou mesmo importando os tipos de instituições que estão atualmente ausentes), elas podem não funcionar bem se forem incompatíveis com as instituições locais; talvez porque elas sejam fundadas sobre valores morais que são incompatíveis com valores morais locais, talvez porque elas assumam a existência de certas instituições que não existem no contexto local (CHANG, 2007a, p. 6. Tradução nossa).

As funções, o segundo aspecto referente às instituições formais, também podem ser das mais diversas. Alguns exemplos de funções que podem ser exercidas pelas instituições são de coordenação, de administração, de inovação, de redistribuição de renda e de coesão social (CHANG, 2007b). Uma abordagem funcionalista buscaria identificar as funções essenciais que as instituições devem cumprir para o desenvolvimento econômico e encontrar o formato institucional que mais se adapta a tal função (CHANG, 2007b). No entanto, há inúmeras funções que as instituições devem cumprir para o desenvolvimento, sendo improvável um consenso acerca de uma lista das principais.⁵ Portanto, não há uma maneira correta de definir as funções mais importantes a serem exercidas pelo arranjo institucional.

⁴ Para CHANG (2007b), a negligência da forma leva a uma grande dificuldade de se fazer propostas concretas de política. Para ele, “se fizéssemos isso, seríamos como um nutricionista que fala em comer uma refeição saudável e balanceada sem dizer para as pessoas o quanto de cada coisa elas devem comer”.

⁵ Mesmo que houvesse consenso quanto às funções mais importantes, seria ainda mais difícil consenso em relação ao formato que tais instituições deveriam ter. Ver CHANG (2007b).

Em primeiro lugar, uma mesma instituição serve a mais de uma função (CHANG, 2007b). Exemplos são as instituições orçamentárias governamentais, que exercem as funções de investimentos em infraestrutura, proteção social e estabilidade macroeconômica, ou as instituições políticas, que servem para resolução de conflitos, provisão de coesão social e processos decisórios (CHANG, 2007a, 2007b). Assim, nenhuma instituição acaba por cumprir a uma única função.

Em segundo lugar, há várias instituições que exercem (ou podem exercer) a mesma função (CHANG, 2007b). Por exemplo, a função de estabilidade macroeconômica pode ser obtida através de instituições distintas, que podem ser tanto um banco central independente focado na redução da inflação quanto instituições orçamentárias do governo, instituições de regulação financeira, dentre outras.

Em terceiro lugar, uma mesma função pode ser exercida por diferentes instituições em diferentes sociedades (ou na mesma sociedade em diferentes períodos) (CHANG, 2007b). Isso significa que enquanto uma sociedade cumpre a função de garantia do bem-estar dos seus cidadãos através de uma instituição específica, como, por exemplo, o Estado de Bem-Estar Social, outra sociedade, sem essa instituição, pode ter a mesma função cumprida por instituições distintas. Isso significa que, para que haja comparação entre o quanto de bem-estar é provido à sociedade, como nesse exemplo, é necessário considerar não só a instituição “Estado de Bem-Estar Social”, mas as demais que cumprem a mesma função. Por estas razões expostas por Chang (2007b), é muito difícil que haja uma lista de quais as mais importantes funções que devem ser exercidas pelas instituições de uma nação para levá-la ao desenvolvimento.

O risco associado ao não-entendimento de que existe uma multiplicidade funcional das instituições pode levar ao problema chamado por Chang (2007a) de “institutional mono-tasking”. Esse problema consiste em delegar a determinada instituição o cumprimento de uma única função, renegando o caráter multifuncional das instituições apontado pela EPI, o que é um erro por três motivos.⁶

Em primeiro lugar, o “institutional mono-tasking” falha em explorar inteiramente o potencial das instituições. Um exemplo seria o banco central, que apresenta uma série de funções exercidas historicamente no desenvolvimento dos países além da estabilidade do nível de preços⁷. Assim, de acordo com a EPI, é necessário que haja o entendimento multidimensional das funções para o aproveitamento pleno das capacidades institucionais.

⁶ A argumentação acerca dos problemas do “institutional mono-tasking” é feita por Chang (2007a)

⁷ Para mais detalhes, ver Epstein (2007).

Em segundo lugar, o “institutional mono-tasking” também torna mais fácil que grupos de interesse capturem certas instituições, fazendo com que estas sirvam aos seus interesses enquanto deveriam servir a outros também. Um exemplo está na governança corporativa orientada para os acionistas, que permite que estes imponham seus interesses sobre os demais interessados da sociedade.⁸ As relações que se estabelecem quando uma única função é enfatizada para a instituição pode ser de dominação por parte de algum estrato da sociedade, seja por alguma relação de dependência ou de coerção.

Em terceiro lugar, o “institutional mono-tasking” pode levar à avaliação positiva de uma instituição quando considerada uma única função, negligenciando como ela se comporta em relação às demais funções que irá exercer. Basicamente, esquece-se das demais funções que ela inevitavelmente cumprirá. Assim, uma instituição que parece servir bem a uma função específica pode ser péssima quando outra é levada em consideração.

De uma forma geral, a não consideração da multiplicidade funcional atrelada às instituições e a negligência das diferenças entre as formas e as funções são causadores de problemas. Eles passam a ocorrer principalmente quando existe ênfase apenas em um dos elementos que caracterizam as instituições formais e não o reconhecimento da sua complexidade.

Voltando à definição de instituição exposta anteriormente, há um aspecto importante na mesma que deve ser destacado. De acordo com ela, as instituições têm efeito robusto em moldar as motivações e o comportamento de grupos e atores sociais socialmente interconectados. Atribuir às instituições a capacidade de moldar as motivações e o comportamento dos agentes é um dos elementos cruciais da EPI e uma característica fundamental das instituições. Para explicar como elas atuam nesse sentido, Chang apresenta três características que nelas coexistem: A primeira é restringir o comportamento humano, limitando a ação. A segunda é possibilitar que agentes atinjam certos objetivos. A terceira, e mais importante, é constituir as motivações do comportamento humano e a visão de mundo dos agentes através das ideias e dos valores incorporados nas instituições.⁹ A menos que esses três aspectos sejam considerados, a análise das instituições não estará completa.

A primeira característica está relacionada ao caráter limitador e restritivo do comportamento. As instituições formais, assim, estipulam limites para a ação e sanções no caso de descumprimento desses limites estabelecidos. Dessa forma, garante-se, ou pelo menos se busca garantir, que comportamentos que apresentam altos custos sociais, ou que não

⁸ Ver Lazonick (2007).

⁹ Essas três visões das instituições estão de acordo com o exposto por Chang e Evans (2000).

apresentam legitimidade perante a sociedade, sejam coibidos. Exemplos são as regras de trânsito, normas de conduta e o direito penal. Portanto, o papel de muitas instituições é o de estabelecer o campo de ação aceitável da atuação humana, sendo a ação coercitiva o instrumento que garante tais limites. Esta visão é contemplada pela própria definição de instituições apresentada pela EPI, quando considera a capacidade de imposição de sanções pelas instituições formais.

A segunda característica das instituições tem enfoque no caráter possibilitador das instituições, com a capacidade de possibilitar a realização de objetivos por parte dos agentes que, sem elas, seriam inalcançáveis. Um exemplo é o engajamento em pesquisa e inovação a partir de direitos de propriedade intelectual, que garantem os ganhos do investimento e reduzem o medo de que outros agentes copiem as ideias. Isso significa que as instituições podem, de acordo com os resultados por elas produzidos, possibilitar o desenvolvimento econômico em si. No entanto, há casos em que, para possibilitar certo grupo ou estrato da sociedade, outros deverão ser limitados e constrangidos. Assim, as instituições, ao lidarem com problemas de ação coletiva, geram soluções a partir da limitação de um grupo (ou de toda a sociedade) para possibilitar algo a outro (ou a todos).¹⁰

A terceira característica é a do caráter constitutivo das instituições, que é um dos elementos mais importantes da EPI, pois estabelece a influência da estrutura (entendida aqui como o ambiente institucional), sobre os indivíduos e os diferentes grupos sociais. Assim, as instituições se apresentam como elementos constituintes da visão de mundo dos agentes (CHANG, 2002, 2007b; CHANG; EVANS, 2000).¹¹ Isso acontece porque toda instituição apresenta uma dimensão simbólica que incorpora certos valores, afetando pessoas que interagem com as mesmas. Esses valores influenciam a visão de mundo dos agentes, pois eles passam a ser internalizados. Portanto, o resultado é o da existência de enorme influência do ambiente institucional na forma como cada indivíduo entende o mundo, o que acaba por moldar o seu comportamento e, além disso, as suas motivações. Os indivíduos são, em certo grau, moldados pelas instituições nas quais estão inseridos, tomando para si os códigos morais e as normas sociais que estão materializadas na estrutura que os cerca. Essa concepção é um

¹⁰ Chang e Evans (2000) apresentam como exemplo as ações afirmativas que favorecem certos grupos em desvantagem na obtenção de empregos a partir da limitação dos empregadores na escolha de seus empregados. Outro exemplo claro, que não é colocado pelos autores, é o sistema de cotas das universidades federais brasileiras, que favorecem grupos de menor renda e de elevada discriminação social na obtenção de vagas no ensino público superior a partir da limitação do total de vagas reservado ao acesso universal.

¹¹ De acordo com Chang e Evans (2000), essa visão é mais explicitamente adotada por ciências sociais distintas da economia como, por exemplo, na sociologia institucionalista apresentada por Finemore (1996). Apesar disso, há economistas como Herbert Simon e Geoffrey Hodgson que adotam a mesma perspectiva, principalmente no neoinstitucionalismo caracterizado por Conceição (2002).

aspecto central de uma abordagem verdadeiramente institucionalista (CHANG, 2002). Isso significa dizer que os agentes não têm as suas preferências dadas, como elementos exógenos, mas que estas se formam de acordo com a sua interação com o ambiente institucional, que apresenta instituições de diferentes tipos, como as de produção, as de trocas e as políticas, sendo este um processo dinâmico.

Apesar da importância do ambiente institucional apontada, a EPI entende que não existe um determinismo estrutural das instituições para o indivíduo. Isso significa assumir que as instituições apresentam influência sobre as motivações dos agentes, mas não de forma determinística, em que, inevitavelmente, a visão de mundo dos mesmos pode ser inteiramente explicada pelo arranjo institucional em que eles se inserem. Existe também uma relação de causalidade no sentido contrário, ou seja, dos indivíduos para as instituições, que faz com que instituições e indivíduos sejam mutuamente constitutivos.¹² Essa dupla causalidade é o que movimenta as mudanças institucionais e as motivações humanas, levando a trajetórias incertas.¹³

A coexistência dessas três características faz com que a EPI tenha uma perspectiva culturalista das instituições, de inspiração gramsciana, que, de acordo com Chang e Evans (2000) é uma visão

(...) em que mudanças institucionais dependem de uma combinação de projetos baseados em interesse e projetos ideológico-culturais (em que a visão de mundo pode moldar também os interesses e *vice versa*). De forma mais simples, mudar as instituições requer mudar as visões de mundo que inevitavelmente estão na base dos arranjos institucionais (tradução nossa).

Portanto, a EPI abre espaço para o papel da cultura, das ideias e da ideologia, não entendidas aqui como uma forma de manipulação da verdade utilizada pelas classes dominantes para doutrinar as classes oprimidas como em algumas concepções de origem marxista¹⁴, mas sim como a própria visão de mundo de cada agente. Essa perspectiva enfatiza também o que Chang chama de agência humana (CHANG, 2002, 2007a, 2007b, 2011; CHANG; EVANS, 2000), que é o comportamento humano deliberado com alguma finalidade,

¹² Chang e Evans (2000) apontam para o risco de, ao entender a relação entre instituições e indivíduos como um processo de dupla causalidade, imaginar que se trata de um sistema homeostático autorreforçado, gerando como resultado um equilíbrio. Não é dessa forma que o sistema evolui, pois há o papel das ideias na visão de mundo dos agentes, o que leva ao conceito de agência humana, em que decisões deliberadas alteram as instituições, e, conseqüentemente, a cadeia de causalidade entre estas e os indivíduos.

¹³ Essa concepção de uma “trajetória incerta” se aproxima da visão de Veblen acerca da história como um processo “absurdista” caracterizado por uma trajetória cega (*blind drift*), conforme explicado em Conceição (2002), ao contrário de uma concepção teleológica, como seria a de Marx.

¹⁴ Embora, como apontado pela ideia da mudança institucional baseada em interesses estruturados nas instituições políticas e sociais, que será desenvolvida no decorrer da seção, a “manipulação cultural” seja uma possibilidade.

de acordo com uma visão de mundo composta por ideias. Esse comportamento pode estar de acordo, ou não, com os interesses econômicos “objetivos” dos agentes, ou seja, aquilo que necessariamente colocá-los-ia em uma melhor posição material. Dependendo, eles podem até mesmo agir de modo contrário aos seus interesses materiais, em prol de alguma ideia ou concepção que esteja de acordo com as suas visões de mundo.¹⁵ Nesse sentido, são comuns comportamentos que envolvam uma noção de grupos, como classes e nacionalidades, que tenham algum fim embasado ideologicamente ou que levem em consideração juízos morais sobre quais atitudes são aceitáveis ou não socialmente.¹⁶

De uma forma mais simples, pode-se dizer que a EPI entende que tanto o ambiente no qual o indivíduo se insere quanto as diferentes experiências pelas quais ele passa formam um “modelo mental” permeado por diferentes valores e ideias que irão determinar a sua conduta¹⁷ (CHANG; EVANS, 2000). Nesse sentido, a partir do papel constitutivo das instituições, o ambiente institucional é relevante para a composição da visão de mundo dos agentes. Ao mesmo tempo, as diferentes ideias dos indivíduos dão margem à agência humana, em que as escolhas por eles feitas, deliberadas e baseadas em ideias, alteram as instituições ao longo do tempo. Portanto, a visão culturalista da EPI ressalta o papel da estrutura na formação do indivíduo, mas também dá margem para que ele tome diferentes trajetórias em suas escolhas, que podem levar a alterações nas instituições. Basicamente, a ideia exposta aqui, parafraseando Marx, é de que são os homens que fazem as instituições, mas não no contexto institucional de sua própria escolha.

2.2 *O processo de mudança institucional segundo a EPI*

Estabelecidas as principais definições nas quais a EPI se baseia, o próximo passo é, aplicando as relações anteriormente explicadas, entender o que leva à formação e às mudanças das instituições. De acordo com Chang e Evans (2000), existem duas formas

¹⁵ Um dos principais exemplos apontados por Chang e Evans (2000) é o caso do *Economic Planning Board*, o conselho de planejamento econômico do Estado coreano. Com a ascensão de ideias neoliberais acerca da ineficiência da intervenção direta do Estado na economia e da burocracia pública, os conselheiros tomaram a decisão de extinguir o conselho, suprimindo os seus próprios poderes em favor de uma concepção ideológica.

¹⁶ Merece destaque a referência ao caráter “culturalista” da abordagem de Chang, Evans e outros autores acerca das instituições, da mudança institucional e do desenvolvimento, pois essa característica também está presente na abordagem de Celso Furtado sobre os mesmos temas. Segundo Furtado, o processo de desenvolvimento é fundamentalmente um fenômeno cultural, implicando tanto a cultura produtiva (tecnologias) como a cultura não-produtiva, que progridem de modos variados, articulados e não-lineares. Do mesmo modo, o subdesenvolvimento também é visto como fenômeno cultural, caracterizado pela insuficiência de perspectiva cultural nacional própria, a única capaz de fundamentar um processo de “desenvolvimento endógeno”. Ver, a respeito, Furtado (1978).

¹⁷ A ideia de “modelo mental” formado pelo indivíduo para entender a realidade é uma contribuição da psicologia cognitiva, ligada às ideias de racionalidade limitada de Simon (1959, 1986).

principais de explicar esses fenômenos: a partir da ênfase na eficiência ou da ênfase nos interesses. A EPI apresenta, utilizando sua visão culturalista, duas formas de interpretação da formação e das mudanças institucionais.

A primeira é a baseada na eficiência com o reconhecimento do importante papel que a cultura apresenta. Nessa forma de interpretar mudanças institucionais, as visões de mundo dos agentes importam, pois a noção de eficiência que os agentes apresentam é subjetiva e proveniente de uma racionalidade limitada (CHANG; EVANS, 2000). As instituições, nesse caso, tornam o mundo mais inteligível ao restringirem as opções de comportamento e manterem a escassa atenção dos agentes a uma menor gama de possibilidades. Isso é essencial, pois o mundo é dotado de alta complexidade, e a racionalidade humana é limitada.¹⁸ A racionalidade limitada, incapacitando o agente de obter todas as informações disponíveis no ambiente, faz com que ele atue através de um “modelo mental” que não necessariamente reflete bem o mundo real. Dependendo da visão de mundo adotada, portanto, uma instituição pode parecer boa ou ruim. Assim, certas instituições podem ser preferidas sobre outras simplesmente por se encaixarem na visão de mundo de determinados agentes. A visão de mundo do indivíduo leva-o a legitimar certas instituições e a contestar outras. Dessa forma, a noção de eficiência, a partir da EPI, tem uma dimensão subjetiva, pois os critérios de escolha das instituições são feitos baseando-se no modelo mental percebido pelo agente, e não em termos objetivos (CHANG; EVANS, 2000).

Ainda em relação à visão da criação e mudança institucional a partir da eficiência, é necessário ressaltar que existe *path-dependence* na trajetória do ambiente institucional, ou seja, as escolhas realizadas no passado, de forma subjetiva, determinam as possibilidades no futuro. Além disso, a partir do papel constitutivo das instituições, há um processo de formação endógena das preferências dos agentes, em que as instituições incorporam determinados valores e as pessoas que se relacionam com essas instituições, com o tempo, passam a internalizá-los. Esses elementos da abordagem baseada na eficiência com o reconhecimento do papel da cultura rejeitam, portanto, a possibilidade de que as instituições existentes sejam as instituições mais eficientes possíveis (ótimas), devido tanto à noção de uma trajetória dependente na evolução das instituições (*path-dependence*), quanto ao fato de que as escolhas acerca de quais são as instituições mais eficientes serem de caráter subjetivo, baseadas em um

¹⁸ Na concepção de Simon (1959, p. 272) sobre a racionalidade limitada, quando a cognição e a percepção são elementos considerados, é necessário reconhecer que as alternativas para o processo de escolha dos agentes não estão dadas, devendo ser descobertas, e que há um trabalho árduo em considerar quais serão as consequências atribuídas a cada alternativa. Além disso, o mundo percebido pelo agente é distinto do mundo real, e essas

modelo mental que não necessariamente representa bem a realidade (CHANG; EVANS, 2000).

A segunda visão de mudanças institucionais é baseada no interesse. Nessa visão, assume-se que os interesses de certos grupos que moldam as instituições. No entanto, eles não são dados exogenamente, mas estruturados pelas instituições políticas e sociais e legitimados pela cultura (CHANG; EVANS; 2000). A EPI, nesse caso, aponta novamente para a importância das instituições com seu papel constitutivo da visão dos agentes, através das ideias, e também constitutivo das relações de poder através dos arranjos políticos e sociais. Nesse sentido, mudanças institucionais são simultaneamente transformações simbólicas e materiais do mundo, que envolvem não só mudanças na estrutura de poder e interesses, como na própria definição de poder e interesse (CHANG; EVANS, 2000).

Como as pessoas internalizam valores a partir do papel constitutivo das instituições, há a possibilidade de “manipulação cultural” por parte de indivíduos, grupos ou organizações para legitimar ou contestar as estruturas de poder sustentadas por instituições políticas e sociais. Isso significa que, para alterar as instituições, pode ser necessário, a partir de ideias, alterar a visão de mundo dos agentes envolvidos. Nesses termos, a importância da agência humana é maior nessa visão, pois os agentes acabam por desenvolver discursos para justificar a sua visão de mundo particular (CHANG; EVANS, 2000).

Basicamente, a visão de mudanças institucionais a partir do interesse mostra que, apesar da existência de interesses econômicos “objetivos”, há interesses que surgem (e se estruturam) a partir das instituições políticas e sociais, e a cultura, ao influenciar as visões de mundo, pode ser manipulada de forma a favorecer ou contrariar tal estrutura. Assim, o posicionamento dos indivíduos em relação às instituições torna-se um elemento importante para a mudança das mesmas, o que faz com que a agência humana tenha maior importância nessa abordagem.

Essas duas visões, baseada na eficiência e nos interesses, coexistem na EPI, sendo as duas possíveis causas da mudança institucional. De uma forma geral, pode-se dizer que “mudanças institucionais são um processo altamente complexo, envolvendo interações multidirecionais e por vezes súbitas entre forças econômicas ‘objetivas’, ideias, interesses e as próprias instituições existentes” (CHANG; EVANS, 2000, p. 34. Tradução nossa). Ao analisarem o declínio do Estado Desenvolvimentista coreano, Chang e Evans (2000) fazem os

diferenças envolvem omissões e distorções. Elas aparecem tanto na percepção do significado das informações disponíveis para o agente, como na inferência em relação aos resultados de cada escolha.

seguintes apontamentos gerais sobre esses elementos que estão envolvidos no processo de mudanças institucionais.

Em primeiro lugar, os fatores econômicos “objetivos” são importantes, mas não são capazes de explicar inteiramente os processos de mudanças institucionais (como já apontado pela EPI). Para se entender as mudanças institucionais, é necessário também olhar para as batalhas ideológicas e para as mudanças no posicionamento político dos grupos de interesse. Em segundo lugar, é importante ressaltar o papel das ideias, que não são nem o resultado da infraestrutura material da sociedade como em certas concepções marxistas, nem unicamente veículos utilizados por grupos de interesse para avançar em suas posições, como na economia política neoclássica¹⁹. As ideias acabam por legitimar ou contestar as instituições existentes quando incorporadas na visão de mundo dos agentes. Em terceiro lugar, ideias não são um fator único e independente, pois estão relacionadas aos interesses, através de grupos que se identificam com a ideia, e com as instituições, através do papel constitutivo das mesmas. Por último, há a importância da agência humana nas escolhas determinantes das mudanças institucionais, pois o elemento da escolha ativa de atores chave, muitas vezes contrariando a ordem econômica “objetiva”, é essencial para entender o processo (CHANG; EVANS, 2000).

Por ser um tema complexo, envolvendo os diferentes e variados elementos já citados, as mudanças institucionais envolvem muitas controvérsias. A EPI mostra que há duas concepções em relação a essa questão que apontam para casos extremos e que não estão de acordo com o marco teórico até agora apresentado. A primeira é a suposição de que as instituições são perfeitamente maleáveis, sendo apenas preciso vontade política para realizar mudanças. A segunda concepção é de que as instituições têm raízes nas tradições de determinado povo, e de que estas tradições são instituições informais imutáveis, havendo, portanto, impossibilidade de realizar qualquer alteração no ambiente institucional por causa da raiz cultural do mesmo. A primeira é conhecida como *voluntarismo*, e a segunda, como *fatalismo*. Ambas são refutadas pela EPI (CHANG, 2011).

Quando se trata do voluntarismo, existem muitas razões para se acreditar que as instituições não podem ser alteradas simplesmente pela vontade dos agentes, de acordo com Chang (2011). Em primeiro lugar, partindo da existência do papel constitutivo, a trajetória criada pelas mudanças é de *path-dependence*, em que as instituições atuais são uma mistura

¹⁹ Na visão marxista apontada, as relações de produção determinam os interesses das diferentes classes. Na economia política neoclássica, os indivíduos perseguem unicamente os seus interesses, que são os interesses econômicos objetivos e que são considerados exógenos. Em nenhuma das duas concepções há espaço para as ideias e para o comportamento deliberado e intencional expresso pela agência humana, que também pode ser entendida como a práxis (CHANG; EVANS, 2000).

das escolhas deliberadas feitas pelos agentes do passado e das instituições que existiam anteriormente a estes agentes e que os formaram pelo menos parcialmente. Essa trajetória delimita as escolhas no futuro, seja pelo legado por ela deixado, seja pela necessidade de legitimidade das novas instituições a serem criadas, que precisam de aceitação pela visão de mundo dos agentes e precisam estar em ressonância com o ambiente institucional existente, incluindo instituições formais e informais.

Em segundo lugar, as instituições são criadas para serem estáveis. Instituições instáveis, que se desfazem quando minimamente contestadas pela visão de mundo de algum agente, apresentam pouca ou nenhuma utilidade. O grau de dificuldade que uma instituição apresenta para ser alterada depende, normalmente, da sua importância.²⁰ Isso significa que as instituições apresentam mecanismos contra a mudança.

Em terceiro lugar, como toda instituição está inserida em um ambiente institucional e se relaciona com outras instituições, há, por vezes, a necessidade de mudanças simultâneas. Muitas vezes, elas são necessárias para que a mudança institucional traga benefícios suficientes. A menos que as instituições de suporte estejam corretamente instaladas e funcionando em ressonância com a mudança institucional que se pretende empreender, a mudança pode não ter os efeitos esperados.

Em relação ao fatalismo, Chang (2007b, 2011) destaca que as instituições informais, que são os costumes e valores de uma sociedade, não explicam diretamente as instituições formais. A cultura (no sentido de tradições culturais), na visão fatalista, é considerada um elemento imutável que, juntamente com o clima, são responsáveis por formatos institucionais que levam a certos resultados econômicos.²¹ O problema desta visão está, em primeiro lugar, na ideia de que há culturas boas para o desenvolvimento e culturas ruins. Na verdade, há elementos em cada tradição que podem ser utilizados para apontar tanto características negativas para o desenvolvimento econômico como elementos que apontam para características positivas.²² Portanto, não se pode atribuir à tradição de uma sociedade o resultado econômico por ela obtido. Explicações desse tipo só podem ser aplicadas *ex post*, no

²⁰ Um exemplo típico é a maior dificuldade de aprovação de emendas constitucionais em relação à aprovação de projetos de lei mais simples (CHANG, 2011).

²¹ Exemplos são as ideias que o clima temperado nos Estados Unidos levou à formação de pequenas propriedades, aumentando a demanda por instituições democráticas e por educação, enquanto o clima tropical de outros países, principalmente da América Latina, levou à formação de latifúndios, tendo efeito oposto (CHANG, 2007b).

²² Um exemplo usado por Chang (2007b) é do Confucionismo. Se olharmos para a ênfase dada à educação, ao “mandato celestial” e à frugalidade, nossa avaliação será de que é uma boa cultura para o desenvolvimento econômico. Se olharmos para a natureza hierárquica, a inclinação para a burocracia e o desprezo por artesãos e mercadores, essa é uma cultura ruim para o desenvolvimento. Portanto, não há forma correta de classificar a cultura de uma sociedade.

caso em que a sociedade já tenha obtido sucesso ou fracasso, sendo a cultura utilizada como justificativa (CHANG, 2007b).

Em segundo lugar, há mais de uma tradição nas instituições de determinado país, pois os costumes, ou seja, as instituições informais, não são imutáveis no longo prazo.²³ Com o desenvolvimento econômico, as instituições tendem a se alterar, inclusive as instituições informais, e, se a cultura e as tradições se alteram, o determinismo cultural/institucional do fatalismo deixa de ser válido. Portanto, apesar de bastante estáveis no curto prazo, as tradições não o são ao longo do tempo.

Por fim, a existência de espaço para diferentes culturas e costumes em uma sociedade abre espaço para a agência humana, a partir do papel constitutivo das instituições e da internalização de ideias na visão de mundo dos agentes. Portanto, o que se mostra é que as instituições não são nem perfeitamente maleáveis, como afirma o voluntarismo, e nem completamente rígidas de acordo com tradições e costumes enraizados nas instituições, como no fatalismo. Na verdade, elas mudam ao longo do tempo num processo complexo, como já explicado, envolvendo as ideias, os interesses e as próprias instituições existentes, e devem apresentar legitimação pela sociedade, ou seja, devem estar de acordo com a visão de mundo dos agentes e em ressonância com as instituições formais e informais presentes no ambiente institucional.

Para entender ainda mais como o processo de mudanças institucionais pode ocorrer, Chang (2007b) faz a distinção entre imitação, adaptação e inovação institucional. Partindo do pressuposto de que as instituições podem ser consideradas “tecnologias de arranjos sociais”, a analogia com o processo de *catching-up* tecnológico para os países em desenvolvimento é válida e pode esclarecer elementos importantes das mudanças institucionais. Basicamente, o que se aponta aqui é que países em desenvolvimento têm a vantagem de poder aproveitar instituições e formatos institucionais já produzidos pelos países desenvolvidos sem arcar com o custo de produzi-los. No entanto, apesar dessa vantagem, a EPI destaca a importância dos elementos tácitos de um ambiente institucional para que a mudança alcance bons resultados: a inter-relação entre a instituição criada, com seu formato específico, e as instituições ditas de suporte, sendo estas formais ou informais.

²³ Os dois principais exemplos são a França, que apresenta uma tradição dirigista da economia, mas que foi altamente liberal entre a queda de Napoleão e a Segunda Guerra, e as descrições de preguiçosos e irracionais dadas por habitantes de países avançados aos alemães e japoneses antes destes atingirem alto grau de industrialização (CHANG, 2011). O primeiro exemplo mostra que pode existir mais de uma tradição na mesma sociedade, enquanto o segundo mostra que o desenvolvimento pode ser responsável pela mudança na cultura e, por consequência, nos estereótipos.

Quando se trata da imitação institucional, o que se percebe é que países em menor grau de desenvolvimento podem imitar instituições que foram criadas nos países mais desenvolvidos pagando um “preço” mais baixo (CHANG, 2007b). Um exemplo é o do banco central, que foi criado após uma série de crises financeiras nos países desenvolvidos e hoje é utilizado de forma disseminada por países em desenvolvimento. Hoje as condições materiais que os países em desenvolvimento desfrutam estão relacionadas à criação dessas instituições²⁴. No entanto, é importante destacar que a imitação institucional raramente é o suficiente para garantir o desenvolvimento econômico de uma nação. Isso se dá porque os resultados de uma instituição aplicada a um país não são os mesmos que os resultados de uma instituição idêntica aplicado a outro, pois a relação com o ambiente institucional é um elemento chave. Como já foi discutido, não há relação direta entre a forma da instituição e o seu impacto econômico e social.

Portanto, ao invés de se buscar a imitação, a adaptação institucional é uma alternativa. Algum grau de adaptação às condições locais torna-se necessário para superar os problemas de interação com o ambiente, incluindo as instituições informais de suporte. Um exemplo é o Japão, que, na metade do século XIX, buscou no mundo ocidental instituições que pudessem levar à industrialização do país, implementando as que mais se encaixassem nas condições locais e alterando as que não estivessem de acordo com essas mesmas condições (CHANG, 2007b).

No entanto, ainda analisando o caso japonês, percebe-se também que há uma gama de instituições que são únicas deste país, o que pode ser caracterizado como inovações institucionais. As inovações são responsáveis pelo sucesso econômico de muitos países, com exemplos como Estados Unidos, Alemanha e os países nórdicos (CHANG, 2007b). Cabe ressaltar que a inovação institucional, por ser criada no próprio ambiente institucional com o qual ela se relaciona, ou seja, com a cultura e com as demais instituições já existentes, provavelmente não sofrerá de problemas de incompatibilidade e, por isso, pode levar a bons resultados. Isso não significa, é claro, que qualquer instituição criada localmente apresente vantagens sobre instituições importadas ou adaptadas. O resultado gerado pela instituição é sempre produto de uma interação complexa.

Portanto, é necessário entender como se dá o processo de imitação, adaptação e inovação institucional, que tem grande importância para países em desenvolvimento, e qual a relação que se forma com o ambiente institucional já existente. Cabe lembrar ainda dois

²⁴ Outros exemplos constituem-se no sufrágio universal, nas leis de falência, na burocracia profissional, nas regulações e nas leis trabalhistas (CHANG, 2007b).

aspectos. Em primeiro lugar, dado o papel constitutivo das instituições, uma instituição imitada ou adaptada pode, com o tempo, apresentar mudanças na cultura dos agentes que com ela interagem, alterando as suas visões de mundo. Em segundo lugar, deve-se lembrar que, como visto anteriormente, essas imitações, adaptações ou inovações devem ser legitimadas pela visão de mundo dos agentes. A mudança institucional, portanto, não é um processo simples em que as instituições são perfeitamente maleáveis, e nem um processo impossível em que as instituições são imutáveis, mas um processo que depende da legitimidade da mudança perante os agentes.

Com último ponto a ser tratado sobre as causas e as formas das mudanças institucionais, há o que se pode chamar de consequências não-intencionadas e “perversões” institucionais. Estudando o caso da OMC, Chang e Evans (2000) identificam as consequências da criação desta instituição, apontando principalmente para as consequências inesperadas, para a forma como a instituição alterou a estratégia dos grupos de interesse e como surgiram interesses posteriormente à criação da instituição. Além disso, Chang (2011) mostra como as instituições podem sofrer de “perversão” institucional, que é quando atores escolhem usá-las para propósitos distintos dos originalmente intencionados. Essas consequências não-intencionadas ou “perversões” institucionais podem ser boas ou ruins, dependendo dos resultados a que levem (e também da visão de mundo de quem avalia tais resultados).

Quando ocorre uma mudança institucional, aqueles que a planejaram e promoveram não necessariamente têm certeza de quais as consequências que dela podem decorrer. Assumindo a racionalidade limitada (SIMON, 1959, 1986; CHANG; EVANS, 2000), há uma série de informações que os responsáveis pela mudança não obtém, além de ser difícil associar as escolhas a seus respectivos resultados. Portanto, é comum que haja consequências que não tenham sido previstas, passando despercebidas.

No entanto, quando há a mudança institucional, a forma dessa instituição ou o seu impacto na atividade econômica pode levar a mudanças nas estratégias e nos interesses dos agentes. A nova instituição pode mudar o ambiente e as relações institucionais de forma que grupos, por consequência, alterem as suas estratégias na obtenção de seus interesses. No caso da OMC, por exemplo, a criação da instituição foi responsável para que a mesma se tornasse alvo de grupos de interesse, que passaram a focar nela a sua energia política, redefinindo agendas e mudando suas visões de mundo (CHANG; EVANS, 2000). Além disso, a nova instituição, pelo papel constitutivo das instituições, pode alterar os interesses dos agentes e inclusive criar novos interesses, inexistentes anteriormente. Com a OMC, muitos grupos

redefinem o foco de suas ações para o nível global, devido à existência de uma instituição de governança nesse nível. Há a busca de apoio por outros países nas pautas desses grupos. Além disso, surgem interesses justamente pela criação da instituição, como de grupos que contestam as medidas por ela adotadas (CHANG; EVANS, 2000).

A “perversão” institucional, por sua vez, caracteriza a utilização de uma instituição de forma diferente do propósito inicial com que ela foi criada (CHANG, 2011, p.11). Essa perversão não é necessariamente um aspecto ruim e apresenta, na verdade, um modelo distinto de mudança institucional, pois representa uma mudança da forma de atuação da instituição sem que ela tenha que mudar o seu formato. Esse tipo de mudança só se explica através do conceito de agência humana, em que as escolhas dos agentes respondem à visão de mundo que os mesmos formam. A partir de determinadas ideias, esses agentes podem, de forma deliberada e intencional, alterar a atuação de uma instituição sem alterar a sua forma. Assim, pode-se dizer que, a partir da agência humana, uma instituição pode ter as funções que cumpre alteradas, sem mudar a sua forma, o que caracteriza um processo de “perversão institucional” se a nova função exercida não é uma função para cuja realização a instituição foi criada.

A existência desse processo também implica que as instituições não necessariamente necessitam de uma origem considerada “correta” para atuarem de forma a favorecer o desenvolvimento econômico. Exemplos são os sistemas eficientes de taxaço criados na Grã-Bretanha e na África do Sul, sendo o primeiro motivado pela expansão imperialista e pela repressão das classes mais baixas em nome da proteção à propriedade privada²⁵ e o segundo criado a partir do regime de apartheid²⁶. A “perversão institucional” mostra que, apesar disso, essas instituições podem ser utilizadas de maneira a favorecer o desenvolvimento econômico, cumprindo funções distintas daquelas para cujo cumprimento foram feitas inicialmente.

