UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

ANDRÉ LUIZ PASSOS SANTOS

Estrutura das Receitas e Despesas da União: do
Fim dos “Anos Dourados” ao Início do “Milagre
Econômico”, 1960-1968

Versão corrigida

São Paulo
2013

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sérgio França Adorno de Abreu
Diretor da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Profa. Dra. Sara Albieri
Chefe do Departamento de História

Prof. Dr. Rodrigo Monteferrante Ricúpero
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em História Econômica

ANDRÉ LUIZ PASSOS SANTOS

Estrutura das Receitas e Despesas da União:
do Fim dos “Anos Dourados” ao Início do
“Milagre Econômico”, 1960-1968

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Ciências

Área de concentração: História Econômica

Orientador: Prof. Dr. Renato Perim Colistete

De acordo:

São Paulo
2013

Dedico esta dissertação a meu falecido irmão, Marco Antônio Passos Santos, historiador, professor e maior incentivador e amigo que já tive: sua memória sempre arderá naqueles que o conheceram e amaram.

E a todos aqueles que, como ele, acreditam que no estudo do passado está a chave para a compreensão e a transformação de uma sociedade.

AGRADECIMENTOS

São tantas as pessoas que, de uma forma ou de outra, colaboraram para a elaboração desta dissertação, que dois receios me atingem: o esquecimento de alguma delas, e o exíguo espaço de que disponho para agradecer. Mas estejam seguros de que minha gratidão é muito maior.

Sou muito grato aos funcionários da biblioteca da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), especialmente ao Roberto Klingelfuss, que se esmerou em atender, com paciência, à minha necessidade frequente de consultar os volumes dos Balanços Gerais da União existentes naquela biblioteca, mesmo durante as obras naquele recinto, quando os periódicos estavam indisponíveis. Felizmente, graças ao Roberto, não estiveram indisponíveis para mim. Através dele, espero homenagear a dedicação de todos os servidores daquela biblioteca.

Agradeço também aos funcionários da biblioteca Florestan Fernandes, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Agradeço também, muito especialmente, aos servidores da biblioteca do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, pela presteza e eficiência exemplares. Sem todos esses dedicados servidores públicos minha tarefa seria enormemente dificultada.

Devo muito aos meus colegas do grupo de estudos de História Econômica da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP): Bruno Witzel, Felipe Loureiro, Fernando Abrahão, Guilherme Babo, Gustavo Barros, Lidiany Godói, Michel Marson, Thomas Kang e Vinícius Muller. As discussões travadas em nossa lista de e-mails me ajudaram muito mais do que eles imaginam. A tese de Felipe Loureiro, recentemente apresentada à comunidade acadêmica, foi de enorme importância para meu trabalho.

Agradeço aos meus colegas de jornada profissional, especialmente a todos os que comigo conviveram nos últimos três anos. Obrigado pela compreensão e paciência que sempre demonstraram em meus momentos de ansiedade, ao me ouvirem com tanto carinho. Mesmo temendo esquecer alguém, arrisco-me a citá-los: Cecília Oliveira, Cláudia Ribeiro, Cláudia Taira, Cláudio Eira, Elizabete Marques, Euso Arruda, Fernanda Furuno, Fermiano Teixeira, Juliana Castro, Kelly Hirata, Leila Costa, Luiz Antônio Soares, Marcos

Teixeira, Maria Célia Assis, Maria Júlia Castro, Rodrigo Silva, Silene Moura e Silvio Sales. O casal Fernando Gameiro e Michele Cunha, além de seu incentivo, prestou imprescindível auxílio na formatação de textos. Camila Silva, além do suporte diário, foi fundamental na revisão de textos.

Muitos amigos de todas as horas colaboraram, de várias maneiras, para a conclusão desta tarefa: Amândio Morgado, André e Graziela Alves, André e Ana Paula Machado, Antônio Ricardo e Thereza Amaral, Carla Lamenha, Carlos Eduardo Avanzo, Daniel e Nathalia Matuck, Eduardo Silva, Elenira e Cecília Pimentel, Genildo e Cícera Silva, Flávio Siciliano, José Carlos Arruti, Marcos e Gisele Pontes, Rosana Andrade e Tiago Taciano. A todos eles, minha gratidão.

Um de meus colegas de trabalho merece um agradecimento muito especial: Antônio Ferolla Neto foi muito mais que um chefe, foi um amigo e o gestor que me concedeu o mais valioso reconhecimento que já recebi em minha longa carreira. Sem seu apoio, meu projeto de realizar este Mestrado não teria saído da empoeirada gaveta onde o guardara há anos. De coração, muito obrigado.

Minha amiga Deborah Neves, ex-colega de trabalho e hoje mestranda em História Social na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), foi quem primeiro me falou da possibilidade de realizar esse curso de Mestrado. Graças a ela, que primeiro ajudou com informações e em seguida com seu incentivo, pude realizar esse projeto que há muito aguardava oportunidade. Sem suas críticas, sugestões, textos garimpados, paciência em ouvir e sua presença no tenso momento do meu exame de qualificação, essa dissertação jamais teria sido produzida. Sinto-me honrado por sua amizade e carinho.

Agradeço de todo coração, com especial carinho, à minha família. Espero que me perdoem pelas muitas horas roubadas ao seu convívio, e sou muito grato à generosidade de me apoiarem nesse longo e espinhoso projeto. Meus familiares me prestaram todo o suporte que puderam. Sou grato principalmente a minha mãe, Vany; minha companheira, Janaina; meus filhos, Andrei, Dmitri, Alexei, Caio, Daniel e Danilo; minha nora, Luciana; e a meus sobrinhos, Gabriela e João. Não sei o que seria de mim sem o seu amor.

Finalmente, agradeço a meu orientador, Prof. Dr. Renato Perim Colistete. Primeiramente, por ter acreditado e me concedido a oportunidade de realizar esse sonho antigo, que acalentava desde o término da minha graduação em 1989. Depois, pela

paciência e dedicação com que me auxiliou na superação das minhas muitas deficiências, inclusive minhas dúvidas primárias em tecnologia digital.

O prof. Renato precisou fazer, ao mesmo tempo, minha orientação para o Mestrado e minha iniciação científica. Nada escapou à sua paciente orientação: das regras mais básicas de citações, tabelas e gráficos, às mais complexas discussões que travei em meu texto. Sua dedicação e seu vasto conhecimento sempre me valeram. Sem seu diligente trabalho, esta dissertação jamais teria sido possível. O convívio me tornou muito mais que um aluno, um amigo agradecido. Foi um grande prazer e uma honra ter sido seu orientando. Muito obrigado por tudo.

São Paulo, 11 de outubro de 2013

“[...] A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi”.

Raymundo Faoro, *Os donos do poder*.

RESUMO

Andre Luiz SANTOS. Estrutura das Receitas e Despesas da União: do Fim dos “Anos Dourados” ao Início do “Milagre Econômico”, 1960-1968 [dissertação]. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2013, 186 f.

Esta dissertação analisa a composição e as variações das receitas e despesas da União no período da crise dos anos 1960 (1960-1968), utilizando como fonte primária os *Balanços Gerais da União*, publicados pelo Ministério da Fazenda. O objetivo principal é compreender a transformação ocorrida nas contas fiscais do país a partir do golpe civil-militar de 1964. Os governos Jânio Quadros e João Goulart tentaram aumentar a arrecadação de tributos, a fim de satisfazer as necessidades de caixa do Estado e prover os investimentos necessários para a industrialização, mas esbarraram no intenso conflito distributivo que marcou a época e não conseguiram aprovar no Congresso Nacional a reforma tributária que pretendiam. O regime militar, sufocadas as resistências dos trabalhadores, teve liberdade para implementar uma ampla reforma fiscal, dotando o Estado de recursos para ampliar a intervenção estatal no domínio econômico e reduzir os crônicos déficits públicos, que ajudaram a provocar a alta de preços nos anos anteriores. A análise dos dados dos *Balanços Gerais da União* mostra que a reforma tributária concentrou a arrecadação fiscal nas mãos do governo federal, em detrimento de estados e municípios, e aumentou a regressividade da carga de impostos. O crescimento da receita possibilitou aumentar os investimentos, os gastos de custeio e os gastos sociais. Porém, o acréscimo dos gastos sociais foi apropriado por grupos privilegiados, por meio de aumentos na aposentadoria de servidores públicos e do crescimento das verbas para a educação de nível superior. É possível que a política fiscal do regime militar tenha tido impacto significativo nas condições que permitiram a eclosão do “milagre econômico” de 1968-1973, e provavelmente contribuiu decisivamente para o agravamento da desigualdade social no Brasil.

