
política fiscal

Reformas das instituições
fiscais: Reflexões sobre o caso
do Brasil

José Carlos de Oliveira y Paulo Fontenele e Silva



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, abril de 2000

Este documento fue preparado por José Carlos de Oliveira, Economista, Profesor de la Universidad de Brasilia y Director de PrimeConsult Ltda. y Paulo Fontenele e Silva, Economista, Consultor de Presupuesto del Senado Federal, Brasilia D. F., Brasil.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1366-P

ISBN: 92-1-321590-8

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2000. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.00.II.G.36

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Sumário

Resumo	5
I. Introdução	7
II. Principais reformas fiscais do período 1979-97	9
A. As reformas do período 1979-84	9
B. As reformas do Triênio 1985-87	11
C. As reformas da constituição de 1988	13
D. O período pós-constituição de 1988	19
E. Síntese das reformas do período 1979-97.....	21
III. Principais obstáculos à consolidação de um equilíbrio fiscal estável	23
A. Fatores institucionais	25
B. Fatores políticos	27
C. Fatores comportamentais	28
IV. As reformas da administração pública e da previdência social	31
A. A reforma administrativa: emenda constitucional N.º 19-EC 19/98.....	31
B. A reforma da previdência social: emenda constitucional, N.º 20-EC 20/98.....	33

V. Recomendações	37
VI. Referências Bibliográficas	39
Serie Política Fiscal: números anteriores	41

Sumário do quadros

Quadro I Competências Tributárias da União, dos Estados e dos Municípios nas Constituições de 1946, 1967 e 1988	15
Quadro II Distribuição Percentual do Produto da Arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre produtos industrializados entre a União, os Estados e Município	16

Sumário da gráficos

Gráfico I Brasil: Distribuição da Receita disponível, segundo esfera de Governo	17
Gráfico II Brasil: Necessidades de Financiamento do Setor Público resultado operacional	24

Resumo

As instituições fiscais do Brasil passaram por profundas reformas ao longo das duas últimas décadas. Essas reformas tiveram por objetivo unificar e universalizar o controle e tornar mais visível para a sociedade a atuação do governo na gestão dos recursos públicos. A despeito dos inegáveis avanços obtidos persistem algumas disfunções que impedem a consolidação do equilíbrio das finanças públicas em bases permanentes.

O presente texto tem por finalidade analisar os principais avanços verificados no período 1979-97, identificar as causas que dificultam — depois de quase vinte anos de reformas fiscais — a obtenção de um quadro estável das contas públicas e os principais fatores de desequilíbrio que ainda persistem na União, nos estados e nos municípios, e sugerir mudanças institucionais que permitam maior controle do déficit público.

O texto está organizado em quatro partes, sendo a primeira uma introdução. Na segunda seção, comentam-se as reformas fiscais do período 1979-97, desdobrado em quatro subperíodos distintos: 1979-84, 1985-87, 1988 e pós-88.

O período 1979-84, correspondente ao último governo do ciclo militar¹, no qual ocorreram, de um lado, iniciativas visando a corrigir os desequilíbrios das finanças da União, mediante um maior controle sobre o gasto público simultaneamente com o aumento das receitas federais e, de outro lado, pelo aumento das transferências de recursos da União para os estados e municípios, em resposta ao processo de redemocratização do País, iniciado com a eleição direta de governadores estaduais em 1982.

No período 1985-87 foram implantadas várias medidas, decorrentes de estudos realizados desde 1982, destinadas a promover a unificação orçamentária, eliminar os conflitos de competência e as superposições de atribuições existentes entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, reorganizar a administração financeira, a contabilidade, o sistema de auditoria e o controle interno da administração federal.

Entre 1987 e 1988 foi elaborada a nova Constituição do Brasil, resultante do processo de redemocratização do País, após 24 anos de regime militar. Se, de um lado, a Constituição deu seqüência ao processo de aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais relacionados com a administração orçamentária e financeira, por outro lado, gerou graves desequilíbrios das contas públicas resultantes da ampliação das transferências de recursos da União para os estados e municípios sem a correspondente transferência dos encargos por ele financiados, do aumento da vinculação de receitas e do incremento de despesas.

No período pós-Constituição de 1988, destacam-se as mudanças ocorridas nos anos 90, compreendendo a redefinição do papel do Estado na economia, mediante a quebra do monopólio do Estado na exploração de várias atividades, a maciça privatização de empresas estatais e a nova regulamentação da concessão de serviços de utilidade pública à iniciativa privada, nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, gás, portos, ferrovias e rodovias. Além disso, desde 1994, com a implantação do Plano Real, o primeiro programa bem sucedido de estabilização de preços em mais de vinte anos, vêm sendo aprovadas medidas, de natureza temporária, destinadas a promover a desvinculação e o aumento da arrecadação de receitas federais.

Na terceira seção comentam-se os principais obstáculos à consolidação de um equilíbrio fiscal estável, destacando-se fatores institucionais, fatores políticos e fatores comportamentais.

Na seção final são apresentadas recomendações que, na opinião dos autores, contribuiriam para consolidar o equilíbrio fiscal, requisito essencial para a estabilidade econômica.

¹ O ciclo militar inicia-se em 31 de março de 1964, com a deposição do Presidente João Goulart, e se encerra em 14 de março de 1985, com a posse, na Presidência da República, do Sr. José Sarney, Vice-Presidente da República eleito com o Presidente Tancredo Neves, que vitimado por uma grave enfermidade às vésperas de sua posse veio a falecer em 21 de abril de 1985, não chegando a governar.

I. Introdução

As instituições fiscais do Brasil passaram por profundas reformas ao longo das duas últimas décadas. Essas reformas tiveram por objetivo unificar e universalizar o controle e tornar mais visível para a sociedade a atuação do governo na gestão dos recursos públicos.

A despeito dos inegáveis avanços obtidos persistem algumas disfunções que impedem a consolidação do equilíbrio das finanças públicas em bases permanentes.

O presente texto tem por finalidade analisar os principais avanços verificados no período 1979-97, identificar as causas que dificultam — depois de quase vinte anos de reformas fiscais — a obtenção de um quadro estável das contas públicas e os principais fatores de desequilíbrio que ainda persistem nas três esferas de governo, e sugerir mudanças institucionais que permitam maior controle do déficit público.

Inicialmente elaborado em julho de 1997, com o objetivo de fornecer subsídios para a preparação do documento *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*², da Secretaria da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, apresentado no 27.º período de sessões da Comissão, realizado em Oranjestad, Aruba, de 11 a 16 de maio de 1998, o texto foi revisto em julho de 1999, à vista de três fatos relevantes que aconteceram em 1998: a privatização de todas as empresas estatais de telecomunicações e a aprovação das Emendas Constitucionais N.º 19 e 20, introduzindo profundas reformas na administração pública e

² Cf. *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Santiago de Chile, 1998 (LC/G.1997/Rev.1, 3 de julho de 1998).

na previdência social, respectivamente. Em consequência, foi introduzida uma nova seção, analisando os principais pontos dessas reformas, e alterada a última seção que contém as recomendações do estudo, uma vez que muitas das recomendações da versão original foram atendidas pelas reformas da administração pública e da previdência social.

II. Principais reformas fiscais do período 1979-97

No período 1979-97 foram realizadas várias reformas nas instituições fiscais brasileiras que apresentaram distintos padrões. Podem ser caracterizados quatro padrões, correspondentes aos seguintes períodos: 1979-84; 1985-87; 1988 (nova Constituição); e pós-88. Comentam-se, a seguir, as reformas que ocorreram em cada um desses períodos.

A. As reformas do período 1979-84

A primeira grande iniciativa desse período teve por objetivo controlar a atuação das empresas estatais mediante a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST³, no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-PR. Mais especificamente, a SEST foi criada para compatibilizar a atuação das empresas estatais com a gestão da política econômica. Até então, as decisões dessa natureza vinha se processando de maneira isolada e parcial, a exemplo das decisões referentes à fixação de preços e tarifas, à alocação de recursos do orçamento da União, à vinculação de receitas fiscais às empresas, à autorização da contratação de operações de crédito externas e ao estabelecimento de limites de investimento por empresa ou projeto⁴.

³ A SEST foi criada pelo Decreto N.º 84.128, de 29/10/79.

⁴ Para um retrospecto da atuação da SEST ver Secretaria de Planejamento da Presidência da República - *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST: Antecedentes e a Experiência de 1980*, Brasília, 1981, e *Sinopse da Atuação da SEST no Período 1980-84*, Brasília, 1985.

Dentre as atribuições da SEST se destacavam, por sua importância para o controle das finanças públicas:

- a) a elaboração do Programa de Dispêndios Globais — o chamado orçamento SEST —, sintetizando a programação anual de despesas dessas empresas, que era aprovado pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE;
- b) estabelecimento de padrões e critérios de remuneração dos funcionários e dirigentes das empresas estatais, a partir de uma hierarquia entre as empresas, evitando iniciativas casuísticas e gastos excessivos;
- c) estabelecimento de uma regra geral, fixando limites para os benefícios indiretos concedidos aos empregados e para a contribuição das empresas estatais para os fundos de pensão dos seus funcionários;
- d) a elaboração de pareceres sobre a prioridade para a contratação ou renovação de empréstimos ou a concessão de aval da União, em operações a serem contratadas por quaisquer órgãos e entidades da administração pública. Surgia, assim, um mecanismo institucional de controle do endividamento do setor público.

Outro marco desse período foi um significativo aumento nas transferências de recursos da União para os estados e municípios, que se processou por intermédio de dois mecanismos. O primeiro, foi o aumento da participação dos estados e municípios no produto da arrecadação de tributos federais, especialmente o Imposto de Renda - IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI destinado ao Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, além do Imposto sobre Transporte Rodoviário - ISTR. O segundo, foi a transferência de competências tributárias da União para os Estados. Esse movimento seria retomado, com intensidade ainda maior, quando da Constituição de 1988.

Criados no âmbito da reforma fiscal instituída pela Constituição de 1967, o FPE e o FPM recebiam, inicialmente, cada um deles, 10 % do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. Em 1968, com o advento da Lei Complementar N.º 40, de 30/12/68, esse percentual foi reduzido à metade, criando-se simultaneamente o Fundo Especial - FE, formado por 2 % da arrecadação desses tributos, cujos recursos eram transferidos para os estados mais pobres. Em 1976, foi retomado o processo de aumento das transferências do FPE e do FPM para os estados e municípios. Esse processo foi particularmente acelerado a partir de 1982, ano em que foi restabelecido o sistema de eleição direta para os governadores estaduais⁵. Entre 1977 e 1985 a parcela da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI transferida aos estados e municípios, por intermédio do FPE, FPM e FE dobrou, passando de 16 % para 32 % do total⁶.

Quanto à transferência de competências tributárias mencione-se a transformação da Taxa Rodoviária Única - TRU, tributo originalmente federal cobrado sobre veículos automotores, em Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, que passou a ser apropriado pelos estados e municípios⁷.