Estão colocados aqui os principais elementos apontados pela EPI como causadores das mudanças institucionais e as principais relações que se estabelecem nessas mudanças. Foram apresentadas duas abordagens para a explicação das mudanças institucionais: uma a partir da eficiência e outra a partir dos interesses. Ambas, ao final das contas, acabam por depender, devido à abordagem culturalista que empregamos, da agência humana e da visão de mundo dos agentes. Dependendo das ideias incorporadas nessas visões de mundo, os agentes legitimam ou contestam as instituições existentes.²⁷ Assim, buscou-se mostrar que as

²⁵ Ver O’Brien (2007).

²⁶ Ver John (2007).

²⁷ Portanto, a esfera política é essencial para entender as mudanças institucionais, e sua análise a partir da EPI é coerente com uma abordagem de caráter gramsciano (CHANG; EVANS, 2000).

instituições não são nem perfeitamente maleáveis, como no voluntarismo, e nem imutáveis como no fatalismo. Feito isso, foram explicados os conceitos de imitação, adaptação e inovação institucional no contexto de países em desenvolvimento, enfatizando a importância da interrelação entre novas instituições e o ambiente institucional, que contém as instituições de suporte, formais e informais, para a recém criada. Por fim, foram abordadas as consequências não-intencionadas da mudança institucional e a “perversão” institucional. Seria pretensioso assumir que esses tópicos esgotam o complexo tema da mudança institucional, mas já são capazes de prover uma base teórica para a compreensão de muitos fatos que envolvem os arranjos institucionais observados na realidade.

2.3 *O Mercado, o Estado e a Política na EPI*

A economia capitalista, para a EPI, é um sistema econômico composto de inúmeras instituições que apresentam diversas formas e funções. Como exemplos, há as firmas como instituições de produção, os mercados como instituições de trocas, os Estados como instituições políticas dos interesses coletivos, os sistemas financeiros como instituições de intermediação de recursos, além de instituições que representam os interesses de produtores, como associações, que representam o interesse de trabalhadores, como os sindicatos, e que representam o interesse dos consumidores. Portanto, há inúmeras e diferentes instituições que se inter-relacionam e são capazes de determinar a dinâmica do processo de acumulação capitalista. Além disso, muitas das instituições aqui citadas, como as firmas, o mercado e o Estado, apesar de poderem ser consideradas uma única instituição cada uma, dotadas de uma unidade, são, na verdade, compostas por inúmeras outras instituições, como enfatizado pela EPI (CHANG, 2004a).

Essa diversidade institucional, portanto, implica que há diferentes formas de capitalismo que podem existir nas diversas sociedades nacionais, que favorecem diferentes grupos e resolvem os problemas de produção e de alocação de diferentes formas. No final das contas, a EPI ressalta que o sistema econômico capitalista não é apenas um sistema de mercado, pois essa não é a única instituição que regula as questões econômicas da sociedade. Na verdade, o sistema econômico capitalista é dotado de uma variedade institucional que deve ser analisada no seu conjunto para determinar se a sociedade está se desenvolvendo economicamente ou não. O mercado aparece, na EPI, como apenas mais uma das diversas

instituições que são responsáveis pela alocação dos recursos, sendo também composto por diversas outras instituições.²⁸

No entanto, a instituição mercado apresenta um papel crucial nas trocas nas sociedades capitalistas atuais, sendo a sua descrição um elemento importante. O que se mostra é que, de acordo com as instituições que estão na base de determinado mercado, o que Chang (2002, 2004a) chama de “estruturas de direitos e obrigações”, um mercado pode se apresentar de forma totalmente distinta de outro, fazendo com que os resultados gerados também sejam distintos.

Em relação à ascensão do mercado como forma de organização social, Chang (2002, p. 112) coloca que

A grande verdade é que, no início *não* havia mercados. Os historiadores econômicos já nos mostraram reiteradamente que, a não ser no nível local (na satisfação de necessidades básicas) ou no nível internacional (no comércio de artigos de luxo), o mercado *não* era uma parte importante – e muito menos dominante – da vida econômica humana antes da ascensão do capitalismo.

A partir da obra de Polanyi (1957), aponta-se para o fato de que o surgimento dos mercados, historicamente, sempre esteve ligado à atuação deliberada do Estado na formação dessa instituição em níveis nacionais. Isso mostra que a intervenção estatal sempre foi decisiva para a formação de sistemas de mercado. Portanto, não há distinção alguma entre esta instituição e as demais, pois todas são produto da ação humana, muitas vezes criadas de forma deliberada. O mercado, na EPI, não é concebido como uma instituição natural, mas como produto das interações humanas, sendo alterada de acordo com a agência humana e com a visão de mundo dos agentes.²⁹ Portanto, é evidente que os mercados são todos politicamente construídos, seja na sua gênese, quando ações deliberadas dos atores são tomadas para a formação do mercado e definição de quem são os participantes, quais as formas de transação e quais produtos e serviços podem ser objeto de transação mercantil, seja na manutenção e alteração desses aspectos ao longo do tempo. Dessa forma, a EPI assume que o mercado e a

²⁸ Isso implica que problemas como de falha de mercado, que são apontados por outras correntes teóricas, não tem tanta importância na EPI, devido aos demais instrumentos de alocação existentes na economia capitalista. Para uma reflexão acerca da impossibilidade de se definir inequivocamente as falhas de mercado, ver CHANG (2002, 2004a).

²⁹ A EPI nega o pressuposto de “primazia do mercado” (CHANG, 2002, 2004a) presente nas abordagens neoclássicas, da Nova Economia Institucional (NEI), e da Teoria da Escolha Pública (TEP), em que o mercado é entendido como uma instituição natural e todas as demais instituições são instituições criadas pelos homens, que criam rigidez no mercado ou atuam para compensar as suas falhas. Ao contrário, o mercado também é produto da ação humana através da política. De acordo com CHANG (2002, p. 115), “Tal pressuposto afeta profundamente o próprio modo como entendemos a natureza e o desenvolvimento do mercado, assim como sua interrelação com o Estado e outras instituições. Enquanto não abandonarmos essa suposição e não desenvolvermos uma teoria que trate o mercado, o Estado e as demais instituições em pé de igualdade, nossa compreensão do papel do Estado permanecerá gravemente incompleta e tendenciosa”.

política estão inevitavelmente atrelados, o que implica que nenhum mercado pode ser livre da política (CHANG, 2002).

Todo mercado apresenta instituições que lhe dão suporte, e elas são chamadas, na EPI de “estrutura de direito e obrigações”. Elas são a regulação do mercado, e dão o regramento de como ele deve funcionar, sendo compostas por instituições formais e também informais. Há quatro tipos de instituição de suporte que a teoria aponta: em primeiro lugar, há as instituições que regulam quem participa do mercado.³⁰ Em segundo lugar, há as instituições que regulam o que se pode transacionar, ou seja, o que é objeto legítimo de transação.³¹ Em terceiro lugar, há instituições que definem os direitos e obrigações de cada agente em cada área do mercado.³² Por último, há as instituições que regulam o processo de troca em si.³³

Todas as instituições que fazem parte da “estrutura de direitos e obrigações” de um mercado estão sujeitas à legitimação ou contestação dos agentes, de acordo com a visão de mundo de cada um, que se forma através das ideias e do papel constitutivo das instituições. Por exemplo, o salário mínimo e as leis trabalhistas podem ser considerados direitos essenciais dos trabalhadores e, portanto, instituições legítimas e importantes para a sociedade, ou podem ser considerados “barreiras no mercado de trabalho”, gerando ineficiência, sendo essas instituições contestadas.³⁴ Outro exemplo é a inexistência de legitimidade do trabalho infantil, que, mesmo sendo considerada uma restrição de mercado, não é um aspecto legítimo

³⁰ CHANG (2002, p. 121) apresenta como exemplo o fato de que “leis podem estipular que certos tipos de indivíduos (por exemplo, os escravos ou os estrangeiros) estão proibidos de ter propriedade. As leis bancárias ou de pensão podem limitar a quantidade de ativos possuídos pelos bancos ou fundos de pensão e, assim, restringir a quantidade de mercados de ativos em que eles estão autorizados a ingressar.” Além disso, destacam-se as normas dos sindicatos e das associações profissionais e também convenções sociais quanto à casta, ao gênero e à etnia.

³¹ Chang (2002, p. 122) mostra que, em certos países, há proibição do comércio de drogas que causam dependência, publicações “indecentes”, órgãos humanos ou armas de fogo. Além disso, a legislação muitas vezes estipula que o trabalho escravo, o trabalho infantil e o trabalho de imigrantes ilegais não são objeto legítimo de transação.

³² Chang (2002, p. 122) exemplifica estas instituições com leis de zoneamento e regulações ambientais, relativas à poluição e barulho, e de incêndio para que se exerça os direitos de propriedade do solo. Além disso, há regras quanto à qualidade do produto ou quanto a procedimentos corretos na produção para que o mesmo seja transacionado em determinados mercados.

³³ Exemplos são “normas relativas à fraude, à violação dos contratos, à negligência, à falência e a outras perturbações do processo de troca e que contam com o apoio da polícia, do sistema judiciário e de outras instituições jurídicas. As leis do consumidor e da responsabilidade são outros exemplos de regras que estipulam quando e como os compradores de produtos insatisfatórios ou defeituosos podem anular o ato de aquisição e/ou exigir uma compensação dos vendedores” (CHANG, 2002, p.122).

³⁴ Chang (2002) aponta para o curioso e contraditório fato de que muitas vezes os que contestam altos padrões de instituições trabalhistas como sendo ineficiências de mercado não o fazem em relação a controles de imigração, que teriam o mesmo efeito. Essa atitude contraditória só é possível porque esses economistas aceitam que os cidadãos de determinado país tenham o direito de ditar os termos da participação de estrangeiros no mercado de trabalho nacional, enquanto rejeitam o direito desses mesmos cidadãos de contestarem o direito dos empregadores de oferecer o salário e as condições de trabalho que estes últimos acham justas. Isso aponta novamente para a visão de mundo como aspecto crucial do posicionamento político dos agentes perante as instituições.

de debate devido às noções de direitos humanos que fazem parte da visão de mundo dos agentes. A regulação ambiental é outro exemplo apontado por Chang (2002), em que é considerada por alguns uma intromissão nos negócios e nos interesses individuais, enquanto para outros é essencial para a manutenção da qualidade ambiental necessária à vida humana. Basicamente, os agentes legitimam ou contestam as instituições a partir das suas visões de mundo, e isso leva a embates políticos. Portanto, a política apresenta caráter central na EPI, e o mercado está inextricavelmente com ela relacionado.

A relação direta entre política e mercado leva ao fato de que não há nenhum preço que esteja livre da política (CHANG, 2002, p. 117). Dois preços cruciais são os salários e as taxas de juros, que afetam todos os setores de uma forma ou outra. No caso dos salários, não é só a instituição do salário mínimo que os afeta, mas também as regulamentações das atividades sindicais, padrões de trabalho e direitos previdenciários. No caso das taxas de juros, mesmo quando há um banco central “politicamente independente”, há outras forças políticas que o influenciam, como, por exemplo, a estrutura da dívida pública ou o a relação entre soberania política e autonomia de política monetária, como se tem colocado na União Europeia (CHANG, 2002).

O que se deriva destas colocações é o fato de que qualquer mercado está permeado pelas relações políticas e a consideração das “estruturas de direitos e obrigações” aproxima a teoria que busca explicar o mercado a partir da EPI com a realidade, pois considera todos os elementos institucionais que dele fazem parte e as relações desses elementos com os agentes. O mercado, portanto, é uma construção política. Consequentemente, todos os preços e resultados econômicos gerados por ele são influenciados por questões políticas. Por estar permeado por estas relações, não há uma forma correta de determinar qual é o nível de atuação correto que o Estado pode ter sobre determinado mercado. Não se pode delimitar o espaço entre uma instituição e outra, pois tudo depende da legitimidade atribuída às “estruturas de direitos e obrigações”, que devem ser asseguradas pelo Estado.

O Estado, por sua vez, é outra instituição que é composta por diferentes instituições, com diferentes funções e formas dentro da esfera estatal e que estão inter-relacionadas. Na EPI, a ênfase quando o tema é o Estado está na complexidade das motivações humanas dentro da esfera pública (CHANG, 2002). Essas motivações são multifacetadas, indo desde comportamentos baseados no auto-interesse até comportamentos não-egoístas, como baseados em grupos, em ideologias e em juízos de valor. A esfera pública é um ambiente de análise interessante, pois os indivíduos que nela se inserem muitas vezes apresentam comprometimento com valores não-egoístas, como a reforma social, a lealdade partidária e o

nacionalismo (CHANG, 2002). Pelo papel constitutivo das instituições, os agentes da esfera pública também têm suas motivações moldadas pelo ambiente institucional no qual se inserem, enquanto as alteram através de suas ideias e visões de mundo. Muitos dos valores internalizados pelas instituições do Estado são valores de compromisso com questões públicas, que podem influenciar e moldar a motivação dos agentes (CHANG, 2002).

Entre diferentes sociedades, as diferentes instituições informais podem levar a diferentes resultados os mesmos arranjos institucionais, e o mesmo vale para a esfera pública. De acordo com Chang (2002), as instituições envolvendo sanções e recompensas levam à “atrofia da motivação intrínseca”, em que o comportamento dos agentes públicos é “moralmente correto” por ser monitorado, mas a motivação para que se comportem dessa maneira é menor. Portanto, o padrão comportamental pode ser melhorado de forma mais eficiente através do enfoque nas motivações. Motivações distintas devido às instituições informais de uma sociedade explicam o porquê de sociedades com o mesmo arranjo institucional apresentarem resultados distintos quanto ao comportamento dos agentes públicos. Essas motivações podem ser alteradas de forma direta, através das ideias e da ideologia, ou de forma indireta a partir da mudança das instituições e do seu papel constitutivo na motivação dos agentes.

A grande questão é entender o fato de que as motivações dos agentes não são fatores exógenos, mas se formam de acordo com o ambiente institucional no qual eles atuam, principalmente em relação à cultura e as ideias que acabam por formar as suas visões de mundo (CHANG, 2002). Com visões de mundo distintas, os agentes apresentam diferentes opiniões acerca das instituições sob as quais se encontram, legitimando a existência de algumas e contestando a de outras. Essas diferentes visões caracterizam os embates políticos que são essenciais na mudança institucional. Portanto, a política é uma variável central para a EPI, pois é a partir dessas diferentes visões de mundo, que legitimam ou contestam a atuação de cada instituição, que surge a agência humana, o comportamento deliberado e intencionado que altera a trajetória institucional de uma sociedade.

Portanto, a política, pela sua importância, merece ser analisada. Como já colocado, nenhum mercado está livre da política, pois é em bases políticas que se encontram as “estruturas de direitos e obrigações” que o sustentam. Da mesma forma, os limites da atuação do Estado no mercado dependem da legitimidade das ações por este tomadas, não havendo uma forma correta de delimitar até onde ele atua (CHANG, 2002).

O papel constitutivo das instituições também atua sobre a política, ao influenciar as motivações dos agentes e os seus interesses, alterando as suas visões de mundo. Isso significa

que as instituições formais e formais, com todas as suas características, influenciam a atuação política. Exemplos de instituições que atuam dessa forma são as regras eleitorais, regras regulando o comportamento de figuras públicas e regras na formação de agendas de votação em comitês parlamentares (CHANG, 2002). Há três mecanismos envolvidos no processo constitutivo das instituições.

O primeiro é o fato das instituições influenciarem a própria percepção dos indivíduos quanto aos seus interesses. Sociedades onde os partidos apresentam maior ligação com determinados grupos, por exemplo, podem levar ao fato de que, na votação, agentes escolham votar conforme as “linhas de classe”. O segundo é a influência das instituições sobre aquilo que é alvo legítimo de ação política. Em sociedades em que o trabalho infantil não é considerado questão legítima de defesa política, os agentes, mesmo que se favorecessem materialmente do trabalho infantil, não cogitariam defender a sua utilização. Isso ocorreria não só pelo medo das sanções, mas principalmente pelo fato de que não se cogita que esse seja um elemento legítimo de disputa política. O terceiro mecanismo é a percepção de quais tipos de atuação política são legítimos. Se um tipo de atuação política é considerado “desagradável” ou “desnecessário” pela cultura de uma sociedade, os agentes tenderão a preterir-lo em relação a outras formas de atuação.

Portanto, o papel constitutivo das instituições também é fundamental para a própria estratégia de atuação política dos grupos. Na EPI, a centralidade da política se explica porque os agentes legitimam ou contestam as “estruturas de direitos e obrigações” atreladas aos mercados. Dessa forma, influenciam os preços e os resultados econômicos obtidos. O Estado é responsável por lidar com essas mudanças nas “estruturas de direitos e obrigações”. Além disso, as instituições públicas do Estado, pelo papel constitutivo das instituições, acabam por moldar as motivações da atuação dos agentes públicos.

Como último aspecto, a EPI aponta para a importância dos detalhes técnicos no processo de criação institucional. Embora nenhuma instituição esteja livre da política, já que as instituições são definidas de acordo com as “estruturas de direitos e obrigações”, isso não deve significar negligência dos elementos técnicos na criação da instituição (CHANG, 2007a). Em relação a esse ponto, a analogia feita por Chang (2007a) é a de uma família que chega ao consenso em relação a que tipo de casa quer construir em um terreno (política), mas não dispõe de bons arquitetos ou construtores (técnicos), podendo não conseguir construir uma boa casa que dure por bastante tempo.

2.4 A Relação entre as Instituições e o Desenvolvimento Econômico

A seguir, busca-se esclarecer a relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico segundo os pressupostos da EPI. Esta relação, assim como a maioria das demais já expostas, em nada tem de simples, linear ou estática. Conforme colocado por Chang (2011), a relação é justamente o oposto disso. Além do mais, como fator complicador, existe uma dupla causalidade, ou seja, tanto o desenvolvimento econômico altera as instituições como as instituições alteram o desenvolvimento econômico. Isso significa dizer que, na verdade, esses dois elementos estão fortemente conectados, apresentando trajetórias fortemente correlacionadas.

A primeira causalidade, e, segundo Chang (2011), a mais forte, é a que vai do desenvolvimento econômico para as instituições. A acumulação de capital e o aumento da renda da população geram as condições para que ocorram mudanças institucionais. A evidência histórica aponta que, em primeiro lugar, os países se desenvolveram para depois adquirirem as instituições que possuem hoje.³⁵ Isso ocorre por três motivos.

O primeiro é o aumento da demanda por instituições de maior qualidade, que apresentem maior transparência e *accountability*, por exemplo (CHANG, 2011). O segundo é o fato de que a maior riqueza torna as instituições de melhor qualidade mais acessíveis, pois há custos de gestão e de recursos associados a melhores instituições, como, por exemplo, o emprego da força de trabalho (CHANG, 2011). O terceiro motivo é a demanda por novas instituições dos novos agentes que surgem na sociedade a partir do desenvolvimento econômico (CHANG, 2011). Exemplos são o desenvolvimento das instituições bancárias com a ascensão da classe capitalista no século XVIII e a criação do Estado de bem-estar social e as leis trabalhistas a partir do aumento do contingente populacional pertencente à classe trabalhadora. Com o desenvolvimento econômico, a diferenciação de classes leva a novas demandas, pressionando o processo de mudança institucional (CHANG, 2011).

Cabe ressaltar que os processos de imitação e adaptação institucional dificultam a análise da relação entre o desenvolvimento econômico e as instituições. Como explicado anteriormente, estes instrumentos de mudança institucional são utilizados pelos países em menor grau de desenvolvimento para aproveitar a criação de instituições nos países mais desenvolvidos a um menor custo. Por isso, quando uma instituição é criada em um país desenvolvido, torna-se difícil diferenciar as mudanças institucionais que ocorram em países

³⁵ Em *Chutando a Escada* (CHANG, 2004b), o capítulo 3 mostra justamente que as instituições existentes nos países atualmente desenvolvidos quando estes iniciaram o processo de desenvolvimento em nada eram parecidas com as suas instituições atuais. Isto leva a crer que, a partir da evidência histórica, a causalidade mais forte entre instituições e desenvolvimento é a que se inicia com o segundo.

em desenvolvimento, pois podem ser causadas tanto pelo desenvolvimento econômico como pela imitação e adaptação (CHANG, 2011).

A segunda relação causal é a que vai da mudança institucional para o desenvolvimento econômico. Ela apresenta três características específicas que dificultam muito a proposição de relações gerais: complexidade, dinamismo e não-linearidade. Essas três características são explicadas a seguir.

A relação entre instituições e desenvolvimento econômico, em primeiro lugar, pode ser considerada complexa porque não há uma forma de instituição que garanta qualquer resultado (CHANG, 2011). Ele depende das suas inter-relações com o ambiente institucional, composto tanto pelas demais instituições formais de suporte, como pelas instituições informais. Assim, há razões para se acreditar que há mais de um formato eficiente de instituição que se encaixe no ambiente institucional. Um exemplo são os direitos de propriedade, que podem apresentar os mais variados formatos, sendo a sua eficiência dependente das instituições com que se relaciona.³⁶ Há casos, também, em que as instituições informais, a cultura da sociedade, impedem que o resultado de determinada instituição seja satisfatório.

Em segundo lugar, pode-se afirmar que a relação entre instituições e desenvolvimento econômico é complexa porque existe dificuldade em definir se uma instituição apresenta bons ou maus resultados (CHANG, 2011). Um exemplo claro é o do próprio mercado. Um mercado oligopolizado, por exemplo, pode ser considerado como uma falha de mercado que gera ineficiências, ou como um mercado concorrencial em que empresas apresentam concorrência por inovação, gerando ganhos econômicos. Outro exemplo está na ideia da indústria infante, em que mercados protegidos apresentam maiores ganhos no longo prazo devido à capacidade de desenvolver uma indústria competitiva em âmbito internacional (CHANG, 2002a, 2011). Portanto, a própria definição do melhor mercado depende de uma concepção prévia sobre qual é o mercado ideal.

As relações entre as instituições e o desenvolvimento econômico podem ser consideradas dinâmicas, pois uma mesma instituição pode apresentar resultados divergentes ao longo do tempo. Uma instituição que favorece o desenvolvimento no curto prazo pode tornar-se um fardo no longo prazo, sendo incapaz de lidar com as dificuldades de sistemas econômicos mais complexos. Um exemplo está na utilização de trabalho infantil. No curto

³⁶ As formas de direitos de propriedade vão além dos formatos usualmente considerados (privados, estatais ou acesso aberto), existindo também direitos de propriedade comunal, em que há regras de utilização da propriedade, além de formas híbridas, como as cooperativas agrícolas. Além disso, há teoria e evidência para sustentar superioridade de posses estatais ou comunais (CHANG, 2011).

prazo, firmas individuais poderiam se beneficiar da utilização de trabalho infantil, mas, no longo prazo, isso reduziria a qualidade da força de trabalho. Portanto, a regulação do trabalho infantil não é só um elemento contestado politicamente pelos agentes, mas também benéfico para as firmas no longo prazo (CHANG, 2011).

As relações entre as instituições e o desenvolvimento econômico podem ser consideradas não-lineares porque uma mesma instituição que apresenta bons resultados, quando aprofundada, ou seja, utilizada de forma mais intensa, não necessariamente apresentará melhores resultados. O efeito pode ser exatamente o oposto. Esse fenômeno é chamado por Chang (2007a) de “overdose institucional”. Um exemplo claro são as instituições de propriedade intelectual. Enquanto algum grau de proteção à propriedade intelectual pode fomentar a inovação, garantindo os rendimentos dos investimentos em pesquisa, uma proteção excessiva pode impossibilitar a difusão tecnológica e levar à estagnação, com a manutenção por um longo período do lucro extraordinário obtido no setor que realizou a inovação (CHANG, 2011). Em último caso, a tecnologia criada pode se tornar obsoleta, porém ainda lucrativa.

Portanto, o que se observa a partir da análise dessa segunda linha de causalidade é que as instituições são complexas, dinâmicas e não-lineares. Isso implica que uma mesma instituição, utilizada na mesma “dose”, porém em países diferentes pode ser bom para uma sociedade e ruim para a outra devido às inter-relações no ambiente institucional. Significa também que, em um mesmo país e na mesma “dose”, uma mesma instituição pode trazer resultados distintos ao longo do tempo, pois as instituições apresentam resultados dinâmicos. Além disso, em um mesmo país, uma instituição aplicada em maior ou menor dose pode ter resultados piores ou melhores, respectivamente, pois as instituições apresentam resultados de forma não-linear (CHANG, 2011). Basicamente, estas são as colocações teóricas da EPI que explicam o grau de complexidade existente na relação causal direta entre instituições e desenvolvimento econômico, levando a crer que a explicação do movimento conjunto desses elementos é mais forte pelo lado do desenvolvimento econômico do que pelo outro lado.

2.5 Metodologia de análise das Instituições

Dadas as relações apresentadas entre o desenvolvimento econômico e as instituições, Chang (2011; 2004b) afirma que o melhor método para analisá-las é através da narrativa histórica, pois é necessário contextualizar o ambiente institucional qualitativamente e, ao mesmo tempo, certificar-se de que a experiência histórica não contradiga a teoria formulada. A especificação de mudanças qualitativas da estrutura institucional, que acontecem no

decorrer da história, e das relações que se estabelecem entre as diferentes instituições só podem ser contempladas a partir dessa abordagem. Sobre a análise histórica, Chang afirma o seguinte:

Essa análise, quando feita adequadamente, não se restringe a compilar e catalogar os fatos históricos na esperança de que isso venha a gerar naturalmente um modelo. Pelo contrário, exige uma busca persistente de modelos históricos, a construção de teorias que os expliquem e a aplicação dessas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstanciais alterações tecnológicas, institucionais e políticas. Tal abordagem, que é concreta e indutiva, contrasta muito com o atualmente prevalecente enfoque neoclássico fundamentado em métodos abstratos e dedutivos. (CHANG, 2004b, p. 18).

Por se tratar de um conjunto de instituições formais e informais, os arranjos institucionais apresentam alguns problemas quando se pretende utilizar métodos distintos do histórico, como, por exemplo, análises puramente quantitativas. Os três principais problemas levantados por Chang são o problema da mensuração, o problema da agregação e o problema da comparação.

O problema da mensuração consiste na dificuldade de se mensurar as instituições. Elas são qualitativamente diferentes umas das outras, inexistindo um denominador comum que possa ser usado para quantificá-las. Isso leva, inevitavelmente, a julgamentos subjetivos em relação à instituição, de acordo com a visão de mundo dos que a estão avaliando. Chang, tratando desse problema, afirma que

Pela sua própria natureza, a qualidade de uma instituição é muito difícil, se não impossível, de quantificar, ao contrário das muitas variáveis de “políticas”, como a taxa tarifária e a taxa de inflação. Então, qualidades institucionais são recorrentemente medidas por índices baseados em julgamentos qualitativos (CHANG, 2011, p. 12. Tradução nossa).

Um exemplo são os índices formados a partir de questionários aplicados a empreendedores ou acadêmicos especializados. Se a situação econômica é positiva e há otimismo, os empreendedores podem avaliar positivamente a estrutura institucional em que se encontram. No entanto, se a situação se torna ruim e a causa é atribuída às instituições, elas passam a ser avaliadas de forma negativa devido somente à mudança de expectativa dos empresários (CHANG, 2011, p. 12). Além disso, organizações responsáveis pela construção desses índices apresentam critérios sobre quais instituições são boas e quais são ruins *a priori*, e que nem sempre (ou quase nunca) são consensuais devido às diferentes visões de mundo dos agentes. Isso as leva a mensurar de forma positiva aquelas que estão de acordo com seus critérios e de forma negativa as que não estão, o que significa que os dados desse tipo são, normalmente, viesados na sua fonte.

Ainda em relação ao problema de mensuração, as mesmas instituições são avaliadas por critérios que misturam formas e funções (CHANG, 2011, p.13). Como já visto, não se pode atribuir qualquer resultado a uma instituição garantindo uma forma institucional específica. Da mesma maneira, há várias funções importantes para o desenvolvimento econômico que uma mesma instituição pode cumprir. A mistura desses dois aspectos torna os índices menos confiáveis, pois não faz sentido misturar essas características distintas. Outro argumento que sustenta o problema é o fato de muitas instituições serem, na verdade, composições conceituais, feitas de várias outras instituições concretas.³⁷

O problema da agregação está no fato de que, feita a mensuração (o que já é algo extremamente complexo), deve-se somar as diferentes instituições, que são qualitativamente diferentes (CHANG; 2011). O índice resultante, ao juntar essas diferenças, torna-se um valor incapaz de exemplificar corretamente a situação institucional que se quer expressar. Além disso, há a soma de valores atribuídos à forma de uma instituição com valores atribuídos a funções de outras, o que torna a interpretação do índice extremamente difícil.

O último problema, da comparação, é o de que, mesmo que seja feita uma mensuração razoável das instituições e que seja feita uma agregação dessas medidas em um único valor, esses índices não são comparáveis entre diferentes sociedades (CHANG, 2011, p. 14), pois as relações que acontecem no ambiente institucional de um país são qualitativamente diferentes das que ocorrem em outro. Elas envolvem instituições informais, relacionadas à cultura, que tornam diferentes as dinâmicas institucionais entre as sociedades. Esse problema é colocado por Chang como o problema da amostra heterogênea, que é comum em estudos com dados em painel, comparando diferentes países. Para ele, caso se quisesse utilizar métodos quantitativos para analisar as instituições (apesar dos problemas apontados), seria mais correta a utilização de séries temporais para cada país. No entanto, os dados deveriam estar acompanhados de descrições históricas sobre as mudanças institucionais que ocorrem na sociedade em questão e os aspectos políticos essenciais para o entendimento dessas mudanças, contemplando os conceitos de agência humana e o papel constitutivo das instituições, juntamente com as ideias, na formação da visão de mundo dos agentes.

³⁷ Um exemplo dado por CHANG (2011, p.13) está no sistema de direito de propriedade, que é composto por leis da terra, leis de planejamento urbano, leis de contratos, leis de falência e leis de direitos de propriedade intelectual.

2.6 *A EPI como uma base teórica para a análise empírica*

Os elementos descritos pela Economia Política Institucionalista para explicar as relações entre instituições, política e desenvolvimento econômico, explicados nesta seção, servem como uma boa base para a análise empírica. Utilizando a metodologia proposta pela EPI para analisar as instituições, o que se buscará nas próximas seções é a conexão entre os elementos teóricos e gerais advindos da teoria com a realidade da política fiscal brasileira pós-Plano Real, buscando uma alternativa de interpretação sustentada pela análise histórica.

O que se pretende fazer nos capítulos seguintes é uma discussão acerca das principais instituições fiscais que influenciam os resultados do governo no período, descrevendo historicamente a sua criação e encontrando os elementos propostos pela EPI na sua dinâmica. Apesar da dificuldade de tal tarefa, pois o ambiente institucional que responde pela política fiscal do setor público consolidado é extremamente vasto, buscar-se-á, de forma ampla, analisar apenas as instituições julgadas mais relevantes para o período, sendo a EPI o marco teórico básico de tal análise.

3 A Constituição Federal de 1988, o sistema tributário e o federalismo: consolidação da cidadania e seus desdobramentos no âmbito fiscal e na sociedade

“Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.”

*- Ulysses Guimarães
(Discurso de promulgação da Constituição Federal de 1988)*

O capítulo a seguir busca, a partir da síntese teórica desenvolvida no capítulo anterior, analisar três instituições fiscais específicas: a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional e o federalismo fiscal. Essas instituições foram escolhidas e agrupadas em um capítulo devido às suas inter-relações. O sistema tributário é definido a partir do texto constitucional, sendo reflexo, portanto, das motivações e dos elementos incorporados à Constituição. Da mesma forma, o sistema tributário acaba por definir a competência tributária entre os entes da federação, enquanto as competências de gastos e as partilhas das receitas são definidas na Constituição. Torna-se, portanto, imprescindível a análise conjunta dessas instituições, uma vez que elas se apresentam de modo articulado.

A análise das instituições realizada neste capítulo, assim como no próximo, segue os elementos da EPI apontados anteriormente. Isso significa que há enfoque no papel constitutivo das instituições na motivação dos agentes e nas suas visões de mundo, há a importância dos agentes na agência humana, com escolhas deliberadas que apresentam um propósito definido, e há o papel das ideias, ideologias e valores como elementos centrais para se entender a contestação ou legitimação de determinado aspecto da realidade pelos agentes. Os aspectos básicos da EPI se mostram presentes nas mudanças institucionais aqui analisadas, sendo tais elementos perceptíveis quando se analisa a trajetória histórica que as instituições percorrem. Espera-se mostrar neste capítulo, e também no próximo, a validade da teoria apresentada anteriormente para a explicação desses fenômenos.

É importante ressaltar que, para o entendimento claro e preciso de algumas dessas instituições, a análise aqui apresentada extrapola o período de análise do trabalho (1995-2010). Assim, para entender como essas instituições afetam a política fiscal do período pós-Plano Real, é necessário retroceder e entender as origens da estrutura institucional devido às relações de *path-dependence* características das instituições. Feita a caracterização dessas instituições e das mudanças institucionais nelas realizadas, o passo seguinte é entender a

interação do ambiente institucional, identificando inter-relações que se colocam e que acabam por definir os resultados econômicos obtidos em certo período.

O capítulo se estrutura da seguinte forma: inicialmente, far-se-á a discussão acerca da Constituição Federal de 1988, mostrando o ambiente em que a mesma foi escrita, as ideias e os valores que ela buscou incorporar, e os resultados posteriores do texto para a política fiscal. Em seguida, uma análise semelhante será feita para o sistema tributário, retomando os aspectos essenciais da Constituição que o influenciam, a descrição histórica das mudanças ocorridas nesta instituição, e a forma que a mesma toma no período pós-Plano Real. Posteriormente, uma análise do federalismo fiscal será realizada a partir do exposto na análise das duas instituições anteriores, apresentando as mudanças ocorridas nos elementos próprios da relação entre a União e as esferas subnacionais e também um panorama do federalismo fiscal no período entre 1995 e 2010. Por fim, há uma rápida recapitulação da discussão.

3.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 é um marco na história brasileira por representar, em primeiro lugar, a redemocratização do país após um regime militar repressivo e, em segundo lugar, por reconstruir e consolidar a cidadania. Neste sentido, ela pode ser entendida como resultado da luta e da busca por uma sociedade mais justa (AMORIM, 2009). Nos termos da EPI, a Constituição é a consolidação das estruturas de direitos e obrigações legitimadas em uma sociedade, sendo uma instituição estável, com instrumentos que dificultam a sua mudança.³⁸ Portanto, o texto constitucional incorpora os valores considerados basilares para uma sociedade, moldando a visão de mundo dos cidadãos, e tem enorme importância nacional.

Inevitavelmente, as mudanças institucionais decorrentes do texto constitucional devem afetar a política fiscal, pois o Estado deve arcar com as obrigações a ele estipuladas. Essas obrigações são muitas, pois estão relacionadas com os gastos e também com a competência tributária perante os entes da sociedade. Assim, é imprescindível o entendimento dessa instituição para que se possa avaliar a política fiscal pós-Plano Real. O primeiro passo é entender quais são os ideais e valores que estão incorporados nessa instituição e como eles afetam o texto constitucional.

³⁸ A Constituição pode ser alterada através de Emendas Constitucionais conforme o exposto no seu art. 60. Para a aprovação de Emendas Constitucionais, é necessário que 3/5 do Congresso em termos absolutos esteja de acordo, sendo realizada votação em dois turnos.

3.1.1 A consolidação da Cidadania no Brasil

A ideia de cidadania, de acordo com Amorim (2009) é uma construção histórica. Como já dito, a Constituição Federal de 1988 (CF 88) representou a consolidação desse valor na sociedade brasileira, constituindo um momento único na história nacional. A cidadania pode ser entendida como a soma de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais conquistados pelos membros de uma determinada sociedade. Esses ideais não nascem naturalmente, mas sim a partir das lutas pela obtenção e consolidação de direitos e obrigações. Sua primeira aparição está relacionada com as transformações da sociedade europeia desde o fim do feudalismo.