Palavras-chave: Política fiscal, Jânio Quadros, João Goulart, Castello Branco, reforma tributária, despesas sociais.

ABSTRACT

André Luiz SANTOS. Structure of Revenues and Expenditures of Federal Government: from the End of the “Golden Years” to the Beginning of the “Economic Miracle”, 1960-1968. [thesis]. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2013, 186 p.

This thesis analyses the composition and changes in revenues and expenses of Brazil's federal government during the crisis of the 1960's (1960-1968), using as a primary source the *Balanços Gerais da União*, published by the Ministry of Finance. The main objective of the thesis is to understand the transformation that occurred in the fiscal accounts after the civil-military coup of 1964. Jânio Quadros and João Goulart administrations attempted to increase the collection of taxes in order to keep the high economic and industrial growth rates, but faced intense distributive conflict and disputes. The military regime destroyed the militant trade unions, managed to make a wide tax reform, providing the state funds to expand its intervention in the economy and reduce the public deficit that helped to fuel high inflation at the time. From a detailed analysis of the federal accounts, we conclude that tax reform implemented in 1964-1966 concentrated the revenues in the federal government at the expense of states and municipalities, and increased the social unfairness of the tax burden. Revenue growth enabled increased investment, spending and funding social expenditures. However, the expansion in social expenditures was appropriated by privileged groups, through higher current spending, generous retirement pensions of civil and military servants and more funding for higher education. We suggest that fiscal policy of the military regime had a significant impact on the conditions that allowed the outbreak of the “economic miracle” of 1968-1973, and probably to the worsening social inequality in Brazil.

Keywords: Fiscal Policy, Jânio Quadros, João Goulart, Castello Branco, Tax Reform, Social Expenditures.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 3.1 – Evolução das receitas correntes da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	82
Figura 3.2 – Evolução da arrecadação de impostos da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	86
Figura 3.3 – Receita tributária da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %.....	90
Figura 3.4 – Evolução do imposto de renda e do IPI, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	91
Figura 3.5 – Receita do imposto de renda e do IPI em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %.....	93
Figura 3.6 – Receitas de capital da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %.....	96
Figura 4.1 – Despesas da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %.....	115
Figura 4.2 – Despesas correntes da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %.....	119
Figura 4.3 – Despesas de capital da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %.....	124
Figura 5.1 – Evolução das despesas da União com previdência e saúde, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	144
Figura 5.2 – Despesas da União com previdência e saúde em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %....	145
Figura 5.3 – Despesas com saúde em relação ao PIB, países selecionados, 1960-1970, em %.....	147
Figura 5.4 – Evolução das despesas com subvenções e educação e das despesas sociais da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	151
Figura 5.5 – Despesas da União com subvenções e educação em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %	152
Figura 5.6 – Evolução das despesas da União com educação por nível de ensino, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Participação dos tipos de receita na receita total da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	77
Tabela 3.2 – Participação dos tipos de receita nas receitas correntes da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	78
Tabela 3.3 – Participação dos tipos de receita nas receitas de capital da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	80
Tabela 3.4 – Participação dos impostos, taxas e contribuições nas receitas tributárias da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	83
Tabela 3.5 – Participação dos impostos na arrecadação total de impostos da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	85
Tabela 4.1 – Participação das categorias de despesas no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	114
Tabela 4.2 – Participação das despesas correntes nas despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	117
Tabela 4.3 – Evolução das despesas correntes e das despesas totais da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	117
Tabela 4.4 – Participação das despesas de capital no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	121
Tabela 4.5 – Evolução das despesas de capital e das despesas totais da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	122
Tabela 5.1 – Participação das despesas sociais no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	130
Tabela 5.2 – Evolução das despesas sociais e do total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100.....	131
Tabela 5.3 – Participação das despesas com previdência e saúde no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	141
Tabela 5.4 – Participação das despesas sociais, com subvenções e com educação no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %.....	150
Tabela 5.5 – Participação dos níveis de ensino no total de despesas da União com educação, Brasil, 1960-1968, em %.....	153
Tabela A 1 – Receitas orçamentárias da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	170
Tabela A 2 – Receitas correntes da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	171
Tabela A 3 – Receitas tributárias da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	172
Tabela A 4.1 – Receita de impostos da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960.....	173
Tabela A 4.2 – Receita de impostos da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960.....	174
Tabela A 5.1 – Receita de taxas da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960.....	175
Tabela A 5.2 – Receita de taxas da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960.....	176

<i>Tabela A 6</i> – Receitas patrimoniais da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	177
<i>Tabela A 7</i> – Receitas industriais da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	178
<i>Tabela A 8.1</i> – Receitas diversas da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960.....	179
<i>Tabela A 8.2</i> – Receitas diversas da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960.....	180
<i>Tabela A 9</i> – Receitas de capital da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	181
<i>Tabela A 10.1</i> – Operações de crédito da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960.....	182
<i>Tabela A 10.2</i> – Operações de crédito da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960.....	183
<i>Tabela A 11.1</i> – Despesas totais da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960.....	184
<i>Tabela A 11.2</i> – Despesas totais da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960.....	185
<i>Tabela A 12</i> – Despesas da União com educação por nível de ensino, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960.....	186

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AI-1	Ato Institucional número 1
AI-2	Ato Institucional número 2
AI-3	Ato Institucional número 3
AI-5	Ato Institucional número 5
AMFORP	American and Foreign Power Company
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BACEN	Banco Central do Brasil
BGU	Balanços Gerais da União
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAPFESP	Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empresas de Serviços Públicos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento
CTN	Código Tributário Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCT	Departamento de Correios e Telégrafos
ESG	Escola Superior de Guerra
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPEM	Fundo de Participação dos Estados e Municípios

FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAMI	Imposto sobre Águas Minerais Industrializadas
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais
IAPE	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores de Transportes e Carga
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
IE	Imposto sobre as Exportações
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
II	Imposto sobre as Importações
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISI	Industrialização Substituidora de Importações
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITC	Imposto sobre Transportes e Comunicações
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
ITRP	Imposto sobre o Transporte Rodoviário de Passageiros

IUCL	Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
IUM	Imposto Único sobre Minerais
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LTN	Letras do Tesouro Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEM	Plano de Estabilização Econômica
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PRÓ-RURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PVC	Promessas de Venda de Câmbio
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUS	Sistema Único de Saúde
UDN	União Democrática Nacional
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1 – Questões sobre o Estado	25
1.1 – O DEBATE TEÓRICO	27
1.1.1 – Antecedentes	27
1.1.2 – A ação coletiva.....	29
1.1.3 – O retorno do Estado ao debate: os neoweberianos	32
1.1.4 – O Estado como instrumento da acumulação capitalista e da hegemonia de classe	34
1.2 – OS DIFERENTES PAPÉIS DO ESTADO NO PÓS-CRISE DE 1929	36
1.2.1 – O Estado liberal.....	36
1.2.2 – O Estado de Bem-Estar Social.....	38
1.3 – CONCLUSÕES.....	40
CAPÍTULO 2 – A situação econômica e política do Brasil: 1958-1968	44
2.1 – A ECONOMIA BRASILEIRA NO FINAL DO GOVERNO KUBITSCHKE: 1958-1960.....	45
2.2 – A ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO QUADROS-GOULART: 1961-1964	47
2.2.1 – O GOVERNO JÂNIO QUADROS	48
2.2.2 – O INTERREGNO PARLAMENTARISTA.....	51
2.2.3 – O PERÍODO PRESIDENCIALISTA DE JOÃO GOULART	56
2.3 – A ECONOMIA BRASILEIRA NOS PRIMEIROS ANOS DO REGIME MILITAR: 1964-1968.....	63
2.4 – CONCLUSÕES	72
CAPÍTULO 3 – As receitas da União	75
3.1 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO	76
3.1.1 – Composição das receitas correntes	78
3.1.2 – Composição das receitas de capital.....	80
3.2 – RECEITAS CORRENTES	81
3.2.1 – Receitas tributárias.....	82
3.2.1.1 – Receita de impostos.....	84
3.2.1.2 – Impostos diretos e impostos indiretos: imposto de renda e IPI.....	91
3.3 – RECEITAS DE CAPITAL	95
3.4 – A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1964-1966	97
3.5 – CONCLUSÕES.....	105
CAPÍTULO 4 – As despesas da União	108
4.1 – METODOLOGIA DE AJUSTE DAS DIFERENÇAS ENTRE VALORES APURADOS E VALORES INFORMADOS ..	110
4.2 – CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS	111
4.3 – DESPESAS CORRENTES, DESPESAS DE CAPITAL E DESPESAS SOCIAIS	113
4.4 – DESPESAS CORRENTES.....	116
4.5 – DESPESAS DE CAPITAL.....	120
4.6 – CONCLUSÕES.....	126
CAPÍTULO 5 – As despesas sociais	127
5.1 – A COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS.....	129
5.2 – AS DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E SAÚDE.....	132
5.2.2 – Breve histórico da previdência social no Brasil	133
5.2.2.1 – As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP)	133
5.2.2.3 – O debate sobre a unificação da previdência.....	137
5.3 – AS DESPESAS COM SUBVENÇÕES E EDUCAÇÃO	149
5.3.1 – As despesas com educação por nível de ensino	153
5.4 – CONCLUSÕES.....	156
CONCLUSÃO.....	159
REFERÊNCIAS.....	163
PUBLICAÇÕES OFICIAIS	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	163
APÊNDICE ESTATÍSTICO.....	169