No que concerne à receita, ocorreram no período 1979-84 dois fatos relevantes. O primeiro, foi um esforço de desvinculação de receitas tributárias. O segundo, foi a busca de fontes alternativas de arrecadação tributária pelo governo federal, com o início de criação das chamadas *contribuições sociais*, espécies de tributos não partilhados com os estados e municípios.

⁵ No período 1967-81 os governadores estaduais eram eleitos pelas assembleias estaduais, saindo sempre vencedores os candidatos indicados pelo governo federal.

⁶ A elevação dessas parcelas foi processada mediante sucessivas emendas constitucionais, tais como a EC N. 17/80, EC N. 23/83 e EC N. 27/85.

⁷ Emenda Constitucional N.º 27, de 1985.

A vinculação de receitas a usos específicos tem longa tradição no Brasil. Isso reflete o poder político de determinados grupos de interesse, que temendo a descontinuidade administrativa buscam garantir a manutenção dos recursos para projetos e atividades do seu interesse. A experiência brasileira revela um movimento pendular, alternando períodos de aumento com fases de redução da vinculação de receitas. Em 1979, foi aprofundado o processo de desvinculação de receitas — iniciado em 1974 com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND⁸ —, mediante alocação a esse Fundo de todos os recursos até então vinculados a órgão, fundo ou despesa. Em 17/02/81, o FND foi extinto⁹ e seus recursos foram convertidos em recursos ordinários do Tesouro Nacional, sem qualquer vinculação a órgão, programa, fundo ou despesa.

O processo de criação das *contribuições sociais* foi iniciado em 1982, com a instituição da Contribuição para o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, cobrada sobre o faturamento das empresas. As contribuições sociais passaram a ter importância crescente na arrecadação federal, passando a superar, a partir de 1986, a receita dos impostos e taxas.

Finalmente, cabe mencionar o esforço de equilíbrio das contas da previdência social, mediante a elevação das receitas — compreendendo a elevação das alíquotas das contribuições para a previdência social e o combate à sonegação —, e o controle dos pagamentos dos benefícios previdenciários, incluindo a redução de fraudes.

As reformas do período 1979-84 foram o resultado não de um processo intencional e voluntário de ajuste das finanças públicas, mas decorreram da necessidade inevitável de corrigir o desequilíbrio do setor público federal, em virtude do impasse em que se encontrava o governo. A crise fiscal dos anos 80 foi, em grande medida, o reflexo do ajuste da economia brasileira à crise do setor externo, porquanto o governo federal decidiu arcar com boa parte dos ônus que, de outra forma, recairiam sobre o setor privado¹⁰.

As reformas do período 1979-84 foram centradas exclusivamente no governo federal. Além disso, essas reformas foram parciais e fragmentárias, não sendo suficientemente abrangentes para operar mudanças institucionais capazes de impedir a ocorrência de desequilíbrios fiscais no futuro. Não obstante, as medidas adotadas nesse período foram coerentes com o objetivo de controlar o déficit público e propiciaram resultados positivos.

Embora não constitua uma reforma fiscal, deve-se mencionar que, a partir de 1982, operou-se uma mudança de mentalidade nos formuladores da política econômica, na administração federal, caracterizada por uma crescente preocupação com o déficit público, que passou a ser sistematicamente levantado, de acordo com procedimentos internacionalmente aceitos. Passaram a ser adotadas, na gestão da política econômica, metas periódicas explícitas de controle do déficit público.

B. As reformas do triênio 1985-87

No período 1985-87 foram implantadas várias medidas decorrentes de estudos realizados desde 1982, destinadas a promover a unificação orçamentária, eliminar os conflitos de competência e as superposições de atribuições existentes entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, reorganizar a administração financeira, a contabilidade, o sistema de auditoria e o controle interno da administração federal compreendendo:

⁸ O FND foi criado pelo Decreto-Lei N.º 1.754, de 31/12/79.

⁹ O FND foi extinto pelo Decreto-Lei N.º 1.859, de 17/02/81.

¹⁰ Ver Fontenele e Silva, P. e Mussi, C.H.F - *Ascensão e Queda do Estado Desenvolvimentista: Aspectos da Crise Fiscal no Brasil*, documento apresentado no Seminário sobre Política Fiscal no Brasil, Banco Mundial/Ministério das Finanças do Japão/Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, ESAF, junho de 1992.

- a) a inclusão, a partir da proposta orçamentária da União para 1986, das despesas de natureza fiscal até então integrantes do *orçamento monetário* — a exemplo do serviço da dívida pública federal, e dos dispêndios decorrentes da política de preços mínimos para a agricultura, da formação de estoques reguladores;
- b) a eliminação, em janeiro de 1986, da chamada *conta movimento* do Banco Central junto ao Banco do Brasil, extinguindo-se o mecanismo de financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central¹¹;
- c) a criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN como órgão central dos sistemas de administração financeira — inclusive programação financeira do Tesouro Nacional —, contabilidade e auditoria;
- d) a introdução do regime de caixa único, pelo qual passaram a transitar pelo Tesouro Nacional todos os recursos orçamentários;
- e) a implantação, em janeiro de 1987, do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, que processa *on line* as operações financeiras da administração federal; esse sistema permitiu a implantação da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central, eliminando a ociosidade dos recursos financeiros em poder dos órgãos executores do orçamento; finalmente, o SIAFI fez com que os balanços da União passassem a ser levantados diariamente;
- f) a inclusão no orçamento da União, a partir de 1988, de todas as operações oficiais de crédito anteriormente integrantes do *orçamento monetário*;
- g) a transferência da administração da dívida pública federal do Banco Central para o Tesouro Nacional.

Em sua primeira fase, o eixo principal das reformas no período 1985-87 esteve orientado para a adequada definição de responsabilidades entre as instituições incumbidas da gestão das contas do Tesouro Nacional, especialmente o Ministério da Fazenda e o Banco Central. O principal objetivo era explicitar as transações que se verificavam entre essas duas instituições de forma incestuosa e que provocavam desequilíbrios fiscais, cobertos principalmente com expansão monetária.

Esse processo deu origem, no plano institucional, a um conjunto de instrumentos necessários ao controle das finanças públicas da União. Esses mecanismos, entretanto, não foram suficientes para garantir o equilíbrio estável das finanças da União, porque sua utilização sempre dependeu da vontade política dos governantes, fato que não se verificou durante o período 1985-87. As contas do governo federal (inclusive Banco Central), que registravam superávit primário de 1,75 % do PIB, em 1985, passaram a registrar déficit de 1,7 % do PIB, em 1987. Essa tendência deficitária persistiu até 1989.

Embora os instrumentos de controle das finanças públicas, representados principalmente pela STN, SIAFI e caixa único do Tesouro Nacional, tenham inicialmente ficado restritos à União, a eficácia dos resultados obtidos no controle processual da gestão das contas e dos gastos públicos fez com que os estados e municípios passassem a adotar, progressivamente, mecanismos semelhantes.

¹¹ A reforma bancária aprovada pela Lei N. 4.595, de 31.12.64, reestruturou o sistema financeiro nacional e criou o Banco Central do Brasil. Até então, as funções de banco central eram exercidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, que funcionava no Banco do Brasil. O Banco do Brasil, que se manteve como o único agente financeiro do Tesouro Nacional, continuou a exercer funções de autoridade monetária, em virtude da criação de um mecanismo chamado de *conta movimento*, pelo qual o Banco Central supria, de forma automática e ilimitada, as necessidades de caixa do Banco do Brasil decorrentes da execução financeira do Tesouro Nacional.

Quanto à receita, não foram observadas mudanças capazes de alterar a estrutura tributária do País. A crescente participação das *contribuições sociais* na arrecadação federal foi consequência, principalmente, da elevação da alíquota do FINSOCIAL de 0,5 % para 2,0 % do faturamento das empresas. De resto, foram adotadas medidas pontuais, alterando bases de cálculo, alíquotas e prazos de recolhimento.

Em virtude do seu caráter *ad hoc* e fragmentário, tais medidas introduziram sérias distorções no sistema tributário, afetando adversamente a economia nacional, em virtude do fato de que as contribuições sociais não apenas eram cumulativas como incidiam sobre a produção. Além disso, a desindexação e reindexação dos tributos, introduzidas a partir da implantação dos sucessivos planos heterodoxos de combate à inflação, que alteraram várias vezes a legislação tributária, freqüentemente de maneira contraditória, gerou uma plethora de ações judiciais movidas contra o fisco pelos contribuintes.

O fato mais relevante da vida nacional, nesse período, com sérias implicações do ponto de vista fiscal, foi a redemocratização do País, com o retorno dos políticos ao poder. Esse fato fez que com o governo federal se tornasse mais sensível aos apelos dos governadores estaduais para que a União assumisse a responsabilidade pelas dívidas estaduais.

Nesse contexto foi aprovada, em 14/07/87, a Lei 7.614, autorizando a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito com estados e municípios, à conta e risco do Tesouro Nacional, para atender ao serviço da dívida e o refinanciamento de obrigações emitidas pelos estados e municípios e suprir recursos para cobrir o déficit relativo a despesas correntes, até o exercício de 1987. Iniciava-se, assim, um processo *sui generis* pelo qual a União — e não o sistema financeiro — passou a financiar os estados, convertendo-se no desaguadouro dos problemas financeiros estaduais.

C. As reformas da constituição de 1988

Elaborada em um clima de euforia, em virtude da redemocratização do País após 24 anos de regime militar, a Constituição de 1988 incorporou as reivindicações relativas à autonomia de gestão e à descentralização das ações de governo em favor dos estados e municípios¹².

A Constituição deu seqüência ao processo de aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais relacionados com a administração orçamentária e financeira, a saber:

- a) estabelecimento, pelo Senado Federal, de limites globais para o montante da dívida mobiliária dos estados e municípios, da dívida consolidada da União e a obrigatoriedade de autorização prévia para a contratação de operações de crédito externas pela União¹³ (art. 52, V, VI e IX);
- b) a competência do Congresso Nacional para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (art. 48, XIV);
- c) a proibição de empréstimos diretos ou indiretos do Banco Central ao Tesouro Nacional ou a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira (art. 164, § 1.º);

¹² A Constituição de 1988 passou a considerar os municípios como entes integrantes da federação. Essa situação *sui generis* fez com que os municípios passassem a gozar de maior autonomia.

¹³ A Constituição de 1988 manteve a competência do Senado Federal para fixar, por proposta do Presidente da República, o montante da dívida consolidada dos estados e municípios (ver art. 52, VI, da Constituição de 1988, e art. 42, VI, da Constituição de 1967), bem assim para autorizar a realização de operações de crédito externo de interesse dos estados e municípios (ver art. 52, V, da Constituição de 1988 e art. 42, IV, da Constituição de 1967).

- d) a obrigatoriedade de elaboração, anualmente, de uma *lei de diretrizes orçamentárias*, definindo os parâmetros básicos para a elaboração e execução da lei orçamentária e dispondo sobre alterações na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2.º);
- e) a incorporação à lei orçamentária anual do orçamento de investimento das empresas estatais (art. 165, § 5.º, II);
- f) a determinação de que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, estados e municípios não poderá exceder a 60 % da *receita corrente líquida* (art. 169)¹⁴;

Se, por um lado, a Constituição de 1988 significou um avanço institucional, o mesmo não se pode dizer com relação ao federalismo fiscal dela decorrente. Com efeito, foi transferida aos estados e municípios uma expressiva soma de recursos, sem que se lhes tenha sido repassada a responsabilidade pela manutenção das atividades por eles anteriormente custeadas. Esse fato agravou a já precária situação financeira da União.