Inicialmente, há uma busca pela consolidação dos direitos civis. Esses direitos, quando consolidados formalmente (adquirindo características de uma instituição formal), apresentam a função de garantia à vida, à liberdade e ao fim do arbítrio mandatário sobre os indivíduos (AMORIM, 2009). Na sociedade europeia, tais direitos nascem com a ascensão da burguesia, como força revolucionária contra o absolutismo.³⁹ No entanto, apesar dos direitos civis representarem avanço, os direitos políticos permanecem concentrados no rei. A segunda fase da conquista para a construção da sociedade burguesa moderna foi, então, a conquista dos direitos políticos, cuja função é garantir a igualdade dos homens perante a lei, a proteção de todos pela mesma, e a faculdade dos homens em participar do governo de sua sociedade (AMORIM, 2009). Esses direitos surgem de forma revolucionária e consolidam o poder e a lógica da sociedade capitalista nas mãos da burguesia. Para Amorim (2009, p.11), “Agora o mérito e o valor de cada indivíduo deveria contar mais do que a cor, a origem e a nobiliarquia”.

No entanto, o crescimento das massas de trabalhadores e das classes médias fez com que esses novos grupos sociais se entendessem também com direitos políticos e civis, passando a contestar condições degradantes de trabalho, salários muito baixos, abandono dos impossibilitados e acidentados, e, principalmente, a pobreza e a miséria. Assim, as contestações ganham caráter de busca por uma nova categoria de direitos: os direitos sociais, cuja função é a distribuição dos frutos do progresso e da riqueza material (AMORIM, 2009). Assim, os direitos sociais ganham agenda, apresentando ganhos lentos na sociedade europeia⁴⁰ até a sua incorporação em uma instituição garantidora de tais anseios: o Estado de Bem-Estar

³⁹ De acordo com Amorim (2009), esses mesmo princípios, após serem utilizados como força revolucionária para derrubada da aristocracia, são instrumento de dominação para a consolidação da sociedade burguesa, passando a caracterizar uma ideologia conservadora.

⁴⁰ Exemplos são o surgimento de partidos trabalhistas e o crescimento do movimento de esquerda na Europa.

Social⁴¹. Com essa instituição, consolida-se na Europa a cidadania, contemplando direitos civis, políticos e sociais (AMORIM, 2009). Portanto, como analisado pela EPI, esses valores consolidados historicamente não só fazem parte da essência dessa nova instituição, como os agentes que vivem sob a mesma formam as suas visões de mundo de acordo com a sua característica constitutiva. Portanto, os membros da sociedade passam a entender a cidadania como um elemento legítimo, pois são culturalmente formados e socializados na vigência de um Estado de Bem-Estar Social.

No Brasil, por sua vez, a trajetória de consolidação da cidadania é distinta. Há uma inversão dos pólos lógico-históricos em relação à história europeia (AMORIM; 2009). Em relação aos direitos sociais, pode-se afirmar que, a partir de 1930, o governo de Getúlio Vargas já concede direitos trabalhistas à população que são considerados fundamentais até hoje.⁴² Portanto, não há uma trajetória clara de conquista de direitos como ocorreu na Europa, em que os membros da sociedade lutam primeiramente pela consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, mas sim um processo em que o Estado é percebido como a fonte de direitos e aspirações da sociedade (AMORIM, 2009). Esse processo pode ser entendido, em termos da EPI, como uma “atrofia da motivação intrínseca”, em que o arranjo institucional com um Estado que concede direitos à sociedade ao invés da conquista desses direitos pelas classes interessadas leva a uma carência de “educação social”, em que as classes trabalhadoras não são agentes conscientes de seus próprios direitos. Isso ocorre devido ao papel constitutivo das instituições, em que um Estado que concede direitos sociais acaba por moldar a visão de mundo e as motivações dos agentes. Outro elemento que aponta nesse sentido é o controle exercido pelo Estado sobre sindicatos e movimentos populares, espaços que podem ser entendidos como instituidores de uma *cidadania regulada* (AMORIM, 2009).

Em 1946, por sua vez, há o início da democracia formal no país, com a garantia de direitos civis e políticos. Esse período apresenta avanços nos direitos e aproximação ao conceito de cidadania que se consolidaria mais tarde com a CF 88, porém muito aquém da consolidação dos direitos sociais que se apresentaria nesta última. A consolidação das liberdades democráticas desse período é colocada por Oliveira (2010, p. 175) da seguinte forma:

Na campo político, a Constituição [de 1946] contemplou a criação de novas regras, visando ampliar o conceito de cidadania e moralizar o processo eleitoral, ao mesmo

⁴¹ Amorim (2009) afirma que a ascensão do Estado de Bem-Estar Social também esteve ligada à necessidade de reconstrução da Europa no pós-guerra sem o risco de espalhamento dos regimes socialistas advindos da União Soviética, pois houve a necessidade de impedir que a população que sofreu perdas na guerra aderisse ao discurso comunista.

⁴² Esses direitos são concedidos primordialmente às massas trabalhadoras urbanas.

tempo que, assegurando liberdade de organização partidária, garantiu a formação de partidos políticos de massa, de âmbito nacional, entre os quais se destacaram a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Comunista do Brasil, criado em 1922, sob a sigla PCB.

No entanto, após a crise de legitimidade do governo de João Goulart, com a busca pela realização de reformas de base e o aumento das tensões sociais, o golpe de 1964 instaurou o governo militar, que foi responsável pela repressão social, fazendo com que a cidadania brasileira fosse podada. Os direitos civis e políticos foram tolhidos, permanecendo os direitos sociais adquiridos nos anos 30, porém com a deterioração planejada do salário mínimo (AMORIM, 2009). Portanto, na prática, houve um grande retrocesso em relação à obtenção da cidadania como até aqui tratada. Ao final da década de 80, com os conhecidos problemas da inflação, a crise do Estado e as baixas taxas de crescimento, que levaram à falta de legitimidade do governo militar, há a volta do poder às mãos civis.

Assim, a Assembleia Nacional Constituinte é instaurada, o que culmina na promulgação de um texto constitucional que é capaz de incorporar os valores da cidadania, consolidando-os. Por isso, a CF 88 é também conhecida como a “Constituição cidadã”, conforme apelidada por Ulysses Guimarães em seu discurso de promulgação da Carta.

3.1.2 A Assembleia Nacional Constituinte

A Assembleia se instaura logo após um regime militar de 21 anos, opressivo e autoritário, o que leva a crer que o teor da carta constitucional deve ser democrático e descentralizador devido à contestação das estruturas políticas anteriores (SAMPAIO, 2009). No entanto, esse ambiente político do período em que foi instalada a assembleia constituinte não é o único fator que explica o resultado do texto constitucional, porque dentro do resultado democrático e descentralizador que deveria resultar da constituinte, há uma infinidade de variações no que tange aos direitos sociais⁴³. As correlações de forças que estabeleceram dentro da assembleia, o seu formato institucional e a interrelação que ela estabelece com outras instituições também são fatores relevantes para explicar os resultados por ela produzidos (SAMPAIO, 2009). Assim, para entender como as estruturas de direitos e obrigações se consolidaram no texto constitucional, é necessário entender como se deu o arranjo entre as diferentes visões de mundo dos agentes durante o processo constituinte. A EPI apresenta uma base teórica coerente para a explicação das mudanças institucionais que ocorrem dentro da mesma, entendendo o jogo político a ela associado.

O elemento principal apontado por Sampaio (2009) para que o conteúdo do texto constitucional tenha consolidado e legitimado tantos ganhos em termos sociais está no que, na EPI, entende-se como “consequência não-intencionada”: a presença em massa de organizações populares durante o processo constituinte. Esses novos atores, ao ingressarem na arena política, alteraram as relações de poder e, através da ampla participação popular, consolidaram estruturas de direitos e obrigações que garantiram uma série de ganhos na esfera social.⁴⁴

As discussões iniciais acerca do processo dividiam as opiniões entre uma constituinte exclusiva, que atuaria como um órgão soberano acima dos demais poderes e inclusive acima da Constituição militar vigente, e uma constituinte congressional, que seria realizada sob os termos do Congresso Nacional. A grande discussão, nesse sentido, foi o grau de autonomia da Assembleia Constituinte, estando ela acima ou abaixo da constituição vigente (SAMPAIO, 2009). A decisão foi por uma Constituinte congressional, que teve amplo apoio da base do governo sob a justificativa de que a abertura era um processo recente que não estava consolidado, levando a radicalização a um novo golpe.

O processo constituinte, no formato congressional, instalou-se em fevereiro de 1987. Foi aprovada uma forma de geração do congresso constituinte até então inédita para a elaboração do texto, sendo o procedimento de redação da Constituição dividido em três etapas. A primeira etapa consistia em 24 subcomissões redigindo separadamente as partes do futuro texto da constituição. A segunda etapa seria organizada por oito comissões temáticas que seriam responsáveis por juntar os trabalhos das subcomissões e elaborar um anteprojeto dos capítulos constitucionais. Por último, haveria uma Comissão de Sistematização com 53 membros que buscava harmonizar os trabalhos e prepararia o texto para votação pelo Plenário com 559 constituintes (SAMPAIO, 2009).

O arranjo institucional que permitiu o ingresso das entidades da sociedade civil no processo concentrou-se na primeira etapa, em que foi aprovada uma norma que possibilitava a realização de audiências públicas. Nessas audiências, membros da sociedade e pessoas com notório saber sobre os temas debatidos eram ouvidas e levadas em consideração na elaboração do texto. Além disso, existia a possibilidade de elaboração de emendas populares, que seriam apresentadas por entidades da sociedade civil e deveriam estar acompanhadas de um mínimo

⁴³ Sampaio (2009) mostra que essa nova democracia poderia se mostrar limitada, protegendo os interesses do poder da burguesia e sem ameaçar a consolidação dos seus ganhos.

⁴⁴ No entanto, por se tratar de um processo de correlação de forças, Sampaio (2009) afirma que a Constituição de 1988 é ambígua por “reforçar a ordem burguesa”, garantindo direitos de propriedade, a livre iniciativa, a herança

de 30 mil assinaturas. A assembleia deveria apreciar tais emendas, enquanto poderia haver uma defesa das mesmas em plenário (SAMPAIO, 2009). O resultado desse arranjo foi a aprovação de 122 emendas populares, com mais de 12 milhões de assinaturas. Essa foi uma consequência inesperada do arranjo:

Ao aprovar essas normas, ninguém, nem mesmo os seus autores, imaginavam a explosão de participação popular que elas provocariam. Segundo estimativas dos Órgãos administrativos da Casa, milhares de integrantes de delegações circulavam pelo edifício da Assembleia a fim de levar suas propostas e reivindicações aos constituintes. Esses “grupos de pressão” cobriam todo o espectro social da Nação: desde discretos ministros do Supremo Tribunal Federal, diretores da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e das confederações patronais (atuantes nos bastidores), até numerosas delegações de trabalhadores, indígenas, ex-pracinhas, veteranos da “Batalha da Borracha”, jangadeiros, representantes da Pastoral da Criança – uma multidão ruidosa lotava os corredores, as salas das comissões e as galerias do Plenário, criando um clima de excitação cívica que influenciou enormemente o conteúdo do texto (SAMPAIO, 2009, p. 43).

Essa mobilização criou um texto constitucional volumoso que buscava abarcar as reivindicações de uma série de membros da sociedade nas estruturas de direitos e obrigações consolidadas na Constituição. O empoderamento dessas diferentes classes da sociedade, capacitando-os para que contestassem, a partir de suas visões de mundo, os elementos que deveriam ser incorporados à Carta, permitiu que ela incorporasse uma série de direitos sociais antes inexistentes. Assim, “o Brasil inteiro falou aos constituintes.”⁴⁵ (SAMPAIO, 2009).

Além disso, a perspectiva da EPI permite perceber que a agência humana teve também um papel crucial na definição dos resultados institucionais. As articulações entre os partidos para a aprovação de determinadas emendas foram cruciais no resultado final, assim como a pressão sobre os parlamentares com a lotação dos espaços pelos representantes da sociedade.⁴⁶ Nesse sentido, não há apenas a atuação dos agentes na busca de seu próprio interesse, mas um processo em que eles tomam decisões com propósitos deliberados de acordo com suas visões de mundo.

O resultado desses embates produziu um texto responsável por suscitar entusiasmo em seus criadores, pois nele se inseriam as reformas do Estado, com o processo de

e a livre concorrência. Realmente, a constituição é produto de uma sociedade capitalista e, apesar de consolidar ganhos na área social, não se coloca como instrumento de rompimento da sua ordem.

⁴⁵ “Para defender emendas populares, o índio e o conhecido antropólogo, o menino e o pedagogo, o admirado intelectual e a humilde irmãzinha da caridade sucederam-se na tribuna da Comissão de Sistematização, levando aos constituintes os reclamos do país oculto – a voz dos sem voz.” (SAMPAIO, 2009, p.43)

⁴⁶ De acordo com Sampaio (2009), a diminuta bancada da esquerda, composta por constituintes do PT, PCdoB, PCB, PSB e PDT, quando unida, somava 50 votos. Havendo consenso entre a bancada, a articulação realizada fazia com que o apoio da mesma fosse ampliado até a obtenção da maioria dos votos, que deveriam ser 289. Além disso, posteriormente, na Comissão de Sistematização, ainda como exemplo de agência humana envolvida no processo, um bloco conhecido como “Centrão” realizava reuniões fechadas com lideranças empresariais para articular suas estratégias e alterar as regras da constituinte ao seu favor.

descentralização como enfoque após a centralização do período militar, a proteção social às pessoas de baixa renda, além dos direitos sociais, do meio-ambiente, da família, da criança, do adolescente, do idoso e do índio. Nesses termos, o conceito de seguridade social foi criado, representando enorme avanço nos direitos sociais. A Constituição claramente tinha tom nacionalista, de defesa dos interesses do país, e apresentava instrumentos para a continuidade do processo de industrialização e desenvolvimento. Além disso, há a consideração do equilíbrio ecológico, que não poderia ser perturbado em nome dos interesses econômicos (SAMPAIO, 2009). Como um todo, a CF 88 contribuía para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Nela, se encontravam consolidados os valores da democracia e da cidadania, que passariam a reger as relações sociais no território nacional e, através da característica constitutiva das instituições, passariam a moldar as visões de mundo dos brasileiros.

3.1.3 A Seguridade Social e a Descentralização

Os impactos diretos da Constituição no sistema tributário e no federalismo fiscal se materializam principalmente nos diferentes tributos, nas competências tributárias atribuídas a cada esfera de governo, no sistema de transferências constitucionais entre essas mesmas esferas, e na competência de gastos atribuídos a cada ente federativo. No entanto, como esses aspectos são definidos majoritariamente no próprio texto constitucional, não só há uma sobreposição dessas instituições, sendo que estão umbilicalmente ligadas, como as ideias e valores incorporados na Constituição Federal invariavelmente apresentarão reflexo no sistema tributário e no federalismo.

No caso da CF 88, a consolidação dos direitos sociais foi feita conjuntamente ao conceito de seguridade social, afetando diretamente o sistema tributário nacional. A consolidação e universalização desses direitos levaram à criação de uma forma específica de financiamento dos gastos sociais no Brasil. Por outro lado, a saída do regime militar implicou em um processo agudo de descentralização, dando autonomia e maior competência de gastos às esferas subnacionais. Esses dois ideais foram legitimados entre as estruturas de direitos e obrigações definidas na Constituição, norteando o texto constitucional e afetando os resultados dessas instituições. A interação institucional criada a partir desses arranjos acaba por determinar, pelo menos em parte, os resultados da política fiscal do período.⁴⁷

⁴⁷ Como exposto pela EPI, os resultados criados por uma instituição dependem das interações produzidas. Nesse caso, a cultura influenciou a mudança institucional, e a interação conjunta do sistema tributário, baseado na consolidação dos direitos sociais e na necessidade de financiá-los, e do federalismo, com a ampliação da autonomia de receita dos estados, levou a um resultado que é específico da política fiscal brasileira no período

A seguridade social pode ser caracterizada como

(...) a essência de um pacto social de distribuição de renda, pela proteção cogente que deveria ser prestada aos grupos sociais mais fragilizados na sabidamente desigual estrutura caracterizadora da sociedade brasileira. Seu objetivo foi o de criar uma rede institucional para amparar o direito à vida dos brasileiros mais pobres assegurando-lhes, sem discriminação, acesso universal à saúde, amparo social em situação de carência, permanente ou eventual, e garantia de renda por perda da capacidade de produzi-la pelo trabalho (MAGALHÃES, 2004, p. 1-2, *apud* SANTOS; GENTIL, 2009).

Dessa forma, foram criadas as contribuições sociais, que são tributos cuja função específica é o financiamento da seguridade social. Assim, criou-se no sistema tributário brasileiro o que pode ser caracterizado como um sistema dual (SANTOS; GENTIL, 2009). De um lado, há os impostos tradicionais, que foram incorporados ao texto constitucional através da Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Por outro, há as contribuições sociais, discutidas na Comissão da Ordem Social.⁴⁸ Estes últimos tributos apresentam uma forma institucional muito peculiar, própria da função para a qual foram criados. De acordo com Santos e Gentil (2009, p. 125),

Estabeleceu-se, assim, uma dualidade no sistema tributário brasileiro, advinda do fato de que as contribuições sociais serem submetidas a regulamentos bastante diferentes dos aplicáveis aos impostos tradicionais – mais precisamente, a Constituição de 1988 reza que, ao contrário do que ocorre com os impostos, as contribuições sociais podem ser cumulativas, não têm de ser repartidas entre os entes da Federação, não estão submetidas ao princípio da anualidade e têm de ser vinculadas a despesas específicas (no caso, ao financiamento da seguridade social).

Essa dualidade cumpre um papel fundamental na evolução do sistema tributário brasileiro durante o período de vigência da Constituição, acentuando-se durante o período pós-Plano Real. Com a promulgação do texto, as competências da União através da universalização dos direitos sociais foram ampliadas, demandando financiamento dessas atividades através das contribuições sociais. Os principais tributos desse tipo são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), sendo esta última criada em 1997 e já extinta (RIBEIRO, 2010; OLIVEIRA; 2010).

pós-Plano Real. Isso implica que estas mesmas instituições, em outro contexto ou ambiente institucional, provavelmente poderiam apresentar resultados distintos.

⁴⁸ Nesse ponto, parece claro que a interação institucional que ocorre entre as diferentes comissões responsáveis pela redação da Constituição é um elemento importante para entender os resultados econômicos por ela propiciados, como postulado pela EPI. Apesar da existência de uma Comissão de Harmonização para a resolução de eventuais contradições presentes no texto final, os resultados eventualmente acabam por ser inesperados, seja pela falta de percepção dos constituintes de como funciona a interação institucional, pela criação de novos elementos que interagem com a instituição criada, ou simplesmente pela “perversão institucional”, em que uma instituição é criada com um propósito, mas, posteriormente, acaba por cumprir uma outra função.

Este resultado se intensifica com a ideia de descentralização proposta para a Federação, em que há um aumento da participação nas receitas dos governos subnacionais, assim como uma ampliação das transferências constitucionais verticais, ou seja, da União para os estados e municípios (assim como dos estados para os municípios). Essa descentralização ocorre, no arranjo federativo pós-88, através da ampliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados⁴⁹ (OLIVEIRA, 2010; SANTOS; GENTIL, 2009). Essas alterações resultaram numa menor parcela dos recursos destinados à União, pois passaram a serem repassadas 47% das receitas de Imposto de Renda (IR) e 57% das receitas de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos entes subnacionais da Federação, descentralizando os recursos.

Além destas, destaca-se a ampliação considerável da base de arrecadação do antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que passaria a se chamar, graças a essa mudança, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), mantendo a competência estadual. A ampliação do ICMS deriva da perda pela União de impostos únicos, incidentes sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, e de impostos especiais, incidentes sobre transportes rodoviários e serviços de comunicação (BOUERI ET AL., 2009).

Como último elemento desse arranjo, há a exclusividade de criação de tributos pela União (SANTOS; GENTIL, 2009). Portanto, a interação institucional ocorre através de três elementos: o primeiro é o aumento da parcela dos estados e municípios na repartição dos tributos, o segundo é o aumento das competências de gasto da União através da universalização dos direitos sociais, e o terceiro é a exclusividade de criação de novos tributos por parte da União. Esse arranjo começa a apresentar seus resultados no período posterior à constituição e se acentua no período pós-Plano Real, quando outras instituições terão papel crucial no processo.

Para entender os demais elementos que compõem estas duas instituições, o sistema tributário nacional e o arranjo federativo, e como eles culminam no arranjo institucional do período pós-Plano Real, far-se-á um breve apanhado histórico das mudanças nelas ocorridas desde 1889, na proclamação da República, até os dias de hoje. Esse apanhado está embasado na EPI, e, além de considerar o caráter determinante das instituições criadas e reformuladas, aponta também para a importância das ideias, do papel constitutivo das instituições e da agência humana nesse processo. Como essas duas instituições estão muito relacionadas,

⁴⁹ Este fundo repassa 10% das receitas com IPI às esferas subnacionais, sendo 7,5% destinadas aos estados e 2,5% aos municípios, como compensação às exportações de manufaturados.

eventualmente a análise realizada para uma instituição será suficiente para explicar as mudanças institucionais ocorridas na outra. Isso ocorre devido à importância dos diferentes textos constitucionais que definiram parcialmente essas instituições, e que são permeados por ideais e valores. Além disso, a agência humana, na forma das relações políticas de cada período, é um elemento crucial para se entender a trajetória institucional, assim como as instituições informais que permeiam o período, em que o pensamento dominante influencia a definição de quais são as funções legítimas do Estado.

3.2 *O Sistema Tributário Nacional*

O sistema tributário é uma das instituições cujas mudanças institucionais estão diretamente ligadas, em primeiro lugar, com o desenvolvimento econômico, entendido aqui como o padrão de acumulação da sociedade brasileira, e, em segundo lugar, com o pensamento dominante relacionado às funções do Estado (OLIVEIRA, 2010). Na EPI, assume-se que a direção de causalidade mais forte entre instituições e desenvolvimento econômico está no sentido que vai do desenvolvimento para as instituições, o que significa que o aprofundamento e o padrão de acumulação capitalista levam a alterações institucionais de forma incisiva. O sistema tributário brasileiro é um exemplo de instituição cujas alterações ocorreram dessa forma. Além desses aspectos, há a importância da agência humana, na forma da correlação de forças políticas entre os diferentes estratos da sociedade, e das disputas federativas, que levam a mudanças na tributação.

De forma resumida, pode-se dizer que os tributos nacionais tinham incidência prioritária sobre o comércio exterior enquanto a economia tinha um perfil agroexportador durante o período de 1889 a 1930. A partir do processo de industrialização através das substituições de importações e do aumento do estrangulamento externo, o perfil tributário ampliou os impostos incidentes sobre o mercado interno, passando, ao longo do tempo, a ser esta a fonte mais importante de obtenção de recursos estatais. Assim, a participação de impostos internos, como os incidentes sobre a renda e sobre o consumo, passou a aumentar com a industrialização e com o maior dinamismo do mercado interno (OLIVEIRA, 2010; LOPREATO, 2000). Aliado a esse processo está a mudança na concepção de Estado a partir dos anos 30, em que a intervenção estatal e a atuação direta no processo de industrialização passaram a ser elementos cruciais na definição das funções do Estado.⁵⁰ Assim, a intenção de

⁵⁰ Fonseca (2003) mostra que as mudanças institucionais da década de 1930 são as mais variadas e têm como princípio básico a atuação industrializante do Estado brasileiro, incentivando o processo de substituição de importações. Nesse trabalho, há a clara evidência de que existe uma intencionalidade industrializante por trás da ação do governo, caracterizando um processo de agência humana nos termos da EPI.

promover o desenvolvimento através da ação econômica do Estado e a ascensão das ideias estruturalistas da Cepal de que a industrialização deve ter o Estado Desenvolvimentista como carro-chefe acabaram por alterar o sistema tributário, sendo responsáveis por mudanças nesta instituição (OLIVEIRA, 2010). Para entender como estas mudanças ocorrem, é necessário que seja feita uma análise histórica do sistema tributário nacional, devido às especificidades da economia brasileira.⁵¹

Oliveira (2010) faz um apanhado histórico das mudanças institucionais do sistema tributário.⁵² A análise inicia com a primeira Constituição republicana, a Constituição de 1891, logo após a proclamação da República. Assim, o primeiro período analisado é o da República Velha, compreendendo 1889 a 1900. Nesse período, as oligarquias regionais apresentam grande poder devido ao arranjo agroexportador do país, com a expansão da produção de café, o fim da escravidão e a entrada de imigrantes europeus (OLIVEIRA, 2010). O poder regional reflete-se na estrutura tributária construída nesse período. A divisão das competências tributárias pela Constituição ocorria apenas entre o governo central e os governos estaduais, sendo as competências municipais atribuídas a cargo dos estados.

A estrutura tributária desse período é mais enxuta que a preexistente, com a eliminação de muitos impostos que atrapalhavam a gestão tributária⁵³. Os impostos mais importantes do período são os ligados ao comércio exterior: o imposto sobre importação e o imposto sobre exportação (OLIVEIRA, 2010; LOPREATO, 2000). Como o centro dinâmico da economia agroexportadora era o setor externo, a maior parte dos impostos era arrecadada dessa forma. O imposto de exportações de mercadorias produzidas no país era de competência dos estados, devido ao poder que as oligarquias, principalmente a cafeeira, exerciam sobre o Estado nacional. O imposto sobre importações estrangeiras, por sua vez, era de competência do governo central.⁵⁴ Outros impostos eram relevantes, como a taxa de selo e impostos sobre patrimônio, porém tinham pouca participação. Os impostos ligados às atividades internas

⁵¹ A análise histórica é preferida em relação aos métodos quantitativos devido às colocações quanto à natureza das instituições para a EPI. Nesta abordagem, as instituições são complexas, dinâmicas e não-lineares.

⁵² A análise aqui realizada não aborda todas as mudanças institucionais do sistema tributário nacional, pois isso iria além do proposto. O que procuramos aqui é salientar as mudanças institucionais que embasam os pontos aqui defendidos para sustentar a capacidade explanatória da EPI sobre estas instituições.

⁵³ “Foram excluídos vários impostos que integravam o orçamento federal em 1889, como os impostos de armazenagem, de faróis, de docas e transportes, e os incidentes sobre os subsídios e vencimentos recebidos dos cofres públicos e também sobre os dividendos distribuídos pelas sociedades anônimas. Igualmente, eliminaram-se alguns impostos de competência das então províncias, como os dízimos de gêneros alimentícios, subsídio literário, taxa de viação em estradas e províncias, entre outros.” (OLIVEIRA, 2010, p. 156)

⁵⁴ Essa é uma das razões que levaram à política de defesa do café por parte do governo federal: a principal fonte de receitas da União dependia, indiretamente, da exportação de café e da geração de divisas dessa atividade. Era necessário defender a capacidade de importação do país, mantendo as receitas federais geradas com a importação de bens estrangeiros.

eram poucos, pois o mercado interno se encontrava em fase incipiente de formação. Muitos dos impostos desse tipo haviam sido extintos na nova estrutura, como impostos sobre o consumo e sobre a renda (OLIVEIRA, 2010).

Nas primeiras décadas do século XX, os choques externos provenientes da variação dos preços do café e da demanda externa dos países centrais levaram a menores níveis de produção, exportação, importação, emprego e, conseqüentemente, arrecadação do governo. Essa conjuntura, aliada à política de salvamento do setor cafeeiro e à desvalorização cambial, aumentando o custo da dívida de origem externa, levaram a resultados deficitários do setor público (OLIVEIRA, 2010). Nesse cenário, começaram a se estabelecer impostos internos para favorecer a receita. Foi instituído o Imposto sobre Consumo (IC)⁵⁵, inicialmente sobre o fumo. Com o passar do tempo, a base de arrecadação desse imposto foi crescendo, até incidir sobre praticamente todo o universo de produtos da economia (AMED; NEGREIROS, 2000). O Imposto de Renda (IR)⁵⁶ foi criado nesse período, também com ampliação gradual do campo de incidência e com alíquotas progressivas, sem diferenciar trabalho e capital. Além disso, foi criado o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM)⁵⁷, um imposto indireto com competência atribuída à União. Esses tributos passam a ganhar maior relevância a medida que a industrialização passa a dinamizar o mercado interno, a partir da década de 30, com o que Furtado (2007) chamou de “mudança do centro dinâmico”.

O Governo de Getúlio Vargas assume o poder, instaurando uma ditadura, com um governo provisório. Após a tentativa de retomada do poder pelas forças oligárquicas em 1932, é promulgada a Constituição de 1934. Os desafios do governo foram, em primeiro lugar, o enfrentamento da crise e, em segundo lugar, o desmonte do Estado oligárquico anterior (OLIVEIRA; 2010). Nesse sentido, há uma mudança nas funções do Estado, como mostra Fonseca (2003). Em matéria tributária, não há grandes mudanças em relação ao período anterior, exceto pelo fato de que os tributos que foram criados no início do século XX (IC, IR e IVM) foram inseridos no texto constitucional. É nesse período que, com o início do processo de substituição de importações (PSI) e o crescimento vigoroso da indústria nos anos

⁵⁵ O Imposto sobre Consumo foi criado em 1891, com incidência sobre artigos de fumo. A expansão da sua incidência acontece em 1895 (bebidas), 1897 (fósforos), 1904 (vinhos estrangeiros), 1906 (café torrado), 1914 (louças e vidros), 1918 (pilhas elétricas) e em 1930, quando é ampliado largamente (AMED; NEGREIROS, 2000).

⁵⁶ O IR foi criado em 1922, e a sua incidência aumentou a medida que aumentava também a necessidade de recursos para o Estado. De acordo com Oliveira (2010, p. 161), “a sua cobrança foi estendida para os rendimentos de todas as pessoas físicas e jurídicas do país, estabelecendo-se, com a sua regulamentação, alíquotas progressivas que variavam de 0,5% a 8%”.

⁵⁷ O IVM, criado em 1922, é o precursor do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e do atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Este imposto só ganha relevância quando passa a incidir, em 1934, sobre “vendas e consignações” de produtos agrícolas (Oliveira, 2010).

30, os impostos internos, criados no período anterior, passaram a ser o centro da tributação (OLIVEIRA, 2010). Isso ocorreu devido à expansão da base da tributação interna. A Constituição de 1934, além disso, apresentou definição específica para as competências tributárias municipais, garantindo as bases de financiamento dos estados e dos municípios. Nesse sentido, apesar da centralização do período, pode-se afirmar que esta instituição foi benéfica para a Federação (OLIVEIRA, 2010). O Estado Novo de 37, com uma Constituição outorgada, apesar de ampliar a centralização, não alterou essas competências tributárias, atuando de outras formas sobre a autonomia das esferas subnacionais.

Após a Segunda Guerra Mundial, o governo autoritário de Vargas perdeu a legitimidade, instaurando-se um breve regime democrático no país, que indo de 1946 a 1964, em que há um aumento das liberdades democráticas. A Constituição de 1946 buscou melhorar as relações federativas com a nova estrutura de impostos.⁵⁸ Foram criadas, nesse período, o arranjo de transferências constitucionais⁵⁹, modelo institucional que vigora até hoje, o que é uma amostra da dependência da trajetória, um processo de *histerese*⁶⁰ que ocorre com as instituições, salientada como elemento importante da EPI. Para Oliveira (2010), esse período pode ser considerado como um avanço da função do Estado de implantar o desenvolvimento. Para ele,

[...] a Constituição de 1946, e que se estende até 1964, conhece três períodos distintos [Governo Dutra, Governo Vargas e Governo JK], que irão fazer avançar, de forma diferenciada, o novo padrão de acumulação instituído na década de 1930 e o papel do Estado como comandante desse processo. Nele, seriam afetadas as estruturas de tributação do país, em virtude do fortalecimento dos impostos internos, colocando a necessidade de reformas neste campo, ditadas por tais transformações (OLIVEIRA, 2010, p.178).

⁵⁸ “Os municípios ganharam o imposto sobre indústrias e profissões, que já vinha sendo por eles cobrado, e a competência de cobrar também o imposto do selo; as contribuições de melhoria, contempladas na Constituição de 1934, mas esquecidas na de 1937, foram novamente resgatadas e a competência de sua cobrança estendida para as três esferas de governo; do ponto de vista da economia, apenas reduziu-se a alíquota de exportação de 10% para 5% para se garantir maior competitividade da produção nacional nos mercados externos; e constitucionalizou-se o regime único de incidência do imposto sobre lubrificantes e combustíveis.” (OLIVEIRA, 2010, p. 176).

⁵⁹ “Pela Constituição de 1946, 60% da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUC) passariam a ser transferidos para os estados, o Distrito Federal e os municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos para os fins estabelecidos em lei (art. 15, §2º). Da mesma forma, 10% da receita do imposto de renda caberiam aos municípios, excluídos os das capitais, divididos em partes iguais, exigindo-se que pelo menos metade (50%) desta transferência fosse aplicada em benefícios da zona rural (art. 15, §4º). Quanto aos impostos estaduais, estabeleceria, no artigo 20, que, no caso de a arrecadação estadual, dela excluído o imposto de exportação, exceder o total das rendas locais, excluído o município das capitais, o estado deveria transferir aos municípios 30% do excesso arrecadado.” (OLIVEIRA, 2010, p. 177).

⁶⁰ Loureiro (2004), para se referir ao termo *path-dependence*, utiliza a expressão *histerese* de forma equivalente. Histerese é o fenômeno apresentado por sistemas econômico-sociais, cujas propriedades dependem das trajetórias precedentes.

Durante esse período, portanto, a estrutura produtiva nacional sofre enormes avanços, com a continuidade do processo de substituição de importações, incluindo principalmente os bens de consumo duráveis, os bens de capital e os setores de infraestrutura, como energia e transportes.⁶¹ Cardoso de Mello (1982, p. 96-98) define esse período como o em que se constituem, no país, “as forças especificamente capitalistas, reduzindo sua dependência externa e endogeneizando os ciclos da economia brasileira”.

No entanto, conforme afirma Oliveira (2010, p. 180), “apesar do avanço do Estado na vida econômica, suas estruturas institucionais e de financiamento continuaram defasadas frente à nova realidade”. As mudanças na constituição foram pontuais, sem readaptação ao novo padrão de acumulação na economia brasileira. Apesar de propostas, como um anteprojeto de Código Tributário Nacional (CTN), não houve aprovação do congresso para mudanças tributárias. Tais mudanças não foram legitimadas, pois desagradavam às forças políticas e econômicas que sustentavam o pacto de poder (OLIVEIRA, 2010). Isso levaria, no início dos anos 60, à redução da capacidade do Estado de cumprir suas funções. Isso se dá, em primeiro lugar, pelos crescentes déficits e pela elevada dívida acumulada após o período industrializante, sendo causada pela inadequação do sistema tributário ultrapassado em relação ao novo padrão de crescimento (OLIVEIRA, 2010), e, em segundo lugar, pelo aumento das tensões sociais provocadas pelo baixo desempenho econômico e pelas tentativas de reformas de base advogadas pelo então presidente João Goulart (AMORIM, 2009).⁶²

O Golpe Militar de 1964 instaurou, em março, um regime autoritário e repressivo. Assim que assumiu o poder, no entanto, o governo lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)⁶³, realizando uma série de reformas institucionais no Brasil (GREMAUD et al., 2007). Essas reformas podem ser explicadas, na EPI, através do conceito de agência humana, em que há um golpe de estado e repressão coercitiva das forças que contestam as mudanças institucionais. Trata-se, portanto, de uma atitude realizada de acordo com a visão de mundo dos líderes do governo militar com o propósito específico de alterar as estruturas do

⁶¹ Neste período há o Plano de Metas, que representa enormes avanços na consolidação da indústria de base, com início da montagem dos bens de capital, e, principalmente, da indústria de bens de consumo duráveis.