INTRODUÇÃO

A política fiscal sempre foi objeto de intensos debates, na academia ou fora dela, devido à sua capacidade de redistribuir a renda entre camadas da população, setores da economia ou regiões do país. A tributação e a forma como o Estado utiliza seus recursos desempenham papel decisivo sobre a estrutura econômica e a sociedade. Em torno deste tema, um intenso jogo de pressões se estabelece. Todos os dias, nas salas de aula, na imprensa, nas conversas privadas, nas reuniões de negócios ou nos salões do governo, o assunto se apresenta sob diversas formas, mais ou menos explícitas.

No Brasil, o modelo de industrialização induzida pelo Estado – que depois se convencionou chamar de “desenvolvimentismo” – que ganhou relevância a partir da ascensão de Getúlio Vargas, pôs no centro do debate a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. Não repetiremos aqui o equívoco ainda comum de afirmar que o governo Vargas industrializou o país, negando os veementes indícios de uma industrialização em curso no país desde a segunda metade do século XIX.¹ Mas sua chegada ao poder, embora não contrariando frontalmente os interesses agrários até então predominantes no governo central, deslocou as classes agrárias do núcleo do poder, abrindo ainda mais espaço a uma burguesia industrial que já vinha se tornando mais e mais influente.²

O governo Vargas logrou soluções de compromisso que não abandonaram os interesses da terra – sobretudo do café –, atenderam demandas dos trabalhadores urbanos, abrigaram uma ampla classe média nos escaninhos do Estado e cederam passagem ao impulso modernizador dos industriais.³ Grupos de trabalho para a indústria, estabelecidos no segundo período Vargas, desdobraram-se até mais tarde, no governo Juscelino Kubitschek. Indústrias de base, de bens intermediários e outras de grande poder de “encadeamentos para trás” estabeleceram-se no país.⁴

¹ Para entender melhor a questão, ver Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*, capítulo 2; Suzigan, *Indústria Brasileira. Origens e Desenvolvimento*, p. 77-91; Dean, *A Industrialização de São Paulo*, capítulo 1; Topik, *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil*, capítulo 5.

² Luz, *A Luta pela Industrialização do Brasil*, p. 162-3; Love, *A Locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira*, p. 258-60.

³ Fausto, *A Revolução de 1930*, p. 102-3.

⁴ Lessa, *Quinze Anos de Política Econômica*, p. 28-34; Shapiro, *State Intervention and Industrialization*, p. 110-2.

No período Kubitschek, o grande arsenal de projetos e diagnósticos legados pelas estruturas montadas por Vargas desaguou na formulação do Plano de Metas, que se tornou o mais amplo e coerente conjunto de políticas e investimentos até aquela época planejados na economia brasileira.⁵ O plano, que envolvia investimentos privados e públicos, foi bem-sucedido, conduzindo a economia brasileira a um ciclo de crescimento acelerado, em um ambiente de liberdades democráticas. Contudo, a política fiscal não se modernizou, ampliando as possibilidades de arrecadação e endividamento públicos, como seria necessário para acomodar o crescimento das despesas governamentais. Restava ao governo emitir moeda para cobrir suas necessidades de caixa (ou seja, utilizar-se de financiamento inflacionário) e manejar o câmbio para instrumentalizar a política de industrialização substitutiva de importações.⁶

O governo Kubitschek, aproveitando-se de um momento de expansão global das empresas multinacionais da Europa e Estados Unidos, logrou atrair capital externo para a indústria brasileira – sobretudo a indústria automobilística – e obteve impressionantes resultados na expansão da malha rodoviária do país, da produção de energia elétrica, aço, cimento, entre outros. Entretanto, o próprio processo de industrialização acelerada implicou um expressivo aumento das importações de petróleo e bens de capital, enquanto o grande volume de investimentos estrangeiros realizados nos anos anteriores começava a elevar as remessas de lucros para o exterior.⁷ A situação externa começou a deteriorar-se mais acentuadamente nos anos finais do governo Kubitschek, devido a restrições à capacidade de importar. O modelo de atração de capital externo esgotara-se.⁸ Ao mesmo tempo a inflação acelerava, dificultando a utilização do mecanismo inflacionário de financiamento dos investimentos públicos. Uma ampla reforma fiscal e do mercado de crédito era já uma necessidade iminente.

Porém, a urgência de aumentar a receita tributária esbarrava na obstinada resistência do empresariado, das camadas médias e dos trabalhadores de aceitar o ônus de ampliar a base fiscal do governo. Ao mesmo tempo, o sucesso do Plano de Metas criava obstáculos à análise técnica das dificuldades e inconsistências macroeconômicas.⁹ A tentativa durante o governo Kubitschek de captar empréstimos externos carecia de aval do Fundo Monetário

⁵ Orenstein e Sochaczewski, “Democracia com Desenvolvimento”, p. 171; Shapiro, *State Intervention and Industrialization*, p. 115-9.

⁶ Lessa, *Quinze Anos de Política Econômica*, p. 55-7.

⁷ Leff, *Política Econômica e Desenvolvimento*, p. 56-7.

⁸ Ibidem, p. 147-8.

⁹ Orenstein e Sochaczewski, “Democracia com Desenvolvimento”, p. 191-3.

Internacional (FMI), que exigia como contrapartida a adoção de políticas restritivas. Entretanto, o governo não estava disposto a abrir mão da popularidade alcançada pelas políticas expansionistas até então adotadas. Os problemas permaneceram sem tratamento adequado e foram protelados, deixando-se sua solução ao governo seguinte.

O breve governo Jânio Quadros iniciou uma reforma cambial, por meio da Instrução nº 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), tentando eliminar os gargalos provocados pelas múltiplas taxas de câmbio até então utilizadas.¹⁰ Ao mesmo tempo, devido à sua plataforma política e econômica conservadora, gozava da simpatia dos credores externos e do governo dos Estados Unidos, o que lhe rendeu uma exitosa renegociação de débitos no exterior.¹¹ Suas ações não despertavam no empresariado as reações de desconfiança e resistência que caracterizaram as relações daquele grupo com o governo, como aconteceu ocasionalmente durante a administração de Vargas. Contudo, a repentina renúncia de Jânio Quadros após apenas sete meses de governo instalou no país uma grave crise institucional. A resistência conservadora à posse do vice-presidente João Goulart quase lançou o país em uma guerra civil. Mais uma vez, a esperada reforma fiscal teria que esperar ocasião mais propícia.