A exemplo do que já ocorrera no período 1985-87, essas transferências se processaram por intermédio de dois mecanismos: a transferência de competências tributárias e o aumento da participação dos estados e municípios no produto da arrecadação dos tributos federais. Estima-se que a Constituição de 1988 causou perda de receita da União da ordem de 1,3 % do PIB (ver Quadro I).

A transferência de competências tributárias implicou a eliminação da participação da União no produto da arrecadação dos chamados impostos únicos, que era de: (i) 40 % no de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; (ii) 40 % no de energia elétrica; 100 % no de serviços de comunicações; (iii) 30 % no de transportes; e (iv) 10 % no de minerais. Os fatos geradores desses impostos foram incorporados à base de cálculo do imposto estadual denominado Imposto Relativo à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Permaneceram na competência da União seis impostos: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR; Imposto sobre a Importação - II; Imposto sobre a Exportação - IE. O imposto sobre grandes fortunas, previsto na Constituição, não chegou a ser instituído.

¹⁴ Limite fixado pela Lei Complementar N.º 82, promulgada em 27/03/95.

Quadro I

**COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS
NAS CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1988**

Constituição de 1946 e Emenda N° 5/61	Emenda N° 18/65 e Constituição de 1967	Constituição de 1988 e Emenda N° 3/93
<u>União</u>	<u>União</u>	<u>União</u>
a) <u>Impostos</u> - Importação - Renda - Consumo - Únicos <ul style="list-style-type: none"> • Lubrificantes e Combustíveis • Energia Elétrica • Minerais - Transferências ao Exterior - Negócios de sua Economia - Territorial Rural - Extraordinários	a) <u>Impostos</u> - Importação - Exportação - Renda - Produtos Industrializados - Únicos <ul style="list-style-type: none"> • Lubrificantes e Combustíveis • Energia Elétrica • Minerais - Transportes e Comunicações - Territorial Rural - Operações Financeiras	a) <u>Impostos</u> - Importação - Exportação - Renda - Produtos Industrializados - Operações Financeiras - Moviment. Financeira (1994) - Grandes Fortunas (não im- plantado) - Territorial Rural
b) <u>Taxas</u>	b) <u>Taxas</u>	b) <u>Taxas</u>
c) <u>Contrib. de melhoria</u>	c) <u>Contrib. de melhoria</u>	c) <u>Contrib. de melhoria</u>
<u>Estados</u>	<u>Estados</u>	<u>Estados</u>
a) <u>Impostos</u> - Vendas e Consignações - Transmissão de Bens Imóveis <i>causa mortis</i> - Exportação - Atos regulados por lei estadual - Outros a serem criados	a) <u>Impostos</u> - Circulação de Mercadorias - Transmissão de Bens Imóveis	a) <u>Impostos</u> - Circulação de Mercadorias e Serviços (eletricidade, teleco- municações, transportes, mi- nerais e combustíveis) - Transmissão de Bens Imóveis <i>causa mortis</i> e doações - Veículos automotores - Adicional Imposto de Renda (até 1995)
b) <u>Taxas</u>	b) <u>Taxas</u>	b) <u>Taxas</u>
c) <u>Contrib. de melhoria</u>	c) <u>Contrib. de melhoria</u>	c) <u>Contrib. de melhoria</u>
<u>Municípios</u>	<u>Municípios</u>	<u>Municípios</u>
a) <u>Impostos</u> - Predial Territorial Urbano - Indústria e Profissões - Licença - Diversões Públicas - Transmissão de Bens Imóveis <i>inter vivos</i> - Atos de sua Economia	a) <u>Impostos</u> - Predial Territorial Urbano - Serviços	a) <u>Impostos</u> - Predial Territorial Urbano - Serviços - Transmissão de Bens Imóveis <i>inter vivos</i> - Vendas a Varejo de Combus- tíveis (até 1995)
b) <u>Taxas</u>	b) <u>Taxas</u>	b) <u>Taxas</u>
c) <u>Contrib. de melhoria</u>	c) <u>Contrib. de melhoria</u>	<u>Contrib. de melhoria</u>

Com exceção do IR e do IPI os demais impostos são muito mais instrumentos de política econômica, com o propósito de induzir o comportamento dos agentes econômicos, do que fonte de arrecadação. Em 1997, a arrecadação desses dois impostos corresponde a cerca de 83 % da receita de impostos e taxas da União.

O aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação dos tributos federais provocou redução significativa na receita disponível do Tesouro Nacional. Os estados passaram a

receber, a partir de 1993, 21,5 % do IR e do IPI e os municípios 22,5 %¹⁵. Além disso, as regiões norte, nordeste e centro-oeste passaram a receber 3 % da arrecadação desses dois tributos, para aplicação em financiamentos ao setor privado. Finalmente, os estados passaram a receber 10 % da arrecadação do IPI, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados (ver Quadro II).

Quadro II

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA E DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS ENTRE A UNIÃO, OS ESTADOS E MUNICÍPIOS
A partir de 1977

Estados e municípios						
Anos	Fundo de Participação dos Estados FPE	Fundo de participação dos Municípios -FPM	Fundo especial OU FNE+ FNO+FCO ^a	IPI para estados exportadores De manu Faturados ^b	Total	União
1975	5,0	5,0	2,0	-	12,0	88,0
1977	7,0	7,0	2,0	-	16,0	84,0
1979	9,0	9,0	2,0	-	20,0	80,0
1981	10,0	10,0	2,0	-	22,0	78,0
1983	10,5	10,5	2,0	-	23,0	77,0
1985	14,0	16,0	2,0	-	32,0	68,0
1987	14,0	17,0	2,0	-	33,0	67,0
1989	19,0	20,5	3,0	2,6	45,1	54,9
1991	20,0	21,5	3,0	4,1	48,6	51,4
A partir de 1993	21,5	22,5	3,0	4,3	51,3	48,7

^a O Fundo Especial foi substituído, na Constituição de 1988, pelos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FNE, Fundo de Desenvolvimento do Norte - FNO e pelo Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FCO, destinados ao financiamento aos setores produtivos dessas Regiões.

^b A Constituição de 1988 determinou a destinação de 10 % do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI aos Estados exportadores de produtos industrializados o que corresponde, aproximadamente, aos percentuais indicados da soma da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI.

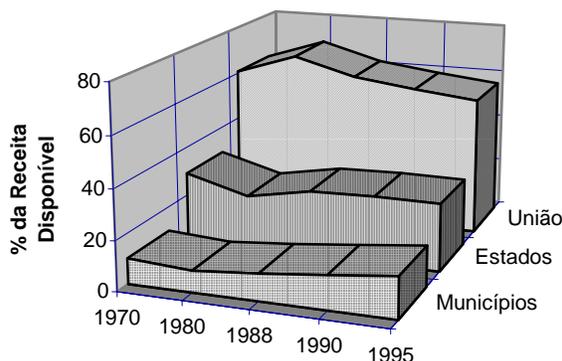
Pertence, ainda, aos estados e municípios 30 % e 70 %, respectivamente, do produto da arrecadação do IOF incidente sobre ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial. Finalmente, é destinada aos municípios 50 % da arrecadação do ITR.

Em consequência, a participação da União na distribuição da receita disponível, em regime de caixa — assim entendida a arrecadação própria acrescida e/ou diminuída das transferências constitucionais para outras esferas de governo —, que em 1980 era de 69,2 % do total, reduziu-se para 56,2 %, em 1995. Ao mesmo tempo, a participação relativa dos estados elevou-se de 22,2 % para 27,4 %, e a dos municípios dobrou, passando de 8,6% para 16,4 %, nesse período.¹⁶

¹⁵ Até 1988 existia o Fundo Especial, cujas receitas eram provenientes de 2 % da arrecadação do IR e do IPI, destinado a transferir recursos para os estados mais pobres da federação. Esse fundo foi extinto na Constituição de 1988.

¹⁶ Ver AFFONSO, J.R. - *Descentralização Fiscal, Efeitos Macroeconômicos e Função de Estabilização: o Caso (Peculiar) do Brasil*, Rio de Janeiro, março de 1996, documento apresentado no Seminário sobre Gestão da Despesa Pública, promovido pela Secretaria do Tesouro Nacional/ESAF.

Gráfico I

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DISPONÍVEL, SEGUNDO ESFERA DE GOVERNO

Por outro lado, a Constituição de 1988 promoveu uma forte vinculação de receitas, especialmente aos setores sociais. Esse é o caso da educação, em que o percentual da arrecadação dos impostos — líquida das transferências aos estados e municípios —, a ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino foi elevado de 13 % para 18 %, no caso da União (art. 212)¹⁷. À seguridade social — compreendendo a previdência social, saúde e assistência social —, foram destinadas as receitas das principais contribuições sociais (art. 195).¹⁸

Essa vinculação de receitas à seguridade social é o reflexo de um conjunto de direitos que foram mantidos, criados ou ampliados pela Constituição, a saber:

- a) na educação, o poder público continuou responsável pela manutenção do ensino de primeiro grau, com oito anos de escolaridade obrigatória;
- b) na saúde, foi promovida a universalização do atendimento médico gratuito;
- c) na previdência social, a Constituição determinou:
- d) a recomposição do valor dos benefícios previdenciários em número de salários-mínimos da época de concessão dos benefícios (art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias);
- e) a garantia de que o valor de nenhum benefício previdenciário seria inferior ao do salário-mínimo (art. 201, § 5.º);
- f) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal ao deficiente e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida pela sua família (art. 203, V)
- g) aposentadoria proporcional para as mulheres, aos vinte e cinco de trabalho (art. 202, § 1.º);
- h) extensão do prazo de duração da licença remunerada à gestante para 120 dias (art. 7.º, XVIII);

¹⁷ No caso dos estados e municípios, a Constituição de 1988 ampliou a base de cálculo dos recursos destinados à educação. Embora tenha mantido o coeficiente de 25 %, este passou a incidir não somente sobre a receita de impostos mas passou a incluir as transferências.

¹⁸ A Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - COFINS (sucessora do FINSOCIAL), as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, Contribuição dos Trabalhadores e dos Empregadores para a Seguridade Social, e as contribuições sobre concursos de prognósticos.

- i) a correção monetária de todos os salários de contribuição considerados no cálculo dos benefícios previdenciários;
- j) extensão da pensão por morte aos viúvos de mulheres seguradas (art. 201, V).

Além disso, a Constituição manteve o sistema de aposentadoria por tempo de serviço — 35 anos para homens e 30 anos para as mulheres —, facultando-se a aposentadoria proporcional, aos 30 e 25 anos de trabalho, respectivamente.