⁶² Ao final do seu mandato, João Goulart assumiu as reformas de base como ponto primordial de pauta, pois achava que dessa forma obteria maior legitimidade, dada a agravada situação econômica ao final de 1963. Esta interpretação está de acordo com a EPI, quando esta afirma que os agentes, que são dotados de diferentes visões de mundo, legitimam ou contestam as instituições. De acordo com Fonseca (2004, p. 617), “a prioridade do governo passara definitivamente para as reformas de base. Goulart parecia cansado das tentativas infrutíferas de buscar aceitação e credibilidade por meio de medidas restritivas, demoradas para surtir efeitos positivos, mas rápidas para afastá-lo da sua base política. Havia ainda pouco tempo de mandato e as reformas estruturais pareciam mais eficazes para assegurar sua pretensão de legitimidade.”

⁶³ As reformas do PAEG constituem um marco na história institucional no Brasil, pois nele há a consolidação do sistema financeiro nacional, dos mercados de capitais, da fórmula de reajuste salarial, da indexação e do mercado da dívida pública, além das reformas tributárias (GREMAUD et al., 2007).

Estado. Apesar disso, o novo sistema tributário criado no PAEG apresenta uma apreciável modernização em termos econômicos, pois se adapta ao estágio de desenvolvimento da economia brasileira e ao novo papel desempenhado pelo Estado (OLIVEIRA, 2010). A constituição anterior, de 1946, carregava uma estrutura retrógrada em relação ao novo padrão de acumulação, e a nova Constituição, ao contrário, criou uma estrutura de arrecadação compatível com esta última.

Juntamente a isso, para explicar as mudanças institucionais do período, destaca-se o fato de que, de acordo com Fonseca e Monteiro (2007), o governo militar apresenta como característica intrínseca a necessidade de busca de legitimidade através de atitudes que lhe deem coesão, como, por exemplo, o crescimento econômico.⁶⁴ Essa característica está relacionada à contradição interna do regime, que é a da existência de um governo autoritário que aplica um golpe de estado em nome da defesa da democracia, salvando-a da suposta ameaça comunista. Nesses termos, uma das funções do sistema tributário passou a ser o incentivo ao crescimento e, indiretamente, legitimação da atuação do governo militar. Nas palavras de Oliveira (2010, p. 188),

À tributação foi atribuído o papel de impulsionar o processo de crescimento, que aparecia como uma das principais prioridades de acordo com os objetivos contidos na Doutrina de Segurança Nacional do regime militar.

A reforma tributária tem início com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), em 25 de outubro de 1966. Os objetivos do código são reajustar o sistema de impostos à nova realidade econômica, recompor a capacidade de financiamento do Estado, transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação, criar incentivos fiscais e financeiros para estimular setores estratégicos e desenhar um novo modelo de federalismo fiscal que fosse voltado ao crescimento (OLIVEIRA, 2010). Finalmente, há a devida ênfase nos impostos que exploram o potencial e a maior eficiência da tributação interna, como o recém criado IPI, o aumento das alíquotas do IR com ampliação do número de contribuintes, e a criação do ICM.⁶⁵ Além dessas mudanças, passam a existir, à margem do

⁶⁴ “[...] um dos caminhos a trilhar [na análise do II PND] remete ao problema que se tornou, durante a vigência do regime militar, sua busca permanente por legitimidade. [...] O fato de originar-se de um golpe de estado não o fez prescindir de *pretensão de legitimidade*. Ao contrário, este “vício de origem” reforça e explica sua ação nesse sentido. Ao longo de sua existência, o regime militar inúmeras vezes recorreu à força, mas jamais prescindiu da busca de elementos de coesão, ou de procurar fazer-se reconhecer como governo legítimo e, juntamente consigo, as instituições a ele vinculadas e dele decorrentes.” (FONSECA; MONTEIRO, 2007, p. 35)

⁶⁵ O ICM, de acordo com Oliveira (2010, p. 184) é uma inovação institucional: “Pioneiramente no mundo, se decidiu pela extinção da cumulatividade do imposto sobre rendas e consignações, transformando o imposto que o substituiu, o ICM, em um tributo incidente sobre o valor agregado, eliminando-se as distorções que provocava sobre os preços relativos e sobre o processo “artificial” de integração das empresas para escapar de seu ônus e reduzi-lo”.

sistema tributário, as contribuições sociais, também chamadas contribuições parafiscais (OLIVEIRA, 2010). Esses tributos são destinados ao financiamento de políticas sociais específicas, conforme autorizado pelas Constituições de 1967 e 1969. Exemplos são o salário-educação, a contribuição previdenciária e a formação de *funding* para o financiamento de longo prazo da economia, como através do Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço (FGTS) de 1967, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), de 1969 e 1970, respectivamente (OLIVEIRA, 2010). Além destes, há o Fundo de Financiamento Social (Finsocial), criado em 1983, para garantir os serviços sociais nos estados e municípios através de repasses. Essa contribuição social, na Constituição Federal de 1988, teria o fundo extinto e o seu nome alterado para Cofins (BOUERI et al., 2009).

A centralização do período foi responsável pela ampliação da parcela de tributos destinada ao governo federal, através da redução dos recursos destinados aos fundos de transferências constitucionais (FPE e FPM). Além disso, há uma “perversão institucional”, em que tanto o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e os impostos de exportação e importação, que acabaram ambos sob competência do governo federal, perderam qualquer importância arrecadatória. As novas funções atribuídas aos mesmos são de instrumento de política monetária e instrumento de política do comércio exterior, respectivamente (OLIVEIRA, 2010).

Após o regime militar, a reabertura e a redemocratização levarão à Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo, em termos tributários, tem influência de toda a trajetória que este sistema percorreu ao final do Século XIX e ao longo de praticamente todo o Século XX, durante a vida da República Brasileira. A consequência básica dessa trajetória foi um sistema tributário extremamente complexo em termos de mecanismos de transferências, de competências e de alíquotas, sendo essa complexidade fruto da influência das diferentes Constituições, dos diferentes ambientes econômicos e padrões de acumulação e das diferentes instituições que estiveram relacionadas a este processo.

O conceito de seguridade social e a ampliação da descentralização dão continuidade a esse processo. A estrutura tributária estabelecida pela Constituição Federal de 1988, com as devidas competências dos principais tributos do período, pode ser observada no Quadro 1, concluindo a análise do sistema tributário.

Quadro 1 – Competência Tributária dos Principais Tributos pós-88

União	
•	Imposto sobre Importação (II)
•	Imposto sobre Exportação (IE)
•	Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)
•	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
•	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)
•	Imposto Territorial Rural (ITR)
•	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)
•	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)
•	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)
•	Contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)
•	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
•	Programa de Integração Social (PIS)/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)
Estados e Distrito Federal	
•	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)
•	Imposto sobre Transmissão <i>causa mortis</i> e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD)
•	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municípios	
•	Impostos sobre Serviços (ISS)
•	Imposto sobre Transmissão de Bens imóveis <i>inter vivos</i> (ITBI)
•	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

Fonte: Constituição Federal de 1988; Ribeiro (2010)

3.3 *O Federalismo Fiscal*

Como se sabe, a Federação brasileira é composta por três diferentes esferas de governo, a União, os estados e os municípios. A explicação desse fato implica a teorização acerca das causas das mudanças institucionais que se passaram na Federação nacional. Uma hipótese é formulada por Boueri et al. (2009, p. 84-85), apontando para a seguinte questão:

Desde os primórdios de sua descoberta pelos portugueses, o Brasil constituiu-se em uma federação. A relação entre os governos gerais e as capitanias hereditárias é um exemplo que denota o esquema federativo brasileiro já nas suas origens. Este caráter federativo não decorreu de fatores religioso, culturais ou étnicos, mas, sim, da vasta extensão territorial brasileira. [...] Um dos reflexos desta formação histórica é que o Brasil é um dos únicos países cuja estrutura federativa apresenta três níveis de governo formalmente instituídos.

Essa hipótese, quando avaliada pela matriz teórica da EPI, acaba caindo no que pode se chamar “fatalismo”, em que a existência de um elemento considerado imutável, como a extensão territorial brasileira, é capaz de determinar a trajetória institucional *per se*,

independentemente das instituições informais, da agência humana, ou de qualquer outra interação institucional que possa se estabelecer e alterar os resultados. Em relação a isso, Souza (2005, p. 110) coloca que

Diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais.

Em primeiro lugar, se a federação belga também apresenta um triplo federalismo, então a extensão territorial não pode ser um fator que o explique *per se*. Em segundo lugar, como aponta Souza (2005), o federalismo brasileiro, com três diferentes níveis governamentais, parece ser resultado de uma trajetória em que os municípios obtiveram um alto grau de autonomia, consolidando esse desenho para a instituição federativa⁶⁶. Assim, existe um fator relacionado à agência humana, em que a conquista de autonomia dos municípios perante os estados garantiu competências tributárias e de gasto específicas para estas esferas de governo, e estas competências se consolidaram no federalismo. Enquanto esta instituição for considerada legítima neste formato, sem contestações por parte dos agentes, essa característica tende a se perpetuar, em um processo de *histerese*. Assim, a participação dos municípios no federalismo se consolida na Constituição de 1934 e é mantida até o arranjo atual.

Para entender como o federalismo evoluiu e quais são os elementos decisivos que determinam essa trajetória, é necessária uma análise semelhante à realizada para o sistema tributário, em que a descrição histórica das interações institucionais possibilita entendimento acerca do tema. O federalismo brasileiro, desde a sua primeira constituição imperial em 1822, apresenta um padrão conhecido como “sístole-diástole” (BOUERI et al., 2009).⁶⁷ Isso significa que, em períodos de governos autoritários, há um processo de centralização da federação na esfera central que é acompanhado de perda de autonomia pelas esferas subnacionais. Por sua vez, quando esse período é superado, ocorre um processo de redemocratização e, conseqüentemente, descentralização das atribuições federativas. De um modo geral, a evolução do federalismo no Brasil seguiu esse padrão, apresentando seis períodos: o período imperial, a proclamação da república, o governo Vargas, o período

⁶⁶ Souza (2005), para se referir à forma, nos termos da EPI, que o federalismo fiscal assume, utiliza, de maneira equivalente, o termo “desenho institucional”. O termo é válido, porém é necessário entender que as instituições não apresentam perfeita maleabilidade, no sentido de serem “desenhadas”. Para a EPI, as instituições interagem com o ambiente em que se inserem, modificando-o e sendo modificadas por ele.

⁶⁷ Os termos sístole e diástole estão relacionados, respectivamente, aos movimentos de contração e relaxamento do músculo cardíaco. Os períodos de contração (sístoles) representam a centralização da Federação, com

democrático entre 1946 e 1964, o regime militar e a redemocratização de 1988 (BOUERI et al., 2009).

A EPI apresenta, em termos teóricos, uma forma de explicar esses movimentos. Partindo do papel constitutivo das instituições, o arranjo institucional de determinado período constitui a visão de mundo dos agentes. Esses agentes podem legitimar ou contestar as instituições nas quais estão inseridos, dependendo da visão de mundo por eles constituída. No momento em que a contestação dessas instituições resulta em agência humana, ou seja, uma ação deliberada e com propósito definido, sendo este propósito a mudança institucional, o arranjo se altera, dependendo da correlação de forças existente. Por outro lado, seguindo esta mesma lógica, a estabilidade de determinado arranjo institucional, por sua vez, depende da legitimidade por ele adquirida entre os membros da sociedade.

O primeiro período, o imperial, é marcado pela outorga da Constituição de 1824 após a independência brasileira dos domínios portugueses. De acordo com Souza (2005, p. 107), essa constituição delegou poder administrativo às 16 províncias existentes. Apesar dessas províncias não contarem com autonomia política formal ou informal, essa delegação abre espaço para a futura federação. No entanto, esse período é considerado de centralização devido à supremacia absoluta do poder imperial.

A Constituição seguinte, de 1891, representa um processo de descentralização com a proclamação da República já em um segundo período da história do federalismo brasileiro (OLIVEIRA, 2010). Nele, as forças regionais ganharam poder com a economia agroexportadora existente, se opuseram ao governo imperial, e garantiram a consolidação do pacto das oligarquias regionais:

A Proclamação da República marcou o momento de nascimento dos governos estaduais como atores no cenário político-econômico. A criação da Federação alçou os estados à posição de entes políticos fundamentais no pacto de poder. As condições políticas e econômicas então vigentes levaram à concessão de amplos poderes às frações de classes dominantes locais e à definição de uma estrutura tributária capaz de assegurar a autonomia fiscal e administrativa dos estados recém criados (LOPREATO, 2000, p. 2).

No entanto, criou-se uma divisão peculiar entre os estados brasileiros: há os estados cafeeiros, desfrutando de uma sólida base financeira, e, de outro, os que se encontravam sem fontes promissoras de renda, dependentes da articulação com a União (LOPREATO, 2000). Essa desigualdade de condições dá ao governo federal a função de “assegurar formas de articulação da Federação e de manter a reprodução global do sistema. A presença do Estado

concentração de atribuições na esfera central, enquanto os períodos de relaxamento (diástoles) representam a descentralização da Federação, com mais autonomia nas esferas subnacionais.

central garantia as condições de existência do *pacto oligárquico*” (LOPREATO, 2000, p. 2). Para isso, utilizavam-se recursos de transferências fiscais, verbas de órgãos federais ou inserções no orçamento da União. Politicamente, tais frações dominantes, apesar da pouca relevância econômica, eram importantes para a manutenção do sistema de alianças. Oliveira (2010, p. 159), resumindo o cenário federativo do período, coloca que

O poder central encontrava-se enfraquecido financeiramente e dominado pelas oligarquias regionais mais poderosas econômica e politicamente. Estas definiam, em seu benefício, as principais medidas de política econômica, e o governo republicano não dispunha, portanto, de condições para adotar mais medidas. [...] Assim a nova Federação transformou-se, na prática, em uma “federação para poucos”, e o sistema tributário em uma caixa de ressonância destes conflitos, preservando e ampliando suas distorções.

A terceira etapa do federalismo brasileiro é a dos anos 30, com o governo de Getúlio Vargas. Esse governo representa uma grande centralização federativa, principalmente após 1937, quando se instaura o Estado Novo. Tal modelo surge devido à crise da economia cafeeira e à Revolução de 30, com a retirada do poder central do controle das oligarquias regionais mais poderosas. A Constituição de 1934 promove a dissolução do Congresso nacional, das assembleias legislativas estaduais e das câmaras municipais. Além disso, os governadores dos estados são substituídos por interventores nomeados pela presidência (OLIVEIRA, 2010, p. 165).

Nesse sentido, era objetivo do governo desmontar as estruturas do Estado oligárquico (OLIVEIRA, 2010). Tal desmonte ocorre através da instituição de autarquias e agências descentralizadoras, que tomam as atividades dos estados, vinculadas à esfera federal. Como decorrência, houve uma transferência para a órbita central dessas atividades, antes ligadas aos governos estaduais.⁶⁸ O objetivo de tais medidas foi desalojar o poder estadual destas estruturas, para acomodar os interesses cooptados e reunidos para o projeto político de Vargas (OLIVEIRA, 2010). Lopreato também ressalta que o governo central

[...] estendeu a sua atuação implantando o Ministério do Trabalho, Educação e Saúde Pública, Indústria e Comércio. Ampliou os espaços de definição da política econômica estruturando órgãos responsáveis pela ação nas áreas de comércio exterior, monetária e creditícia, câmbio e seguros, bem como a criação de comissões executivas e empresas estatais com atuação na política industrial. [...] O conjunto dessas reformas permitiu a constituição de um aparelho estatal centralizado e com maior poder de interferência nas questões econômicas de caráter nacional, em detrimento dos estados, que, sem poder de sustentarem a crise dos complexos regionais, tiveram de apelar à arbitragem federal (LOPREATO, 2000, p. 3)

⁶⁸ Exemplos são a criação do Instituto de Valorização do Café (IVC) e do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1931, o avanço na criação do Instituto Nacional do Mate (1938), do Sal (1940), do Pinho (1941), da Marinha Mercante, do Leite (1942), entre outros. Essa prática tornou-se generalizada, associando a criação da autarquia a um fundo que permitisse o seu financiamento (OLIVEIRA, 2010).

Apesar dessa centralização institucional, o sistema tributário, como colocado anteriormente, não refletiu tal mudança. Há a inclusão das competências municipais e manutenção da estrutura anterior à Revolução de 30. A centralização, portanto, não se dá através dos tributos, mas através do controle absoluto das unidades federativas, através dos interventores nomeados pela presidência e dos departamentos de administração dos serviços públicos (LOPREATO, 2000).

A quarta etapa do federalismo brasileiro corresponde à descentralização do período democrático que vai de 1946 até 1964. A incongruência do governo autoritário de Vargas perante o cenário mundial, com o final da Segunda Guerra, leva à democratização com a Constituição de 1946. Ela reverte a centralização do período anterior, dando autonomia ao Congresso Nacional e ao Senado, e estabelecendo eleições diretas para governadores e deputados estaduais, além de dar autonomia aos municípios na escolha de seus prefeitos e vereadores por voto popular. Ao Senado é estabelecida uma nova função, que permanece até o arranjo atual como um elemento importante do federalismo, que é a supervisão e defesa dos interesses dos estados (OLIVEIRA, 2010, p. 175).

As mudanças do período estão centradas na criação das transferências de receitas para os governos subnacionais e no aumento da importância de gastos federais em áreas menos privilegiadas do país, com o objetivo de reduzir as disparidades regionais. Esse arranjo ficou conhecido como federalismo cooperativo (OLIVEIRA, 2010, p. 177). As disputas deixaram de se encontrar na área de competências tributárias, mas sim nos critérios de repartição das receitas, sendo este o arranjo que vigora até hoje. Isso explica o descolamento entre o sistema tributário e o federalismo no Brasil. Mudanças de centralização ou descentralização dos recursos não repercutem em mudanças de competências tributárias, mas sim de transferências ou de autonomia.⁶⁹

Os avanços na descentralização estão relacionados à obrigatoriedade da União em aplicar um mínimo de 3% de sua receita tributária na execução de planos de defesa contra a seca no Nordeste, 3% por vinte anos consecutivos em planos de valorização da Amazônia e 1% no aproveitamento das possibilidades econômicas do rio São Francisco e afluentes (LOPREATO, 2002, p. 33). “De maneira clara, portanto, a questão regional seria introduzida, pela primeira vez, no orçamento, adotando-se medidas concretas para a redução das

⁶⁹ Isso mostra que a interação entre as instituições acaba por ser o elemento que define as relações federativas no país, de forma coerente com as colocações da EPI.

desigualdades interregionais de renda e desequilíbrios federativos (OLIVEIRA, 2010, p. 178).⁷⁰

Novas tensões políticas levaram ao quinto período do federalismo brasileiro, o regime militar, cuja repressão leva a um grande número de reformas institucionais, centralizando a autonomia no governo central. Nesse período, a aprovação da CTN e as reformas do PAEG foram responsáveis em primeiro lugar, pela expansão e centralização da carga tributária na União, dando a esta o poder para manipular o sistema tributário, as alíquotas do ICM e das transferências dos fundos de participação, de acordo com os critérios do governo federal. Essa capacidade de manipular o sistema tributário dava poder à União tanto para ampliar a sua parcela da receita tributária, quanto para jogar com os interesses regionais, buscando legitimação nos estados⁷¹ (LOPREATO, 2000). Além disso, há o fim da competência de decretar impostos para os estados e municípios, centralizando o controle do sistema tributário na União.⁷² Em segundo lugar, há o controle por parte da União sobre os recursos financeiros. A utilização dos agentes oficiais de crédito, centralizando os recursos financeiros e articulando repasses ao setor público, garantiu ao governo central o controle dos empréstimos concedidos às demais esferas do governo⁷³ (LOPREATO, 2000). Em terceiro lugar, a articulação entre as empresas estatais e os órgãos estaduais criou um novo caminho em que se davam as relações entre as esferas de governo. Empresas estatais se tornaram um elemento estratégico para garantir recursos às esferas subnacionais na cobertura de gastos correntes. Nesses termos, “o poder financeiro das empresas federais ajudava a *costurar* a rede de alianças regionais e respondia em grande medida pelo sucesso dos programas estaduais” (LOPREATO, 2000, p. 7). Esse arranjo foi responsável, ao mesmo tempo, pela concentração dos poderes e da arrecadação na União, reduzindo as parcelas transferidas às demais esferas

⁷⁰ Oliveira (2010, p. 178) prossegue: “Órgãos de desenvolvimento regional começaram a ser criados para esta finalidade, como nos casos da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), e da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). A eles se juntou, em 1959, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que passou a contar, nos primeiros anos da década de 1960, com vários incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento da região. A partir de 1963, funcionou também a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), à qual foram destinados os mesmos incentivos concedidos ao Nordeste para promover o desenvolvimento do Norte do país.”

⁷¹ Souza (2005) afirma que, apesar da centralização tributária, o governo militar foi amplamente legitimado pelos governos subnacionais, contribuindo para formar a coalizão que possibilita a sua longa existência.

⁷² Essa característica é mantida no arranjo institucional de 1988.

⁷³ Esses agentes oficiais são Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste (BNE) e Banco Nacional da Habitação (BNH) (LOPREATO, 2000).

de governo⁷⁴ e, ao mesmo tempo, pela legitimação do regime por parte dos governos subnacionais.

O último período é o da redemocratização de 1988, em que há um amplo processo de descentralização. O Quadro 2 mostra o sistema de partilhas de receitas consolidado pela Constituição Federal de 1988. A nova estrutura tributária é uma construção histórica baseada na trajetória anterior da mesma e a maior divisão dos recursos é respaldada principalmente pelo sistema de transferências. Há uma ampliação das transferências constitucionais, com as partilhas do IR e do IPI. Além disso, há o aumento da base tributária do ICMS e a criação dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FC). O resultado é uma maior repartição do bolo tributário, e surge como um mecanismo de conciliação entre competência de arrecadação e de gasto.⁷⁵ Portanto, o federalismo fiscal que se estabelece com a Constituição Federal de 1988 apresenta caráter descentralizador devido ao período anterior, de alta centralização do regime militar.

Quadro 2 – Partilha de receitas da Constituição de 1988

Competências	Partilha/Distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
IPI	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F.Ex.)	22,5 (FPM) 2,5 (F.Ex.)
Opeações Financeiras (IOF)	100,0	-	-
Territorial Rural (ITR)	50,0	-	50,0
Estados			
ICMS	-	75,0	25,0
<i>Causa Mortise</i> doação (ITCD)	-	100,0	-
Veículos Automotores (IPVA)	-	50,0	50,0
Municípios			
Predial e Territorial Urbano (IPTU)	-	-	100,0
Transmissão <i>inter vivos</i>	-	-	100,0
Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	-	-	100,0

Fonte: Oliveira (2010)

⁷⁴ As alíquotas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios são reduzidas de 20% para 12% em 1968 pelo Ato Complementar nº 40 (Oliveira, 2010).

⁷⁵ Além do sistema de transferências verticais consolidado na Constituição, há as transferências horizontais, entre um mesmo nível de governo, para equalização dos recursos. Um exemplo é o FUNDEF e o FUNDEB, que compatibilizam receitas com as competências de gastos em educação (BOUERI et al, 2009).

3.4 *Considerações Finais*

A análise institucional realizada neste capítulo, a partir da ótica da EPI, parece se adequar bem às evidências históricas existentes, sendo possível uma interpretação das mudanças institucionais por essa abordagem teórica. A Constituição Federal de 1988 incorpora os valores da democracia e da cidadania, expandindo as competências com gastos sociais a partir da consolidação dos direitos sociais. O sistema tributário nacional apresenta sucessivas mudanças institucionais para se adaptar ao padrão de acumulação trazido pelo desenvolvimento econômico. A Federação apresenta mudanças relacionadas à contestação e superação das estruturas anteriores através do papel constitutivo das instituições, da visão de mundo dos agentes e da agência humana.

De acordo com o exposto até aqui, percebe-se a importância que a Constituição Federal de 1988 apresenta para a política fiscal brasileira pós-Plano Real. A consolidação da cidadania através do conceito de seguridade social e a busca pela descentralização e democratização levaram a um arranjo complexo, cujos resultados, como apontado por Souza (2005), não foram antecipados pelos constituintes. A interação institucional deve ser analisada para que os resultados propiciados por estas instituições sejam compreendidos.

4 Regime macroeconômico do Plano Real, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos do neoliberalismo e do capital financeiro

“A ideologia, a cultura e o modo de vida neoliberal constituem uma espécie de casca de uma sucessão de fatos objetivos no desenvolvimento capitalista que teve consequências graves. O capital financeiro capturou os Estados e exerce uma força normativa brutal através do controle que tem das suas dívidas. Isto vem diminuindo a força normativa das Constituições e aumentando a do capital financeiro, obrigando que os Estados se organizem a partir do critério fundamental do pagamento da dívida.”

- Tarso Genro
(Entrevista ao jornal “Público” de Portugal em maio de 2012)

Este capítulo tem como objetivo analisar outras três instituições com características distintas das apresentadas no capítulo anterior. As aqui analisadas são o regime macroeconômico instituído durante o Plano Real (que é um conjunto de instituições que impacta toda economia, inclusive o âmbito fiscal), o mercado de títulos da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Elas estão aqui agrupadas devido à sua relação com a nova visão dominante que, a partir dos anos 80, passa a vigorar em âmbito internacional: o neoliberalismo. Tal concepção atribui ao Estado funções distintas daquelas por ele realizadas no período anterior, e, como consequência, influencia mudanças institucionais que estão relacionadas a essas novas funções. Há uma predominância das noções de austeridade fiscal, de credibilidade do governo perante o mercado e de um arranjo global que preza pela livre mobilidade de capitais.

Os resultados que derivam dessa concepção, e das mudanças institucionais por ela criadas, são distintos, no sentido de que há tanto avanços e recuos na formulação de uma institucionalidade capaz de preservar e favorecer os interesses coletivos dos cidadãos. Durante o Plano Real, a estabilidade monetária foi atingida, com o fim de um processo hiperinflacionário e a criação de um ambiente estável para o crescimento econômico. Além disso, o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade fiscal devolveram ao Estado, aos poucos, a capacidade de desenvolver políticas anticíclicas e de fomentar o crescimento econômico. No entanto, o período também foi marcado pelo alto pagamento de juros da dívida pública, por taxas de juros excessivamente elevadas, por aumento da dependência de capitais estrangeiros e pela elevada vulnerabilidade externa, que resultou em uma crise cambial ao final de 1998, sendo a fragilidade somente superada após o acúmulo de divisas da década seguinte.

As mudanças institucionais foram influenciadas tanto pela atuação de instituições multilaterais, principalmente do Fundo Monetário Internacional (FMI), como pelas mudanças na visão de mundo dos agentes, que, de acordo com a nova cultura do período, buscaram

alterar os arranjos institucionais relacionados ao Estado. Esses são os casos das mudanças no regime macroeconômico e da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a evolução de uma instituição também pode ser explicada pela manutenção de uma determinada cultura, como é o caso do mercado da dívida pública brasileira.

O capítulo segue uma estrutura análoga à do anterior, em que a análise das transformações institucionais é feita a partir da EPI, com seus elementos principais ressaltados. Após esta breve introdução, a primeira seção discute a ascensão das ideias liberais em âmbito internacional a partir dos anos 80 e as principais consequências das reformas aplicadas a partir deste ideário para o Brasil. A segunda seção discute o regime macroeconômico do Plano Real, dividindo-o entre o período inicial, da âncora cambial, e o posterior, baseado no chamado “tripé macroeconômico”. A terceira seção discute o mercado da dívida pública e a importância dos pagamentos de juros para a política fiscal pós-Plano Real. A quarta seção discute a Lei de Responsabilidade Fiscal, apontando suas origens e os valores nela inseridos. Por fim, é feita uma breve conclusão, ressaltando os principais aspectos aqui destacados nessas instituições e que influenciaram os resultados da política fiscal pós-Plano Real.

4.1 O neoliberalismo e as reformas liberalizantes

As mudanças estruturais que ocorrem em nível mundial durante a chamada “Era de Ouro” do capitalismo, que vai do pós-guerra até meados dos anos 70, tiveram como resultado a expansão do capital financeiro, levando a um novo padrão de acumulação em âmbito global (MEDEIROS, 2011; BELLUZZO, 1995). Essas mudanças tenderam a ampliar os mercados financeiros e os fluxos de capitais globalizados, que, a partir do aumento dos empréstimos internacionais e das altas taxas de juros dos anos 80, colocaram em crise a estratégia de acumulação do período anterior, tornando os Estados reféns de suas dívidas (MEDEIROS, 2011; BELLUZZO, 1995). Nesse ambiente, o neoliberalismo surge como uma ideologia que corresponde aos interesses financeiros privados existentes nesse novo padrão de acumulação.

De forma simultânea às mudanças estruturais, a ascensão da visão neoliberal como um movimento ideológico internacional, um processo de longo prazo de consolidação de uma determinada visão de mundo como uma visão dominante, pode ser explicada a partir dos termos da EPI. De acordo com Gros (2008), esse movimento, decidido a transformar o mundo à sua imagem e tornar-se o projeto político e econômico dominante no capitalismo dos anos 80 e 90, é embasado por instituições que incorporam esta ideologia e a disseminam. Através do papel constitutivo das instituições ressaltado pela EPI, essas instituições liberais, chamadas

de “*think tanks*” (GROS, 2008), moldam a visão de mundo dos agentes, tornando o neoliberalismo uma visão hegemônica a partir dos anos 80 e influenciando uma série de mudanças institucionais de adaptação aos preceitos liberais.⁷⁶

Os *think tanks* são produto de da atuação e da disseminação de ideias de um grupo específico de economistas cuja visão de mundo é liberal: a Sociedade Mont Pelerin (GROS, 2008). Essa sociedade formou-se a partir da reunião internacional de liberais realizada em 1947 na Suíça, sendo composta por economistas que estavam dispostos a travar uma batalha no campo das ideias para a formação de valores e crenças alinhadas às ideias neoliberais para a sociedade.⁷⁷ A atuação desse grupo, voltada a um objetivo específico, constitui um exemplo de agência humana, em que há uma ação deliberada voltada a um determinado propósito. A defesa desses valores por parte de economistas reconhecidos, sendo alguns vencedores de Prêmios Nobel, e a atuação de seus membros como conselheiros e legisladores acabou por ampliar a legitimidade atribuída às ideias neoliberais e estimulou a criação de instituições que incorporaram tais características por todo o mundo (GROS, 2008).

Os dois principais países que apresentaram *think tanks* responsáveis por disseminar a ideologia neoliberal foram, de acordo com Gros (2008), a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. No primeiro, instituições como o *Institute of Economic Affairs*, o *Centre for Policy Studies* e o *Adam Smith Institute* foram responsáveis pela conversão de uma geração de políticos e formadores de opinião ao ideário neoliberal⁷⁸, sendo estas instituições criadas no pós-guerra (GROS, 2008). Um exemplo do papel constitutivo das instituições pode ser encontrado na primeira:

A ação do Institute of Economic Affairs era baseada na proposta de Hayek de travar a batalha das ideias, ou seja, transformar o clima intelectual através da educação,

⁷⁶ De acordo com Gros (2008, p. 567), os *think tanks* “se constituem em institutos privados de pesquisa que estão presentes no processo de formulação de políticas públicas, nos Estados Unidos e na Inglaterra, desde os anos 40, produzindo conhecimento sobre os temas sujeitos à regulamentação pública e, principalmente, formulando projetos de políticas públicas orientados pela doutrina do liberalismo. Financiados por doações de grandes empresas, os *think tanks* mantêm equipes técnicas de alto nível que produzem publicações e participam de debates nos meios universitários, na mídia e nos órgãos de assessoria técnica de partidos políticos”.

⁷⁷ Em relação ao papel das ideias, Keynes (1938, pg. 349) afirma que “as ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto. Os insensatos, que ocupam posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás. Estou convencido de que a força dos interesses escusos se exagera muito em comparação com a firme penetração das ideias”.

⁷⁸ O *Institute of Economic Affairs*, criado em 1955, era responsável pela publicação de trabalhos e textos voltados para a comunidade intelectual, propondo soluções de mercado para questões como saúde e educação. O *Centre for Policy Studies*, criado em 1974, era diretamente ligado ao partido conservador, desenvolvendo dentro do partido o ideário liberal e traduzindo estas ideias em propostas de políticas concretas. O *Adam Smith Institute*, de 1976, buscava análises detalhadas de como as ideias do liberalismo poderiam ser traduzidas em propostas políticas viáveis (GROS, 2008).

formando as novas gerações nos preceitos do livre-mercado. Essa era uma tarefa de longo prazo: ajudar a formar, nas universidades e nas escolas inglesas, uma nova geração de intelectuais liberais, que trabalhariam na divulgação do liberalismo até torná-lo a ideologia dominante, através de jornais, rádio, televisão, escolas, etc. (GROS, 2008, p. 593).

Nos Estados Unidos, as instituições liberais responsáveis por propagar tal ideário durante esse mesmo período foram a *Foundation for Economic Education*, a *Intercollegiate Society of Individualists* e os periódicos *The Freeman* e *National Review*.⁷⁹ Com a crise da keynesianismo nos anos 70⁸⁰, aliada à manutenção de uma ideologia neoliberal viva por parte de instituições liberais em um período em que a mesma não era ainda a visão dominante, há, no início dos anos 80, a ascensão do governo de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, consolidando o neoliberalismo como movimento ideológico dominante dos períodos que se seguiriam. A vitória política desses partidos conservadores foi resultado de um movimento apoiado por instituições liberais que constituíram visões de mundo alinhadas à ideologia neoliberal (COCKETT, 1995; GROS, 2008).

Tais mudanças ideológicas e estruturais marcam o cenário internacional e foram responsáveis pelas alterações na institucionalidade brasileira no início dos anos 90.⁸¹ O principal exemplo é o da parcial desconstrução da Constituição Federal de 1988, que ocorreu a partir da adesão, em maior ou menor grau, da ideologia neoliberal por parte dos governos Collor e FHC (AMORIM, 2009; SAMPAIO, 2009; GRAU, 2008). O conteúdo do texto da Constituição, logo na sua promulgação, possuía um teor nacionalista, protecionista, e industrializante, rejeitando noções de economia liberal e o princípio de autorregulação dos mercados (AMORIM, 2009; GRAU, 2008). As reformas, levadas a cabo a partir da aprovação de emendas constitucionais, alteraram o teor do texto, dando-lhe caráter liberalizante, com

⁷⁹ A *Foundation for Economic Education*, criada em 1946, buscou defender os princípios da propriedade privada, da liberdade individual e do livre mercado através do apoio de professores universitários e empresas na disseminação de ideias sobre o liberalismo clássico. A *Intercollegiate Society of Individualists* atuou como antídoto à penetração do ideário socialista no meio universitário, através de publicações e de um movimento estudantil conservador, preparando lideranças através de bolsas de estudo. Os periódicos *The Freeman* e *National Review* apresentavam publicações de caráter anticomunista, antiestatista e católico, apresentando papel fundamental na oposição à regulamentação governamental.

⁸⁰ A crise do keynesianismo pode ser entendida como o esgotamento do padrão de acumulação baseado na capacidade estatal de promover o desenvolvimento econômico (MEDEIROS, 2011). Esse esgotamento das capacidades do Estado se deve à ampliação do capital financeiro em nível global (BELUZZO, 1995), suscitando questionamentos acadêmicos e ideológicos quanto à sua atuação.

⁸¹ No Brasil, a mídia foi uma instituição que cumpriu um papel fundamental nos anos 90. Esta instituição é um exemplo da característica constitutiva das instituições como forma de moldar a visão de mundo dos agentes devido ao fato de que eles estão em constante contato com os valores por ela propagados. Assim, de acordo com Amorim (2009), a mídia cumpriu o papel de legitimar o pensamento neoliberal que originou as reformas da Constituição no início dos anos 90. Novelli coloca que “[...] a grande imprensa, por meio do jornalismo econômico, teve um papel de destaque ao difundir essa nova visão de mundo, as políticas orientadas para o mercado e o discurso de que ‘não há alternativa’”. As discussões realizadas pela imprensa, grosso modo, ocorrem dentro dos marcos do ‘pensamento único’.” (NOVELLI, 2010, p. 234).

menor participação do Estado e maior dependência ao capital externo. Nesse sentido, Amorim (2009) afirma que as reformas da Constituição representam uma desfiguração da vontade popular nela incorporada.