A crise aguda que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros terminou sendo pragmaticamente contornada pela adoção do regime parlamentarista. Mas o equilíbrio delicado entre os sucessivos gabinetes e Goulart, as ambiguidades do modelo adotado de sistema parlamentar e a luta do presidente e de seus aliados pelo restabelecimento de suas prerrogativas constitucionais continuaram impossibilitando as necessárias reformas. A vitória do presidente Goulart no plebiscito de 1963 – onde o presidencialismo foi reinstalado por ampla margem de votos – não acalmou as resistências, pelo contrário. A rejeição das classes dominantes, apoiadas pelas camadas médias e pela alta hierarquia militar, aprofundou a deterioração do ambiente político. O conflito distributivo, já presente desde Vargas, só fez se agravar. No período presidencialista de Goulart sua agudização já apresentava sinais de ruptura evidentes. O conflito foi solucionado – ou suprimido – pelo estabelecimento da ditadura militar do período 1964-1985, quando a balança pendeu decisivamente para um dos lados pela coerção organizada pelo Estado. A política fiscal foi parte relevante desta transformação, pois nela se expressavam os diferentes interesses dos

¹⁰ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 75.

¹¹ *Ibidem*, p. 91.

grupos sociais em conflito quanto à incidência dos tributos e à distribuição da receita fiscal entre os diversos setores da sociedade e da economia.

O período 1960-1968 foi escolhido pela importância das transformações na estrutura da esfera fiscal de um Estado sob intensa pressão de diferentes grupos sociais e mudanças institucionais e políticas. Tomou-se o ano de 1960 como ponto de partida por anteceder ao crítico período Jânio Quadros-João Goulart, possuindo ainda a virtude de não distorcer em excesso os valores por ter apresentado inflação relativamente moderada para a época. O estudo vai até o ano de 1968, que inaugurou um período de crescimento econômico acelerado, o chamado “milagre econômico”. Nesse período histórico, é possível comparar as mudanças na estrutura de receitas e despesas federais durante o período Quadros-Goulart e contrastá-las com as alterações ocorridas no período Castello Branco – incluindo o ano de 1968, já na administração Costa e Silva, que reflete decisões tomadas ainda no ano anterior. O grande surto de crescimento durante o “milagre” é parcialmente explicado pela política fiscal do governo Castello Branco, dadas as reformas institucionais e a reorientação da atuação do Estado ocorridas na época. De fato, como analisado por Peter Evans, o chamado “milagre econômico” apoiou-se sobre um tripé formado por Estado e capital internacional, secundados pelo capital nacional que o governo empenhava-se por fortalecer.¹² Já naquele período, o governo buscava escolher “campeões”, a quem favorecia com seus instrumentos na tentativa de formar uma burguesia nacional forte e competitiva. O objetivo desta pesquisa é então compreender as mudanças ocorridas na estrutura de receitas e despesas fiscais em meio a um período de profundas transformações na atuação do Estado no Brasil, tanto do ponto de vista estritamente econômico, quanto em termos institucionais e políticos.

Especificamente, pretende-se nesta dissertação analisar a contabilidade fiscal da União, buscando identificar como os primeiros governos estabelecidos pelo golpe civil-militar de 1964, particularmente o governo Castello Branco, diferenciaram-se dos governos Jânio Quadros e João Goulart na arrecadação e aplicação dos recursos, em particular os gastos de natureza social. Curiosamente, apesar de sua avaliação positiva pelas classes privilegiadas no país, de sua orientação para a facilitação da acumulação de capital e do ambiente de negócios,¹³ e de sua clara aprovação pelos governos dos Estados Unidos e pelos organismos multilaterais de crédito, que lhes facilitaram amplo acesso a recursos

¹² Evans, *Dependent Development*, p. 15.

¹³ Fishlow, “Some Reflections On Post-1964”, p. 80.

financeiros,¹⁴ os primeiros governos militares não perseguiram um modelo de Estado liberal, de baixa arrecadação fiscal e delegação de funções ao mercado, pois a reforma tributária que promoveram buscou fortalecer o caixa do Estado, dotando-o de recursos para ampliar seus meios de intervenção sobre o domínio econômico e social. Apenas a título de exemplo, a arrecadação total da União em 1968 foi de 11,8% do PIB, substancialmente superior à verificada em 1960, de 8,5% do PIB, como veremos no capítulo 3.

Tampouco pode-se afirmar que o Estado de Bem-Estar Social, modelo consolidado em boa parte da Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial, tenha se estabelecido no Brasil na época. Nos anos 1960, os países-membros europeus da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que reúne as economias mais desenvolvidas do globo – alcançaram um nível de gastos públicos superior a 40% do PIB, partindo de um nível de gastos de 10% do PIB nos anos 1870.¹⁵ O mundo desenvolvido, em resposta a demandas sociais e também temendo o espectro do avanço comunista, ampliou durante o pós-Segunda Guerra Mundial o papel do Estado na proteção aos pobres, doentes, idosos, incapazes e desempregados, ao mesmo tempo em que ampliou substancialmente os direitos sociais e políticos daqueles plenamente integrados ao mercado de trabalho.¹⁶ No Brasil, porém, os gastos sociais aumentaram ao longo dos anos 1960, mas foram principalmente capturados pelas despesas com a previdência de grupos privilegiados do serviço público, especialmente os militares, e pela educação de nível superior, que também alcançava quase exclusivamente a grupos sociais privilegiados. A opção do regime militar não foi pela equidade, mas pela acumulação de capital e pela canalização das despesas públicas para grupos privilegiados da sociedade, em detrimento da maioria da população que, em outros países, ampliava direitos sociais e políticos de forma inédita. De fato, é provável que a política fiscal do período 1964-1968 tenha contribuído, com a política salarial altamente intervencionista utilizada pelo regime para submeter sindicatos e combater a alta de preços, para o agravamento da desigualdade observado entre os anos de 1960 e 1970.¹⁷

A fonte primária desta pesquisa é constituída pelos volumes dos *Balanços Gerais da União* (BGU), publicação do Ministério da Fazenda que contabiliza, de forma detalhada e desagregada, as receitas e despesas efetivamente realizadas pela União no ano de

¹⁴ Ibidem, p. 83.

¹⁵ Tanzi, *Government versus Markets*, seção 1.2.

¹⁶ Lindert, *Growing Public*, p. 15; Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 11-2.

¹⁷ Fishlow, “Some Reflections On Post-1964”, p. 94.

referência. Não se deve confundir essa publicação com o Orçamento da União, peça autorizativa enviada ao Congresso Nacional no ano anterior com uma previsão da arrecadação e dispêndios a serem realizados no ano de referência – embora às vezes, por conveniência, utilize-se neste trabalho o termo “orçamento” para fazer referência aos dados contabilizados nos BGU. No Volume I dos BGU estão contabilizadas as receitas da União. O Volume II registra as despesas, por ministério – e em cada um deles as suas dependências e organismos associados – rubrica por rubrica, permitindo várias possibilidades de classificação e agregação, de acordo com os critérios de cada pesquisa. Nesta dissertação, como será explicado adiante, adotamos uma série de procedimentos para organizar essas contas de forma o mais harmônica possível e adequada ao propósito do trabalho, de entender o perfil das receitas e despesas fiscais no período 1960-1968. Naturalmente, também utilizamos como fonte uma ampla literatura especializada que nos auxiliará com evidências adicionais e a definir questões históricas e analíticas relevantes.

É necessário aqui estabelecer as limitações que essa fonte – os BGU – possui. Em primeiro lugar, não haverá como falar-se em carga tributária, uma vez que a fonte não alcança a tributação realizada por estados e municípios, não inclui o orçamento monetário e tampouco os encargos para fiscais, como as contribuições previdenciárias e para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, que seria criado em 1966. Do mesmo modo, a visão do investimento público obtida a partir dessa fonte é limitada, por não incluir estados, municípios e, principalmente, as empresas estatais, que tiveram importante participação nessa classe de despesas. Finalmente, os BGU oferecem também uma visão parcial dos gastos sociais, por não captarem os que foram realizados pelas entidades subnacionais e pelos organismos previdenciários, que tinham grande relevância nos gastos com saúde no país. Contudo, a fonte permite compreender-se a arrecadação e os gastos contidos no orçamento federal, que compõe a parcela mais significativa da tributação e dos gastos públicos no país. Não é possível obter-se uma visão total da tributação, do investimento e dos gastos sociais somente a partir dos BGU, contudo, podem-se constatar as tendências dessas variáveis no período sob estudo, de intensas e profundas transformações na estrutura e atuação do Estado, particularmente na esfera fiscal.