Estima-se que o impacto das alterações introduzidas pela Constituição na previdência social foi da ordem de 1,6 % do PIB.¹⁹

A Constituição de 1988 também aumentou as despesas de pessoal da administração pública nas três esferas de governo. Em primeiro lugar, instituiu um adicional de 1/3 do salário dos servidores públicos, a ser pago por ocasião das férias. Em segundo lugar, determinou a implantação de um *regime jurídico único* e planos de carreira para todos os servidores da administração direta, autarquias e fundações, assegurando isonomia de vencimentos entre os servidores dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que ocupam cargos assemelhados. Além disso, a estabilidade concedida a todos os servidores que, em 1988, contavam com pelo menos cinco anos de serviço passou a ser um obstáculo para a redução da despesa de pessoal pela via da demissão.

O outro impacto da Constituição de 1988 nas despesas de pessoal diz respeito à aposentadoria dos servidores. Primeiro, em harmonia com o regime da previdência social do país, foi-lhes assegurada a aposentadoria, aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30 anos, se mulher. Segundo, foi mantido o direito dos servidores se aposentar com proventos integrais. Finalmente, com a instituição do *regime jurídico único*²⁰, os servidores das autarquias e fundações, anteriormente regidos pela legislação aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, passaram a ter suas aposentadorias totalmente custeadas pelo Tesouro, incorporando ademais vantagens financeiras a que não teriam direito no regime anterior.

Em resumo, do ponto de vista das finanças públicas a Constituição de 1988 contém determinações contraditórias. Embora, por um lado, tenha instituído uma série de mecanismos destinados a aumentar o controle sobre o gasto e limitar o endividamento público, por outro lado, criou uma série de obrigações para o Estado, sem levar em conta seu impacto sobre a despesa e definir, simultaneamente, as correspondentes fontes de receita para seu financiamento.

Além disso, não há, na Constituição, na maior parte das vezes, a definição quanto à esfera de governo responsável pelos gastos necessários ao atendimento dos direitos criados. A Constituição estabelece, por exemplo, que a seguridade social é competência do poder público e que ela *será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta,... mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...*(art. 195, *caput*). No caso da saúde, a Constituição afirma que *a saúde é direito de todos e dever do Estado...* (art. 196, *caput*) e que *o sistema único de saúde será financiado ... com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, sem especificar a atribuição de cada esfera de governo (art. 198, parágrafo único). O mesmo ocorre com a educação: *a educação é direito de todos e dever do Estado...* (art. 205, *caput*); não se especifica, porém, a responsabilidade da União, dos estados e dos municípios na manutenção da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e do ensino superior.

Como há sempre um maior número de políticos preocupados em garantir os direitos sociais — obrigatórios pela Constituição — do que com o controle do déficit, criou-se uma foco de pressão

¹⁹ Ver Velloso, Raul W.R. - *Rigidez Orçamentária no Governo Federal*, Brasília, maio de 1993, 12 p. mimeo.

²⁰ O regime jurídico único foi instituído pela Lei N.º 8.112, de 11/12/90.

permanente pela expansão do gasto público, nos três níveis de governo, conspirando contra o equilíbrio das finanças públicas.

D. O período pós-constituição de 1988

A principal alteração de natureza institucional ocorrida na última década diz respeito ao processo de redefinição do papel do Estado na economia brasileira. Esse processo operou-se por intermédio de quatro mecanismos.

O primeiro, foi a desregulamentação de uma série de atividades econômicas anteriormente sujeitas a autorizações governamentais, a exemplo do transporte de combustíveis e lubrificantes e de produtos siderúrgicos, da instalação de postos de venda de combustíveis e da eliminação de controles de preços.

O segundo, foi a privatização de empresas sob controle estatal. Iniciado nos primórdios dos anos 80, com a contenção da criação de novas empresas, seguido pela privatização ou liquidação, em meados dos anos 80, de empresas que, por diversos motivos, haviam passado ao controle estatal, esse processo consolidou-se e ganhou impulso a partir de 1990. Começando pelo governo federal, a privatização se espalhou para os governos estaduais e alguns municípios.

Na administração federal merece destaque, por sua importância, a privatização de todas as empresas siderúrgicas, da Companhia Vale do Rio Doce (minas, ferrovias, empresas de navegação e terminais portuários), de todas as empresas de telecomunicações, da Rede Ferroviária Federal, da quase totalidade das empresas petroquímicas e de fertilizantes, e de duas importantes empresas do setor elétrico (Light e Escelsa).²¹

O terceiro, foi a nova regulamentação do regime de concessão, permissão e autorização para a prestação de serviços públicos, aprovada pelas Leis N.º 8.987, de 13/02/95, e N.º 9.074, de 07/07/95. Essas Leis representam um novo marco regulatório que permitirá a exploração, pela iniciativa privada, dentre outros, dos serviços de energia elétrica e telecomunicações, infraestrutura e serviços de transportes, saneamento e limpeza urbana.

Além de representar um impulso à política de privatização essa legislação introduziu conceitos novos, como o de *produtor independente* de energia elétrica, e contém dispositivos para regulamentar as relações entre o poder concedente e concessionários, permissionários ou autorizados, dentro de um referencial que prevê participação crescente do setor privado na prestação de serviços públicos.

Graças a essa nova legislação foi possível conceder à iniciativa privada a exploração de algumas importantes rodovias federais — rodovias Rio de Janeiro - São Paulo, Rio de Janeiro - Petrópolis, Rio de Janeiro - Teresópolis e Ponte Rio - Niterói —, a conclusão de obras que se encontravam paralisadas por falta de recursos financeiros e o início de novos projetos de geração de energia elétrica e investimentos em telecomunicações, especialmente os serviços de *paging* e *trunking*.

O quarto e último, foi a quebra, em 1995, do monopólio estatal da União na exploração dos serviços de telecomunicações²² e na pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação e transporte

²¹ De acordo com informações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, entidade gestora do Programa Nacional de Desestatização as privatizações das empresas sob controle da União renderam, até julho de 1997, US\$ 13,2 bilhões, dos quais US\$ 7,9 bilhões recebidos em moeda corrente e US\$ 5,3 bilhões nas chamadas *moedas de privatização*, assim entendidos diversos títulos das dívidas públicas interna e externa, debêntures emitidas por empresas estatais, em poder do mercado. A maior parte desse valor, US\$ 8,6 bilhões (65 %) foi arrecadada a partir da implantação do Plano Real (julho/94-julho/97). Ver *Conjuntura Econômica*, 51(7), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, julho de 1997, p. 16-20.

²² Emenda Constitucional N.º 8, de 1995.

marítimo de petróleo, seus derivados e de gás natural²³, até então garantidos pela Constituição de 1988. Além disso, ocorreu, ainda em 1995, a quebra do monopólio dos serviços de distribuição local de gás canalizado, garantido pela Constituição aos estados, diretamente ou por meio de empresas estatais.²⁴

Após a quebra desses monopólios, foi aprovada legislação específica, incluindo a criação de agências nacionais responsáveis pela regulação dos setores de energia elétrica, petróleo e telecomunicações. Essa nova regulamentação viabilizou o início da exploração, pela iniciativa privada, mediante concessão, dos serviços de telefonia celular móvel, até então monopólio de empresas estatais sob controle da União.²⁵

Esse processo de redefinição do papel do Estado, a exemplo do que ocorreu em outros países, trará resultados positivos para as finanças públicas. Em primeiro lugar, reduzirá a responsabilidade do Estado pela realização de pesados investimentos na infra-estrutura de energia, telecomunicações e transportes, ao mesmo tempo em que liberará recursos fiscais para a produção dos chamados bens públicos e bens meritórios.

Em segundo lugar, eliminará um importante foco de déficit quase-fiscal — representado pelas *necessidades de financiamento do setor público* originadas pelas empresas estatais —, reduzindo a utilização da poupança privada pelo setor público. Desaparecerá, portanto, uma das causas do endividamento do setor público brasileiro.

Em terceiro lugar, fará com que não mais se repita, no futuro, a possibilidade de surgimento de dívidas de empresas estatais, que no passado, não foram computadas como dívidas de responsabilidade do Tesouro Nacional. Entre 1991 e setembro de 1996, o Tesouro Nacional foi obrigado a securitizar dívidas originárias de empresas estatais no valor de US\$ 7,9 bilhões.²⁶

Finalmente, o Tesouro Nacional passa a receber receitas decorrentes da privatização de empresas e da venda de direitos de exploração de serviços de utilidade pública.

Outra importante medida de reforma fiscal, que ocorreu quando da implantação do Plano Real, foi a criação de um mecanismo de desvinculação de receitas da União, o Fundo Social de Emergência - FSE²⁷, ao qual passaram a ser destinados 20 % do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União. O FSE, que vigoraria inicialmente nos exercícios de 1994 e 1995, foi posteriormente estendido para os exercícios de 1996 e 1997, passando a denominar-se Fundo de Estabilização Fiscal - FEF²⁸. Atualmente, está tramitando no Congresso Nacional uma proposta do governo para a prorrogação do FEF até 1999.

Uma segunda alteração de natureza fiscal introduzida após a Constituição de 1988, foi a criação, com base na Emenda Constitucional N.º 3, de 1993, do Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - IPMF, com alíquota de até 0,25 %, com vigência até 31/12/94. Posteriormente esse tributo foi recriado sob a forma de uma contribuição, a chamada CPMF, de idêntico teor, com vigência até fins de 1997²⁹. O produto da arrecadação da CPMF foi destinado integralmente ao financiamento das ações e serviços de saúde, introduzindo uma nova vinculação de receita.

²³ Emenda Constitucional N.º 6, de 1995.

²⁴ Emenda Constitucional N.º 5, de 1995.

²⁵ Estima-se que, somente as concessões para a exploração pela iniciativa privada dos serviços de telefonia celular móvel, venham a gerar receitas superiores a US\$ 6,0 bilhões.

²⁶ Ver BIASOTO JR., G. e MUSSI, C.H.F. - *Anos 90: de Novo o Déficit Quase-Fiscal*, in CEPAL - IX Seminário Regional de Política Fiscal - *Compêndio de Documentos*, Santiago, janeiro de 1997, p. A-75 a A-104.

²⁷ Emenda Constitucional de Revisão N.º 1, de 1994.

²⁸ Emenda Constitucional N.º 10, de 1996.

²⁹ Emenda Constitucional N.º 12, de 1996.

E. Síntese das reformas do período 1979-97

Em resumo, é possível identificar quatro diferentes padrões nas reformas das instituições fiscais do Brasil, no período 1979-97.

O primeiro, corresponde às alterações introduzidas entre 1979 e 1984, em que se verificou um esforço racional e consistente no sentido da criação de mecanismos que permitissem o controle das contas do setor público e do déficit público. Essa tendência se manifestou nos seguintes fatos: a desvinculação das receitas da União, com o propósito de reduzir a rigidez orçamentária; a criação da SEST, permitindo o controle sobre as empresas estatais e, sobretudo, o controle do endividamento do setor público; a criação de fontes alternativas de financiamento das despesas de responsabilidade da União, especialmente as *contribuições sociais*; e o esforço de controle das contas da previdência social.