O início das reformas neoliberais se dá com o governo Collor, em que se inicia o ataque ao modelo de desenvolvimento adotado durante o processo de substituição de importações, em que havia uma aliança entre o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro. Com a ascensão da cultura neoliberal de que deve ser função do Estado a mínima intervenção estatal, houve uma mudança na inserção do Estado no padrão de acumulação capitalista⁸² (AMORIM, 2009). Além disso, esse período é marcado, ainda de acordo com a cultura neoliberal, pela livre mobilidade de capitais e pelo livre comércio.⁸³ Assim, as reformas operadas pelo governo Collor foram tanto através das privatizações, reduzindo a capacidade de atuação do Estado, como através da abertura comercial e financeira.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, foi responsável pelas mudanças constitucionais que consolidaram o novo caráter da Constituição de 1988. A declaração de que o novo governo “viraria definitivamente a página da Era Vargas, colocando o Brasil na modernidade” era uma clara demonstração de que o governo estaria alinhado com a posição hegemônica do neoliberalismo internacional (SAMPAIO, 2009; AMORIM, 2009). Portanto, esperar-se-ia que as reformas fossem de liberalização.⁸⁴

De acordo com Sampaio (2009), as mudanças na Constituição têm como resultados mais importantes a queda da distinção entre empresas brasileiras e empresas estrangeiras, a possibilidade de que empresas estrangeiras explorem o subsolo nacional, o fim do monopólio nacional de navegação de cabotagem, o fim do monopólio estatal das telecomunicações e de exploração do petróleo. Assim, o teor do texto constitucional foi alterado, com o fim do caráter nacionalista que antes era um elemento incorporado à Constituição:

⁸² Chesnais (1996) argumenta que o Estado liberal realiza intervenções voltadas à criação do espaço institucional do mercado global, com políticas ativas voltadas à desregulamentação, privatização e abertura. A redução do Estado, dessa forma, acaba por não ocorrer, mas sim a redução de gastos sociais em prol da liberalização, com políticas ativas de desregulação e abertura. Da mesma forma, Schmidt e Herrlein Jr. (2002, p. 274-275) afirmam que “É forçoso observar que o Estado neoliberal é, antes de tudo, um Estado que atua em favor do mercado, geralmente de forma intervencionista e autoritária. Sua intervenção sobre a economia não deixa de ser uma regulação das tendências destrutivas do movimento sem peias do capital, regulação que, todavia, se exerce estritamente para salvaguardar esse mesmo capital. Assim, o Estado neoliberal seria aquele mínimo apenas quanto aos compromissos sociais, enquanto deve ser o suficiente para assegurar a liberdade do capital (o “livre” mercado), a qual, supõe-se, deve trazer consigo o crescimento econômico.”

⁸³ Carneiro (2002) apresenta um modelo que representa a globalização financeira e a inserção periférica na qual se encontra o Brasil, um país de moeda não-conversível, a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90. Esse arranjo global tem a livre mobilidade de capitais como uma característica básica.

⁸⁴ A atuação do governo FHC não foi contraditória em relação às posições defendidas pelo presidente em suas obras acadêmicas. O principal exemplo se encontra em Cardoso e Faletto (1970), em que a forma de

[...] desde que tomou posse como Presidente da República, o professor Fernando Henrique Cardoso passou a patrocinar a reforma da Constituição, pretendendo obter o que já havia anteriormente sido objetivado pelo Presidente Fernando Collor de Mello. As propostas de alteração constitucional de um e de outro são muito semelhantes. Ainda que não tenham comprometido as linhas básicas da ordem econômica originariamente contemplada na Constituição de 1988, as emendas constitucionais promulgadas a partir de 1995 cedem ao assim chamado neoliberalismo, assinalando o desígnio de abertura da economia brasileira ao mercado e ao capitalismo internacional (GRAU, 2008, p. 176-177).

Portanto, as concepções neoliberais e as mudanças estruturais do capitalismo, que se estabelecem a partir dos anos 80 em nível global e a partir do início dos anos 90 no Brasil, são os fatores determinantes das reformas institucionais brasileiras desse período. Apesar dos impactos dessas mudanças em termos de dependência externa e de redução da capacidade do Estado em impulsionar o desenvolvimento econômico, a abertura financeira e as privatizações foram elementos fundamentais para a manutenção do regime cambial que possibilitou, a partir de 1995, a estabilização monetária. Essas reformas cumpriram a função de equilibrar o balanço de pagamentos a partir da abundante liquidez internacional, que seria responsável pela manutenção do nível de divisas e, conseqüentemente, da âncora cambial. Portanto, como afirma Amorim, “a estabilização de preços é uma conquista social caríssima, porém alcançada ao preço da própria vulnerabilidade” em relação ao capital externo (AMORIM, 2009, p. 24).

4.2 *O regime macroeconômico do Plano Real*

O Plano Real foi o programa de estabilização que logrou sucesso na derrubada do processo hiperinflacionário no Brasil. O regime macroeconômico utilizado nesse período apresenta efeitos diretos na política fiscal, seja pelo regime adotado na condução das finanças públicas, seja pela interação institucional que se estabelece com o regime monetário e cambial. Nesses termos, fica claro que a análise da política fiscal do período pós-Plano Real só faz sentido quando incluída na análise a interação entre política monetária, fiscal e cambial, ou seja, as inter-relações que se estabelecem no ambiente institucional (LOPREATO, 2002a). Essa ênfase está de acordo com aquilo que é estabelecido pela EPI, quando se afirma que o resultado de determinada instituição depende das interações que ocorrem no ambiente em que ela se insere.

Além dessa ênfase, a EPI revela-se, como será visto, um marco teórico adequado para entender como se dão as mudanças institucionais no regime macroeconômico e quais são as suas causas. Portanto, para entender a evolução do regime macroeconômico do período, a

desenvolvimento dependente-associado é colocada como a única alternativa à América Latina, devido às suas características sociológicas.

análise história será iniciada com o modelo de âncora cambial, na tentativa de estabilização dos preços. A crise cambial que dele decorre faz com que surja uma necessidade de mudança, sendo importante entender o papel e as motivações do Fundo Monetário Internacional (FMI) durante esse período. O regime que se estabelece no lugar do modelo de âncora cambial o é do chamado “tripé macroeconômico”, composto pelo sistema de metas de inflação, pelo câmbio flutuante administrado e pela meta de superávit primário. Esse arranjo se manteve como a institucionalidade macroeconômica do período, mesmo após a eleição do governo do Partido dos Trabalhadores, que era dele crítico.

4.2.1 A âncora cambial e o fim da inflação (1995-1998)

A inflação brasileira atingia um patamar elevado à época do Plano Real. Nesse sentido, todos os esforços macroeconômicos desde o início desse quadro de elevação dos preços nos anos 80 consistiram na busca pela estabilidade monetária. O regime macroeconômico vigente no início do Plano Real foi o de utilização da taxa de câmbio como uma âncora nominal, de forma a atrelar as expectativas de preços dos agentes às variações do câmbio. Nesse sentido, o regime cambial, como a instituição que rege o mercado de câmbio, cumpriu a função de estabilizar os preços a partir das expectativas dos agentes e do menor preço dos produtos importados, causando redução dos custos e maior concorrência interna. Para isso, foi estipulado que a taxa de câmbio permaneceria em um patamar sobrevalorizado, em um regime de bandas cambiais (SILVA, 2002). Esse regime consiste na manutenção do câmbio entre uma banda superior e uma inferior, garantindo determinada paridade entre o real e o dólar através da atuação do governo no mercado de divisas.⁸⁵

O efeito imediato de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, além da contenção do nível de preços, é o do aumento das importações e redução das exportações. Nesse sentido, o efeito adverso da âncora cambial é o déficit comercial que, no contexto brasileiro, se reverte em déficit em transações correntes. Para cobrir tal déficit entre 1995 e 1998, dois elementos foram essenciais. O primeiro foi o regime monetário, que, como instituição que rege o mercado monetário, teve como função o equilíbrio do balanço de pagamentos através do estímulo à entrada de capitais externos no país (SILVA, 2002; VALE, 2011, LOPREATO, 2002a). O segundo foi a liberalização criada pelas reformas de inspiração neoliberal aplicadas no Brasil a partir dos anos 90, que possibilitaram, a partir de privatizações e da

⁸⁵ A partir de março de 1995, o regime sofreu uma leve alteração, sendo transformado em um sistema de bandas móveis. A lógica é a mesma, porém ocorrem pequenas desvalorizações cambiais, a partir da elevação da banda superior e inferior, com o objetivo de manter a taxa de câmbio real constante (SILVA, 2002).

financeirização, outro estímulo à atração desses capitais (CARNEIRO, 2002; FREITAS; PRATES, 2001; LOPREATO, 2002a).

O regime monetário brasileiro esteve, durante o período da âncora cambial, condicionado à manutenção de reservas para a sustentabilidade do plano, o que foi feito a partir de uma taxa de juros muito alta em relação às taxas internacionais. O que explica os juros elevados desse período é, em primeiro lugar, a expectativa de desvalorização cambial, e, em segundo lugar, o prêmio de risco sobre a moeda brasileira, com proteção contra possíveis ataques especulativos à mesma.⁸⁶ Essas características estão relacionadas ao fato de que o câmbio fixo sobrevalorizado, em um contexto de escassez de divisas, pode levar a uma desconfiança do capital internacional quanto à capacidade de manutenção do regime e, conseqüentemente, a uma fuga de capitais⁸⁷ (SILVA, 2002).

Essas taxas de juros elevadas foram responsáveis pela entrada de capitais voláteis de curto prazo (portfólio) através da conta capital e financeira. Esses capitais buscavam ganhos de arbitragem a partir da elevada rentabilidade das aplicações financeiras no país (CARNEIRO, 2002; FREITAS; PRATES, 2001). Assim, as taxas de juros foram responsáveis por parte da manutenção do estoque de divisas, sendo funcionais para a manutenção do regime de câmbio fixo.

O segundo elemento responsável pelo equilíbrio do balanço de pagamentos foram as reformas liberalizantes e as privatizações. Segundo Carneiro (2002), a abertura financeira gerou uma maior conversibilidade da conta capital, o que facilitou a entrada de capitais, e as privatizações foram responsáveis pela expansão de investimento direto estrangeiro (IDE), que foi o tipo de fluxo que mais cresceu, e de forma relativamente estável, durante os primeiros anos do Plano Real. Os fluxos de capitais internacionais na forma de IDE foram destinados majoritariamente a fusões e aquisições relacionadas aos setores em que houve privatizações (FREITAS; PRATES, 2001).

No entanto, as conseqüências negativas do arranjo institucional desse período não foram poucas: as elevadas taxas de juros foram responsáveis por aumento do desemprego, por baixo crescimento do produto, e por elevado custo fiscal (SILVA, 2002). Esse custo relegado às finanças públicas está associado, em primeiro lugar, a altos pagamentos dos encargos da

⁸⁶ Além disso, Carneiro (2002) aponta como causa dos juros elevados do Brasil, em um contexto de inserção periférica, o fato de que a moeda brasileira deve apresentar um prêmio de risco elevado simplesmente por ser uma moeda não-conversível, ou seja, uma moeda fraca perante o dólar, que é a moeda central do sistema financeiro internacional.

⁸⁷ Silva (2002) mostra que as discussões teóricas acerca de fugas de capitais, independentemente da vertente teórica, acabam por apontar para a possibilidade de “profecias autorrealizáveis”, em que quando os agentes

dívida, pois os títulos da dívida estão atrelados aos juros, responsáveis pela atração do capital externo. Em segundo lugar, ele está associado ao aumento da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) através da esterilização⁸⁸ e aos déficits causados pelo pagamento de juros (LOPREATO, 2002a). Assim, o arranjo institucional criado para, ao mesmo tempo, reduzir a inflação e controlar as contas externas teve importantes consequências no âmbito fiscal⁸⁹, produzindo um resultado que é determinado pelas inter-relações institucionais do regime macroeconômico.⁹⁰

A âncora cambial durou até final de 1998, quando ocorreu uma crise cambial, a partir da percepção dos agentes quanto à existência de um problema estrutural no balanço de pagamentos, com sucessivos déficits em conta corrente e insustentabilidade da manutenção de reservas. Eles passaram a duvidar de que seria possível que o câmbio não sofresse uma desvalorização significativa e, a partir disso, atacaram a moeda nacional (SILVA, 2002). Assim, a contestação do regime cambial levou a uma mudança de todo o arranjo macroeconômico. O arranjo que se seguiu foi instituído em 1999, a partir de um acordo com o FMI. Este acordo está relacionado ao empréstimo de divisas ao Brasil, porém apresenta uma peculiaridade, que são as condicionalidades apresentadas para a tomada do empréstimo. Portanto, para entender o que leva ao novo arranjo macroeconômico, é necessário, primeiro, entender as condicionalidades do FMI.

4.2.2 O Fundo Monetário Internacional e as Condicionalidades

O regime macroeconômico que se forma a partir de 1999 apresenta relação direta com a assistência financeira provida pelo FMI, e esse novo caráter que a mesma assume está diretamente ligado às mudanças de visão de mundo e de conduta dentro dessa instituição.⁹¹ Essas mudanças acabam por levar a uma maior atuação do FMI nas questões de política

contestam a manutenção do câmbio fixo, agindo racionalmente, com incerteza, ou através de um comportamento de manada, a crise cambial acaba por ocorrer.

⁸⁸ O processo de esterilização é explicado por Krugman e Obstfeld (2010, p. 352) como um processo em que, para anular o impacto da entrada de divisas na oferta de moeda doméstica, o Banco Central realiza operações de *open market* para reduzir a base monetária. Dessa forma, a entrada de capitais externos leva a uma expansão da dívida interna devido às operações para reduzir a oferta de moeda.

⁸⁹ Os resultados negativos desse arranjo podem ser interpretados como consequência do “institutional monotasking” atribuído aos regimes fiscais, em que cada instituição fica sujeita a uma única função.

⁹⁰ Outras consequências do arranjo estão relacionadas à maior vulnerabilidade externa, como mostrada pelas sucessivas crises financeiras que ocorreram nesse período, como a do México, da Ásia e da Rússia, ao baixo desenvolvimento do sistema financeiro nacional, principalmente quando se trata do mercado de capitais, à desnacionalização do sistema bancário e ao aumento da substituição monetária (CARNEIRO, 2002; FREITAS; PRATES, 2001).

⁹¹ A mudança na visão de mundo do FMI está ligada à forma como o déficit público se relaciona com as contas externas. Além disso, há uma atuação direta dessa instituição na forma como esses ajustes devem ser realizados, estipulados nas condicionalidades (LOPREATO, 2003).

macroeconômica dos países, reduzindo a autonomia nacional e influenciando as mudanças institucionais.

A difusão dos projetos de reformas estruturais levou o órgão a rever o seu posicionamento de não interferir em decisões de competência soberana e a definir medidas que os países teriam de adotar para se habilitarem à captação de empréstimos. Esta nova postura marcou um outro tempo no trato da questão fiscal, com o maior peso das condicionalidades exigidas na aprovação dos programas de assistência financeira e o crescente controle da instituição na definição de política econômica (LOPREATO, 2003, p. 2).

O FMI é uma das instituições multilaterais criadas no pós-guerra através do acordo de Bretton Woods com o intuito de estabelecer um sistema de coordenação global em relação ao câmbio e ao setor externo (BELLUZZO, 1995). Para entender como esta instituição supranacional se insere na definição do arranjo macroeconômico brasileiro pós-1999, é necessário entender quais mudanças ocorreram dentro do FMI, os fatores delas determinantes e os impactos na política macroeconômica brasileira.

Até os anos 70, em que as concepções keynesianas eram as ideias dominantes em termos globais, o enfoque do FMI em relação ao equilíbrio externo estava ligado à demanda agregada (LOPREATO, 2003). Assim, quando um país apresentava déficit no balanço de pagamentos, se atribuía como causa do déficit o excesso de demanda.⁹² A demanda, na concepção do órgão, poderia ser controlada através da oferta de moeda, ou seja, através do crédito.⁹³ Para controlar o crédito, o órgão buscava o controle do déficit público, devido aos seus objetivos de reduzir a demanda agregada e o déficit em conta corrente. Assim, passaram a ser monitoradas as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) dos países atendidos pela instituição. No entanto, nesse período, o FMI assumia uma posição neutra em relação à política fiscal, deixando como responsabilidade dos governos as formas com que os mesmo atingiriam a redução do déficit (LOPREATO, 2003). Eram criadas Cartas de Intenções, que determinavam limites ao valor do déficit, mas sem intervenção direta do órgão. Assim, nesse período, a autonomia dos governos era garantida (LOPREATO, 2003).

No entanto, a partir dos anos 80, há uma mudança na visão de mundo dos gestores da instituição a partir da ascensão da ideologia neoliberal. O enfoque do FMI, em relação à política fiscal, passou a ser a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo, devido às ideias de expectativas racionais (LOPREATO, 2003). Assim, o órgão passou a exigir reformas estruturais que garantissem a credibilidade da sustentação da dívida de forma

⁹² O excesso de demanda leva a aumento das importações acima das exportações, causando déficits comerciais e, dependendo da sua magnitude, déficits em conta corrente.

intertemporal. Portanto, a NFSP nominal deixou de ser o indicador levado em consideração pela instituição, que passou a dar enfoque ao resultado primário⁹⁴ e à dívida líquida do setor público (DLSP).⁹⁵ Com a manutenção de superávits primários, a relação dívida pública/PIB deveria se estabilizar. No entanto, tais mudanças representariam também uma perda de autonomia na gestão da política fiscal, em que as metas fiscais deveriam responder às percepções de risco dos agentes (LOPREATO, 2003).

Juntamente com a mudança nos critérios de avaliação do órgão, há uma mudança cultural quanto à maneira de atuação do fundo. Para garantir a sustentabilidade temporal da dívida, há o fim da neutralidade do FMI, que passa a intervir diretamente. Além da Carta de Intenções, agora a instituição apresenta também um Documento de Apoio em que há detalhes quanto às mudanças que devem ser realizadas em matéria de impostos, gastos públicos e administração tributária (LOPREATO, 2003).

As condicionalidades passam a ser utilizadas como forma de criar mudanças institucionais que garantam os objetivos do fundo, com medidas monitoradas pelo próprio FMI e cujo cumprimento é necessário para a manutenção da assistência financeira. Deve, inicialmente, haver comprometimento por parte do governo com *ações prévias*, das quais o acordo depende. Depois, há *critérios de desempenho*, que são monitorados pelo órgão e que devem ser cumpridos ao longo do tempo, sinalizando a sustentabilidade da dívida. Por último, há *medidas de caráter estrutural* que, sem o atendimento, dificultam a manutenção do programa (LOPREATO, 2003, p. 14). Assim, quando há uma crise cambial ao final de 1998 e o Brasil busca um acordo com o FMI, o novo regime macroeconômico é fortemente induzido pela visão de mundo dos gestores dessa instituição. A intervenção direta a partir de condicionalidades é um elemento responsável pela forma que o regime macroeconômico brasileiro toma a partir de 1999.

4.2.3 Metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário (1999-2010)

O regime macroeconômico do segundo mandato do governo FHC apresentou uma tríplice mudança: o regime monetário anterior foi substituído pelo sistema de metas de

⁹³ A oferta de moeda é dada pela base monetária e pelo multiplicador bancário. Como a base monetária depende do crescimento das reservas internacionais, não estando completamente sob controle das autoridades, a diminuição da oferta de moeda se dá através do crédito (LOPREATO, 2003).

⁹⁴ O resultado primário pode ser definido como a diferença entre receitas não-financeiras e despesas não-financeiras do setor público.

⁹⁵ Para o FMI, há a necessidade de que os investidores tenham confiança de que a dívida é sustentável intertemporalmente (LOPREATO, 2003).

inflação⁹⁶, as bandas cambiais foram substituídas pelo cambio com flutuação suja⁹⁷ e o regime fiscal foi comprometido a uma meta de superávit primário com o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB. Esses três regimes de política macroeconômica são conhecidos como o “tripé macroeconômico”, consolidado através de um acordo com o FMI e mantido até hoje como o arranjo da macroeconomia nacional (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

A política de metas de inflação prevê uma meta definida pelas autoridades monetárias que deve ser atingida no ano. Essa meta tem uma banda superior e uma inferior, sendo considerada a inflação dentro da meta quando estiver dentro desse intervalo (2% acima ou abaixo da meta). Para atingi-la, as autoridades monetárias devem usar os instrumentos de política monetária, que no caso do Brasil estão concentrados primordialmente na taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), a taxa básica de juros que remunera as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), para, através do controle da demanda agregada da economia, levar o resultado do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) ao patamar desejado, mantendo-o dentro da meta. O IPCA é o índice que serve como referência para a inflação.

A mudança no regime cambial levou ao fim das bandas cambiais em janeiro de 1999, levando a uma desvalorização cambial. A taxa de câmbio passou a responder aos choques externos, com o objetivo de manter o equilíbrio do balanço de pagamentos no longo prazo. O resultado dessa desvalorização real do câmbio foi a reversão dos déficits em transações correntes causados pela balança comercial. Assim, o ajuste externo da economia brasileira passou a depender do próprio regime cambial, e não mais do regime monetário (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

De uma forma geral, pode-se afirmar que a função de estabilidade de preços deixou de ser cumprida pela política cambial, em que a âncora cambial seria responsável pela manutenção das expectativas, e passou a ser exercida pela política monetária, através das metas inflacionárias, que deveriam ser buscadas pelo Banco Central. O inverso aconteceu com a função de equilíbrio do balanço de pagamentos, pois esta, que, no regime anterior, era realizada através de altas taxas de juros para atrair capitais externos, passou a ser realizada

⁹⁶ A política de metas de inflação prevê uma meta definida pelas autoridades monetárias que deve ser atingida no ano. Essa meta tem uma banda superior e uma inferior, sendo considerada a inflação dentro da meta quando estiver dentro desse intervalo (2% acima ou abaixo da meta). Para atingi-la, as autoridades monetárias devem usar os instrumentos de política monetária, que no caso do Brasil estão concentrados primordialmente na taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), a taxa básica de juros que remunera as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), para, através do controle da demanda agregada da economia, levar o resultado do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) ao patamar desejado, mantendo-o dentro da meta. O IPCA é o índice que serve como referência para a inflação.

através do câmbio.⁹⁸ Nele, a flutuação cambial seria responsável pelo reajuste entre oferta e demanda por divisas estrangeiras, sem a obrigatoriedade de atração de capitais externos através de taxas de juros elevadas.⁹⁹

Esta institucionalidade incorpora uma cultura de estabilização dos preços, que se desenvolveu após um processo traumático envolvendo caos hiperinflacionário e sucessivos planos de estabilização fracassados (NOVELLI, 2010). Nesse sentido, pode-se afirmar que, nesse arranjo, há uma subordinação das demais funções da política macroeconômica à função de controle dos preços exercida pela política monetária. Essa função se torna a prioridade do regime macroeconômico devido à cultura nele estabelecida, submetendo tanto o regime cambial quanto o fiscal às oscilações dos juros criadas pelo regime de metas de inflação.

Em relação à política fiscal, a visão propagada pelo FMI consolidou-se no regime fiscal brasileiro através da institucionalização das metas de superávit primário para uma manutenção intertemporal da estabilidade da dívida pública, o que daria credibilidade no longo prazo, abrindo espaço para reduções das taxas de juros (LOPREATO, 2003). O resultado primário é definido como a diferença entre receitas não-financeiras e despesas não-financeiras, devendo atingir metas superavitárias previamente estipuladas dentro deste regime. Assim, o superávit obtido através desse esforço fiscal seria destinado ao pagamento dos juros da dívida pública, garantindo a rentabilidade dos credores. (BRESSER-PEREIRA, 2007). Sucessivos superávits primários dariam credibilidade aos investidores, que aceitariam receber um juro menor para financiar a dívida pública. A manutenção desse arranjo de austeridade fiscal levaria à manutenção do crescimento econômico em bases sustentadas, na concepção do FMI (LOPREATO, 2003). Assim, o objetivo da política fiscal tornou-se o ajuste fiscal para a busca de metas de superávit primário.

Na verdade, o que se estabelece a partir da interação entre a política monetária, cambial e fiscal é uma submissão desta última às flutuações de juros e de câmbio através dos encargos da dívida pública (LOPREATO, 2002a). A taxa de juros utilizada para o controle da

⁹⁷ “O Banco Central manteve a intervenção através da venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 197)

⁹⁸ Bresser-Pereira (2007) coloca que a existência de um câmbio flutuante aliado ao sistema de metas de inflação pode levar à chamada “armadilha do câmbio e dos juros”. Nesse processo, a redução dos juros pode levar a uma desvalorização cambial. Essa desvalorização, por sua vez, causa aumento no nível de preços através dos custos, o que, pelo sistema de metas de inflação, deve ser combatido com novo aumento dos juros. Esse resultado é causado pela interrelação do regime monetário e cambial.

⁹⁹ A mudança de função da política monetária permitiu que as taxas de juros apresentassem menor volatilidade, se estabilizando num patamar inferior ao do período da âncora cambial (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003). No entanto, esse patamar da taxa de juros permaneceu muito elevado em relação a demais países no mesmo nível de desenvolvimento que o brasileiro, representando uma anomalia no arranjo macroeconômico nacional (BRESSER-PEREIRA, 2007).

inflação, a Selic, ao remunerar as LFT, estabelece uma ligação direta entre o mercado monetário e o mercado da dívida pública (LOPREATO, 2008). Assim, variações nos juros decorrentes de mudanças no nível de preços apresentam também impacto sobre o pagamento de juros da dívida. Como o controle da inflação é o elemento prioritário do regime, a política fiscal se encontra, na verdade, em um papel subordinado.¹⁰⁰

O câmbio também apresenta ligação com o total de juros pagos pelo setor público através da parcela dos títulos indexada ao dólar¹⁰¹. Quando há desvalorizações cambiais, há um impacto sobre o estoque da dívida, ampliando os custos de rolagem. Assim, pode-se dizer que o regime macroeconômico baseado em metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário apresenta elevados custos fiscais com os quais as finanças públicas devem arcar, sendo este o resultado da interação institucional entre os regimes.

4.2.4 O governo Lula e a manutenção do regime macroeconômico

Em 2002, a eleição para a Presidência colocou a continuidade do regime macroeconômico em xeque, devido às críticas que o Partido dos Trabalhadores (PT) fazia aos acordos com o FMI e ao arranjo criado. Com a possibilidade da vitória de Lula, a desconfiança no mercado financeiro foi crescente, levando várias instituições financeiras a ameaçarem não comprar títulos a partir de 2003 (NOVELLI, 2010). Essa desconfiança pode ser caracterizada como uma fraca legitimidade do governo Lula perante o capital financeiro. Ao questionarem o pagamento futuro da dívida pública e a manutenção do arranjo macroeconômico, as instituições financeiras levaram à deterioração das condições macroeconômicas, através da fuga de capitais.¹⁰²

Nesse ambiente, a opção do governo Lula foi de manter a governabilidade, no sentido de buscar tranquilizar os mercados. Para obter credibilidade perante o capital financeiro nacional e internacional, o partido lança um documento chamado *Carta ao Povo Brasileiro*, garantindo a manutenção do regime macroeconômico, com a busca de mudança do país sem alterar o modelo, mantendo a responsabilidade da preservação dos contratos (NOVELLI, 2010, p. 229). Além disso, apesar das críticas aos acordos e condicionalidades do FMI, há a

¹⁰⁰ Bresser-Pereira (2007) mostra que a visão convencional que está por trás do regime afirma que sucessivos superávits primários seriam responsáveis pela queda dos juros por reduzirem o custo de rolagem da dívida pública. No entanto, a ligação entre o mercado monetário e o mercado da dívida pública através das LFT faz com que mudanças no regime de metas de inflação tenham impacto direto nos encargos da dívida (LOPREATO, 2008).

¹⁰¹ Os títulos indexados ao câmbio são as Notas do Tesouro Nacional – Série D (NTN-D) (GARCIA; CASAGRANDE, 2009).

afirmação de que o governo não os romperia, nem revogaria regras estabelecidas. Assim, a pressão por parte do mercado financeiro resultou no aval ao acordo com o FMI ainda em 2002.

Como forma de recuperar a credibilidade perante o capital financeiro, há um aprofundamento do modelo macroeconômico, principalmente em termos de disciplina fiscal. O superávit primário obtido no primeiro mandato de Lula foi superior àquele acordado com o FMI, mostrando o maior esforço do governo em manter a sustentabilidade da dívida (NOVELLI, 2010). Além disso, há a manutenção de uma equipe econômica ligada às ideias ortodoxas, passando a mensagem de continuidade para os mercados financeiros:

Nota-se que – inicialmente – a equipe econômica do governo Lula foi recrutada no mesmo “campo” da equipe de Cardoso: economistas com formação ortodoxa e/ou com passagem pelo sistema financeiro nacional e /ou nas instituições financeiras multilaterais, onde a ortodoxia é a regra. Esse elemento foi fundamental para que o governo Lula ganhasse a “credibilidade” da comunidade financeira nacional e internacional (NOVELLI, 2010, p. 236)

Assim, a escolha do novo governo foi a manutenção do regime macroeconômico baseado no sistema de metas de inflação, no câmbio flutuante e no superávit primário. Essa escolha se dá pela busca por manutenção da “credibilidade” perante o capital financeiro. Novelli (2010) aponta como causa fundamental da escolha pela continuidade a existência, a partir dos anos 80, de uma ordem econômica internacional caracterizada pelo neoliberalismo. Assim o problema mostrou-se

[...] a “nova” ordem econômica internacional “liberal” construída nas décadas de 1970 e 1980, que permite a liberdade de movimentos de capitais e que sepultou os controles a esses movimentos estabelecidos pelos acordos de Bretton Woods. Foi o presidente Collor quem iniciou a abertura e a liberalização dos anos 1990, mas foi o Presidente Cardoso quem lhe deu a atual feição. Aí se encontra a origem da “herança maldita”. Paralelamente, a força do “pensamento único” (que muitos chamam de neoliberalismo), expressa em sua capacidade de manter-se como “visão de mundo” e como um conjunto de políticas públicas que orienta a ação estatal, limita a adoção de políticas alternativas (NOVELLI, 2010, p. 233)

Portanto, fica claro que, desde os anos 90, com as privatizações e liberalizações financeiras, o arranjo institucional do regime macroeconômico brasileiro deu grande poder ao capital financeiro internacional. Essas políticas estiveram alinhadas com o neoliberalismo, que, pregando a livre mobilidade de capitais e, através do FMI, a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, criaram um arranjo em que a política fiscal brasileira deve, de forma prioritária, dar confiança aos credores da dívida pública.

¹⁰² Os resultados foram a desvalorização do câmbio ao final de 2002 e a elevação do IPCA, atingindo patamar superior a 12% a.a. nesse mesmo ano (NOVELLI, 2010). Esse ambiente apresentou sérias dificuldades para manter a governabilidade almejada pelo PT.

4.2.5 A lógica do regime macroeconômico pós-Plano Real

Conforme visto até aqui, o desenho institucional que se forma entre 1995 e 2010 na política macroeconômica brasileira está relacionado, em primeiro lugar, à visão de mundo neoliberal, que, como um movimento global, passa a determinar várias mudanças institucionais, colocando como função do Estado a não-intervenção, relegando ao mercado a organização do sistema produtivo. Em segundo lugar, o arranjo está relacionado à cultura de estabilização de preços, criada pelo ambiente hiperinflacionário e pelos sucessivos planos de estabilização fracassados no passado, o que faz com que a função prioritária do regime macroeconômico seja o controle da inflação. Em terceiro lugar, o arranjo brasileiro foi determinado pela dupla mudança de cultura dentro do FMI. Por um lado, essa mudança acontece através de ideias neoliberais que formaram a visão de mundo de seus gestores, dando ênfase à sustentabilidade da dívida. Por outro lado, a mudança da cultura do órgão acontece através da agência humana, em que as condicionalidades são impostas aos países que tomam seus empréstimos. A importância da visão de mundo, da cultura e da agência humana são todos aspectos contemplados na concepção teórica da EPI.

O arranjo que se forma tem o efeito de subordinar a política fiscal, em primeiro lugar, aos movimentos da política monetária e cambial, através dos custos atribuídos ao pagamento de juros da dívida, e, em segundo lugar, aos movimentos do capital financeiro, que exerce seu poder sobre a rolagem da dívida pública, utilizando-a como seu espaço de valorização (LOPREATO, 2002a, 2007).

4.3 O mercado da dívida pública brasileira

A dívida pública¹⁰³ é colocada como o elemento central da política fiscal pós-Plano Real, seja pela necessidade de sua sustentabilidade intertemporal, conforme requerido pelo FMI (LOPREATO, 2003), seja por se estabelecer como um espaço de valorização do capital financeiro (LOPREATO, 2002a, 2007). A dívida pública, o seu mercado e os seus gestores e credores constituem um arranjo institucional particular, e as inter-relações que se estabelecem neste arranjo também são importantes para entender os resultados da política fiscal brasileira. Nesse sentido, o que será feito aqui é uma breve descrição analítica da evolução da estrutura da dívida pública, ressaltando a continuidade de um padrão de financiamento que nasceu no período de alta inflação e que permanece até hoje, em um processo marcado pela *histerese*. No caso da dívida pública, a presença de uma cultura de elevado ganho e baixo risco no curto

¹⁰³ A dívida pública, como colocada aqui, representa os títulos da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), cuja competência é da União.

prazo como forma de atrair o capital para o financiamento público é um elemento permanente. Dessa forma, pode-se afirmar que o mercado da dívida pública apresentava características que, no período de inflação, eram benéficas e importantes, mas que hoje são prejudiciais. Isso está de acordo com a EPI, quando esta aponta para o fato de que uma mesma instituição, com a mesma forma, em um mesmo país, pode apresentar resultados distintos ao longo do tempo.

O arranjo criado em torno da política fiscal acaba constituindo, de acordo com Lopreato (2008), um forte vínculo entre o mercado monetário, controlado pelo regime de metas de inflação, e o mercado da dívida. Esse vínculo é criado pela presença das LFT, que são títulos de curto prazo com rentabilidade dada pela Selic. Devido às suas características, esses títulos são uma forma de proteção contra o risco ou contra instabilidade, servindo como um refúgio em caso de incerteza. A existência das LFT, de acordo com Lopreato (2008), explica, em parte, a manutenção do elevado patamar da taxa de juros do Brasil durante o período pós-Plano Real, assim como o alto custo que a política monetária acarreta para os encargos da dívida.

Outros problemas relacionados à dívida pública após o período de estabilização são a sua baixa maturidade, necessitando de constante esforço de rolagem, e a dificuldade na redução do patamar de juros. O entendimento da causa desses problemas e da evolução da institucionalidade da dívida pública no período pós-Plano Real passa, novamente, pela análise histórica utilizando os argumentos teóricos propostos pela EPI.

4.3.1 Inflação, moeda indexada e a cultura do baixo risco

A situação atual, de acordo com a análise de Lopreato (2008) sobre a institucionalidade da dívida pública brasileira, tem suas raízes no período inflacionário dos anos 80. Nesse período, a gestão da dívida estava preocupada com a minimização do risco de mercado por parte de seus credores, majoritariamente instituições financeiras, para aumentar a atratividade dos títulos públicos.¹⁰⁴ O início da construção do mercado da dívida pública acontece na reforma financeira de 1964, quando são criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), que são títulos públicos que apresentam a característica da indexação através de índices de preço¹⁰⁵. Após a expansão da inflação a partir de 1973, a

¹⁰⁴ O motivo exposto por Lopreato (2008) para que o governo buscasse a redução dos riscos de mercado é a possibilidade de que “a incerteza da valorização da riqueza financeira provocasse a fuga dos investidores e forçasse a monetização da dívida, abreviando o caminho da hiperinflação” (LOPREATO, 2008, p. 3).