Outra limitação é imposta pela forma de deflacionamento dos dados. A arrecadação e as despesas foram tomadas em base anual, pois não estão disponíveis em outra periodização. Assim, os dados nominais foram deflacionados utilizando-se a variação anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio

Vargas. Esta forma de tratamento, para a qual não havia alternativa, pode distorcer os dados comparando-se anos em que a inflação era ascendente (até 1964), ou descendente (a partir de 1965). Da mesma forma, não se capta se havia concentração das receitas ou das despesas em determinados períodos do ano, o que em ambiente de inflação elevada pode também provocar distorções.

A dissertação compõe-se de cinco capítulos. No capítulo 1, discute-se brevemente a natureza do Estado, de acordo com as abordagens neoclássica, neoweberiana e marxista, bem como os diferentes papéis que o Estado pode exercer em economias de mercado, na visão dos liberais e dos defensores do Estado de Bem-Estar Social. A intenção é que o debate com essas literaturas contribua para iluminar aspectos sobre o Estado brasileiro e suas mutações durante a crise dos anos 1960. No capítulo 2, são discutidas a economia brasileira e a situação política e institucional do Brasil no período 1958-1968, a fim de tecer o pano de fundo para a análise dos dados contabilizados nos balanços.

No capítulo 3 inicia-se a análise dos dados colhidos pela pesquisa. Nele são apresentados e analisados os dados referentes às receitas da União e à reforma tributária de 1964-1966. No capítulo 4, os dados sobre as despesas são classificados de acordo com três categorias de despesas: despesas correntes, despesas de capital e despesas sociais. Por sua vez, as despesas correntes são decompostas em duas classes de despesas: despesas de custeio e transferências. As despesas de capital são formadas por três classes de despesas: investimentos, encargos financeiros e aportes de capital. Finalmente, as despesas sociais constituem-se em quatro classes de despesas: despesas com previdência, com saúde, com subvenções e com educação. Essas classificações das contas desagregadas encontradas nos BGU foram assim definidas em vista dos objetivos da dissertação apresentados anteriormente. A metodologia de ajuste das diferenças apuradas está descrita na seção 4.1 e os critérios adotados nesta pesquisa para a classificação das despesas estão descritos na seção 4.2.

Por sua relevância para os objetivos desta pesquisa, as despesas sociais mereceram um capítulo exclusivo: o capítulo 5. Nele são analisadas as despesas realizadas pela União com a previdência social, a saúde, as subvenções sociais e as despesas com educação.

O apêndice estatístico traz tabelas com os dados primários, constituindo-se de doze tabelas detalhando a composição das receitas e das despesas da União.

CAPÍTULO 1 – Questões sobre o Estado

Desde que se constituíram os Estados-nação, a questão da arrecadação e distribuição dos recursos sociais tornou-se central para o funcionamento das economias e das sociedades que os constituíam. Inicialmente, foram os custos das guerras que elevaram a necessidade de taxação da sociedade e de endividamento por parte do Estado. A partir desse ponto, o crescimento fiscal dos Estados esteve associado também com o incremento dos aparatos administrativos para gerir a arrecadação pública, assim como a capacidade das instituições de manejar uma dívida pública cada vez mais complexa e diversificada. Daí decorreu a criação dos bancos centrais e a especialização do mercado financeiro, onde passaram a ser comercializados bônus, ações e outros ativos financeiros, crescentemente sofisticados. Os Estados nacionais tornaram-se cada vez mais dependentes do bom funcionamento dos mercados. Crises econômicas passaram a significar menores possibilidades de taxação; e crises financeiras implicavam menores possibilidades de arrecadar recursos via endividamento público, bem como a alocação de fatias maiores da receita tributária para o serviço da dívida pública.¹

Sobretudo a partir do início do século XIX, o Estado tornou-se um ator econômico crucial. Não apenas sua capacidade de organizar o aparato administrativo, de manutenção da ordem interna e de defesa nacional, mas também seu poder de executar e de intervir na atividade econômica e financeira; de endividar-se e manejar sua dívida; de arrecadar tributos e taxas; e a natureza e qualidade de seus gastos – sua capacidade de fornecer à sociedade serviços públicos de diversas naturezas – tornaram-se questões presentes no mundo dos negócios e na vida cotidiana, assim como na academia.

O Estado tem sido visto por seus estudiosos de muitas formas. Neste capítulo, serão resenhadas algumas das principais correntes de pensamento sobre o Estado, sua natureza e suas funções. A intenção é, através desse balanço, iluminar o contexto institucional, político e sócio-econômico do Estado brasileiro durante a crise dos anos 1960, onde a necessidade premente de incrementar a capacidade de arrecadação fiscal e de endividamento do Estado para fazer frente às crescentes demandas de investimentos públicos desde o período do Plano de Metas esbarrou na desconfiança e na resistência de diferentes grupos sociais, transformando o Estado nos governos Jânio Quadros e João

¹ Cardoso and Lains, “Introduction: Paying for the Liberal State”, p. 5.

Goulart em um cenário de conflito distributivo aberto e desaguando na solução autoritária do golpe civil-militar de 1964.

Cabe aqui discutir, antes de prosseguirmos, os conceitos de Estado e governo. Para Ralph Miliband, o Estado é abstrato, e “significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal”. O Estado inclui, portanto, as leis, o sistema judiciário e as demais instituições que compõem o sistema de poder. O governo é apenas uma parte do Estado, a sua parte visível. É composto pelas pessoas que dirigem as instituições e representam o Estado. “Não é de surpreender que o governo e o Estado apareçam frequentemente como sinônimos. Isso porque é o governo que fala em nome do Estado”. Para o autor, tomar o poder governamental não equivale a alcançar o poder estatal. As duas instâncias se interrelacionam, mas não se confundem.²

Entre o grande número de autores que estudaram o Estado, as estruturas fiscais e as políticas econômicas, destacaremos aqui Mancur Olson, Theda Skocpol, Peter Evans, Ralph Miliband e Bob Jessop. Esses autores são representativos de algumas das principais correntes interpretativas do Estado na economia e que consideramos importantes de serem aqui resgatadas – neoclássicas, weberianas e marxistas.

O objetivo central de Mancur Olson é analisar a lógica da ação coletiva, isto é, como grupos se organizam para obter seus interesses no âmbito do governo e da sociedade, em um contexto de comportamentos que podem ser produtivos ou extrativos. Olson analisou as ações de grupos em busca da obtenção de bens públicos, sem limitar-se às finanças públicas. Já para os autores neoweberianos – Peter Evans e Theda Skocpol – o Estado não é visto como a arena onde grupos sociais, políticos e outros atores buscariam maximizar seus interesses de forma racional, mas antes como um ator dotado de relativa autonomia. O eixo dos debates se deslocou do governo para o Estado. Já os autores marxistas destacaram o papel do Estado na acumulação capitalista, como instrumento da hegemonia de uma classe social – ou frações de classe – sobre as demais.

A segunda parte do capítulo traz a discussão sobre o papel do Estado nas economias capitalistas contemporâneas. A partir da crise de 1929, o debate sobre o papel do Estado na gestão dos recursos sociais se estabeleceu esquematicamente em dois polos: os liberais, defendendo a primazia do mercado sobre o Estado; e os intervencionistas, reivindicando

² Miliband, *O Estado na Sociedade Capitalista*, p. 67.

uma atuação mais incisiva do Estado sobre o domínio econômico. Os dois blocos, muito longe de serem monolíticos, abrigam diversos matizes. Desde os ultraliberais, privilegiando a busca da eficiência e da liberdade econômica que naturalmente trariam equilíbrio ao sistema como um todo e rejeitando a intervenção do Estado na economia, exceto em alguns casos; aos defensores da extinção da propriedade privada dos meios de produção – o Estado máximo.

Excluídas as experiências de socialismo real, no mundo ocidental esse debate concentrou-se em duas visões principais: aqueles que defendem a hegemonia do mercado, embora reconheçam um papel relevante para o Estado para além de suas funções clássicas, atuando em falhas do mercado e na regulação das atividades econômicas essenciais, exercidas pela iniciativa privada; e aqueles que defendem o Estado de Bem-Estar Social, que atribuem ao Estado um papel decisivo na proteção das classes menos favorecidas, o que amenizaria os conflitos gerados por desníveis crescentes de renda criados pelos mecanismos de funcionamento do mercado, garantindo a paz social. A breve discussão dessas abordagens permitirá destacar aspectos do contexto político e institucional que são importantes para interpretar as políticas e estruturas fiscais no Brasil da década de 1960.