O segundo padrão corresponde ao período 1985-87, em que ocorreu a criação, no plano institucional, de um conjunto de importantes instrumentos necessários ao controle das finanças públicas da União, cabendo destacar o início do processo de unificação do orçamento da União, a criação da STN, do SIAFI e do caixa único do Tesouro Nacional. Esses mecanismos, entretanto, não foram suficientes para garantir o equilíbrio estável das finanças da União, porque sua utilização sempre dependeu da vontade política dos governantes, fato que não se verificou durante o período 1985-87. Com efeito, além de adotar uma política fiscal expansionista, sobretudo com relação a gastos de natureza social³⁰, o governo federal passou a financiar os estados, convertendo-se no desaguadouro dos problemas financeiros estaduais.

O terceiro padrão é associado à Constituição de 1988, em que se observaram dois movimentos contrários. De um lado, foram criados vários mecanismos destinados a aumentar o controle sobre o gasto e limitar o endividamento público, a exemplo da unificação orçamentária e dos limites para a despesa de pessoal da administração pública e do endividamento do setor público. De outra parte, foram criadas obrigações para o Estado, especialmente nas áreas da previdência social, saúde e assistência social, sem levar em conta seu impacto sobre a despesa e definir, simultaneamente, as correspondentes fontes de receita para o seu financiamento. Finalmente, a Constituição agravou a já precária situação financeira da União, ao transferir para os estados e municípios uma expressiva soma de recursos tributários, sem que se lhes tenha sido repassada a responsabilidade pela manutenção das atividades por eles anteriormente custeados.

O último padrão corresponde às mudanças ocorridas nos anos 90, compreendendo o processo de redefinição do papel do Estado na economia brasileira, mediante a desregulamentação de vários setores, a privatização de empresas estatais, nova regulamentação da concessão de serviços de utilidade pública — especialmente em energia elétrica —, e a quebra do monopólio de atuação do Estado nos setores de petróleo, telecomunicações e distribuição de gás canalizado.

Além disso, desde 1994, vêm sendo aprovadas medidas, de natureza temporária, destinadas a promover a desvinculação de receitas — caso do Fundo Social de Emergência - FSE, sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal - FEF — e a ampliar a arrecadação de receitas — caso do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF, sucedido pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF.

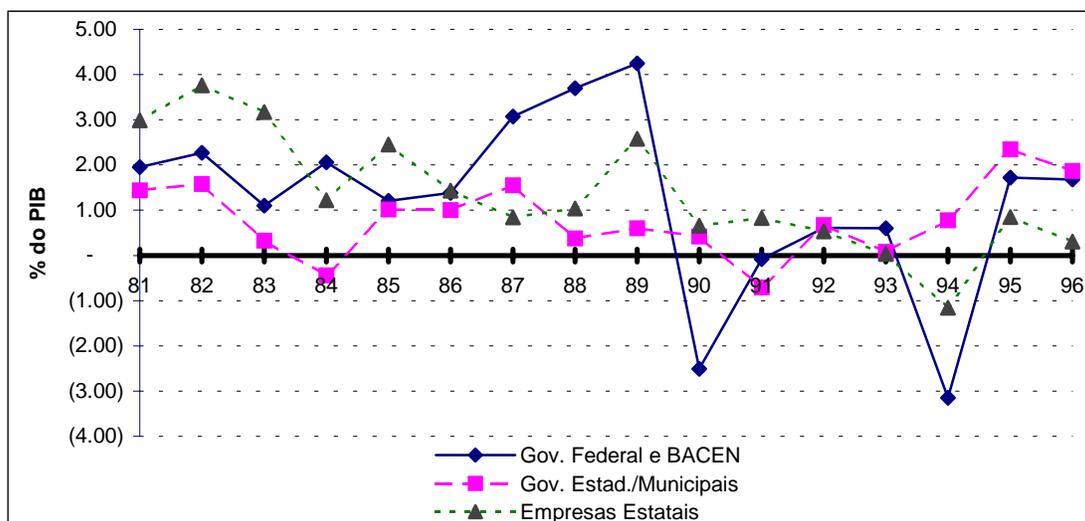
³⁰ O principal *slogan* do Presidente Sarney era *Tudo pelo Social*.

III. Principais obstáculos à consolidação de um equilíbrio fiscal estável

A despeito das diversas reformas adotadas nos últimos vinte anos, o Brasil continua a apresentar consideráveis desequilíbrios fiscais. De acordo com estimativas do Banco Central, excluídos os anos de 1990 e de 1994, em que foram adotadas medidas fiscais de exceção no âmbito do Plano Collor e do Plano Real, respectivamente, em todos os demais anos do período 1981-96 ocorreram, do ponto de vista das Necessidades de Financiamento do Setor Público - NFSP, déficits operacionais.³¹

Identificam-se três padrões de comportamento do déficit operacional ao longo do período 1981-96. Na década de 80 foram observados expressivos déficits em todos os anos, que se situaram na média de 5,3 % do PIB. No triênio 1991-93, após o ajuste promovido pelo Plano Collor, esse déficit se reduziu significativamente para a média de 0,8 % do PIB. Após a implantação do Plano Real verificou-se um recrudescimento do déficit operacional para 4,4 % do PIB, o biênio 1995-96.

³¹ Resultado operacional = resultado primário + juros

Gráfico 2
BRASILNECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO RESULTADO OPERACIONAL
(porcentado do pib)

Nos dois últimos anos o déficit operacional esteve concentrado nos estados e municípios, que responderam por quase metade do déficit. Além disso, contrariamente ao observado com relação ao governo federal, os estados e municípios vêm apresentando déficit primário desde 1994, indicando que seu desequilíbrio não decorre apenas dos elevados juros pagos no período — 2,15 % do PIB, em 1995, e 1,31 %, em 1996 —, mas tem raízes mais profundas, de natureza genuinamente fiscal.

A partir do Plano Real houve, de um lado, uma drástica redução do imposto inflacionário, que passou de cerca de 3,0 % do PIB, no período imediatamente anterior à sua implantação, para cerca de 0,2 % do PIB, em 1996. De outro lado, perdeu eficácia o expediente que vinha sendo utilizado pelo setor público para a obtenção de superávites primários, que consistia em postergar a execução orçamentária, deixando que a corrosão inflacionária reduzisse o valor real da despesa.

Cabe observar que na estimação do déficit público existem, no caso brasileiro, divergências entre os resultados apurados com base nos fluxos de receitas e despesas do setor público, a chamada metodologia “acima da linha”, e a variação da dívida do setor público apurada pelo Banco Central, a chamada metodologia “abaixo da linha”. Essa observação de caráter metodológico ganha importância quando se considera, por exemplo, o ano de 1994, em que “fatores não explicados” transformam o déficit dos “fatores explicados” — 0,7 % do PIB —, em um superávit de 1,1 % do PIB.³²

Vários fatores de natureza institucional, política e comportamental explicam a persistência desses desequilíbrios.

A. Fatores Institucionais

O Brasil é um país com pouca tradição institucional. A experiência histórica demonstra que, de maneira geral, as instituições são frágeis. Os resultados de sua atuação passam a depender menos dos mecanismos endógenos que regem seu funcionamento do que das qualidades de liderança pessoal dos

³² Ver GIAMBIAGI, F. - “Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991-96 — Bases para a Discussão do Ajuste Fiscal do Brasil”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 27(1), Rio de Janeiro, IPEA, abril de 1997, p. 185-220.

seus dirigentes ou de fatores fortuitos de natureza circunstancial³³. Viola-se, assim, o princípio da impessoalidade que deve reger as instituições. No momento em que uma instituição deixa de ser dirigida por um líder ela entra em declínio. A prioridade quanto ao equilíbrio fiscal passa a depender da capacidade de liderança das autoridades responsáveis pela gestão da política econômica.

Raramente existem regras de uso geral. Geralmente, na própria norma que cria a regra já se definem situações de excepcionalidade que, portanto, escapam à regra recebendo um tratamento discricionário. Esse é o caso, por exemplo: (a) do art. 167 da Constituição, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais³⁴ com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (b) dos limites de endividamento dos estados e municípios, fixados pela Resolução N.º 69, de 14/12/95, do Senado Federal; embora no art. 4.º sejam claramente estabelecidos os limites para as operações de crédito interno e externo e para a concessão de garantias, no art. 10 é admitida a possibilidade da sua elevação temporária, em até 25 % dos valores inicialmente atribuídos, para o enquadramento dos chamados *casos excepcionais*.

Por outro lado, de maneira geral, as regras são instáveis, mudando freqüentemente. Não existe, por exemplo, uma lei eleitoral permanente. A cada eleição é votada uma lei específica. Isto significa que as regras eleitorais podem variar — e variam — a cada eleição. Do ponto de vista fiscal, essa instabilidade das regras pode ser ilustrada pelas *Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO*, anteriormente mencionadas. Embora tais leis tenham, por definição, vigência por apenas dezoito meses, verifica-se que elas têm sido sistematicamente alteradas, em cada exercício: a Lei N.º 8.211/91 (LDO para 1992), foi alterada três vezes; a Lei N.º 8.447/92 (LDO para 1993) foi alterada cinco vezes; a Lei N.º 8.694/93 (LDO para 1994) foi alterada 22 vezes.

Além disso, as regras nem sempre são cumpridas. A Lei Complementar N.º 82, de 27/03/95, aprovada em cumprimento ao disposto no art. 169 da Constituição, prevê que as despesas de pessoal não podem ultrapassar 60 % da receita corrente líquida³⁵. Não, obstante, na maioria dos estados, esse limite vem sendo ultrapassado por larga margem, havendo vários casos em que as despesas de pessoal superam 80 % da receita corrente líquida.

Do ponto de vista especificamente fiscal, existem fatores institucionais que geram desequilíbrios estruturais nas finanças públicas. O primeiro, é a incongruência entre as despesas decorrentes do papel do Estado implicitamente definido pela Constituição de 1988 e as fontes de recursos previstas para o seu financiamento.

³³ Existem inúmeros exemplos que fundamentam esse ponto de vista. A título de ilustração cabe mencionar, entre outros: (a) entre 1964 e 1990, o comando e os instrumentos da política econômica deslocaram-se entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento, dependendo da personalidade do ministro de estado que ocupava cada uma dessas pastas; (b) o plano de estabilização econômica, Plano Real, que introduziu o novo padrão monetário, o Real (R\$), foi instituído pela Medida Provisória N.º 542, de 30/06/94, que somente tornou-se lei no dia 29/06/95 (Lei N.º 9.069), ou seja um ano depois. De acordo com o art. 62 da Constituição, em caso de relevância e urgência o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las, imediatamente, à apreciação do Congresso Nacional. Se não forem convertidas em lei, no prazo de trinta dias, as medidas provisórias perdem eficácia desde a data de sua edição; (c) o Sistema Federal de Fiscalização e Controle foi alterado, em 27/04/94, pela Medida Provisória N.º 480 que, até o momento — ou seja, depois de três anos e meio — ainda não foi convertida em lei. O expediente utilizado pelo governo consiste em editar, mensalmente, uma nova *medida provisória* no dia em expira a validade da medida provisória anterior.