¹⁰⁵ Os títulos com correção monetária apresentariam baixa participação no financiamento do setor público logo após a sua criação, sendo preferencial o uso de títulos prefixados, como as Letras do Tesouro Nacional (LTN) (LOPREATO, 2008, p. 3).

demanda pela utilização da correção monetária aumentou, com aplicações financeiras de curto prazo, ficando o poder de compra da moeda garantido pelo governo (LOPREATO, 2008).

O modelo de gestão da dívida, nesse período, já apresentava características peculiares. Devido à predominância de instituições financeiras como carregadoras dos títulos públicos, através de recursos captados junto ao público, dois instrumentos de operação do mercado eram amplamente utilizados como forma de reduzir o risco dos portadores da dívida: a *carta de recompra* e a *zeragem automática* (LOPREATO, 2008, p. 3-4). Com o primeiro instrumento, o governo vendia títulos com o compromisso de recomprá-lo após um determinado prazo. Com o segundo, o Banco Central recomprava, ao final do dia, com taxa igual à do mercado, os títulos de instituições financeiras que não conseguiam financiamento no mercado, ou vendia títulos para instituições com sobra de caixa. Isso eliminava o risco de prejuízos advindos de operações com os títulos públicos, além de ampliar ganhos em casos em que as captações ficassem além das expectativas. Dessa forma, surge, no mercado da dívida pública, um compromisso informal de que as empresas não devem correr risco de perdas no carregamento de títulos (LOPREATO, 2008). Nesse período, o Banco Central, fiel ao compromisso de manutenção da rentabilidade e de evitar a perda do interesse no carregamento da dívida, realizava operações de troca e recompra de papéis de acordo com as oscilações na taxa diária *overnight*.

O modelo operacional do mercado de dívida pública praticamente eliminou o risco do sistema financeiro e consolidou os interesses em torno da rolagem da dívida pública: o governo garantiu o financiamento público e as instituições financeiras, empresas e famílias desfrutaram de liquidez, baixo risco e juros reais positivos (LOPREATO, 2008, p. 4).

Essas operações se expandiram com o aumento da inflação ao final dos anos 70 e início dos anos 80.¹⁰⁶ Assim, o modelo de gestão da dívida acabou por incorporar uma cultura pela qual o setor público deve arcar com o risco da dívida pública, enquanto empresas e famílias beneficiam-se com a liquidez diária das aplicações e valorização da riqueza financeira. As instituições financeiras, nesse arranjo, desfrutam do *floating* e de altos *spreads*, sem ter que arcar com o risco (LOPREATO, 2008, p. 5). Com o final do Plano Cruzado em 1987, a saída do congelamento de preços apresentava risco de crise sistêmica. Assim, foram lançadas as Letras do Banco Central (LBC), com prazo de um ano e indexadas à taxa *overnight*. As LBC podem ser consideradas o auge da moeda indexada, com rentabilidade de curto prazo e atrelando a remuneração a um indicador capaz de captar a evolução esperada

dos preços. Pelo papel constitutivo das instituições, este arranjo levou à consolidação da cultura de elevados ganhos e baixos riscos, presente na dívida pública até os dias atuais, e também na visão de mundo dos agentes e das instituições financeiras.

4.3.2 Estabilidade de preços e manutenção da cultura de baixo risco

A estabilidade pós-Plano Real trouxe consigo, conforme visto, um novo regime fiscal, pelo qual há a importância do superávit primário e da trajetória sustentável da dívida, aumentando a disciplina fiscal e reduzindo o risco de calote. Essas mudanças nas condições econômicas, no entanto, não se refletiram no mercado da dívida pública.

As características anteriores ainda se mantêm quase intactas, como se o país vivesse a situação excepcional dos anos 80 e fosse preciso diariamente defender a demanda por títulos da dívida pública e lutar contra a ameaça de fuga dos ativos financeiros (LOPREATO, 2008, p. 7).

Isso se deve à cultura de baixo risco e alta remuneração consolidada pelo arranjo institucional anterior, em que os interesses de elevada liquidez e altos ganhos do capital financeiro já haviam se consolidado. Além disso, há uma resistência cultural do setor financeiro em aceitar mudanças. Lopreato (2008) mostra que não se trata de uma tarefa simples contestar a cultura já consolidada, pois esse padrão de interação se consolida na visão de mundo dos agentes.

Apesar da existência de novos instrumentos no mercado da dívida pública, as funções por eles exercidas são análogas às existentes anteriormente. Em relação às especificidades do mercado brasileiro nesse período, podemos ressaltar o *controle de liquidez*¹⁰⁷, a *continuidade da zeragem automática*¹⁰⁸, e, principalmente, os *títulos indexados à Selic*. As LFT apresentam a função de garantir a alta remuneração, com proteção contra momentos de instabilidade ou de expectativa de elevação dos juros, sendo ainda dotada de alta liquidez. A alta participação

¹⁰⁶ Outros eventos, como a entrada de capitais externos nos anos 70, o processo de ciranda financeira e a estatização da dívida externa em 1983 deixaram o governo refém da colocação de novos títulos, ampliando a atuação para manter a atratividade da dívida interna (LOPREATO, 2008).

¹⁰⁷ “O controle de liquidez ocorre com a utilização das operações compromissadas e dos leilões informais (*go-arounds*) de títulos ou, mais frequentemente, de dinheiro. Nos leilões informais de dinheiro, o BC opera dinheiro com garantia em títulos, com o compromisso de que a operação seja desfeita no prazo acordado. [...] As instituições financeiras podem, assim, definir, de acordo com as expectativas do momento, a composição mais lucrativa de suas carteiras.” (LOPREATO, 2008, p. 8).

¹⁰⁸ “O mecanismo de zeragem automática, apesar de perder a relevância do período de alta inflação, mantém-se como forma de evitar turbulência e de sinalização às instituições financeiras de que contam com o socorro da autoridade monetária para que possam efetuar o ajuste do fluxo de caixa.” (LOPREATO, 2008, p. 9).

deste título na dívida pública brasileira é resultado, segundo Lopreato (2008), da manutenção da cultura de alta remuneração com baixos riscos.¹⁰⁹

A presença de LFT dá ao mercado brasileiro uma característica peculiar: em momentos de *stress* no mercado monetário e de títulos, o Banco Central e o Tesouro Nacional recompram os papéis de vencimento longo e ampliam a oferta dos de vencimento curto. Essa recomposição da carteira de títulos permite às instituições financeiras sustentar os seus ganhos até que a tranquilidade volte ao mercado. Quando há melhoria no cenário, com expectativa de queda dos juros, as instituições financeiras voltam a demandar títulos prefixados e de prazo maior. No entanto, esse efeito é minorado caso a Selic ofereça alta rentabilidade. No caso de uma maior queda dos juros, há uma tendência a maior ampliação da demanda por títulos prefixados e de maior maturidade, porém com a consciência por parte das instituições financeiras de que, no caso de turbulências, a prática de recompra de títulos manterá a rentabilidade das carteiras (LOPREATO, 2008). Assim, se estabelece um vínculo direto entre a política monetária e o mercado da dívida pública a partir das LFT como uma forma de garantir que o Estado arque com os riscos da política monetária.¹¹⁰

A presença de LFT também apresenta outras duas consequências relevantes no perfil da dívida pública. A primeira é o baixo desenvolvimento de um mercado secundário de negociação de títulos prefixados, pois as LFT já protegem o investidor contra riscos de oscilação de preços, oferecendo poucas chances de ganho extra no mercado privado. A segunda é a inibição do alongamento da dívida pública, pois a alta remuneração no curto prazo, com baixo risco, não apresenta incentivos para que os demandantes de títulos alonguem suas aplicações.

Assim, percebe-se que a articulação entre o mercado monetário e o mercado da dívida pública não se altera após a estabilização, devido à presença de títulos de dívida atrelados à Selic, cumprindo funções de minimização do risco dos credores. Esta cultura de altos rendimentos e baixos riscos para as instituições financeiras permaneceu no período pós-Plano Real, sendo a forma de gestão da dívida pública e a presença das LFT os seus principais sintomas.¹¹¹

¹⁰⁹ Ao mesmo tempo em que as LFT servem como refúgio contra oscilações do mercado aos credores, a sua existência é positiva para a autoridade monetária, no sentido de que há uma “maior liberdade para o Banco Central manipular os juros sem levar em consideração os riscos do mercado de títulos e o risco sistêmico” (LOPREATO, 2008, p. 9), facilitando a política de estabilização, a função mais importante do regime macroeconômico.

¹¹⁰ Nesse arranjo, o capital financeiro sempre é beneficiado, com as finanças públicas arcando com os encargos da dívida pública em momentos de política monetária contracionista.

¹¹¹ Como outro sintoma dessa cultura de altos ganhos e baixo risco, a caderneta de poupança, de acordo com Vale (2011), representa uma amarra contra a queda dos juros no Brasil, pois, quando a Selic cai abaixo da

4.3.3 A estratégia de alongamento da dívida pública

O fim da inflação, conforme apontado anteriormente, não levou a um alongamento natural da composição da dívida pública. A presença das LFT desestimulou este movimento, devido à alta rentabilidade e baixo risco no curto prazo. No entanto, houve, de acordo com Lopreato (2008), uma estratégia de alongar a dívida, aumentando a participação de títulos prefixados e indexados a índices de preço. Essa estratégia, por ser uma ação deliberada de agentes com um propósito definido (no caso, o alongamento da dívida), pode ser entendida como um caso de agência humana.

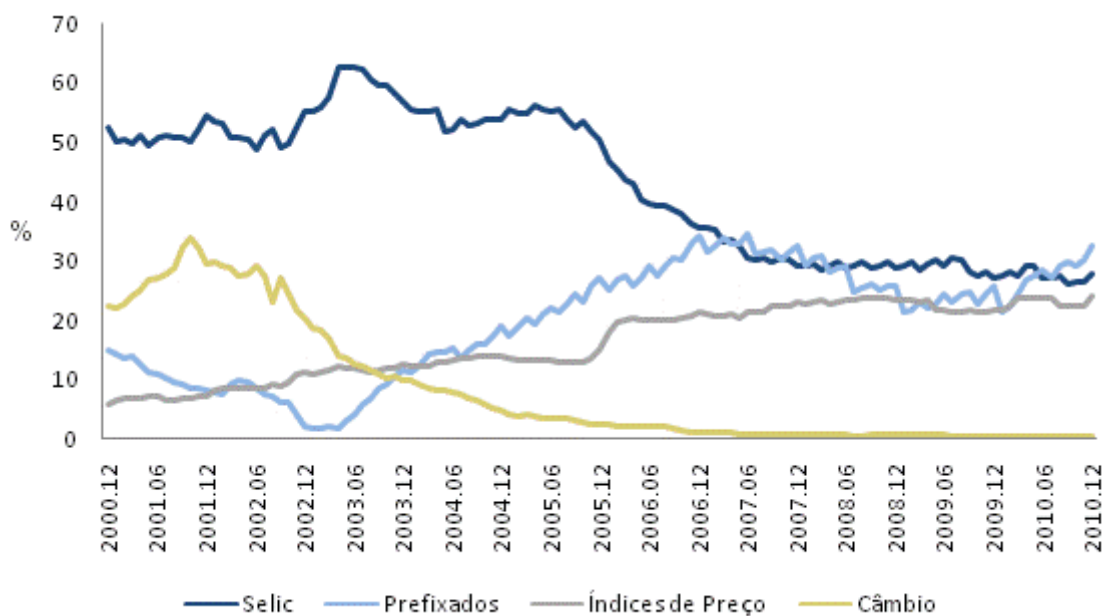
No entanto, “os esforços de alongar a dívida, reduzir o peso dos títulos indexados à Selic e ao câmbio, aumentar a liquidez e melhorar a precificação dos títulos só se mostraram eficazes quando coincidentes com os interesses do sistema financeiro” (LOPREATO, 2008, p. 13). Assim, o mercado seguiu a lógica de concentração em LFT nos momentos de *stress* e aumento de títulos prefixados ou atrelados a índices de preço em momentos de queda dos juros ou de estabilidade cambial. Isso permitiu ao capital financeiro *surfear* seguindo a conjuntura econômica, que foi de elevada instabilidade no período, garantindo a sua valorização.

Esses movimentos se revelam nos períodos de elevada instabilidade financeira, como nas crises financeiras da Ásia, do México, da Rússia, na crise cambial brasileira, e na mudança presidencial de 2002 (LOPREATO, 2008). Em todos esses casos, a atuação do Banco Central foi de elevação das taxas de juros, ampliando a demanda por LFT e comprometendo a estratégia de alongamento. No entanto, a partir de 2005, há uma substancial melhora do perfil da dívida, com a tendência de queda da Selic e a redução substancial da participação de títulos atrelados a essa taxa na dívida pública federal (LOPREATO, 2008; GARCIA; CASAGRANDE, 2009).

Percebe-se, a partir da Figura 1, que, a partir de 2005, há um movimento acentuado de queda da participação das LFT, que estão atreladas à taxa Selic. Em contrapartida, há um aumento de títulos prefixados, compostos majoritariamente por Letras do Tesouro Nacional (LTN), e por títulos atrelados a índices de preço, como as Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B). Os títulos ligados ao câmbio foram relevantes no início dos anos 2002, como proteção contra a volatilidade cambial, mas tiveram a sua participação reduzida desde então, chegando a uma posição pouco representativa em 2007.

rentabilidade da poupança, o capital financeiro se desloca para essa última, causando problemas no financiamento da dívida do governo. Essa amarra foi desfeita a partir de 2012, com mudanças na institucionalidade da caderneta de poupança.

Gráfico 1 – Participação dos títulos públicos federais entre 2000 e 2010



Fonte: Banco Central do Brasil

Os dados mostram que a estratégia de alongamento da dívida foi efetiva a partir da existência de condições favoráveis para a sua realização, o que mostra a importância da agência humana, porém sem menosprezar a dificuldade de realização de mudanças institucionais em um ambiente em que determinada cultura se encontra fortemente incorporada. Mesmo após a redução da participação das LFT, a lógica do mercado continua a mesma: há a garantia de que, em momentos de dificuldades, o governo atuará na manutenção da rentabilidade através da recompra de títulos, havendo uma forte resistência das instituições financeiras em abandonar essa posição tradicional (LOPREATO, 2008).

4.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Como última instituição a ser analisada, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como também é conhecida a Lei Complementar 101 aprovada em Maio de 2000, se apresenta como complemento essencial das mudanças institucionais voltadas ao ajuste fiscal (LOUREIRO, 2004). Ela é uma consequência do ambiente institucional criado anteriormente, com base na manutenção da sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Sobre esta instituição, é importante ressaltar que seu conteúdo está fortemente relacionado a uma cultura de responsabilidade fiscal crescente na esfera estatal (LOUREIRO, 2001, 2004) e a sua

criação foi feita a partir de um processo de adaptação institucional¹¹² inspirado em experiências nos Estados Unidos, na União Europeia e na Nova Zelândia (NUNES; NUNES, 2002). A cultura de responsabilidade fiscal incorporou-se à lei, passando a ser o referencial na gestão das finanças públicas. Como forma de garantir a atuação dos governantes de acordo com seu regramento, há ênfase tanto em aspectos de transparência como em aspectos punitivos do descumprimento das normas nela estabelecidas. As sanções assim criadas podem ser de caráter institucional e até mesmo pessoal (NUNES; NUNES, 2001, p. 13). Esses aspectos serão todos analisados a seguir, como forma de entender os elementos principais da criação da LRF e a forma como esta instituição interage com as demais no ambiente institucional em que se insere.

4.4.1 A LRF e a cultura de responsabilidade fiscal

A LRF está prevista pela Constituição Federal de 1988, no art. 163, em que se estabelece que uma lei complementar estabeleça os princípios norteadores das finanças públicas brasileiras. Sendo uma lei complementar, a LRF serviu como um complemento da Constituição de 1988 nas questões de sua competência, apresentando caráter permanente¹¹³ (NUNES; NUNES, 2001, p. 17). Sua vigência passou a funcionar como regramento para todo o setor público, pois nela estão estabelecidos os direitos e obrigações dos entes da Federação durante o processo orçamentário.

A submissão dessa lei ao Congresso Nacional foi uma das condicionalidades impostas pelo FMI no acordo de 1999, em que a crise cambial brasileira levou à necessidade de assistência financeira através desse órgão (LOPREATO, 2003, p. 27). Essa condicionalidade pode ser classificada, dentre os tipos de condicionalidades impostas pelo fundo, como uma *mudança de caráter estrutural* necessária para a manutenção do apoio.¹¹⁴ Assumindo que os termos do acordo, para a área fiscal, estão em conformidade com a visão de mundo do FMI de

¹¹² Conforme a EPI, a adaptação institucional é um dos processos pelos quais uma nova instituição pode ser criada. Nesse caso, utiliza-se a inspiração em instituições existentes em outros ambientes, adaptando-as às instituições formais e informais existentes no ambiente em que se quer inseri-la.

¹¹³ As leis complementares necessitam de maioria absoluta do Congresso para aprovação (NUNES; NUNES, 2001, p. 12). Dessa forma, de acordo com a EPI, essa instituição, por definir estruturas de direitos e obrigações para a gestão das finanças públicas, apresenta instrumentos que a tornam pouco maleável. Assim, no caso da LRF, pode-se rejeitar a ideia de perfeita maleabilidade das instituições.

¹¹⁴ “A LRF procura estabelecer regras claras e precisas aplicadas às finanças de todas as esferas de governo. Trata principalmente da gestão da receita e da despesa governamentais, do aumento da transparência financeira, obrigando os governantes a prestar contas regularmente, e procura inculcar, com mais solidez, o planejamento como prática rotineira da administração fiscal. Entre os principais pontos da LRF, os mais importantes são a limitação do gasto com pessoal, os limites mais rígidos para o endividamento público, a definição de metas fiscais anuais, a exigência de apresentação de relatórios anuais de acompanhamento, o controle das finanças

que a meta do governo deve ser a obtenção de superávits primários para garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública (LOPREATO, 2003), a LRF incorpora tais aspectos em seu texto. De fato, conforme mostra Loureiro (2004, p. 60),

O ano de 1999 tornou-se, assim, ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI.

A existência desse novo padrão em relação às questões das finanças públicas criou uma cultura de responsabilidade fiscal, que se solidificou na opinião pública e nos próprios atores políticos (GARCIA; CASAGRANDE, 2009; LOUREIRO, 2001, 2004; NUNES; NUNES, 2001). Entre os senadores, por exemplo, que são responsáveis por questões relativas ao endividamento dos estados, este é um tema recorrente e significativo.¹¹⁵ O crescimento dessa cultura, legitimada pela visão de mundo dos atores relevantes, fez com que a LRF incorporasse os valores ligados à responsabilidade fiscal, como tentativa de solidificar nas práticas do governo o padrão de austeridade.¹¹⁶

Para entender quais são os elementos que compõem a lei, fazendo com que ela seja eficaz no ambiente institucional brasileiro, é necessário entender o processo de adaptação institucional através do qual ela é criada. A análise a seguir busca mostrar não só o fato de que as adaptações institucionais foram realizadas no sentido de compatibilizar a LRF às instituições formais e informais com que ela iria se relacionar, mas também explicitar os instrumentos que nela são utilizados para controle das contas públicas.

4.4.2 Adaptação Institucional

Os casos de adaptação institucional relacionados à LRF são três: o *Budget Enforcement Act* (BEA) dos Estados Unidos, o *Tratado de Maastricht* da União Europeia e o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (NUNES; NUNES, 2001; GARCIA; CASAGRANDE, 2009). O objetivo de conjugar essas três instituições na criação da lei foi o de juntar regras numéricas relacionadas ao processo orçamentário com regras referentes à transparência e a sanções no caso de descumprimento do estabelecido (NUNES; NUNES, 2001).

públicas em anos eleitorais e a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo.” (LOUREIRO, 2004, p. 60-61).

¹¹⁵ “Isso se revela na partilha da nova “cultura de responsabilidade fiscal”, que visivelmente vira consenso nos meios políticos e na opinião pública. Na verdade, há alguns anos, a bandeira do equilíbrio das contas públicas e da responsabilidade fiscal tem se tornado tema reiterado do discurso de parte significativa dos senadores. E isso não só entre os líderes da bancada governista.” (LOUREIRO, 2001, p. 88)

No caso dos Estados Unidos, o objetivo esteve na adaptação do regime de metas fiscais para garantir a realização do superávit primário. Para isso, a LRF inspirou-se em dois instrumentos do BEA: o *sequestration* e o *pay as you go* (NUNES; NUNES, 2001, p. 10). A função deles seria a de coibir a expansão das despesas de forma indiscriminada.

O *sequestration* é um mecanismo de corte automático das dotações orçamentárias quando há a previsão de que as metas estipuladas não serão atingidas. Assim, quando o governo apresenta a possibilidade de não cumprir as metas estabelecidas *ex-ante*, suas receitas ficam retidas. No caso da LRF, esse instrumento inspirou o *corte automático*¹¹⁷, que ocorre quando “as previsões indicarem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário” (NUNES; NUNES, 2001, p. 10), sendo este instrumento aplicável a todos os entes da Federação.

O *pay as you go*, por sua vez, se refere a um mecanismo de compensação para despesas cujos efeitos transcendam um período. Para a aprovação destes gastos, que, sem ajustes, implicariam em deterioração do resultado fiscal, é necessário que se apresente uma nova fonte de receitas, ou despesas que serão canceladas no mesmo montante, para que ocorra a compatibilização (NUNES; NUNES, 2001). Este instrumento originou, na LRF, o *mecanismo de compensação para despesas de caráter continuado*.¹¹⁸ Ele atua sobre a geração de despesas obrigatórias geradas por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que precisam ser compensadas com ampliação das receitas ou redução dos gastos em mesmo montante (NUNES; NUNES, 2001, p. 11).

No caso da União Europeia, o Tratado de Maastricht serviu como um exemplo para lidar com a Federação na LRF, pois a lei se aplica a todos os entes federativos, porém com a obrigação de respeitar a autonomia de cada unidade. Para o caso Europeu, o enfoque estava na aplicação de normas e metas sobre aspectos fiscais e também macroeconômicos para um conjunto muito distinto de países, o que levou à *flexibilidade das metas* (NUNES; NUNES, 2011, p. 13). Como forma de encontrar um equilíbrio entre convergência macroeconômica dos países e soberania nacional, o Tratado de Maastricht dava mais importância à trajetória do ajuste de cada país, como forma de mostrar a busca pela convergência, do que o cumprimento, ou não, da meta.¹¹⁹

¹¹⁶ A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal é considerada por Nunes e Nunes (2001) e por Garcia e Casagrande (2009) como sendo parte de uma “revolução cultural” nas finanças públicas brasileiras.

¹¹⁷ Referente ao art. 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal (NUNES; NUNES, 2001).

¹¹⁸ Referente ao art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (NUNES; NUNES, 2001).

¹¹⁹ “[...] as regras, ainda que quantitativas, não era rígidas. Eram admitidos desvios desde que mantida a tendência de ajuste. Mais importante que atingir uma meta era demonstrar a trajetória de convergência para o objetivo desejado.” (NUNES; NUNES, 2001, p. 12-13).

No Brasil, a flexibilidade foi adotada, porém restrita a situações específicas.¹²⁰ Isso ocorre porque, no contexto federativo brasileiro, há uma grande dificuldade em determinar o que é, ou não é, uma “tendência de ajuste”, tornando-se uma discussão sem marco claro para a definição. Assim, a adaptação institucional do Tratado de Maastricht levou em consideração os conflitos federativos que a mesma regra, aplicada ao contexto brasileiro, não saberia resolver. Portanto, A LRF levou em consideração o ambiente institucional e as instituições informais que não levariam o instrumento de metas flexíveis ao mesmo resultado no Brasil.

O Tratado de Maastricht prevê também punições em protocolos, no formato de multas, para o caso de descumprimento, por determinado país, das regras estabelecidas (NUNES; NUNES, 2001). Isso inspirou a LRF, que aderiu a sanções institucionais e pessoais, utilizando a instituição como forma de restringir o comportamento dos governantes. Essas sanções, posteriormente, se tornaram um projeto de lei em separado, denominado *Lei de Crimes Fiscais*, que, sem perder o vínculo com a LRF, passou a vigorar em outubro de 2000 (NUNES; NUNES, 2001, p. 13).¹²¹

A experiência da Nova Zelândia, por sua vez, apresenta uma institucionalidade diferente. O *Fiscal Responsibility Act* apresenta princípios de gestão fiscal, poucas regras e uma grande ênfase na transparência, sendo necessária a publicação de uma série de relatórios, com informações detalhadas (NUNES; NUNES, 2001). Assim, essa instituição incentiva o amplo acompanhamento da sociedade da gestão fiscal, sendo os limites e as metas definidos pelo próprio governo, que deve prestar contas de forma transparente.¹²² Esse exemplo de transparência inspirou a LRF em relação aos instrumentos a serem por ela cobrados para que os governantes prestem contas à sociedade. De acordo com Nunes e Nunes (2001), esses instrumentos são majoritariamente relatórios, demonstrativos, e audiências públicas que devem ser realizados ou disponibilizados de forma periódica.¹²³

¹²⁰ “Em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres ou nos casos de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, é suspensa a contagem dos prazos para enquadramento aos limites de dívida e pessoal e dispensa-se o atendimento de metas fiscais e o corte automático. Em caso de mudanças drásticas nas políticas monetária ou cambial, assim reconhecidas pelo Senado Federal, é prorrogado o prazo para o ajuste aos limites de dívida em até quatro quadrimestres” (NUNES; NUNES, 2001, p.13).

¹²¹ De acordo com a EPI, a utilização de instituições como forma de restringir a atuação dos governantes pode levá-los ao comportamento esperado, porém causando o que CHANG (2002a) chama de atrofia da motivação intrínseca, em que a instituição não constitui as motivações dos agentes para que ajam dessa mesma maneira.

¹²² De acordo com a EPI, ao contrário das sanções, a transparência possibilita que a sociedade tenha acesso aos dados das finanças públicas, o que, pelo papel constitutivo das instituições, pode levar a mudanças na visão de mundo dos agentes e a maior engajamento, tanto por parte dos governantes como por parte da sociedade.

¹²³ “O exemplo mais marcante é o Relatório de Gestão Fiscal. Inspirado na Declaração de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, deve ser publicado em meio de amplo acesso público, inclusive na internet, a cada quatro meses. É assinado pelos chefes de cada Poder, de cada ente da federação, que nele devem dizer se estão cumprindo os limites que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para dívida, pessoal, operações de crédito e garantias.” (NUNES; NUNES, 2001, p. 15)

Como último aspecto de adaptação institucional, os princípios norteadores do *Fiscal Responsibility Act* foram incorporados na LRF, porém respeitando as instituições informais próprias do Brasil, como é necessário para o bom resultado da instituição, nos termos da EPI.

O Fiscal Responsibility Act, além de emprestar o nome à experiência brasileira, inspirou os princípios que nortearam a elaboração da proposta encaminhada ao poder Legislativo e os dispositivos de transparência. Se definir princípios como na Nova Zelândia é desejável, propor uma lei que contenha somente princípios não é muito usual no direito brasileiro, que reflete a cultura local, muito mais assentada em regras (NUNES; NUNES, 2001, p. 14).

Os princípios, apesar de não estarem explícitos, podem ser entendidos como os valores incorporados na LRF, que, pelo papel constitutivo das instituições, geram uma verdadeira “revolução cultural” na gestão das finanças públicas no Brasil. A responsabilidade fiscal passa a ser a ordem do dia, constituindo a visão de mundo daqueles que gerem as contas públicas e daqueles que com ela estão relacionados.

4.5 *O impacto do neoliberalismo e do capital financeiro*

De uma forma geral, as mudanças institucionais analisadas neste capítulo foram influenciadas pela visão de mundo neoliberal que se consolidou a partir dos anos 80 como um movimento global. A EPI mostra que esse não foi um fenômeno natural, mas construído historicamente através das instituições e da agência humana.

O neoliberalismo influenciou a livre mobilidade de capitais e a abertura financeira no Brasil nos anos 90. A liquidez externa propiciou a estabilização dos preços, porém ao custo da vulnerabilidade, que levaria em 1999 a uma crise cambial. A atuação do FMI, através do controle direto atribuído pelas condicionalidades, foi importante para formar um regime macroeconômico comprometido com a livre mobilidade cambial, a manutenção de baixa inflação e a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Como consequência, o capital financeiro, no arranjo criado, facilitado pela cultura do mercado da dívida pública e da gestão das contas públicas, acaba transformando a política fiscal em seu espaço de valorização.

5 A política fiscal brasileira pós-Plano Real: análise com enfoque nas instituições

“Assim como não hesitei em tomar as medidas necessárias para defender o Real, não hesitarei em fazer o que for preciso para por fim ao tormento do déficit público. É melhor o remédio amargo que cura a doença do que a febre crônica que debilita as forças e compromete a saúde do organismo.”

- Fernando Henrique Cardoso
(pronunciamento na posse da Presidência em janeiro de 1999)

“Superamos a visão incorreta que contrapõe, de um lado, as medidas de incentivo ao crescimento, e de outro, os planos de austeridade. Esse é um falso dilema. A responsabilidade fiscal é tão necessária quanto são imprescindíveis medidas de estímulo ao crescimento, pois a consolidação fiscal só é sustentável em um contexto de recuperação da atividade econômica.”

- Dilma Rousseff
(discurso na ONU em setembro de 2012)

Este capítulo final tem como objetivo analisar a política fiscal realizada entre 1995 e 2010 a partir da análise de dados sobre o período. A essa análise, juntaremos a discussão e interpretação das instituições fiscais até aqui realizada, como forma de mostrar que o ambiente institucional e as inter-relações institucionais que nele se criam são elementos importantes para que se possa entender como as finanças públicas operaram durante esse período. Em cada indicador avaliado, faremos os apontamentos acerca de quais são as instituições determinantes dos resultados observados e como se dá a dinâmica da interação institucional. Esses indicadores são as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) através do conceito primário e do conceito nominal, que mostram os déficits ou superávits das contas públicas no período, a carga tributária bruta e líquida, a dívida líquida do setor público (DLSP) em termos do PIB, os gastos com juros, refinanciamento e amortizações da dívida da União, os gastos com juros do setor público consolidado e os investimentos públicos.

De uma maneira geral, as instituições fiscais cujas trajetórias históricas foram interpretadas, neste trabalho, através da EPI, foram as seguintes: a Constituição Federal de 1988, o sistema financeiro nacional, o federalismo, o regime macroeconômico do Plano Real, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. As três primeiras estão relacionadas aos valores incorporados na Constituição, que definem como função do Estado brasileiro a manutenção de direitos sociais nela consolidados (AMORIM, 2009). Assim, elementos como a seguridade social e a assistência passam a ser parte fundamental das decisões de gasto dos governos, que tem tal obrigação devido ao texto constitucional. As três últimas instituições apresentam, por outro lado, relação com o ajuste fiscal, fazendo com que as finanças públicas sirvam como elemento aliado à estabilização de preços, e com a ideia de que deve ser função do Estado a manutenção da sustentabilidade intertemporal da dívida pública (LOPREATO, 2003). Dessa forma, há a institucionalização de metas de superávit

primário e, através da LRF, instrumentos que consolidam a gestão fiscal austera, com o objetivo de transmitir credibilidade para os credores. Nesses termos, existe um conflito de agendas fiscais existente no manejo das contas públicas (LOPREATO, 2007), e este conflito está relacionado às diferentes funções atribuídas ao Estado:

O debate focado na política fiscal é complexo porque esconde várias agendas de difícil conciliação. É preciso reconhecer, inicialmente, que a agenda fiscal não é única, variando no tempo segundo o papel que ocupa no regime de política econômica e na estratégia de desenvolvimento. Além disso, as agendas se sobrepõem e são implementadas de forma simultânea, provocando movimentos ambivalentes, decorrentes da obrigação de contemplar objetivos e interesses diferenciados (LOPREATO, 2007, p. 3).

Assim, as questões envolvendo os direitos sociais, consolidados institucionalmente, são uma agenda fiscal que apresenta conflitos com a gestão de austeridade voltada para a manutenção da dívida pública como espaço de valorização do capital financeiro, que pode ser considerada outra agenda. Além disso, há, nesse arranjo, uma perda da função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico (LOPREATO, 2007), o que poderia se caracterizar como outra agenda fiscal. A sua baixa relevância no período se percebe a partir da baixa capacidade de investimentos públicos (GARCIA; CASAGRANDE; 2009). Portanto, a disputa entre as diferentes agendas fiscais é um elemento importante no entendimento da condução da política fiscal.

A correlação de forças existente na sociedade, e materializada nas mudanças institucionais das instituições fiscais que permeiam a ação do Estado, é o elemento principal para entender quais são as agendas prevalecentes na condução da política fiscal. Essas agendas, relacionadas com as funções que o Estado deve cumprir, são defendidas, cada uma, por diferentes classes e estratos da sociedade que, de acordo com suas visões de mundo e com os seus interesses, as entendem como necessárias dentro do processo de acumulação capitalista. Nesse sentido, o Estado passa a ser espaço de disputa entre as várias agendas fiscais possíveis, sendo o resultado determinado em parte pela institucionalidade em que ele se insere e em parte por fatores contingentes ou conjunturais que expressam o poder relativo dos grupos sociais.¹²⁴

A análise a seguir busca, a partir dos dados provenientes dos indicadores aqui apresentados e da lógica das instituições fiscais trabalhada anteriormente, entender quais são os resultados da política fiscal e como essas diferentes agendas, relacionadas às funções atribuídas ao Estado, se relacionam dentro da esfera das finanças públicas. Em relação a isso,

pode-se adiantar que “o Brasil dos anos 90 lidou com agendas fiscais múltiplas, mas a defesa da estabilização monetária e das exigências da nova estratégia de desenvolvimento prevaleceu sobre as demais” (LOPREATO, 2007, p. 3). Assim, a função primordial do período pós-Plano Real foi de espaço da valorização dos capitais privados e da credibilidade da política monetária e cambial (LOPREATO, 2006). Ao mesmo tempo em que essa foi a função principal da política fiscal, outras agendas fiscais foram contempladas, como a consolidação dos direitos sociais através da Constituição de 1988 e, de forma incipiente, um papel mais ativo do Estado como indutor do desenvolvimento, cumprindo funções de um Estado Desenvolvimentista de novo tipo (HERRLEIN JR., 2011).

A próxima seção apresenta as NFSP entre 1995 e 2010, discutindo os fatores relevantes para os resultados obtidos pela política fiscal. A segunda seção apresenta os elementos responsáveis pelo ajuste fiscal: a carga tributária, em termos brutos e líquidos, e os investimentos públicos, juntamente com a discussão acerca da poupança pública. A terceira seção apresenta as questões envolvendo a dívida pública e o pagamento de juros, apontando como causa dos desequilíbrios fiscais os elevados encargos da dívida. Por fim, há uma breve conclusão acerca das diferentes agendas fiscais do período.

5.1 Os resultados das contas públicas

Antes dos resultados das contas públicas, é importante analisar o crescimento econômico do período pós-Plano Real. Para a política fiscal, a ampliação da renda é um elemento importante, pois aumenta também a arrecadação e a margem de manobra para os gestores. O efeito inverso, com a redução das receitas, ocorre em períodos de recessão ou baixo crescimento. Assim, períodos de alto crescimento apresentam melhores condições e maior facilidade para a consolidação do equilíbrio das contas públicas.¹²⁵ De acordo com o Gráfico 2, o governo FHC apresentou taxas de crescimento inferiores, em média, do que o período posterior, do governo Lula, ficando a arrecadação obtida nesse primeiro período inferior em comparação com o segundo.