1.1 – O debate teórico

1.1.1 – Antecedentes

A partir do fim das restrições de renda e alfabetização e da inclusão das mulheres no eleitorado nos países avançados (de fins do século XIX aos anos 1920), surgiram os partidos de massa. A lógica partidária e eleitoral passou a mediar a formação dos governos. A teoria das elites foi uma das primeiras tentativas de compreender essa nova realidade. Autores como os italianos Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, e os americanos Charles Wright Mills e Mike Davis, descreveram o Estado como controlado por uma elite não apenas econômica, mas também política e militar. Os mecanismos de formação dessa elite se dariam a partir de aspectos econômicos, culturais, de *status* e intelectuais. A elite do poder não seria uma posição de classe, mas um conjunto de relações formadas a partir das escolas, universidades, caserna, negócios, casamentos. As classes dominadas seriam alijadas dos processos de poder.

Para essa abordagem, o Estado seria capturado pelas elites, que o poriam a seu serviço. O Estado seria um espaço de disputas, não um sujeito. Wright Mills sustenta que “a elite do poder é composta por homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente dos

homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências”.³ A elite seria formada por grupos que se interrelacionam, levando-se mutuamente em conta em suas decisões. São vistos – e consideram-se – o círculo íntimo das “classes sociais superiores”.⁴ Não apenas a riqueza e a propriedade seriam os atributos da elite: além dos líderes econômicos, a elite seria também formada por homens da política e pela alta hierarquia militar. “Mas essa elite instituída está, frequentemente, sob tensão: só se une em certos pontos coincidentes e em ocasiões de ‘crise’”.⁵

Wright Mills rejeita o conceito de classe dominante. Para o autor, a expressão induz à idéia de que uma só classe domina a cena política. Os três círculos do poder (econômico, político e militar) é que comporiam a elite governante. Wright Mills afirma que a maioria da elite tem origem no “terço superior” da sociedade, porém existem membros da elite oriundos de outras classes sociais.⁶

Já a corrente pluralista, que pode ser representada por Robert Dahl, rejeitou a visão crítica e pessimista dos autores da teoria das elites e sustentou que a democracia sem a interferência de grupos dominantes é possível. Para Dahl, não são pessoas ou partidos políticos, mas os grupos de interesse as verdadeiras unidades do sistema político.⁷ Quem governa? Para Dahl, não é a massa, nem o líder, mas os dois em conjunto. O líder galvaniza a vontade das massas e utiliza sua lealdade e sua força para enfraquecer ou eliminar os adversários de seu governo.⁸ Utilizando-se de um estudo de caso – a cidade de New Haven – Dahl sustenta que o poder local passou gradualmente, ao longo de dois séculos, da oligarquia ao pluralismo. No primeiro período (até meados do século XIX), o poder local fora exercido por um “patriciado”, uma coligação de famílias detentoras de terras. No segundo período (de meados do século XIX a 1900), o poder local foi capturado pelos homens de negócios. A partir de 1900, a classe trabalhadora e a baixa classe média – em sua maioria descendentes de imigrantes – teriam predominado.⁹

Para Dahl, a democracia é possível mesmo em contextos de grande desigualdade econômica. “A experiência histórica demonstra [...] que desigualdades geralmente consideradas inerradicáveis foram muitas vezes espetacularmente reduzidas, se não

³ Wright Mills, *A Elite do Poder*, p. 12.

⁴ Ibidem, p. 19-20.

⁵ Ibidem, p. 327.

⁶ Ibidem, p. 328-30.

⁷ Dahl, *Who Governs?*, p. 5.

⁸ Ibidem, p. 7.

⁹ Ibidem, p. 11.

totalmente abolidas”.¹⁰ A solução seria aprofundar a liberdade econômica, controlando o poder das grandes corporações através de comitês de gestão com a participação dos trabalhadores, a fim de evitar a ampliação das desigualdades econômicas, que conduziria a diferenças cruciais no acesso aos recursos do poder. Dahl sustenta ainda não haver apenas um centro de poder, mas uma pluralidade de grupos de poder em luta pelo controle do governo. Os grupos de interesse se articulariam segundo seus recursos e a intensidade de seus interesses, e não pelos partidos políticos.

Os pluralistas negam a relevância do Estado em si, preocupando-se apenas com o governo. O Estado seria uma máquina de produção de políticas públicas, respondendo às pressões e apoios recebidos. Em meados dos anos 1960, Mancur Olson contestou essas interpretações, introduzindo a questão da ação dos grupos, que não necessariamente refletiriam a somatória dos interesses de seus membros.

1.1.2 – A ação coletiva

Mancur Olson pôs no centro da discussão a questão da ação dos grupos de interesse. As ações dos grupos e os interesses individuais de seus membros sempre coincidem? Até o surgimento da obra de Olson, a resposta a essa pergunta tenderia a ser positiva. Olson teve a virtude de questionar a hipótese segundo a qual a soma das racionalidades individuais explicaria a racionalidade coletiva. Sua análise parte da discussão do conceito de bem público. O autor sustenta que a formação dos grupos de interesse resultaria da reunião de indivíduos com interesses afins, que tirariam proveito da ação coletiva. A comunhão de objetivos faz com que o benefício perseguido pelo grupo se torne um bem público para todos os seus membros.

O agente racional calcularia os custos de obter para si a provisão de um bem público por si mesmo ou através da contribuição a um grupo, optando pela estratégia com o menor custo em termos de tempo ou recursos materiais. Por isso, a ação coletiva não é uma consequência natural da ação social, pois ela gera custos em termos de tempo e recursos para aqueles que dela participam. De fato, Olson sustenta que quando há bens públicos envolvidos a não-cooperação é a escolha racional, uma vez que se evita incorrer em custos para a obtenção de bens que de qualquer modo serão apropriados por todos, indistintamente.¹¹

¹⁰ Dahl, *Um Prefácio à Democracia Econômica*, p. 49.

¹¹ Olson, *Logic of Collective Action*, p. 9-16.

Desta forma, a racionalidade coletiva não coincide com a soma das racionalidades individuais. Os problemas na atuação dos grupos seriam ligados à dificuldade de identificar dentro do grupo aqueles que contribuíram e aqueles que não contribuíram para a produção do bem público, apenas apropriando-se oportunisticamente do bem. Quando a identificação das contribuições individuais é pouco perceptível, há um claro incentivo ao comportamento *free rider* (carona). Contudo, caso todos optassem por essa cômoda situação, o bem deixaria de ser produzido, ou se produziria em quantidade sub-ótima. Como impedir alguém de desfrutar de uma melhor qualidade do ar, obtida por meio da redução de emissões de gases poluentes possibilitada pela renúncia ao consumo de uma parte da sociedade, sem ter ele mesmo renunciado a coisa alguma? Nesse caso, ou assume-se uma postura altruísta ou desiste-se dessa forma de atuar, investindo sua energia em outros projetos.

Olson propõe que os dilemas da ação coletiva poderiam ser solucionados por meio da associação de bens privados aos bens públicos, criando incentivos seletivos a serem concedidos somente aos membros contribuintes, excluindo os *free riders*. Ademais, sanções sociais ao comportamento oportunista também desempenhariam um papel relevante na solução desses dilemas. A criação de mecanismos seletivos de incentivos e penalidades pode fazer com que o custo da não-cooperação seja maior que o da cooperação, o que tornaria desvantajoso adotar comportamentos oportunistas.¹²

Entretanto, nem todos os bens públicos interessam a toda a sociedade. Há bens que interessam apenas a subconjuntos da sociedade. Tome-se como exemplo o desejo de uma categoria profissional de conquistar melhores salários. A greve pode ser a forma indicada para obter tal resultado. Racionalmente, a melhor escolha seria a não-participação, evitando-se a exposição a retaliações patronais, pois o ganho salarial a ser obtido seria aplicado a todos, quer grevistas ou não. Contudo, se muitos optassem por essa forma de atuar, a greve fracassaria e o bem público – o aumento de salários – não seria alcançado. Olson dedica-se a explicar por que a ação coletiva pode funcionar, uma vez que é sabido que greves acontecem (e às vezes triunfam), cartéis se estabelecem, grupos de pressão obtêm privilégios dos governos para seus membros.¹³

Uma questão importante é o tamanho dos grupos. Olson afirma que os grupos pequenos são os que em geral tem as maiores chances de serem bem-sucedidos. Contudo,

¹² Ibidem, p. 51-2.