³⁴ De acordo com a Lei N.º 4.320, de 17/03/64, define que *créditos adicionais* são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento (art. 40). De acordo com o art. 41, os créditos adicionais classificam-se em: *suplementares*, os destinados a reforço de dotação orçamentária; *especiais*, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e *extraordinários*, os destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

³⁵ No caso dos estados, a Lei Complementar N.º 82/95 define a receita corrente líquida como a diferença entre a receita corrente total e os valores das transferências por participações constitucionais e legais dos municípios na arrecadação de tributos de competência dos estados.

Esse fato decorre da maneira como foi elaborada a Constituição. Ao invés de, inicialmente, estimar o limite da carga tributária suportável pelos contribuintes e definir o sistema tributário que permitisse sua realização, para em seguida definir o papel do Estado e estimar as correspondentes despesas, a Assembléia Nacional Constituinte segregou em comissões estanques as matérias concernentes ao sistema tributário e aos encargos atribuídos ao Estado.³⁶

Do lado do sistema tributário a ênfase recaiu, como já mencionado, na descentralização das receitas da União para os estados e, principalmente, os municípios.

Do lado da despesa, não existiu uma comissão que centralizasse as informações sobre o montante das despesas decorrentes dos direitos sociais criados nos setores da previdência social, da saúde, da assistência social e da educação, estimasse seu valor e avaliasse a viabilidade do seu financiamento à luz das receitas previstas. Nessas circunstâncias, a Constituição de 1988 promoveu uma contra-reforma fiscal, em que a estabilidade fiscal deu lugar a um objetivo de atender gastos sociais.

O segundo, diz respeito a um federalismo fiscal perverso, criado pela Constituição. Embora tenham sido definidas as regras de repartição das receitas entre a União, os estados e municípios, ficaram indefinidos os papéis de cada esfera de governo na prestação dos serviços. Nesse contexto, aumentaram as pressões sobre a União para a cobertura dos gastos de natureza social.

Um dos traços mais marcantes do federalismo fiscal estabelecido na Constituição de 1988 foi a ampliação dos mecanismos de transferências intergovernamentais como fonte de receita, beneficiando especialmente os estados e municípios mais pobres e desestimulando a arrecadação local de tributos.

A Constituição de 1988 criou, no nível federal, uma enorme rigidez orçamentária decorrente:

- da vinculação da maior parte das receitas da União a usos específicos — especialmente os setores sociais —, impedindo a livre alocação de recursos entre usos alternativos³⁷;
- do elevado valor das despesas de caráter obrigatório, especialmente as transferências a estados e municípios, os pagamentos de benefícios da previdência social e as despesas de pessoal e encargos sociais, dada a estabilidade, no emprego, da grande maioria dos servidores públicos
- da autonomia administrativa e financeira assegurada aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, provocando elevado crescimento endógeno de suas despesas, especialmente nos estados.³⁸

O terceiro, é a existência de instituições financeiras oficiais estaduais, que historicamente foram utilizadas como bancos de reserva estaduais, concentrando operações de crédito com os governos estaduais e suas empresas, financiando dívidas estaduais e realizando empréstimos, de motivação política, com particulares, sem considerar os princípios da boa técnica bancária. Quase todos os bancos

³⁶ Ver a propósito VARSANO, R. -“A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 27(1), Rio de Janeiro, IPEA, abril de 1997.

³⁷ No caso da União, em 1997, os recursos de livre programação correspondem apenas 8,6 % da receita não financeira do Tesouro Nacional.

³⁸ Dados referentes à execução financeira do Tesouro Nacional indicam que, entre 1990 e 1995, as liberações de recursos para os Poderes Legislativo e Judiciário cresceram, em termos reais, cerca de 122 %, contra 48 % do Poder Executivo (GIAMBIAGI, F.A - *A Crise Fiscal da União: o Que Aconteceu Recentemente*, Rio de Janeiro, BNDES, TD 35, 1996, *apud* BIASOTO Jr. G. e MUSSI, C.H.F., *op. cit.* p. A-79). Estudos realizados pelos autores, para o Banco Mundial, referentes aos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rondônia indicam um acelerado crescimento das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público nos respectivos orçamentos. As despesas de pessoal nesses Poderes correspondiam, no caso de Minas Gerais, a 23,0 % da despesa total de pessoal (1994), e no caso de Mato Grosso do Sul, a 25,5 % da despesa total de pessoal (1995). No caso de Rondônia, em 1996, a despesa total desses Poderes correspondia a cerca de 20 % da despesa do Tesouro. Ver, *As Finanças Públicas do Estado de Minas Gerais no Período 1985-94*, Brasília, junho de 1995, mimeo, 115 p., *Estado de Mato Grosso do Sul: uma Análise das Finanças Públicas e da Capacidade Creditícia*, Brasília, janeiro de 1996, mimeo 129 p. e *Estado de Rondônia - uma Análise das Finanças Públicas: 1993-96*, Brasília, maio de 1997, mimeo 85 p.

estaduais, inclusive os dos estados mais ricos, incorreram em graves perdas. A quase totalidade desses bancos já passou, em algum momento, por alguma forma de intervenção do Banco Central.³⁹

Os desequilíbrios gerados pelas instituições financeiras oficiais estaduais terminaram se convertendo em fatores de desequilíbrio fiscal, primeiro para os estados, que se viram obrigados a aportar recursos próprios e contrair dívidas para capitalizar essas instituições, e depois para a União, que foi forçada a realizar operações de empréstimo aos governos estaduais.

B. Fatores políticos

Um dos fatos mais marcantes da vida política nacional é a fragilidade dos partidos políticos. A atividade política é exercida muito mais em decorrência do interesse individual do que partidário. Com exceção dos partidos de esquerda, amplamente minoritários, existem, não partidos, mas políticos individuais. Os partidos não funcionam como elo entre o indivíduo e o Estado deixando, portanto, de exercer a função orgânica de reunir cidadãos que partilham princípios, idéias e convicções comuns, sobre as instituições e as formas de organização e gestão, e os limites da intervenção estatal. Conseqüentemente, o eleitor se identifica e vota, não em um partido político, mas em uma pessoa.

Embora a Constituição estabeleça que os estatutos dos partidos políticos devem estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias⁴⁰, tais normas são pouco eficazes. O político eleito por um determinado partido, pode dele se retirar, a qualquer momento, sem estar sujeito a sanção eleitoral⁴¹. Nessas circunstâncias, o partido não tem condições de impor à sua bancada qualquer determinação quanto à posição a adotar na votação de qualquer matéria. O voto do parlamentar depende, exclusivamente, de sua vontade pessoal, independentemente da orientação do partido.

Conseqüentemente, não existe uma base parlamentar estável, capaz de garantir apoio permanente a um programa de governo. Mesmo porque a base parlamentar varia de acordo com a matéria a ser votada. Isto significa que, contrariamente ao que ocorre em outros países, em que o governo negocia a aprovação de determinadas matérias com um reduzido número de partidos políticos, no caso brasileiro a negociação precisa ser feita, individualmente, com um grande número de parlamentares. Os parlamentares que apoiaram a quebra dos monopólios estatais não apoiam, necessariamente, a reforma administrativa ou a reforma da previdência social. Esse processo de negociação torna-se especialmente lento e complicado quando se considera que o Congresso Nacional conta com duas Casas, o Senado Federal, com 81 Senadores, e a Câmara dos Deputados com 513 Deputados Federais.

A grande maioria dos políticos brasileiros atua de uma maneira predominantemente voltada para sua base eleitoral. Conseqüentemente, prevalece uma visão viesada da federação, em que as questões estaduais e municipais têm clara precedência sobre as questões nacionais. Esse comportamento fica patente quando se observam, por exemplo, as emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual, que na sua imensa maioria tratam de destinar recursos da União para projetos estaduais ou municipais.

Nas discussões sobre matéria tributária — a exemplo do que aconteceu por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte — a ênfase recai sobre a manutenção ou a ampliação dos recursos destinados aos estados e municípios, ficando em um plano secundário as questões de eficiência econômica e de

³⁹ Entre fevereiro de 1987 e junho de 1992, nada menos do que sessenta instituições financeiras públicas estaduais foram submetidas, pelo Banco Central, ao Regime de Administração Especial Temporária - RAET ou ao processo de liquidação extrajudicial. Esse total corresponde a 69 % do universo das instituições financeiras estaduais. Ver Banco Central do Brasil - *Bancos Públicos Estaduais - Origens da Questão BE's e Perspectivas do Setor*, Brasília, Série Pronunciamentos, fevereiro de 1993. Em dezembro de 1994, foi decretado o RAET nos dois maiores bancos estaduais do País, o Banco do Estado de São Paulo - BANESPA e o Banco do Estado do Rio de Janeiro - BANERJ.

⁴⁰ Art. 17, § 1º.

⁴¹ Dos 513 Deputados Federais que compõem a Câmara dos Deputados, 64 Deputados mudaram de partido entre 15/02/95 e 3/10/97.

equidade dos tributos e, principalmente, o equilíbrio das finanças públicas das três esferas de governo, especialmente da União.

Prevalece, também, uma visão *sui generis* da federação, em que é atribuída à União a função de instância salvadora dos estados e municípios, cabendo-lhe solucionar os problemas decorrentes da insuficiência de recursos ou de desequilíbrios fiscais, no pressuposto de a União dispõe de recursos ilimitados. A União transforma-se, assim, no desaguadouro das demandas e dos desarranjos estaduais e municipais. As sucessivas renegociações das dívidas estaduais pela União e as medidas de apoio ao ajuste fiscal dos estados — quatro vezes, nos últimos dez anos —, constituem o exemplo mais representativo desse comportamento político.⁴²

Um importante fator de aumento da despesa pública, de natureza política, foi a criação de um grande número de municípios, para os quais não houve a realização de estudos de viabilidade econômica. O Brasil contava, em 31/08/97, com 5.506 municípios, dos quais 1.327 (+ 32 %) criados após a promulgação da Constituição de 1988. Embora tenha sido aprovada, em 12/09/96, a Emenda Constitucional N.º 15, passando a exigir a divulgação de estudo de viabilidade municipal, como pré-condição para a criação de municípios, foram criados, após 1996, 132 novos municípios.

Finalmente, falta a percepção política de que a estabilidade econômica é um bem público da maior relevância e de que sua manutenção requer disciplina fiscal, uma vez que a dívida pública não pode crescer indefinidamente.

C. Fatores Comportamentais

Fatores de natureza comportamental também conspiram contra o equilíbrio fiscal. O primeiro, e talvez mais importante, diz respeito à falta de um sistema que premie a boa e penalize a má administração das finanças públicas. A experiência brasileira demonstra que os estados e municípios cujos governantes contraíram dívidas e promoveram aumentos de despesa além da capacidade de pagamento dos respectivos Tesouros, terminaram obtendo o duplo benefício de poder executar seus projetos de governo e de contar com a cobertura da União para solucionar os desequilíbrios por eles gerados. Por outro lado, aqueles cujos governantes pautaram sua conduta pelo equilíbrio fiscal, além de dispor de menor soma de recursos para seus projetos terminaram sem receber, no processo de renegociação das dívidas, compensações financeiras da União. O mesmo argumento se aplica às empresas estatais.