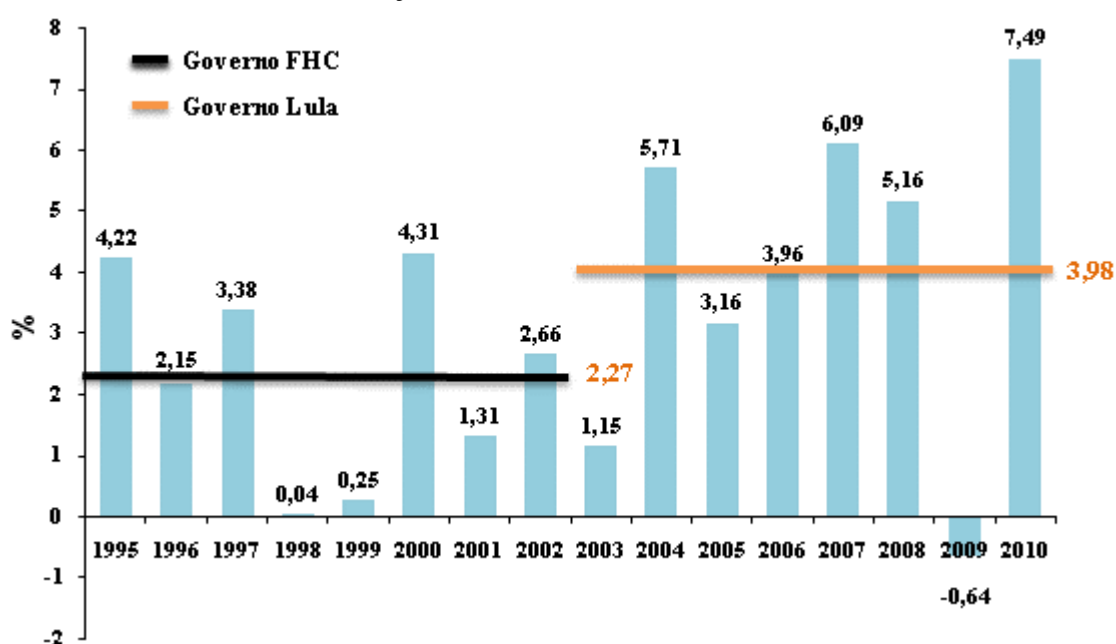
Os anos entre 1995 e 1999 são marcados pelo início do Plano Real, com um câmbio sobrevalorizado e elevadas taxas de juros (SILVA, 2002), o que caracteriza um cenário claramente recessivo. Nesse mesmo período, as crises financeiras internacionais de países

¹²⁴ Conforme afirma Lopreato (2008, p. 3), “A dificuldade em superar os conflitos acaba exigindo a definição, a cada momento, de certa combinação de diferentes agendas, alterando a ênfase a ser dada a cada uma delas de acordo com a necessidade da política econômica e dos interesses em disputa.”

¹²⁵ Essa relação básica se estabelece simplesmente pelo fato da receita tributária depender diretamente da renda nacional.

periféricos geraram alta incerteza entre os credores internacionais¹²⁶, levando o Brasil a baixo crescimento e a uma crise cambial em 1999 (RIBEIRO, 2010). Já a partir dos anos 2000, a desvalorização cambial e o aumento das exportações¹²⁷, proporcionando uma estratégia de aumento dos estoques de divisas estrangeiras (CUNHA; PRATES, 2005), levaram a uma melhora nas condições de crescimento da economia brasileira.¹²⁸ Assim, há uma distinção clara entre os dois períodos, com condições distintas para a realização do ajuste fiscal. A expansão da renda no período iniciado em 2003, com exceção do ano de 2009, impactado pela crise mundial *subprime*, trouxe condições para uma gestão fiscal mais equilibrada.

Gráfico 2 – Variação real do PIB anual entre 1995 e 2010



Fonte: IBGE

Assim, o resultado desse período pode ser observado nas NFSP de conceito primário¹²⁹ apresentadas no Gráfico 3, em que não se consideram as receitas e as despesas financeiras. O modelo de metas de superávit primário estabelecido pelo FMI (CUNHA;

¹²⁶ Carneiro (2002) mostra que os percalços associados à estratégia de inserção global são as crises nos países periféricos que apresentam inserção no ambiente globalizado de livre mobilidade de capitais. As políticas de plena conversibilidade de da conta capital e liberalização do sistema financeiro doméstico levaram México, o Leste Asiático, o Brasil e a Rússia a problemas de balanço de pagamento.

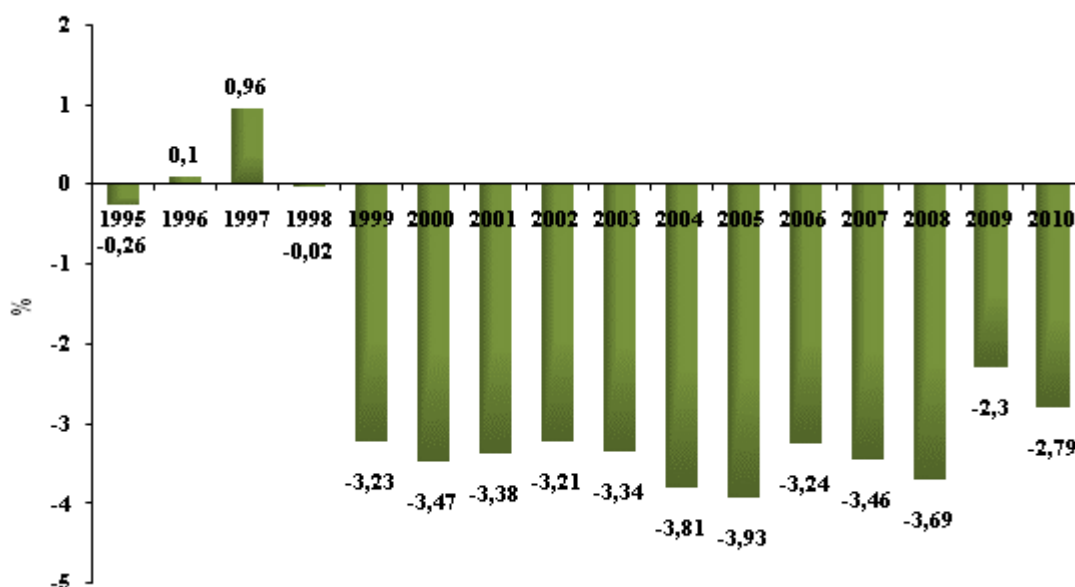
¹²⁷ Cunha e Prates (2005) mostram que a houve, nesse período, um “choque externo benigno” promovido pela elevação do preço das *commodities*, maior crescimento econômico mundial, aumento do comércio internacional e, principalmente, o maior dinamismo proveniente do Leste Asiático.

¹²⁸ As causas do maior crescimento econômico brasileiro a partir dos anos 2000 são tema para estudo aprofundado, não sendo central para a discussão aqui apresentada. Aqui, resta ressaltar o fato de que as maiores taxas de crescimento são um elemento essencial para uma melhor gestão fiscal.

¹²⁹ As necessidades de financiamento do setor público calculam o resultado das contas públicas pelo método “abaixo da linha”, ao contrário do método “acima da linha” que compara receitas com despesas. Nesse sentido, NFSP positiva significa a ocorrência de déficit público, enquanto NFSP negativa significa superávit

PRATES, 2005; LOPREATO, 2003) foi rigorosamente cumprido. A cultura de manutenção de uma política fiscal austera como caminho de médio e longo prazo para a redução do patamar dos juros a partir do aumento da credibilidade dos credores foi a trajetória perseguida durante o período pós-Plano Real (LOPREATO, 2007).

Gráfico 3 – Necessidade de Financiamento do Setor Público (conceito primário)



Fonte: Banco Central do Brasil

Para este resultado, foi importante também a aprovação e vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, colocada como condicionalidade para o acordo com o FMI, impondo atuação e controle rígido sobre as finanças públicas para todos os entes da Federação (LOUREIRO, 2004). Os superávits primários do setor público consolidado oscilaram em torno de 3,5% do PIB, com exceção dos anos de 2009 e 2010, em que a meta foi reduzida como forma de combate à crise mundial, estimulando o consumo através de isenções tributárias (RIBEIRO, 2010). Assim, pode-se observar que os sucessivos superávits primários foram obtidos, seguindo a gestão fiscal proposta no novo regime macroeconômico.

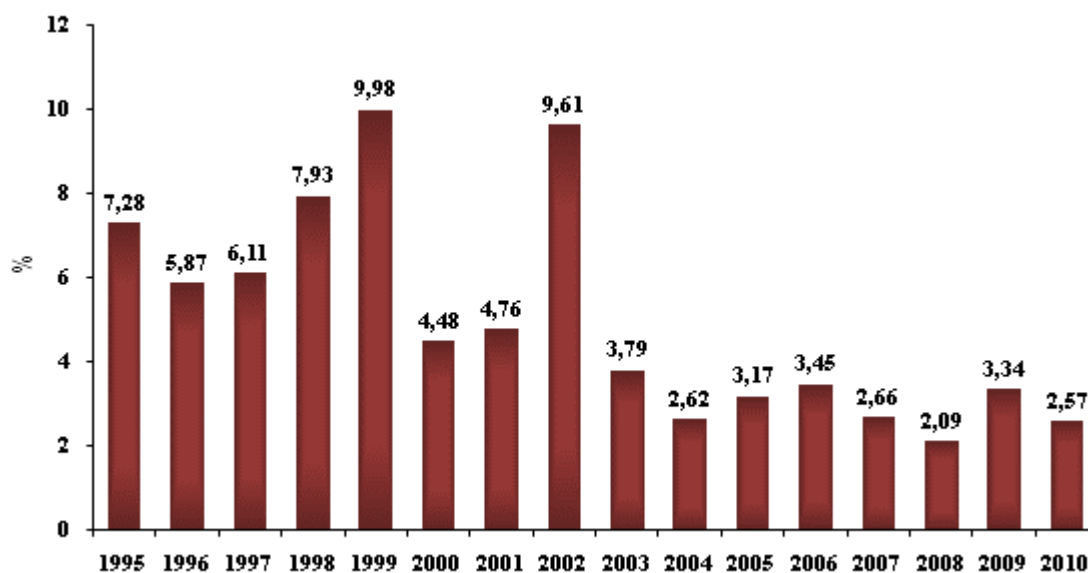
No entanto, quando se analisa as NFSP no conceito nominal, percebe-se a manutenção dos déficits fiscais mesmo após a adoção das metas de superávit primário. O Gráfico 4 mostra que o gastos financeiros do setor público consolidado são expressivos, com déficits elevados nos anos de 1999 e 2002¹³⁰, mas, principalmente, com déficits entre 1995 e 1998, período em

(GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). As NFSP são apresentadas para o setor público consolidado, o que constitui a União, os estados e o Distrito Federal, os municípios e as estatais.

¹³⁰ Os déficits expressivos em 1999 e 2002 podem ser explicados pela desvalorização cambial que, atuando sobre os títulos da dívida atrelados ao câmbio (NTN-D), expandiu os encargos e os custos de rolagem da mesma (LOPREATO, 2008).

que não havia formalidade na obtenção de superávits fiscais. Percebe-se que, a partir da adoção concreta de metas para o superávit primário e do estabelecimento da LRF, esses déficits diminuem, oscilando entre 3% do PIB, excetuando-se os anos de desvalorização cambial.

Gráfico 4 – Necessidade de Financiamento do Setor Público (conceito nominal)



Fonte: Banco Central do Brasil

Os dados de NFSP entre 1995 e 2010 parecem estar de acordo com a análise institucional através da EPI. A lógica que a política fiscal adota a partir de 1999, com superávits primários e busca de credibilidade, é institucionalizada e seguida à risca. No entanto, a cultura de altos rendimentos e baixo risco presente no mercado da dívida pública e o arranjo macroeconômico de câmbio flutuante e de altas taxas de juros na manutenção do baixo patamar inflacionário levam a altos custos de encargos da dívida, refletindo-se em déficits nominais elevados. Bresser-Pereira (2007, p. 168) afirma que o Brasil, portanto, apesar de cumprir com as metas de superávit primário rigorosamente, continua sob desequilíbrio fiscal, que se expressa nos altos pagamentos de juros da dívida pública, revertendo-se em déficits nominais elevados.¹³¹ Assim, os resultados das contas públicas são determinados pelas relações que se estabelecem no arranjo institucional sob o qual ela se

¹³¹ Carvalho (2008) defende o fato de que uma política fiscal de caráter keynesiano, por exemplo, não deve ser caracterizada como uma política deficitária e irresponsável, mas sim baseada no equilíbrio fiscal, em que a expansão da renda criada pela política expansionista expande as também as receitas tributárias.

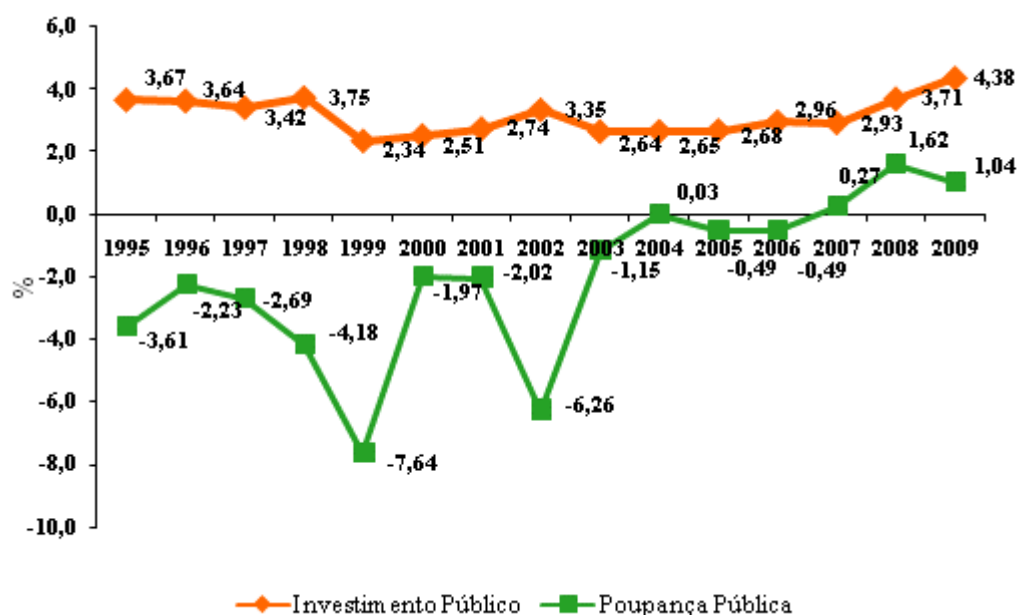
insere¹³², e, no caso brasileiro, a relação entre o mercado da dívida pública e o regime macroeconômico é o fator determinante desse desequilíbrio.

5.2 O ajuste fiscal brasileiro

Os dados relacionados à obtenção dos superávits primários levantam o questionamento acerca da forma com foi realizado o ajuste fiscal. Pode-se dizer que há dois movimentos principais que o possibilitam: o primeiro é o baixo patamar de investimentos públicos e o segundo é o aumento dos recursos disponíveis, ou seja, a estratégia de ajuste pelo lado das receitas (LOPREATO, 2007).

Em relação ao primeiro movimento em busca do ajuste fiscal, percebe-se, a partir do Gráfico 5, o baixo patamar dos investimentos públicos do setor público consolidado durante o período. No ano de 1999, com o início das metas de superávit primário, há uma redução no nível de investimentos como forma de corte das despesas para atingir o superávit. Esses gastos só voltaram ao patamar anterior ao corte no final do período, em 2008 e 2009, quando a crise mundial incentivou a adoção de políticas anticíclicas pelo governo.

Gráfico 5 – Investimento público e poupança pública do Setor Público consolidado



Fonte: Para investimento público, Ipeadata e Gobetti (2010).

Para poupança pública, elaboração própria (NFSP nominal – Investimento Público)

¹³² Segundo Garcia e Casagrande (2009) a preocupação acerca do ajuste fiscal está colocada, na Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas em torno dos gastos não-financeiros. Na mesma linha, Khair (2006, p. 353) afirma que “a LRF cuida apenas da parte não-financeira das despesas públicas. Considerando que o componente financeiro representa importante parcela do ônus fiscal do país, é necessário que o mesmo seja também considerado para se ter um equilíbrio fiscal saudável das contas públicas brasileiras”.

O Gráfico 5 também apresenta a poupança pública do setor público consolidado, que é uma conta de resultado em relação aos investimentos públicos.¹³³ Bresser-Pereira (2007) afirma que a existência de poupança pública negativa, como no caso brasileiro entre 1995 e 2006, faz com que os investimentos fossem o primeiro item a ser cortado da pauta de gastos do governo, pois eram financiados através do déficit público, com emissão de dívida. Assim, enquanto a poupança pública foi negativa, os investimentos foram financiados através de déficits, sendo um elemento vulnerável na pauta orçamentária do Estado. Dessa forma, com a política de austeridade e de busca do superávit primário, os gastos com investimento caíram. O baixo enfoque que se dá à poupança pública se deve à captura do Estado pelos interesses dos rentistas, ou seja, pelo capital financeiro (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A tendência apresentada nos últimos anos do período posterior ao Plano Real, com aumento dos investimentos públicos, acompanhado de uma poupança pública positiva, pode significar, no futuro, e se aprofundada, a volta da função do Estado como indutor do desenvolvimento.¹³⁴ Essa função remete a uma agenda fiscal que, de acordo com Lopreato (2007), perdeu força dentro do Estado com a manutenção das contas públicas como espaço de valorização do capital financeiro.

Em relação ao segundo movimento, a evolução da carga tributária apresenta um papel central, pois os superávits primários foram obtidos, em grande parte, a partir do crescimento da receita.¹³⁵ Portanto, a atuação na busca da manutenção intertemporal da dívida pública

¹³³ A poupança pública, como aqui colocada, S_g , refere-se à receita total (exceto operações de financiamento), RT , menos a despesa corrente, que inclui os encargos da dívida pública, e a despesa com inversões e amortizações (despesas de capital, excluídos os investimentos), C_g . De acordo com esses termos, poupança pública pode ser definida como

$$S_g = RT - C_g$$

O resultado nominal do governo, R_g , pode ser caracterizado como a receita total menos todos os gastos do governo, inclusive os gastos com investimentos, I_g . Assim, o resultado nominal pode ser definido como

$$R_g = RT - C_g - I_g, \text{ logo} \\ R_g = S_g - I_g, \text{ e } S_g - R_g = I_g$$

Nesses moldes, podemos definir a diferença entre a poupança pública e o resultado nominal como os investimentos que o governo realiza. Assim, podem existir duas fontes para o investimento governamental: a poupança pública ou o déficit público. Quando há recursos a partir de um excedente de receita corrente, o investimento é financiado pela poupança pública. Quando o total dos investimentos é inferior ao déficit público, esse investimento foi financiado pela emissão de títulos de dívida.

¹³⁴ Krieckhaus (2002) mostra que a poupança pública brasileira foi elevada durante os anos 60-70 no Brasil, chegando a algo em torno de 6% do PIB, e foi utilizada para financiar os investimentos públicos. A evidência estatística do autor aponta para um elevado impacto dos investimentos financiados por poupança pública no crescimento econômico. Assim, “os países em desenvolvimento deveriam considerar a mobilização extensa de recursos pelo setor público como uma ferramenta para o desenvolvimento” (KRIECKHAUS, 2002: p. 1709. Tradução nossa).

¹³⁵ “A análise da carga tributária é central no atual *imbróglío* das contas públicas brasileiras por ser o resultado mais visível da forma como se conduziu o ajuste fiscal do período recente. O crescimento da carga tributária permitiu conciliar o aumento dos superávits primários e dos gastos correntes, mas acentuou o processo de deterioração do sistema tributário presente desde os anos 80” (LOPREATO, 2007, p. 9).

brasileira através da austeridade está também relacionada com o sistema tributário nacional, que foi fundamental para garantir o diferencial entre arrecadação e gastos não-financeiros.

Levando em consideração o arranjo criado no período posterior à Constituição de 1988, a interação institucional entre o sistema tributário “dual”, constituído pela existência simultânea de impostos e de contribuições sociais, e o processo de descentralização federativa, responsável pelo aumento da participação dos estados e municípios na receita tributária, foi fundamental. O resultado dessa interação foi a ampliação da carga tributária com o objetivo de recompor a parcela das receitas destinada à União, através das contribuições sociais¹³⁶, compensando o aumento das atribuições garantido pela Constituição (SANTOS; GENTIL, 2009). Isso se deu da seguinte forma: com a consolidação dos direitos sociais através da seguridade social, a União ampliou a sua competência de gastos sociais, que deveriam ser financiados através das contribuições sociais. No entanto, a descentralização fiscal foi responsável pela perda de receitas do governo federal em prol dos estados e municípios. Além disso, ficou destinada exclusividade à União a criação de novos tributos. (SANTOS; GENTIL, 2009). O resultado de aumento da carga tributária e de recomposição da parcela do governo federal nas receitas foi gerado, assim, por meio de uma complexa interação institucional.¹³⁷

Portanto, logo após a promulgação da Constituição, iniciaram-se a criação de novas contribuições e os sucessivos aumentos das alíquotas por elas aplicadas, de forma que, em 1994, o percentual das receitas tributárias destinado ao governo federal já era o mesmo que no período anterior à Constituição (SANTOS; GENTIL; 2009, p. 126; LOPREATO, 2007, p. 10). Esse processo, por ser pautado nas contribuições sociais, parecia garantir os recursos necessários para que os programas de universalização da saúde, da previdência social e da assistência fossem garantidos.

No entanto, com a necessidade de ajuste das contas públicas e o crescente consenso em relação à cultura de responsabilidade fiscal, ainda antes do Plano Real, ocorre um movimento de “perversão institucional” nas contribuições sociais, porém de forma parcial. A função original deste tributo, que é a de financiar os gastos em seguridade social, é garantida por sua característica de receita vinculada. No entanto, iniciou-se um processo de *desvinculação* das contribuições sociais, com o objetivo de reservar recursos ao ajuste fiscal:

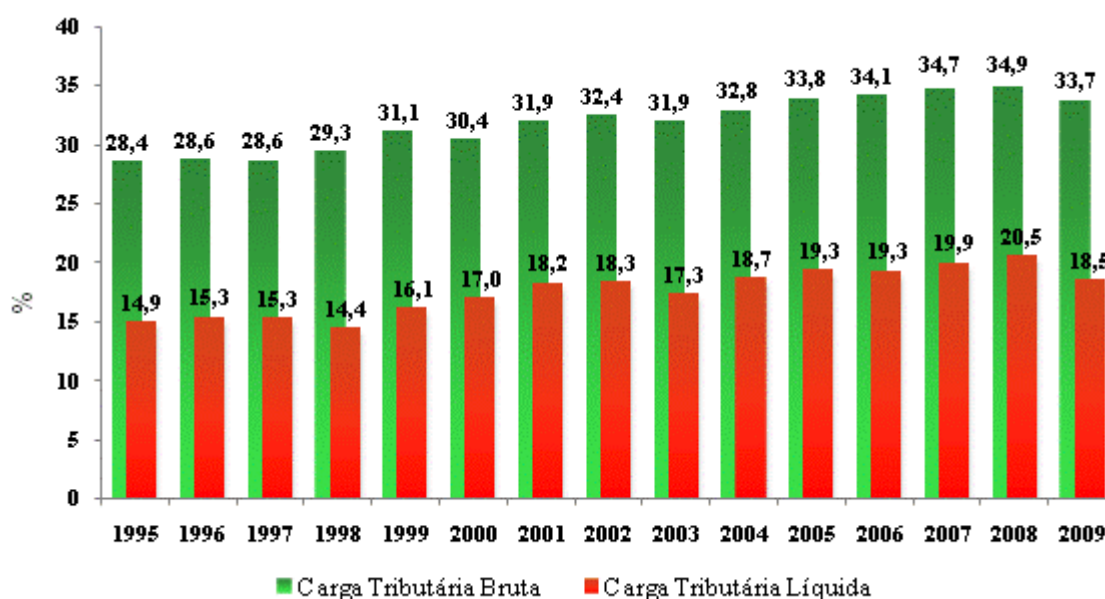
¹³⁶ O aumento da parcela dos tributos destinados à União foi feito através das contribuições federais devido ao fato de não serem repartidas entre os demais entes da Federação (SANTOS; GENTIL, 2009). O aumento de alíquotas de imposto de renda, por exemplo, não teria o mesmo efeito em matéria de aumento das receitas, devido às transferências constitucionais às quais este imposto é submetido.

¹³⁷ Para mais detalhes, ver a seção 4.1.3 (p. 49)

O aumento das receitas, portanto, só faria sentido se elas pudessem ser usadas também para gastos fora da seguridade social. Por conta desse fato, criou-se, em 1994 (alguns meses antes do Plano Real e por meio de uma emenda constitucional), o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), autorizando a União a desvincular, *temporariamente*, 20% das receitas arrecadadas com as contribuições sociais. A partir da criação deste fundo – prorrogado repetidas vezes desde então, ainda que com nomes diferentes – a União está autorizada a “economizar” 20% de todo o aumento da arrecadação obtido com contribuições sociais (SANTOS; GENTIL, 2009, p. 127).

Em 1996 o FSE passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, no ano de 2000, Desvinculação das Receitas da União (DRU), sendo prorrogado durante todo o período pós-Plano Real. Esse processo fez com que os aumentos das contribuições passassem a cumprir uma dupla função: o financiamento da seguridade social e o ajuste fiscal.¹³⁸ Além disso, em anos de crise, como os anos de abrupta desvalorização cambial, em que os déficits nominais foram mais elevados, “a não sujeição das contribuições sociais ao princípio da anualidade, a não repartição com estado e municípios e a possibilidade de a União desvincular 20% do aumento da arrecadação tornavam a decisão de aumentá-las uma escolha natural” (SANTOS; GENTIL, 2009, p. 127).

Gráfico 6 – Carga tributária bruta e líquida entre 1995 e 2009



Fonte: IBGE

Conforme o Gráfico 6, percebe-se que a carga tributária bruta entrou em trajetória de crescimento a partir de 1999, saindo de 29,3% do PIB nesse ano e atingindo o patamar de praticamente 35% em 2008. Santos, Ribeiro e Gobetti (2008) atribuem dois momentos

¹³⁸ A criação da CPMF em 1996 e da Cide-Combustíveis em 2002 são exemplos de contribuições sociais utilizadas para ampliar os recursos do governo federal na busca de superávits primários e, ao mesmo tempo, financiar gastos de seguridade social (SANTOS; GENTIL, 2009, p. 127).

distintos a esse aumento: o primeiro, que vai de 1998 a 2003, está relacionado com a criação e a elevação de alíquotas das contribuições sociais, destacando-se o aumento da arrecadação da Cofins. O segundo, porém, que vai de 2004 até 2008, é de outra natureza, e está relacionado ao crescimento econômico, ao aumento da lucratividade das empresas e à maior formalização no mercado de trabalho, permitindo ganhos em termos de arrecadação (SANTOS et al., 2008, p. 36). A partir deste incremento pelo lado da receita, com desvinculação das contribuições, a manutenção dos superávits primários foi facilitada.

O Gráfico 6 também aponta para uma grande diferença entre a carga tributária bruta e a carga tributária líquida.¹³⁹ Esta disparidade está relacionada às transferências de assistência, previdência e subsídios (TAPS)¹⁴⁰, garantidas na Constituição de 1988 (RIBEIRO, 2010). Elas consolidam, na gestão fiscal, os direitos sociais incorporados no texto constitucional, representando a escolha social por um modelo de Estado que tenha como função a garantia do bem-estar da sua sociedade (AMORIM, 2009). Este gasto, portanto, pode ser interpretado como uma agenda fiscal importante do Estado, consolidada no processo constituinte e relacionada aos direitos da parcela da população de menor renda, que são os maiores beneficiados de tal atuação estatal. Nesses termos, as TAPS podem ser consideradas o direito das classes mais baixas do acesso aos ganhos materiais do processo de acumulação capitalista.

A Tabela 2 apresenta a evolução das TAPS entre 1995 e 2010, mostrando que a ampliação dessas transferências está relacionada primordialmente ao governo federal, de acordo com os dados de Ribeiro (2010). O principal componente deste aumento é o benefício previdenciário, que representa pouco mais de 50% das TAPS (RIBEIRO, 2010, p. 139). A explicação para o aumento das TAPS está nos aumentos reais do salário-mínimo que ocorreram no período, pois estes representam o piso dos valores previdenciários.¹⁴¹ Além disso, há o Programa Bolsa-Família (PBF) como uma política de transferência direta de renda,

¹³⁹ A carga tributária líquida é a carga tributária bruta descontada de transferências de renda para a sociedade, como a previdência, os programas sociais de redistribuição de renda e os subsídios ao setor privado (SANTOS et al., 2010). Assim, essa carga contabiliza a renda tributária disponível do governo para realização de demais gastos correntes e de capital, e serve como um bom parâmetro para a participação do governo na economia.

¹⁴⁰ Dentre as TAPS, destacam-se os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os benefícios pagos aos servidores públicos e pensionistas, conhecido como Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), os benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como o abono salarial e o seguro-desemprego, os benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e os demais benefícios de assistência social, como, por exemplo, os programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) (RIBEIRO, 2010, p. 138).

¹⁴¹ Quando considerado como uma estratégia deliberada, os aumentos reais no salário mínimo podem ser interpretados como um elemento de agência humana. De fato, conforme afirma Herrlein Jr. (2011, p. 19), “um campo de ação econômica do Estado no qual se observou uma inflexão sob o governo de Lula refere-se à efetivação de uma *política de rendas*, composta por diversas medidas que afetaram a qualidade dos empregos e os níveis salariais. Depois de experimentar um ganho real de 22% durante o governo FHC (1995-2002), o salário mínimo acumulou novo acréscimo real de 58% nos oito anos seguintes”.

que se trata da consolidação de programas de garantia de renda mínima, já iniciados no governo FHC¹⁴².

Tabela 2 - Transferências de assistência, previdência e subsídios (TAPS)

total e composição entre 1995 a 2008 (em % PIB)				
Ano	Subsídios	Transferências de Assistência e Previdência (Governo Federal)	Transferências de Assistência e Previdência (Estados e Municípios)	Total TAPS
1995	0,6	9,5	2,1	12,2
1996	0,4	9,5	2,2	12,1
1997	0,6	9,6	2,1	12,3
1998	0,4	10,7	2,6	13,7
1999	0,3	10,5	2,6	13,4
2000	0,6	10,1	2,7	13,4
2001	0,4	10,5	2,7	13,6
2002	0,2	11,2	2,7	14,1
2003	0,3	11,7	2,6	14,6
2004	0,1	11,5	2,5	14,1
2005	0,2	11,8	2,5	14,5
2006	0,2	12,1	2,6	14,9
2007	0,3	12,0	2,5	14,8
2008	0,2	11,7	2,5	14,4

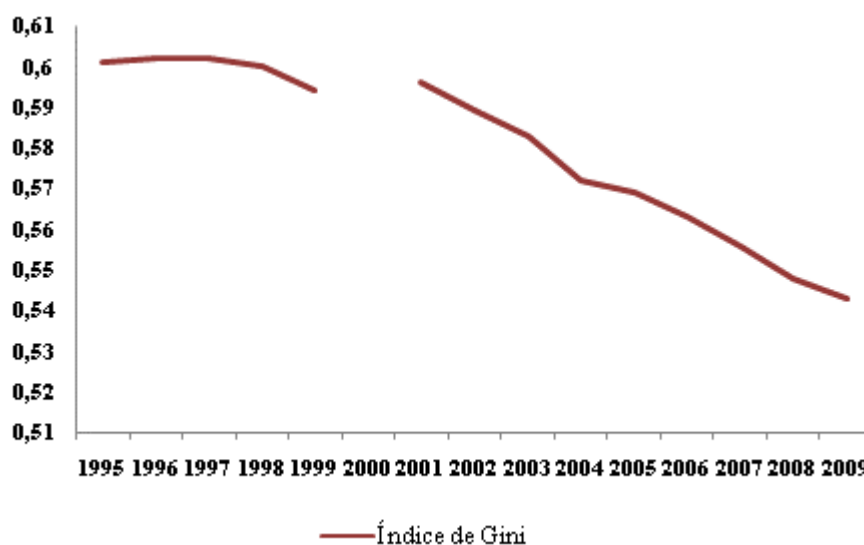
Fonte: Ribeiro (2010)

De acordo com Ribeiro (2010), as TAPS tiveram papel essencial na redução da desigualdade de renda no período pós-Plano Real, devido à sua expressiva participação na renda de muitas famílias, concentradas principalmente nos estratos inferiores de renda familiar. Conforme o Gráfico 7, é visível a rápida queda do índice de Gini, uma das principais medidas de desigualdade. Assim, os movimentos de expansão das transferências através do governo federal, principalmente a partir de 2001, parecem ter “impactado de forma positiva a distribuição de renda no país nos últimos anos” (RIBEIRO, 2010, p. 141).

De fato, o governo vem implementando uma estratégia para promover redistribuição de renda via gasto social, por meio da valorização do salário mínimo e da ampliação dos programas sociais de transferência de renda, como o Bolsa Família. [...] uma parcela importante da queda recente na pobreza e na desigualdade da distribuição de renda no Brasil pode ser atribuída aos programas sociais de transferência de renda e aos efeitos do salário mínimo, seja sobre os benefícios de previdência e assistência, seja sobre os rendimentos do trabalho. [...] É consenso que houve uma forte expansão dos rendimentos da população mais pobre do país, e que as políticas redistributivas desempenharam papel essencial neste processo. (IPEA, 2010, p. 105).

¹⁴² “Ainda durante o governo FHC foram implantados vários programas sociais de complementação de renda para a população pobre (comunidade solidária, bolsa-escola, bolsa-renda, bolsa-alimentação, bolsa-qualificação, auxílio-gás, entre outros). Durante o governo Lula foi implantado o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família, que integrou os vários programas existentes; criou-se um cadastro nacional único para o programa e massificou-se seu alcance. O programa exige contrapartidas das famílias (desempenho escolar dos filhos e atualização das vacinas) e apresenta resultados expressivos para a formação da renda e para o comportamento social das 13 milhões de famílias atingidas.” (HERRLEIN JR., 2011, p. 18).

Gráfico 7 – Índice de Gini (Desigualdade de Renda) do Brasil entre 1995 e 2009



Obs: não há valor referente a 2000.

Fonte: Ipeadata

Portanto, conforme visto até aqui, os direitos sociais e os elementos relacionados à busca pela cidadania que se consolidaram na Constituição Federal de 1988 tornaram-se, através da seguridade social e das TAPS¹⁴³, uma agenda fiscal relevante para o Estado brasileiro, que foi contemplada no período pós-Plano Real. Os seus resultados imediatos foram movimentos apontando no sentido da desconcentração de renda, um problema histórico do país (RIBEIRO, 2010). Assim, a atuação do Estado levou a um benefício direto das classes sociais mais baixas através da consolidação dos direitos sociais.

As contribuições sociais, criadas para financiar a seguridade social, tiveram sua participação ampliada e, através da desvinculação, adquiriram uma segunda função, que é a de criar recursos para garantir o superávit primário. Assim, em momentos de crise, as contribuições sociais tiveram sua participação ampliada nos tributos brasileiros, elevando também a participação da União nas receitas tributárias e os recursos destinados à seguridade social.

5.3 A dívida pública brasileira

Os constantes déficits nominais apresentados no período pós-Plano Real têm como explicação os gastos de caráter financeiro do setor público. Portanto, a análise dos dados

¹⁴³ Apesar da importância dos benefícios previdenciários na TAPS, a questão da previdência é um tema complexo que não buscaremos aprofundar neste trabalho. As divergências de opinião quanto à mesma começam já em relação à existência, ou não, de um déficit previdenciário, uma vez que o mesmo faz parte do orçamento de seguridade social. No entanto, é inevitável que a dinâmica da previdência deva se ajustar aos movimentos demográficos apresentados pela população brasileira e a sua manutenção deva ser sustentável ao longo do tempo (LOPREATO, 2007, p. 20-24).

referentes à DLSP em percentual do PIB, do pagamento de juros do setor público em percentual do PIB e a análise da rolagem da dívida pública são pertinentes. Os dados corroboram as dinâmicas institucionais analisadas anteriormente, com o mercado da dívida pública apresentando uma cultura de manutenção de altos rendimentos e baixos riscos para os carregadores da dívida (LOPREATO, 2008). A existência das LFT e de títulos atrelados ao câmbio mantém uma estreita ligação entre o mercado da dívida pública e o mercado monetário, fazendo com que a política fiscal acabe arcando com os custos da política monetária, com o enfoque na meta de inflação, e da política cambial, com o câmbio flutuante (LOPREATO, 2002a, 2008). Assim, o regime macroeconômico e a cultura do mercado da dívida pública mantêm o desequilíbrio fiscal através de alto pagamento de encargos da dívida, gerando déficits nominais.