¹³ Monastério, “Escolha Racional e Ação Coletiva”, p. 5.

paradoxalmente, tais grupos apresentam a tendência a que os membros mais fracos explorem os mais fortes.¹⁴ Nos grupos grandes, onde as contribuições individuais à obtenção do bem coletivo podem ser imperceptíveis, a distribuição dos benefícios é desigual – em favor dos membros mais fortes – podendo resultar na obtenção de uma quantidade insuficiente de benefícios para muitos de seus membros, desincentivando a contribuição e reforçando o comportamento *free rider*.¹⁵ Olson apresenta uma taxonomia dos grupos, segundo seus tamanhos:¹⁶

- Grupos privilegiados: são grupos pequenos, onde pelo menos um de seus membros colhe resultados da ação coletiva que são maiores que seus custos individuais de obtê-lo. Mesmo que esse membro seja o único a contribuir para a produção do bem, ele possui interesse suficiente para produzi-lo, beneficiando os demais membros. Daí a afirmação da surpreendente tendência à exploração do mais forte pelos mais fracos. Equipes de esportes coletivos às vezes fornecem bons exemplos de grupos privilegiados: um membro da equipe excepcionalmente dotado de talento pode ser determinante para o sucesso de toda a equipe em uma competição.

- Grupos intermediários: nesta categoria, Olson inclui os grupos oligopolísticos, no interior dos quais a atuação dos indivíduos é claramente identificada pelos demais e onde um comportamento *free rider* em geral põe tudo a perder. Um bom exemplo disso seria a formação de um cartel de empresas de um determinado mercado, combinando a redução de sua produção conjunta de modo a obter um preço mais vantajoso. Se um de seus membros puser-se a aumentar a sua produção para beneficiar-se ainda mais do preço mais alto conseguido pela ação do grupo, esse comportamento seria rapidamente detectado pelos demais, pondo fim ao conluio. Não há conclusões bem determinadas para os resultados obtidos por esses grupos: sua ação pode ou não obter sucesso.

- Grupos latentes: são os de mais difícil organização, devido aos altos custos de localização e negociação de contribuições entre seus membros. Ademais, por suas características de dispersão, tornam mais atraentes os comportamentos *free rider* individuais, levando a níveis sub-ótimos de produção de bens públicos. Grupos grandes, em que a contribuição individual para o alcance do objetivo do grupo não é facilmente identificável e, além disso, onde existe a tendência à distribuição desigual de benefícios

¹⁴ Olson, *Logic of Collective Action*, p. 3.

¹⁵ Ibidem, p. 35.

¹⁶ Ibidem, p. 43-52.

entre seus membros, facilitam a adoção de comportamentos oportunistas, pois alguns membros podem achar mais vantajoso omitirem-se da repartição dos encargos, mesmo que venham a desfrutar de uma quantidade sub-ótima de benefícios.

Olson distingue ainda os grupos inclusivos e os exclusivos. Os últimos são aqueles em que há uma clara intenção de seus membros de limitar o acesso a outros possíveis participantes, uma vez que a expansão do grupo geraria uma redução da quantidade do bem a ser distribuída a cada membro, a exemplo dos cartéis. Os grupos inclusivos, ao contrário, são aqueles em que a expansão do grupo gera um aumento (ou ao menos não gera uma redução) dos níveis de bens públicos a serem obtidos e usufruídos por seus membros, de que podem ser tomados como exemplo os partidos políticos.¹⁷

1.1.3 – O retorno do Estado ao debate: os neoweberianos

Discordando dos autores neoclássicos, para os quais o que importa é o governo – o Estado é somente o palco de embates entre grupos rivais e executor de políticas públicas que interessam aos grupos em luta – nos anos 1980 os neoweberianos propuseram-se a trazer o Estado de volta ao centro do debate. Os neoweberianos definem o “tipo ideal” do Estado, em que a burocracia pode organizar-se de forma a adquirir autonomia frente aos grupos econômicos, impedindo a captura do Estado pelos mesmos. As instituições importam, e o Estado deixa de ser, como na abordagem neoclássica, apresentada anteriormente, uma arena de disputas entre grupos de interesse. Segundo a perspectiva neoweberiana, o Estado é formado por um conjunto de instituições diferentes e complexas, que possuem iniciativa e interesses próprios. Em outras palavras: o Estado (e não apenas o governo) deixaria de ser um espaço a ser ocupado. O Estado possuiria autonomia.¹⁸

Dois dos principais autores neoweberianos são Peter Evans e Theda Skocpol. Evans difere de Skocpol apenas por enxergar uma autonomia estatal inserida (*embedded*) no social, ou seja, para além de suas funções clássicas (no sentido weberiano) – defesa externa e manutenção da ordem interna – o Estado deve também promover o desenvolvimento econômico e garantir níveis mínimos de bem-estar social.¹⁹ No essencial, entretanto, ambos vêem o Estado não como arena de disputas, onde grupos de interesse lutam ou aliam-se entre si para dar forma às decisões de políticas públicas.²⁰ Antes disso, o Estado

¹⁷ Ibidem, p. 36-43.

¹⁸ Skocpol, “Bringing the State Back In”, p. 4-7.

¹⁹ Evans, *Embedded Autonomy*, p. 5.

²⁰ Skocpol, “Bringing the State Back In”, p. 4.

seria um ator dotado de maior ou menor autonomia (ao menos idealmente), historicamente determinado (*path dependent*) – o que explicaria os diferentes resultados obtidos pelas mesmas políticas em nações e épocas distintas – e moldado a partir de suas disputas internacionais.²¹ Baseados nos escritos de Alexis de Tocqueville, Max Weber e Otto Hinze, os autores afirmam que o Estado e as instituições fornecem uma moldura à política, no sentido de limitar a agenda dos grupos de interesse. As instituições influenciariam as preferências e as estratégias dos grupos sociais.

Evans e Skocpol não pretenderam fornecer uma teoria geral, mas uma macro narrativa. Também não chegaram a propor uma Teoria do Estado, mas antes uma “ciência das políticas públicas”. Para eles, o Estado é uma complexa combinação de burocracias mais ou menos autônomas e da agência de atores sociais que buscam capturá-lo.²² Os dois autores destacam o processo de mudança gradual existente no interior das próprias instituições, refletindo mudanças nas coalizões que as apóiam, especialmente em momentos de crise. Assim, os neoweberianos apresentam um modelo baseado em continuidade e duração, com mudanças graduais, e não na transformação.

Segundo Theda Skocpol, quando se examinam os determinantes de uma política pública em particular, frequentemente as decisões de agentes governamentais vão além das demandas de grupos sociais ou eleitores, ou as agências governamentais aparecem entre os mais destacados participantes de uma solução de política pública.²³ Os exemplos mais importantes de burocracias estatais estáveis e relativamente autônomas seriam as elites militares (os “novos profissionais”, como Alfred Stepan denominou os oficiais latino-americanos instruídos nos Estados Unidos em geopolítica, estratégias amplas de defesa nacional, planejamento econômico e contrainsurgência), o corpo diplomático e a burocracia responsável pela gestão financeira do Estado.²⁴

Em resumo, os neoweberianos fornecem uma explicação centrada no Estado e não centrada na sociedade como os neoclássicos, vendo o Estado como uma organização que não apenas propicia a arena para as disputas e alianças entre os grupos de interesse, mas como um agente que exerce influência sobre as intenções, métodos e agendas políticas dos grupos e classes sociais.

²¹ Ibidem, p. 8.

²² Ibidem, p. 27-8.

²³ Ibidem, p. 4.

²⁴ Ibidem, p. 10; Stepan, “The New Professionalism”, p. 47-51.