O segundo fator, é a insuficiente transparência, nas três esferas de governo, quanto aos resultados fiscais e à situação patrimonial e financeira. É bastante freqüente a conduta de ocultar, minimizar ou protelar o devido equacionamento de problemas às finanças públicas. Podem ser citados, como exemplos desse comportamento:

- a existência de dívidas que, mesmo do conhecimento das autoridades, não são pagas gerando demandas judiciais que, no futuro, dão origem a um expressivo volume de precatórios judiciais⁴³;
- a não publicação de balanços pela Caixa Econômica Federal, nos anos de 1991 e 1992, para não explicitar os prejuízos decorrentes de créditos junto ao setor público passíveis de

⁴² As medidas referentes à renegociações das dívidas estaduais e de apoio ao ajuste fiscal dos estados estão estabelecidas nas Leis N.ºs 7.614, de 14/07/87, 7.976, de 27/12/89, e 8.727, de 5/11/93 e das Medidas Provisórias N.ºs 1.556, de 13/02/97 e 1.560, de 14/02/97.

⁴³ De acordo com o art. 100, § 1.º, da Constituição é obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte. No caso da União, os pagamentos de precatórios judiciais previstos para 1998 somam R\$ 3,2 bilhões, correspondente a 2,2 % da receita líquida da União (Ver a Mensagem N.º 955, de 29/08/97, que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária para 1998, p. 9 e 24).

registro como “créditos em liquidação” e do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS⁴⁴;

- procedimento adotado pelo Banco do Brasil de considerar como ativos realizáveis créditos de má qualidade, que somente em 1995 — no âmbito da crise que afetou o sistema financeiro, em virtude da estabilização propiciada pelo Plano Real — foram explicitados na sua totalidade, mediante provisionamento como “devedores duvidosos”; isso contribuiu para a formação do prejuízo do Banco naquele ano, exigindo aporte de recursos do Tesouro Nacional no valor de R\$ 8,0 bilhões, para aumento de capital da instituição.

Um terceiro fator é a concepção que se tem, principalmente no meio político, sobre a dívida pública. Predomina o entendimento de que a dívida não deve ser paga, mas refinanciada. Além disso, refinancia-se não apenas o principal, mas também a parcela de juros e demais encargos financeiros, de que resulta uma tendência de crescimento endógeno da dívida. O caso das sucessivas renegociações das dívidas estaduais, anteriormente referido, é um exemplo típico desse comportamento.

⁴⁴ O FCVS tem por finalidade amortizar os resíduos de dívidas decorrentes de financiamentos habitacionais concedidos até 1986. Estima-se que o passivo do FCVS de responsabilidade do Tesouro Nacional é da ordem de US\$ 40 bilhões.

IV. As reformas da administração pública e da previdência social

Duas importantes emendas constitucionais foram aprovadas em 1998, fornecendo instrumentos institucionais para corrigir algumas das distorções apresentadas anteriormente: a Emenda Constitucional N.º 19, promulgada em 4 de junho de 1998, aprovou a reforma da administração pública; a Emenda Constitucional N.º 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998, aprovou a reforma da previdência social. Comentam-se, a seguir, os principais pontos dessas reformas.

A. A reforma administrativa: emenda constitucional N.º 19 – EC 19/98

No que concerne aos servidores públicos, foram cinco as principais alterações introduzidas. Em primeiro lugar, foi extinto o regime jurídico único, instituído pela Constituição de 1988 e regulado pela Lei N.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. A extinção desse regime abre espaço para que se criem duas classes de servidores públicos. A primeira, será formada por um reduzido número de servidores que exerçam funções típicas de Estado, a serem definidas em lei, incluindo fiscais de tributos, policiais, diplomatas e funcionários de carreiras congêneres. A segunda, será formada pelos demais servidores.

Em segundo lugar, foi eliminada a isonomia salarial, anteriormente assegurada pela Constituição para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Como pela Constituição de 1988 os Poderes Legislativo e Judiciário gozavam de autonomia para fixar a remuneração de seus membros — parlamentares e magistrados — e havia a prática de vincular pelo menos uma parcela da remuneração dos servidores desses Poderes à dos seus membros, essa isonomia era uma fonte de pressão para o aumento da despesa de pessoal, uma vez que sempre alguma categoria do funcionalismo estava a reivindicar algum aumento de salário com base na isonomia garantida pela Constituição. A partir da EC 19/98, a fixação dos padrões de remuneração observará: a) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; b) os requisitos para a investidura no cargo; c) as peculiaridades dos cargos. Além disso, a EC 19/98 proibiu a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Em terceiro lugar, foi eliminada a proibição da irredutibilidade dos salários dos servidores públicos. Em consequência, o governo poderá colocar servidores em disponibilidade, isto é, afastá-los temporariamente do serviço, pagando-lhes salários proporcionais ao tempo de serviço.

Em quarto lugar, foi estabelecido como limite para a remuneração, a qualquer título, dos servidores públicos, magistrados e parlamentares, da União, dos estados e dos municípios, o valor da remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Ao mesmo tempo, foi estabelecida, uma hierarquia na remuneração dos parlamentares e dos magistrados. No caso dos parlamentares, a remuneração dos deputados estaduais não poderá exceder a 75% da remuneração dos deputados federais e a remuneração dos vereadores municipais não poderá exceder a 75% da remuneração dos deputados estaduais. No caso dos magistrados: a) a remuneração dos ministros dos Tribunais Superiores⁴⁵ corresponderá a 95% daquela estabelecida para os ministros do Supremo Tribunal Federal; b) remuneração dos demais magistrados será fixada em lei, de forma escalonada, em nível federal e estadual, não podendo a diferença de remuneração entre as categorias de magistrados ser superior a 10% ou inferior a 5%, nem exceder a 95% da remuneração dos ministros dos Tribunais Superiores

Em quinto lugar, foi extinta a autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário para a fixação da remuneração dos seus servidores e seus membros. Em consequência, a remuneração dos servidores públicos de qualquer dos Poderes da República —Executivo, Legislativo e Judiciário—, assim como daqueles dos estados e dos municípios, e a dos parlamentares e magistrados somente poderá ser fixada ou alterada por lei.

A EC 19/98 também flexibilizou o instituto da estabilidade do servidor público. Até então, o servidor nomeado para cargo efetivo em virtude de concurso público tornava-se estável após dois anos de serviço e somente poderia ser demitido por meio de sentença judicial definitiva ou mediante condenação em processo administrativo em que lhe fosse assegurada ampla defesa. A partir da EC 19/98, o estágio probatório necessário à aquisição do direito à estabilidade foi ampliado de dois para três anos. Ademais, tornou-se possível a demissão do servidor estável em virtude de sentença judicial definitiva, condenação em processo administrativo, insuficiência de desempenho, a ser definida na forma de uma lei complementar, ou na hipótese de a despesa de pessoal ultrapassar o limite de 50% da receita líquida, no caso da União, e 60% da receita líquida, no caso dos estados.

⁴⁵ A organização do Poder Judiciário da União é composta por quatro níveis hierárquicos: a) o Supremo Tribunal Federal; b) os Tribunais Superiores: Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar; os Tribunais Regionais Federais; e os juízes singulares.

A EC 19/98 facultou aos estrangeiros o acesso a determinados cargos, empregos e funções públicas, na forma a ser definida em lei.

Foi aberta a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeiras dos órgãos e entidades das administrações direta e indireta⁴⁶ por meio de *contratos de gestão*, que deverão conter cláusulas estabelecendo o prazo de duração, mecanismos de controle e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes e remuneração do pessoal empregado..

Finalmente, a EC 19/98 determinou, um tanto tardiamente, o estabelecimento, por meio de lei, de um novo estatuto jurídico para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, dispondo sobre: a) sua função social e as formas de fiscalização dessas empresas pelo Estado e pela sociedade; b) sua sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; c) licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, excluindo-as das normas gerais de licitação e contratação do setor público; d) a constituição e o funcionamento dos conselhos fiscal e de administração, com a participação dos acionistas minoritários; e) o mandato, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

A EC 19/98 reafirma a tendência de redução da participação do Estado na economia ao determinar que *“a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”*

B. A reforma da previdência social: emenda constitucional N.º 20 – EC 20/98

A reforma da previdência social estabeleceu quatro conjuntos de regras: a) para as pessoas que ingressarem no regime geral da previdência social após a publicação da EC N.º 20//98; b) para as pessoas que ingressarem no serviço público após a publicação da EC N.º 20//98; c) para as pessoas que já se encontravam no regime geral da previdência social, quando da publicação da EC N.º 20//98; d) para as pessoas que já se encontravam no serviço público, quando da publicação da EC N.º 20//98. Para facilitar o entendimento do leitor analisa-se cada uma dessas situações em separado.

1. Pessoas que se filiarem ao regime geral da previdência social após a EC 20/98

O regime geral da previdência social será de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, na forma da lei: a) à cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; b) proteção à maternidade, especialmente à gestante; c) proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; d) salário-família e auxílio reclusão para os dependentes de segurados de baixa renda; e) pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Para o cálculo dos benefícios previdenciários passam a ser utilizados os valores de todos os salários de contribuição. Até então, a Constituição determinava que os benefícios fossem calculados com base nos 36 últimos salários de contribuição, o que estimulava os segurados

⁴⁶ A administração direta é formada pelos órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, dos ministérios e dos Poderes Legislativo e Judiciário. A administração indireta é formada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

autônomos da previdência social a somente elevar os salários de contribuição próximo da aposentadoria.

São as seguintes as condições para a concessão de aposentadoria no regime geral da previdência social: a) 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, reduzido o requisito em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. O tempo de contribuição será reduzido em cinco anos para o homem e para a mulher que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício da função de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio.

Para que se possa avaliar o avanço decorrente dessa reforma recorde-se que, anteriormente, não havia qualquer requisito quanto à idade para a aposentadoria. Além disso, utilizava-se o conceito de *tempo de serviço* — ao invés de *tempo de contribuição* —, computando-se como *tempo de serviço* períodos em que o segurado não tivesse efetuado contribuições para a previdência social, a exemplo do tempo de estudo em escolas técnicas federais de segundo grau ou o tempo do estágio de residência médica.

Além do regime geral de previdência social obrigatório, é previsto um regime de previdência privada de caráter complementar, facultativo, baseado em reservas que garantam o benefício contratado. As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais dessa previdência complementar não integram o contrato de trabalho nem a remuneração do empregado, para fins do cálculo de indenizações trabalhistas na hipótese de demissão do empregado.

2. Pessoas que ingressarem no serviço público após a EC 20/98

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados e dos municípios é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Os servidores serão aposentados: a) por invalidez permanente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipóteses em que os proventos serão integrais; b) compulsoriamente aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; c) voluntariamente, desde que com pelo menos dez anos de serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições adicionais: c.i) com proventos integrais, desde que conte com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; c.ii) com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, desde que conte com 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher. Os requisitos de tempo de contribuição e de idade, para a aposentadoria com proventos integrais, serão reduzidos em cinco anos para o homem e para a mulher que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício da função de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio.