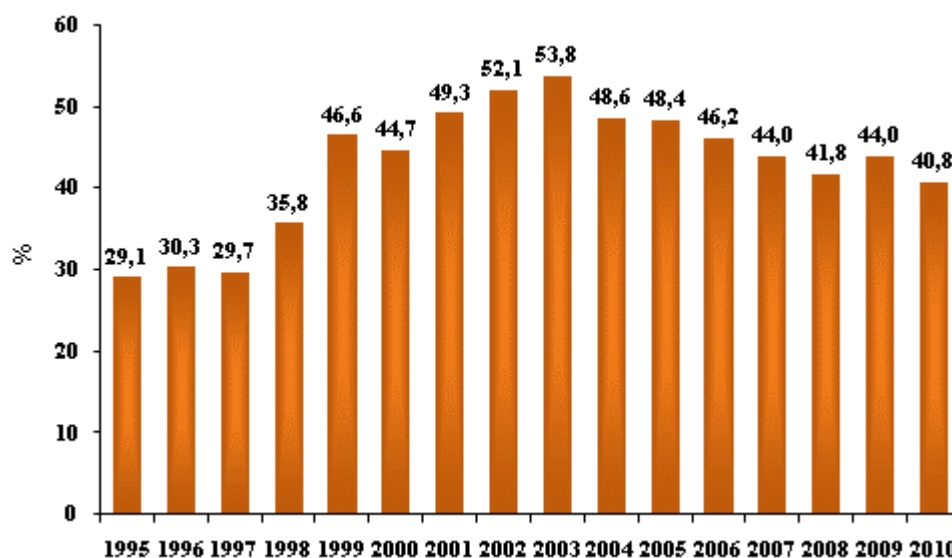
Este cenário caracteriza a consolidação da política fiscal como espaço de valorização do capital financeiro (LOPREATO, 2002a, 2006, 2007), com uma agenda fiscal voltada para a geração de superávits primários como forma de conquistar a confiança dos rentistas (BRESSER-PEREIRA, 2007). Assim, os superávits seriam responsáveis por cobrir os gastos com juros, reduzindo a trajetória de expansão da DLSP, de acordo com o argumento convencional. Na verdade, o que se observa é a manutenção de patamares elevados de despesas financeiras no período, que geram déficits nominais que acabam por expandir a DLSP (BRESSER-PEREIRA, 2007). Portanto, os juros elevados aparecem não como consequência do desequilíbrio fiscal, mas como causa.

A partir de 2005, a estratégia de alongamento da dívida pública foi possibilitada (LOPREATO, 2008) e pelas maiores taxas de crescimento, com o movimento simultâneo de queda lenta no patamar da Selic. Ela fez com que as necessidades para rolagem de títulos públicos de curto prazo diminuísse, reduzindo a pressão sobre a reposição de novos títulos no mercado através da renegociação. O pagamento de juros da dívida pública também se reduziu com a estratégia de alongamento, mantendo, porém, um patamar de juros ainda excessivamente elevado. De acordo com Lopreato (2008, p. 23), a conclusão é de que “o mercado de títulos da dívida pública, apesar dos avanços recentes, continua exposto aos juros de curto prazo e as instituições nacionais, sobretudo, resistem em abandonar a posição tradicional”.

Inicialmente, a partir do Gráfico 8, analisaremos a evolução da DLSP em termos do PIB, o indicador utilizado pelo FMI como referência para a qualidade da gestão fiscal (LOPREATO, 2003). A sustentabilidade intertemporal da dívida pública é avaliada de acordo com a evolução desse indicador e, portanto, é necessário descrever os fatores que

determinaram a sua trajetória. Segundo Lopreato (2002a) os fatores relevantes para entender a evolução DLSP são as políticas de esterilização de dólares, os déficits nominais causados pelos juros excessivos, as desvalorizações cambiais, o reconhecimento de passivos públicos (*esqueletos*) e as privatizações.

Gráfico 8 – Dívida Líquida do Setor Público em percentual do PIB entre 1995 e 2010

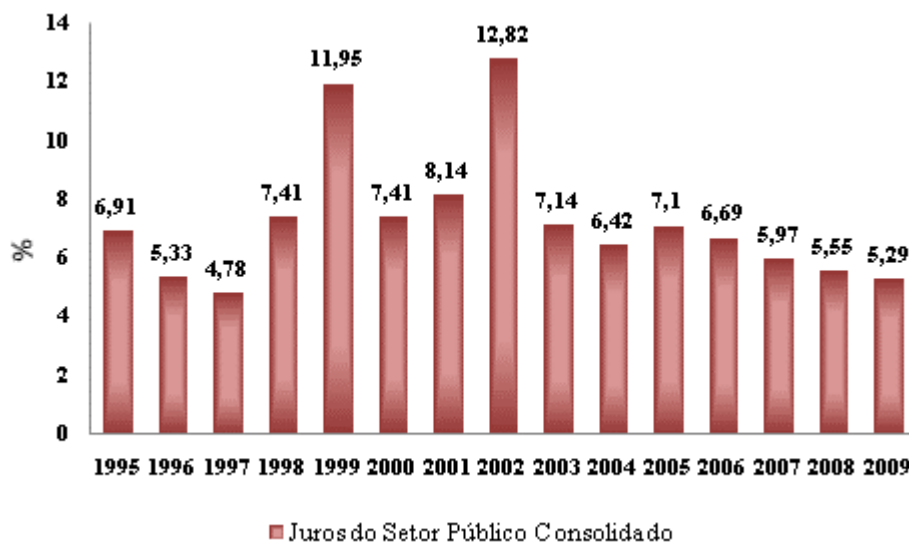


Fonte: Banco Central do Brasil

“A decisão de esterilizar a expansão monetária gerada pelo aumento das reservas internacionais e o valor dos juros usados na sustentação da taxa de câmbio ocuparam papel central nesse movimento” (LOPREATO, 2002a, p. 297). Essa política foi utilizada como forma de manter as taxas de juros em patamar elevado durante o regime de âncora cambial (SILVA, 2002). No entanto, a política de privatizações e o crescimento econômico entre 1995 e 1997 parecem ter compensado o efeito do aumento na dívida, mantendo a DLSP em torno de 30% do PIB. Em 1998 e 1999, a esterilização, juntamente com os maiores déficits nominais, financiados através de dívida pública, e com a desvalorização cambial, que elevou o custo da dívida externa e da interna indexada ao dólar, ampliou a DLSP. Entre 2000 e 2003 a dívida continuou se elevando devido a menores taxas de crescimento, déficits nominais, reconhecimento de passivos públicos e fim dos efeitos compensatórios das privatizações sobre a dívida (LOPREATO, 2002a). No entanto, a partir de 2004, a trajetória foi de queda da DLSP em termos do PIB, o que pode ser explicado por menores déficits nominais, provocados pela manutenção do superávit primário, mas principalmente por maiores taxas de crescimento. O elevado crescimento econômico desse período, expresso no Gráfico 2, foi capaz de reduzir a participação relativa da dívida. Além disso, Lopreato (2007, p. 31) mostra

que, a partir de 2004, a dívida pública externa perde significância, além de haver liquidação e reestruturação de parte da dívida.

Gráfico 9 – Juros do Setor Público consolidado entre 1995 e 2009



Fonte: Banco Central do Brasil

O Gráfico 9 apresenta os dados de pagamentos de juros para o setor público consolidado, que inclui União, estados, municípios e estatais. De acordo com Bresser-Pereira (2007), o pagamento de juros da dívida pública brasileira é um dos mais elevados do mundo. Este indicador mostra que, durante o período pós-Plano Real, essas obrigações financeiras se situaram entre 7% e 5% do PIB, um patamar muito elevado, com a exceção de 1999 e 2002, em que o valor dos juros foi ampliado devido à desvalorização cambial, que atingiu a dívida externa e o percentual da dívida interna indexado ao dólar, e as elevações da taxa Selic (conforme visto no Gráfico 10), que foram aumentadas em período de instabilidade (LOPREATO, 2008).

Percebe-se que a queda nos juros do setor público que passa a ocorrer a partir de 2005 é muito lenta. Uma explicação é, conforme afirma Lopreato (2008), a capacidade das instituições financeiras recomporem suas carteiras de acordo com as flutuações do mercado, mantendo a sua rentabilidade. Assim, os custos com os quais o setor público deve arcar continuam elevados, engessando a capacidade de atuação do Estado. A agenda de valorização do capital financeiro torna-se um elemento central da atuação das contas públicas, reforçando a existência de uma cultura de garantia da valorização financeira no mercado da dívida

pública e um elevado poder do capital financeiro¹⁴⁴ sobre a política fiscal (LOPREATO, 2002a, 2006, 2007).

Tabela 2 – Gastos com a dívida pública da União*

Execução Financeira – R\$ Milhões								
ANO	PIB NOMINAL	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	PIB% (A)	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - CONTA CAPITAL	PIB% (B)	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - REFINANCIAMENTO	PIB%	SERVIÇO DA DÍVIDA (A)+(B)
1995	705.640,89	16.766,16	2,38	9.029,74	1,28	86.842,94	12,31	3,66
1996	843.965,63	19.492,00	2,31	7.891,74	0,94	108.893,53	12,90	3,24
1997	939.146,62	21.033,23	2,24	13.266,55	1,41	134.572,52	14,33	3,65
1998	979.275,75	30.812,50	3,15	24.410,78	2,49	196.740,13	20,09	5,64
1999	1.064.999,71	45.355,56	4,26	27.180,92	2,55	269.242,41	25,28	6,81
2000	1.179.482,00	38.834,85	3,29	43.899,66	3,72	300.961,95	25,52	7,01
2001	1.302.136,00	52.816,43	4,06	54.635,70	4,20	220.045,65	16,90	8,25
2002	1.477.822,00	55.260,68	3,74	68.961,28	4,67	235.831,06	15,96	8,41
2003	1.699.948,00	65.706,83	3,87	79.550,92	4,68	379.093,73	22,30	8,54
2004	1.941.498,00	74.373,39	3,83	71.602,31	3,69	364.418,01	18,77	7,52
2005	2.147.239,00	89.839,64	4,18	49.251,22	2,29	499.855,49	23,28	6,48
2006	2.369.484,00	151.151,88	6,38	120.929,46	5,10	376.832,92	15,90	11,48
2007	2.661.344,00	140.311,78	5,27	97.093,32	3,65	374.783,32	14,08	8,92
2008	3.031.864,00	110.193,49	3,63	171.208,27	5,65	277.761,48	9,16	9,28
2009	3.185.125,37	124.609,21	3,91	252.250,07	7,92	265.661,93	8,34	11,83
2010	3.674.964,38	122.422,09	3,33	140.603,13	3,83	373.437,62	10,16	7,16

*Cálculo próprio dos valores em termos do PIB
Fonte: IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional

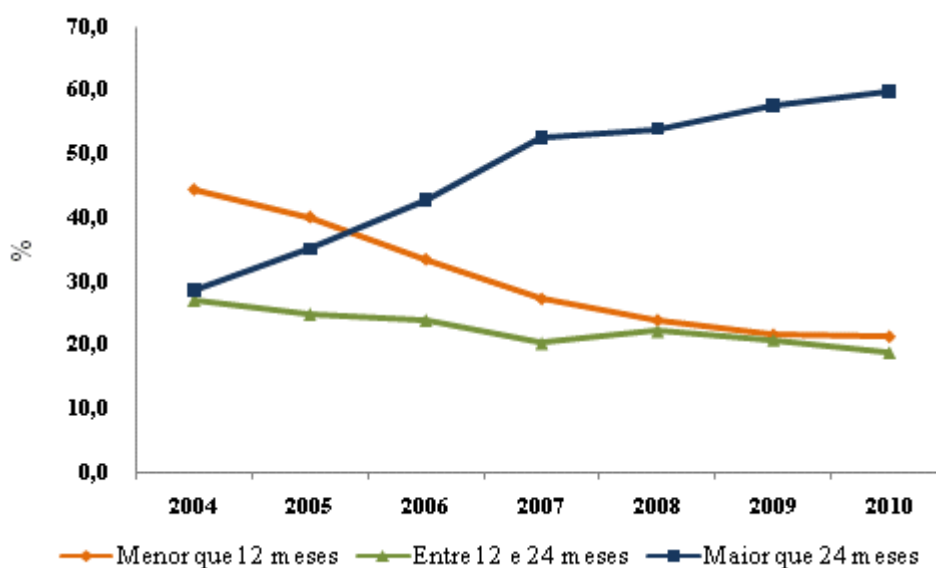
A Tabela 2 mostra os gastos com a dívida pública exclusivos da União. Destacam-se os altos valores do serviço da dívida em termos do PIB, que é a soma dos gastos com juros e amortizações. Estes valores mostram a expressividade que a dívida apresenta na condução da política fiscal da União, não só como um gasto elevado, mas também uma demanda de recursos para a própria gestão da DPMFi. Outro fator relevante é os expressivos gastos com refinanciamento da dívida. O perfil de curto prazo pode ser observado com o elevado valor das renegociações nos anos de 1999 e 2000, com algo em torno de 25% do PIB. Percebe-se, no entanto, que estes valores vêm caindo conforme se aprofunda a estratégia de alongamento do perfil da dívida pública, iniciada em 2005 (LOPREATO, 2008).

O Gráfico 10 apresenta a participação dos títulos da DPMFi de acordo com o seu prazo de vencimento. O que se percebe é que os títulos com vencimento de menos de 1 ano, que necessitam de rolagem constante, tiveram, desde 2004, uma perda expressiva de sua

¹⁴⁴ Brasser-Pereira (2007) afirma que existe uma captura Estado pelos chamados “rentistas”, os detentores da dívida pública brasileira, o que está de acordo com a ideia de que a política fiscal pós-Plano Real tem operado como espaço de valorização do capital financeiro.

participação na dívida pública. Ao contrário, os títulos de longo prazo, com vencimento maior do que 2 anos, passaram de 30% da DPMFi em 2004 para 60% em 2010. Esse processo caracteriza uma busca pelo alongamento da dívida (LOPREATO, 2008) e está diretamente relacionado com a evolução do Gráfico 1, em que há a perda da participação das LFT e de títulos indexados ao câmbio, com o aumento de títulos prefixados e indexados a índices de preço.

Gráfico 10 – Participação da dívida pública de acordo com o perfil de vencimento do título



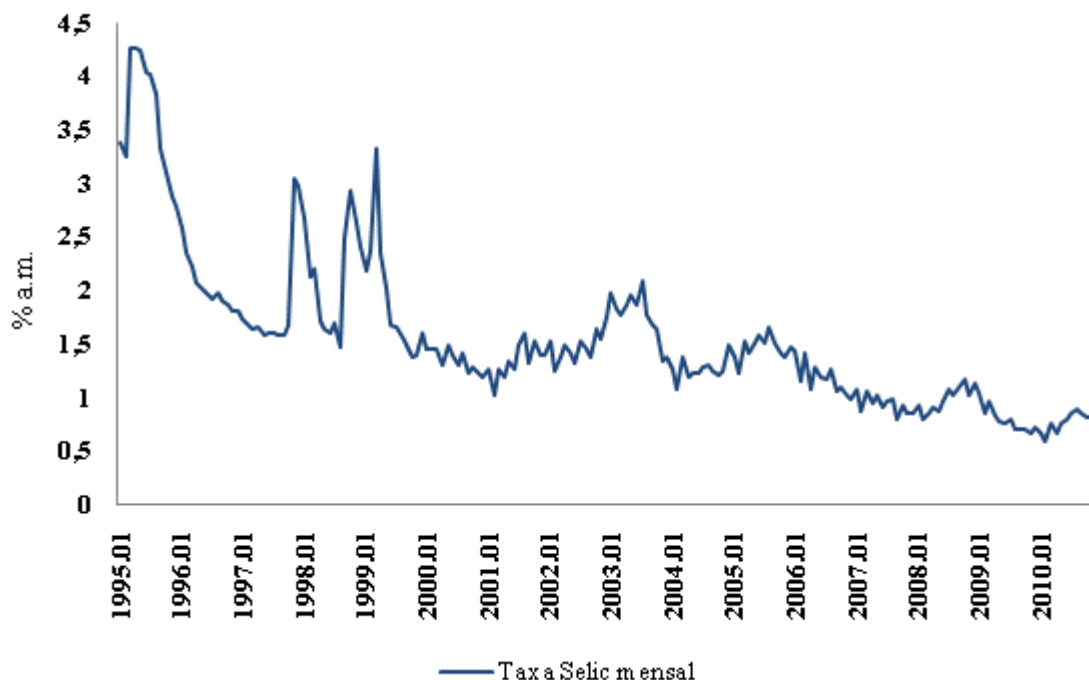
Fonte: Banco Central do Brasil

A estratégia foi realizada de forma conjunta com a tendência de queda da taxa Selic, que também acontece de forma lenta. O Gráfico 11 mostra que, conforme afirma Lopreato (2008) que as quedas da taxa Selic, no entanto, não garantem a redução expressiva dos gastos de juros com a dívida pública devido à recomposição das carteiras das instituições financeiras nesse período, optando por títulos de médio e longo prazo¹⁴⁵. É perceptível que, em momentos de crise, como na crise asiática em 1997, na crise cambial brasileira em 1998 e na desvalorização cambial em 2002, a decisão foi de elevação da taxa Selic. As consequências desse movimento para a dívida pública foram de aumento de participação das LFT, impedindo a estratégia de alongamento e gerando um forte elo entre o mercado monetário e a da DPMFi, fazendo com que a política fiscal arque com esses custos (LOPREATO, 2002a). Por fim, percebe-se que o patamar da Selic, apesar da trajetória de queda, foi elevado durante

¹⁴⁵ Assim, há uma melhoria no perfil da dívida em relação à sua maturidade, mas não em relação ao volume de encargos com os quais o Estado deve arcar. Isso é reflexo da institucionalidade presente no mercado da dívida pública, que garante alta rentabilidade e proteção contra o risco (LOPREATO, 2008).

todo o período, respondendo à cultura de estabilização de preços que se solidificou na macroeconomia brasileira após os sucessivos casos hiperinflacionários.

Gráfico 11 – Taxa Selic mensal entre 1995 e 2010



Fonte: Banco Central do Brasil

De uma forma geral, percebe-se que os déficits nominais do período pós-Plano Real tem como causa os gastos financeiros, sendo a dívida pública brasileira elemento fundamental desse arranjo (GARCIA; CASAGRANDE, 2009). A agenda fiscal de estabilização da DLSP a partir de superávits primários foi o eixo de atuação da política macroeconômica, institucionalizada no novo regime macroeconômico e a partir da LRF. Isso favoreceu os detentores da dívida pública, que mantiveram elevado patamar de rentabilidade seguindo a lógica do mercado da dívida pública, e gerou elevados custos para o Estado.

5.4 O conflito entre as agendas fiscais

A análise aqui realizada mostra que, em primeiro lugar, é necessário entender o ambiente institucional no qual a política fiscal pós-Plano Real se inseriu para compreender os seus resultados. É a dinâmica e a interrelação entre agentes e instituições que determina os resultados criados, como sugere a EPI. O regime macroeconômico e o mercado da dívida pública foram fatores essenciais para a manutenção de altos gastos com juros durante todo o período, fazendo com que a estratégia de estabilização a partir da austeridade fiscal, apesar de criar vultosos superávits primários, continuasse gerando desequilíbrio em termos nominais.

Os superávits primários foram obtidos a partir de redução no patamar dos investimentos públicos, com a existência de poupança pública negativa, e de aumentos da carga tributária, com a desvinculação das receitas de contribuições sociais, criadas para financiar a seguridade social. Esse movimento não só ampliou as receitas tributárias, como também foi no sentido contrário ao processo de descentralização criado pela Constituição, com o aumento da parcela das receitas destinadas à União. Ao mesmo tempo, houve ampliação dos recursos para os gastos da seguridade social. Esse arranjo possibilitou superávits primários expressivos, porém com déficits nominais.

A institucionalidade na qual a política fiscal está inserida foi constituída por duas forças distintas: a primeira está relacionada aos direitos sociais incorporados na Constituição Federal de 1988, com o processo de consolidação da cidadania. Esse processo influenciou as mudanças institucionais referentes ao sistema tributário e também ao federalismo fiscal. A segunda está relacionada à ascensão do neoliberalismo, com a lógica de manutenção da sustentabilidade intertemporal da dívida pública como política proposta pelo FMI, à trajetória de alta inflação brasileira. Isso determinou o formato do regime macroeconômico, com ênfase na estabilização de preços e nos superávits primários, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi uma adaptação institucional com o objetivo de consolidar a cultura de responsabilidade fiscal, e do mercado da dívida pública, que conserva características do período inflacionário.

Essas duas forças se expressam em diferentes agendas fiscais contempladas pela política fiscal, em que a primeira atende aos estratos sociais de baixa renda, garantindo-lhes algum acesso aos ganhos materiais da acumulação capitalista, e a segunda atende aos interesses do capital financeiro, tornando as finanças públicas um espaço de sua valorização. A agenda do Estado como indutor do desenvolvimento perdeu espaço com a necessidade de austeridade fiscal, que levou ao corte de investimentos públicos. Nesse sentido, o Estado aparece como espaço de disputa entre diferentes agendas fiscais, que se consolidam nas instituições em que ele se insere. Assim, as mudanças institucionais, como nos termos da EPI, são responsáveis pela consolidação de determinadas agendas na política fiscal.

6 Considerações Finais

Este trabalho foi realizado no sentido de aplicar a Economia Política Institucionalista para interpretar a trajetória histórica de instituições consideradas relevantes para a política fiscal pós-Plano Real e, posteriormente, utilizar essas interpretações históricas para a análise empírica dos resultados obtidos pelas finanças públicas nesse período. O que se observou foi que a interação institucional, conforme sugerido pela EPI, é essencial para que se possa entender esses resultados.

A EPI se mostra uma teoria que, apesar de ser considerada aberta, no sentido de não levar a proposições diretas de política ao considerar as especificidades de cada contexto, é adequada para a interpretação das mudanças institucionais. Ao levar em conta, além dos papéis restritivo e possibilitador, o papel constitutivo das instituições, em que elas são responsáveis pela formação da visão de mundo dos agentes, a EPI reconhece a relação de causalidade que vai das instituições para os indivíduos, que internalizam os valores nelas incorporados. Além disso, o elemento da agência humana, como a ação deliberada dos agentes com um determinado propósito, reconhece o papel das escolhas dos agentes nas trajetórias das instituições. Ao também levar em consideração o papel da cultura e dos valores incorporados nas instituições, a EPI reconhece a existência de uma dinâmica complexa entre agentes e instituições, assim como entre instituições e desenvolvimento econômico.

A teoria aponta para a importância da interação institucional ao estabelecer que o resultado de determinada instituição depende das inter-relações criadas pela mesma com o ambiente institucional no qual ela se insere. Assim, uma mesma instituição, inserida em contextos distintos, pode apresentar também resultados distintos. Isso se deve, também, à importância das instituições informais que permeiam cada ambiente e cujas mudanças são lentas. Assim, as instituições apresentam caráter complexo, dinâmico e não-linear em relação aos seus resultados, conforme postulado pela EPI.

Essas características fazem dessa abordagem um bom marco teórico para análises empíricas, servindo de base para interpretar as mudanças nas instituições fiscais relevantes para a política fiscal posterior ao Plano Real. Em relação à Constituição Federal de 1988, houve a consolidação da cidadania, com o estabelecimento de direitos civis, políticos e sociais, como um valor incorporado a esta instituição. Assim, surge o conceito de seguridade social como forma de garantir os direitos sociais a toda população, e, junto com ele, a função do Estado de prover tais direitos. Esses valores incorporados à Constituição foram também contemplados no sistema tributário nacional, com a existência das contribuições sociais, cuja função é garantir o financiamento dos gastos sociais, e no federalismo fiscal, através da

descentralização federativa, com o aumento da parcela das receitas das esferas subnacionais e uma ampliação da sua autonomia, seguindo um processo histórico de sístoles e diástoles.

A interação institucional criada entre a Constituição, o sistema tributário e o federalismo levou ao aumento da carga tributária bruta, com a expansão das contribuições, que são tributos vinculados aos gastos da seguridade social e que não apresentam partilha com as demais esferas da Federação. Isso ocorreu devido a três fatores: a perda de receita por parte do governo federal com a descentralização federativa, o aumento de suas competências com a seguridade social e a sua capacidade exclusiva de criação de novos tributos. No entanto, com a desvinculação das receitas das contribuições sociais, esse aumento serviu também como forma de realizar o ajuste fiscal.

A existência da seguridade social levou a um aumento das transferências de assistência, previdência e subsídios a partir, principalmente, da estratégia de ganhos reais do salário mínimo, ao qual os gastos da previdência são atrelados. Por impactarem positivamente as classes de menor renda, o aumento das TAPS, juntamente com a ampliação de programas de transferência direta de renda, levou a uma queda na desigualdade do país, um dos maiores problemas nacionais. Assim, os direitos sociais consolidados na Constituição ampliaram o acesso da população de mais baixa renda aos ganhos da acumulação capitalista.

O regime macroeconômico, o mercado da dívida pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal são instituições que incorporaram a cultura de estabilização de preços, advinda como reação ao período altamente inflacionário do Brasil a partir dos anos 80, e as concepções do modelo neoliberal, proveniente da crise do padrão de acumulação keynesiano e da ideologia propagada pelas instituições liberais em nível mundial. O regime macroeconômico do Plano Real foi marcado, inicialmente, por uma âncora cambial como forma de estabilizar os preços, aliada a altas taxas de juros e à abertura financeira. A crise cambial de 1999 levou à necessidade de assistência financeira do FMI que, através das condicionalidades e incorporando concepções neoliberais, foi responsável pela consolidação do regime macroeconômico de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário, com o objetivo de manter a estabilização de preços e a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal, uma das condicionalidades do FMI, ao mesmo tempo em que manteve a busca por superávits primários com a gestão fiscal de austeridade, consolidou uma cultura de responsabilidade fiscal na gestão pública. Para o seu funcionamento, foi necessário um processo de adaptação institucional ao ambiente brasileiro.

O mercado da dívida pública, por sua vez, consolidou a cultura dos elevados ganhos e baixos riscos para os carregadores da dívida pública, como resultado do período de elevada

inflação, em que há a busca incessante pela manutenção da demanda pelos títulos. As LFT são uma consequência desse arranjo, garantindo segurança e rentabilidade de curto prazo para as instituições financeiras. Por serem atreladas à taxa Selic, as LFT criam um vínculo entre o mercado monetário e o mercado da dívida pública, fazendo com que a política fiscal arque com os custos da política monetária e cambial. Dessa forma, os gastos com juros por parte do setor público, no Brasil, são muito elevados, sendo produto da interação institucional entre um mercado da dívida que conserva características do período inflacionário e de uma concepção de política fiscal que busca obter a credibilidade do capital financeiro, tendo a manutenção intertemporal da DLSP como objetivo primordial.

Analisando-se os dados sobre a política fiscal no período, percebe-se a existência de elevados superávits primários a partir de 1999. No entanto, há a manutenção de déficits nominais resultantes dos elevados gastos financeiros. O ajuste fiscal exclusivo das contas não-financeiras pode ser explicado pelos baixos investimentos públicos do período, com poupança pública negativa, e pela expansão da carga tributária com desvinculação das receitas advindas de contribuições sociais. No entanto, a manutenção de elevados déficits tem relação com a lógica do mercado da dívida pública, que mantém a rentabilidade do capital financeiro e o elo com o mercado monetário. Esses déficits nominais foram responsáveis pela elevação da DLSP, e a sua queda, após 2004 foi facilitada principalmente pelas maiores taxas de crescimento do período.

A estratégia de alongamento do perfil da dívida pública, como um elemento de agência humana na condução da política fiscal, foi facilitada a partir de 2005, em um ambiente econômico favorável. A menor participação das LFT e o aumento da participação de títulos prefixados e atrelados a índices de preço aconteceram juntamente com a queda da Selic. No entanto, houve parca redução dos juros pagos pelo setor público consolidado, devido à capacidade das instituições financeiras de recompor as suas carteiras de acordo com a manutenção da sua elevada rentabilidade.

De uma forma geral, há, de um lado, uma agenda fiscal ligada à consolidação dos direitos sociais e da cidadania na Constituição Federal de 1988, atribuindo como função do Estado a manutenção da seguridade social e, de outro, uma agenda fiscal ligada à manutenção da sustentabilidade intertemporal da dívida pública, fazendo com que as contas públicas sirvam de espaço para a valorização do capital financeiro. Essas diferentes agendas estão em constante conflito, disputando espaço dentro do Estado e da política fiscal. Elas se materializam nas mudanças institucionais que permeiam as finanças públicas, e estão em consonância com os interesses de diferentes classes sociais.

REFERÊNCIAS

- AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. **História dos Tributos do Brasil**. São Paulo: Edições SINAFFRESP, 2000.
- AMORIM, Ricardo L. C. A CF/88: economia e sociedade no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009.
- BELLUZZO, Luiz G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1 (4), p. 11-20, jun. 1995.
- BOUERI, R.; MANOEL, A.; ABI-RAMA, M.; VIEIRA, R.. A CF/88 e o federalismo fiscal. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Ed. 34, 2007.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **Capitalismo Tardio**. Campinas: IE/UNICAMP, 1982.
- CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, IE/Unicamp, 2002.
- CARVALHO, Fernando J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, Ano 26, n. 50, p. 7-25, set. 2008.
- CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. Paper for the meeting of the “Other Canon” group. Oslo, ago. 2000.
- CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo: Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, Glauco et alii (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo, Editora UNESP, EDUSP, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. London: Zed Books, 2004a.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004b.
- CHANG, Ha-Joon. Institutional Change and Economic Development: an introduction. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Institutional Change and Economic Development**. United Nations University Press, 2007a.

CHANG, Ha-Joon. Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Intititutional Change and Economic Development**. United Nations University Press, 2007b.

CHANG, Ha-Joon. Institutions and economic development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, 7, n. 4, p. 473-498, 2011.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COCKETT, Richard. **Thinking the unthinkable**: Thinktanks and the economic counter-revolution 1931-1983. London: Harper Collins, 1995.

CONCEIÇÃO, Octávio A.C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**, Porto Alegre, Ano 18, n. 33, mar. 2000.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. Porto Alegre: **Ensaio FEE**. Vol. 23, Número Especial, p. 603-620, 2002.

CUNHA, André M.; PRATES, Daniela M. A política econômica do Governo Lula e os ajustes nas contas externas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 5-40, jun. 2005.

EPSTEIN, Gerald. Central Banks as agents of economic development. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Intititutional Change and Economic Development**. United Nations University Press, 2007.

FINNEMORE, Martha. Norms, culture, and world politics: insight from sociology's institutionalism. **International Organization**, v. 50, n. 2, p. 325-347, 1996.

FONSECA, Pedro C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 30. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1(89), p. 133-148, mar. 2003.

FONSECA, Pedro C. D. Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 587-622, set. 2004.

FONSECA, Pedro C. D.; MONTEIRO, Sérgio M. M. M. O Estado e as suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1(109), p. 28-46, mar. 2007.

FREITAS, Maria C. P.; PRATES, Daniela M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 17, p. 81-111, dez. 2001.

FURTADO, Celso M. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso M. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 352 p.

GARCIA, Renato V.; CASAGRANDE, Elton E. Dívida pública, déficit público e arrecadação no Brasil: uma análise da tensão institucional. **Análise Econômica**, Porto Alegre, Ano 27, n. 51, p. 273-294, mar. 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S.; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GROS, Denise B. Considerações sobre o neoliberalismo como movimento ideológico internacional. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 565-590, 2008.

GOBETTI, Sérgio W. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Brasília: IPEA/DIMAC, 2010. (Nota Técnica).

HERRLEIN JR., Ronaldo. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: UFRGS/FCE/DECON, 2011. (Texto para Discussão n. 01).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 87-111. 2010.

JOHN, Jonathan. The political economy of taxation and tax reform in developing countries. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Institutional Change and Economic Development**. United Nations University Press, 2007.

KEYNES, John M. **Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda**. São Paulo: Nova Cultura, 1936.

KHAIR, Amir A. A questão fiscal e a lei de responsabilidade fiscal. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO Jr., G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, p. 343-370, 2006.

KRIECKHAUS, Jonathan. Reconceptualizing the developmental state: public savings and economic growth. **World Development**. Vol. 30, No. 10, pp. 1697-1712, 2002.

KRUGMAN, Paul. OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e prática**. 8ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LAZONICK, William. Corporate governance, innovative enterprise, and economic development. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Institutional Change and Economic Development**. United Nations University Press, 2007.

LOPREATO. Francisco L. C. **Federalismo e finanças estaduais**: algumas reflexões. Campinas: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão n. 98).

LOPREATO. Francisco L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, dez. 2002a.

LOPREATO. Francisco L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE/UNICAMP, 2002b.

LOPREATO. Francisco L. C. **Novos Tempos**. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. (Texto para Discussão n. 113).

LOPREATO. Francisco L. C. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Campinas: IE/UNICAMP, fev. 2006. (Texto para Discussão n. 119).

LOPREATO. Francisco L. C. **A política fiscal brasileira**: limites e entraves ao crescimento. Campinas: IE/UNICAMP, ago. 2007. (Texto para Discussão n. 131).

LOPREATO. Francisco L. C. **Problemas de gestão da dívida pública brasileira**. Campinas: IE/UNICAMP, jan. 2008. (Texto para Discussão n. 139).

LOUREIRO, Maria R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16, n. 47, p. 75-86, out. 2001.

LOUREIRO, Maria R.; ABRÚCIO, Fernando L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 24, n. 1 (93), mar. 2004.

MARQUES, Rosa M.; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jun. 2007.

MEDEIROS, Carlos A. The political economy of the rise and decline of Developmental State. **Panoeconomicus**, v. 1, p. 43-56, 2011.

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). **Administração pública**: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

O'BRIEN. Patrick K. State formation and the construction of institutions for the first industrial nation. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Institutional Change and Economic Development**. United Nations University Press, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio H. M.; RIBEIRO, José A. C. (Orgs.). **Tributação e Equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, São Paulo: USP, v. 15, n. 2, nov. 2003.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation**. Boston: Beacon Press, 1957.

RIBEIRO, Márcio B. Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio H. M.; RIBEIRO, José A. C. (Orgs.). **Tributação e Equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

SAMPAIO, Plínio de A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009.

SANTOS, Cláudio H. M.; RIBEIRO, Márcio B.; GOBETTI, Sérgio W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007**: tamanho, composição e especificações econométricas. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1350).

SANTOS, Cláudio H. M.; GENTIL, Denise L. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009.

SANTOS, Cláudio H. M.; SILVA, Antônio C. M.; RIBEIRO, Márcio B. Uma metodologia de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2009. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 209-236, ago. 2010.

SCHMIDT, Carlos; HERRLEIN JR., Ronaldo. Notas sobre o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: trajetória histórica e os projetos contemporâneos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 255-284, 2002.

SIMON, Herbert A. Theories of decision-making in economics and behavioral science. **The American Economic Review**, v. 49, n. 3, p. 253-283, jun. 1959.

SIMON, Herbert. A. Rationality in Psychology and Economics. **The Journal of Business**, v. 59, n. 4, 1986.

SILVA, Maria L. F. Plano Real e âncora cambial. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 3 (87), set. 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

VALE, Petterson M. Era FHC: as três amarras dos juros. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 18, p. 77-98, jul. 2011.