Para que se possa avaliar o avanço decorrente dessa reforma recorde-se que, anteriormente, não havia qualquer requisito quanto à idade para a aposentadoria. Além disso, utilizava-se o conceito de *tempo de serviço* — ao invés de *tempo de contribuição* —, computando-se como *tempo de serviço* períodos em que o segurado não tivesse efetuado contribuições para a previdência social, a exemplo do tempo de estudo em escolas técnicas federais de segundo grau, o tempo do estágio de residência médica ou mesmo o tempo de licenças-prêmio não gozadas, contado em dobro para fins de aposentadoria. A EC 20/98 também proibiu qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício, a exemplo do tempo das licenças-prêmio não gozadas.

Ressalvadas as aposentadorias decorrentes de cargos acumuláveis⁴⁷, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do Tesouro Nacional, assim como é vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência, inclusive servidores públicos.

Os proventos de aposentadoria serão calculados com base na totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Os proventos de aposentadoria e as pensões não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, observando-se em qualquer caso o limite de remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

A União, os estados e os municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus servidores, poderão fixar para o valor das aposentadorias e pensões o limite máximo estabelecido para o regime geral da previdência social. O regime de previdência complementar só poderá ser aplicado aos servidores que tenham ingressado no serviço público até a data de publicação do ato que vier a instituí-lo mediante sua prévia e expressa autorização.

3. Pessoas que já eram filiadas ao regime geral da previdência social quando da promulgação da EC 20/98

Os segurados do regime geral da previdência social que na data de promulgação da EC 20/98 já tivessem cumprido os requisitos para a aposentadoria poderão exercer em qualquer época os seus direitos.

Aqueles que ainda não tivessem cumprido esses requisitos terão direito à aposentadoria voluntária quando forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: a) 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade, se mulher; b) contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: b.i) 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher; e b.ii) um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que em 16 de dezembro de 1998 faltaria para atingir os 35 anos, se homem, e os 30 anos, se mulher.

É também assegurado o direito à aposentadoria com valores proporcionais ao tempo de contribuição aos segurados que preencham, cumulativamente, as seguintes condições: a) 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade, se mulher; b) contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: b.i) 30 anos, se homem, e 25 anos, se mulher; e b.ii) um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que em 16 de dezembro de 1998 faltaria para atingir os 30 anos, se homem, e os 25 anos, se mulher. O valor da aposentadoria proporcional será equivalente a 70% do valor da aposentadoria a que teria direito o segurado após cumprir as exigências para a aposentadoria voluntária, acrescido de 5% por ano de contribuição que supere o tempo necessário à aposentadoria proporcional, até o limite de 100% daquele valor.

4. Pessoas que já se encontravam no serviço público quando da promulgação da EC 20/98

Os servidores públicos que na data de promulgação da EC 20/98 já tivessem cumprido os requisitos para a aposentadoria poderão exercer em qualquer época os seus direitos.

Aqueles que ainda não tivessem cumprido esses requisitos terão direito à aposentadoria voluntária, com base na remuneração total do cargo efetivo, quando forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: a) 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade, se mulher; b) contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: b.i) 35 anos, se homem, e 30

⁴⁷ A Constituição proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o limite de remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico.

anos, se mulher; e b.ii) um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que em 16 de dezembro de 1998 faltaria para atingir os 35 anos, se homem, e os 30 anos, se mulher.

É também assegurado o direito à aposentadoria com valores proporcionais ao tempo de contribuição aos servidores que preencham, cumulativamente, as seguintes condições: a) 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade, se mulher; b) contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: b.i) 30 anos, se homem, e 25 anos, se mulher; e b.ii) um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que em 16 de dezembro de 1998 faltaria para atingir os 30 anos, se homem, e os 25 anos, se mulher. O valor da aposentadoria proporcional será equivalente a 70% do valor da aposentadoria a que teria direito o servidor após cumprir as exigências para a aposentadoria com proventos integrais, acrescido de 5% por ano de contribuição que supere o tempo necessário à aposentadoria proporcional, até o limite de 100% daquele valor.

V. Recomendações

A experiência brasileira demonstra que, apesar dos avanços propiciados pelas reformas fiscais implantadas nos últimos vinte anos, persistem desequilíbrios nas contas públicas. Utilizando-se a taxionomia adotada por LERDA⁴⁸, observa-se que a insuficiência dessas reformas decorre do fato de que elas se verificaram, basicamente, no âmbito das *instituições formais* sem alcançar, porém, as *instituições informais*, compreendendo o conjunto de valores, usos e costumes que orientam a conduta dos agentes públicos, assim entendidos os políticos, governantes e gestores das finanças públicas. Nessa categoria se incluem, portanto, os fatores políticos e comportamentais referidos na seção precedente. As *instituições informais* são tipicamente evolutivas, não podendo ser modificadas por atos de engenharia política, econômica e social, típicos das reformas aplicáveis às *instituições formais*.

Não obstante, apresentam-se, a seguir, recomendações que, embora restritas às *instituições formais* incorporam elementos capazes de induzir mudanças de comportamento, contribuindo para a evolução das *instituições informais*, a saber:

- aprimorar os sistemas de registro das contas públicas, compreendendo procedimentos que permitam identificar de maneira inequívoca a real dimensão dos fluxos de receitas e despesas, do endividamento e da situação patrimonial, incluindo indicadores da qualidade dos ativos do setor público;

⁴⁸ LERDA, J.C. - “Substitución entre Políticas Presupuestaria y Cuasi-Fiscal: Asignatura Pendiente de la Reforma del Estado”, in CEPAL - IX Seminario Regional de Política Fiscal - Compêndio de Documentos, Santiago, janeiro de 1997, p. C-31/C-42.

- prosseguir com a consolidação de sistemas de registro e controle, a exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e do Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE, estendendo-se sua utilização às três esferas de governo e, em cada esfera, aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁴⁹;
- aperfeiçoar o federalismo fiscal, mediante definição das responsabilidades da União, dos estados e dos municípios pela prestação dos serviços públicos, à luz da partilha de recursos consagrada pela Constituição;
- reduzir a vinculação de receitas, de sorte a diminuir a rigidez orçamentária;
- consolidar, nas três esferas de governo, a privatização de empresas estatais — inclusive bancos oficiais — e a concessão, à iniciativa privada, de serviços de utilidade pública, especialmente nos setores de energia elétrica e infra-estrutura de transportes;
- estabelecer limites claramente definidos para o endividamento da União, dos estados e dos municípios, sem a possibilidade de criação de mecanismos de exceção e de refinanciamento de juros e outros encargos;
- eliminar a possibilidade de a União continuar a exercer o papel de agente refinanciador das dívidas de estados e municípios.

⁴⁹ Cabe registrar que nas recentes renegociações das dívidas dos estados, realizadas ao amparo das Medidas Provisórias N.º 1.556/97 e 1.560/97, vêm sendo adotados, pela maioria dos estados, sistemas semelhantes ao SIAFI.

VI. Referências Bibliográficas

Affonso, J. R. - *Descentralização Fiscal, Efeitos Macroeconômicos e Função de Estabilização: o Caso (Peculiar) do Brasil*, Rio de Janeiro, março de 1996, documento apresentado no Seminário sobre Gestão da Despesa Pública, promovido pela Secretaria do Tesouro Nacional/ESAF;

Banco Central Do Brasil - *Bancos Públicos Estaduais - Origens da Questão BE's e Perspectivas do Setor*, Brasília, Série Pronunciamentos, fevereiro de 1993;

Biasoto J. R., G. E. Mussi, C. H. F.. - *Anos 90: de Novo o Déficit Quase-Fiscal*, in CEPAL - *IX Seminário Regional de Política Fiscal - Compêndio de Documentos*, Santiago, janeiro de 1997, p. A-75 a A-104;

Brasil. Constituição, 1988. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N.º 1/92 a 15/96 e Emendas Constitucionais de Revisão N.º 1 a 6/94;

Fontenele e Silva P. e Oliveira J. C. - *Estado de Mato Grosso do Sul: uma Análise das Finanças Públicas e da Capacidade Creditícia*, Brasília, janeiro de 1996, mimeo 129 p.;

_____. *Estado de Rondônia - uma Análise das Finanças Públicas: 1993-96*, Brasília, maio de 1997, mimeo 85 p.;

Fontenele e Silva, P. *As Finanças Públicas do Estado de Minas Gerais no Período 1985-94*, Brasília, junho de 1995, mimeo, 115 p.;

Fontenele e Silva, P. e Mussi, C.H.F - *Ascensão e Queda do Estado Desenvolvimentista: Aspectos da Crise Fiscal no Brasil*, documento apresentado no Seminário sobre Política Fiscal no Brasil, Banco Mundial/Ministério das Finanças do Japão/Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, ESAF, junho de 1992;

Fundação Getúlio Vargas - *Conjuntura Econômica*, 51(7), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, julho de 1997, p. 16-20;

Giambiagi, F. - “Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991-96 — Bases para a Discussão do Ajuste Fiscal do Brasil”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 27(1), Rio de Janeiro, IPEA, abril de 1997, p. 185-220;

_____*A Crise Fiscal da União: o Que Aconteceu Recentemente*, Rio de Janeiro, BNDES, TD 35, 1996;

Lerda, J. C. - “Substitución entre Políticas Presupuestaria y Cuasi-Fiscal: Asignatura Pendiente de la Reforma del Estado”, in CEPAL - *IX Seminário Regional de Política Fiscal - Compêndio de Documentos*, Santiago, janeiro de 1997, p. C-31/C-42;

Presidência Da República - *Mensagem N.º 955*, de 29/08/97, que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária para 1998;

Secretaria de Planejamento da Presidência da República - *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST: Antecedentes e a Experiência de 1980*, Brasília, 1981;

_____*Sinopse da Atuação da SEST no Período 1980-84*, Brasília, 1985;

Varsano, R. - “A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 27(1), Rio de Janeiro, IPEA, abril de 1997.

Velloso, R.W.R. - *Rigidez Orçamentária no Governo Federal*, Brasília, maio de 1993, 12 p. mimeo.



Serie

política fiscal

Números anteriores a esta serie

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489), 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC/L.- 490), 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529), 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 (LC/L.563), 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566), 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568), 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988 (LC/L.636), 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641), 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642), 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643), 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646), 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647), 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648), 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649), 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.
- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993.

- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.
- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990 (LC/L.746), 1993.
- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.
- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52. (LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.
- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.

- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.
- 68 Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69 Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70 Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71 Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72 Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73 Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.
- 74 Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75 Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76 Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77 Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78 Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79 Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80 Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81 Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82 Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83 Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84 Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.
- 85 Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86.práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86 El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87 Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88 Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89 La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90 Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91 Descentralización fiscal: el caso paraguay (LC/L. 981), 1996.
- 92 Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997
- 93 Os estados e a descentralizaçõ no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94 Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L1021), 1997.
- 96 Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97 Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000.
- 99 Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.

- 100 Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101 Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.
- 102 Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.
- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998. **www**
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. **www**
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S.00.II.G.15 (US\$10.0), 2000. **www**
- 110 Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil (LC/L.1366-P), Número de Venta: S.00.II.G.36 (US\$10.0), 2000. **www**

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.

Nombre:
Dirección:
Código postal y ciudad:
País:
Tel.:Fax:E.mail:.....

www : Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>