1.1.4 - O Estado como instrumento da acumulação capitalista e da hegemonia de classe

Os marxistas vêem o Estado não como ator autônomo, mas como instrumento de classe e meio para a promoção da acumulação capitalista, sua principal finalidade. Ralph Miliband desenvolve uma visão clássica (no sentido marxista) do Estado – o comitê da burguesia, como diziam Marx e Engels – como instrumento de dominação de classe. Miliband assevera ser falsa a noção de que os empresários não estariam diretamente envolvidos no governo, tanto quanto no legislativo: “eles estão envolvidos, e tanto mais diretamente à proporção que o Estado passa a ocupar-se mais com a vida econômica [...]”.²⁵

Assim, os empresários que estão no governo não defendem posições contrárias aos interesses do empresariado, mesmo porque pensam que tais políticas ferem o “interesse nacional”, ou seja, seus interesses de classe e o interesse nacional estão interligados e se confundem. Mesmo quando intervencionistas, os formuladores de políticas não pensam em substituir o sistema capitalista, mas em garantir-lhe a plena viabilidade. “Aqueles possuidores de riqueza e propriedades estiveram sempre unidos em defesa da ordem social que lhes assegura os privilégios”.²⁶

Miliband reconhece a existência de diferenças e conflitos entre as frações de classe, contudo afirma que tais divergências, mesmo quando intensas, são sempre conduzidas de forma a jamais questionar o sistema de livre empresa. “Até mesmo os intervencionistas mais determinados sempre encaram suas proposições e políticas como um meio não de desgaste – muito menos de substituição do sistema capitalista – mas de garantir seu funcionamento e estabilidade”.²⁷

Segundo Miliband, dentro de um sistema econômico que encerra em sua lógica de funcionamento a concentração da riqueza, nenhum governo pode conseguir prodígios de equidade. Mas, mesmo levando-se em consideração a oposição ferrenha das classes proprietárias a uma taxa redistributiva e o fato de que a tributação, ao longo dos anos, não afetou com profundidade as desigualdades de renda e riqueza, os governos precisam, de tempos em tempos, acrescentar ônus sobre os mais ricos, a fim de aliviar tensões sociais que poriam em risco o próprio sistema. Porém, via de regra, a ação dos governos dá-se no

²⁵ Miliband, *O Estado na Sociedade Capitalista*, p. 78.

²⁶ Ibidem, p. 65.

²⁷ Ibidem, p. 92.

sentido de favorecer os interesses mais poderosos, como frequentemente fazem ao intervir nos conflitos entre empregadores e trabalhadores.²⁸

Bob Jessop critica ambas as visões, ou seja, dos neoweberianos e de Miliband. O Estado autônomo e neutro de Skocpol e Evans, mesmo se capturado por forças anticapital, jamais atuaria livremente contra os interesses capitalistas. O Estado capitalista não é neutro, mas um “sistema de dominação política com efeitos específicos sobre a luta de classes”.²⁹

Criticando Miliband, Jessop afirma que o Estado busca o equilíbrio de forças que seja favorável aos interesses de longo prazo da classe ou frações de classe dominantes. Assim, a correlação de forças deve ser sempre considerada. O Estado teria a finalidade última de favorecer a reprodução ampliada do capital, porém a estratégia dos trabalhadores pode, em determinados contextos históricos, comprometer ou até paralisar a acumulação capitalista, pondo em risco o próprio sistema a que o Estado deveria servir. O interesse de longo prazo implica muitas vezes ceder no imediato para conquistar – ou deixar de perder ainda mais – adiante.

Adicionalmente, segundo Jessop, o Estado não é homogêneo. Nele diferentes projetos de sociedade disputam espaço e influência. A hegemonia de uma classe (ou frações de classe) frequentemente exige transigência e não deve ser confundida com dominação. O Estado seria então um sistema de dominação política, cujas formas são sempre mais ou menos adequadas a assegurar as diversas exigências da acumulação de capital, em diferentes conjunturas.³⁰

Jessop introduz o conceito de “estratégia de acumulação”: segundo ele, não se deve levar em conta apenas as relações complexas entre as diferentes frações de classe economicamente dominantes, mas também o equilíbrio de forças entre as classes dominantes e as dominadas. Uma estratégia pode ser verdadeiramente “hegemônica” somente quando é aceita pelas classes subordinadas, assim como pelas frações não-hegemônicas do bloco de poder.

Não obstante, uma combinação de concessões, marginalização e repressão pode assegurar a concordância das classes subordinadas. O fator crucial de sucesso da estratégia de acumulação repousa sobre a integração do circuito de capital e do apoio no interior da

²⁸ Ibidem, p. 101-2.

²⁹ Jessop, *State Theory*, p. 28.

³⁰ Ibidem, p. 34.

coalizão dominante.³¹ A efetividade das estratégias dependeria de sua adaptação à margem de manobra inerente às estruturas existentes e suas repercussões sobre a correlação de forças.³² O autor cita como exemplos de estratégias de acumulação em nível nacional os processos de “substituição de importações” e de “incentivo às exportações” como modelos de desenvolvimento adotados na América Latina.³³

Caberia à liderança do bloco de poder desenvolver um projeto hegemônico que possa resolver os conflitos entre os interesses particulares e o interesse geral por meio de práticas específicas, nos campos político, intelectual e moral. A estratégia incluiria mobilizar apoio, sacrificando certos interesses de curto prazo das frações de classe hegemônicas e permitindo concessões materiais às outras forças sociais que apóiam o projeto, sem comprometer o processo de acumulação.³⁴ Mas, embora o discurso político do “interesse comum” e da “vontade geral” sugira o contrário, a retórica seria ilusória. O interesse comum é sempre assimétrico, marginalizando alguns interesses e privilegiando outros.³⁵

1.2 – Os diferentes papéis do Estado no pós-crise de 1929

1.2.1 – O Estado liberal

Podemos tratar agora dos tipos básicos de Estado do ponto de vista de sua organização e atuação econômica. Uma das abordagens recentes e mais elaboradas da perspectiva liberal na análise do Estado na economia é a de Vito Tanzi. O autor, após uma ampla revisão histórica, desde o período anterior à Segunda Guerra Mundial até a globalização, avaliou em detalhe os resultados da intervenção do Estado na economia.³⁶ Para Tanzi, o grande incremento dos gastos sociais e de outras intervenções por parte do Estado provocou comportamentos do tipo *rent seeking* entre os grupos beneficiados, de tal forma que estes últimos tenderam a crer ser mais vantajoso se organizarem não para conquistar a independência econômica frente ao Estado ou aumentar sua eficiência e competitividade, conforme o caso, mas para garantir a continuidade dos privilégios que receberam, ainda que não mais justificáveis do ponto de vista social ou econômico. Além do mais, tão vigoroso avanço do Estado sobre a proteção dos mais frágeis teria inibido até mesmo o espírito de solidariedade que antes inspirava os indivíduos, eliminando a culpa pela não-contribuição para o alívio das condições adversas dos membros mais pobres de suas

³¹ Ibidem, p. 201.

³² Ibidem, p. 205.

³³ Ibidem, p. 201.

³⁴ Ibidem, p. 208.

³⁵ Ibidem, p. 342.

³⁶ Ver Tanzi, *Government versus Markets*, especialmente a revisão histórica dos capítulos 2 a 6.

comunidades, visto que a assistência aos necessitados era prestada principalmente por instituições filantrópicas até que o Estado tomasse a seu encargo tais funções.³⁷

O resultado geral do crescimento acelerado das funções do Estado em meados do século XX teria sido, para essa abordagem, a perda gradual da eficiência na alocação dos recursos, uma vez limitada a liberdade individual pelo crescente envolvimento do Estado – e consequentemente seu financiamento via arrecadação de tributos – no domínio econômico.

Tanzi considera como justificável e necessária apenas a atuação do Estado nas falhas do mercado e na regulação (não na execução) da atividade econômica, a fim de dirimir os eventuais conflitos. As demais funções, mesmo a proteção aos grupos sociais mais frágeis, como os idosos, os incapacitados, os doentes ou os desempregados, poderiam ser mais eficientemente adquiridas ou implementadas via mercado, que naturalmente desenvolveria mecanismos eficazes de inibição de eventuais abusos. Mesmo assim, Tanzi afirma que a confiança na correção administrativa de tais falhas de mercado, segundo as teorias normativas, exigiria dos *policy makers* que agissem em nome do Estado que possuísem a “sabedoria de Salomão, o conhecimento acumulado pelo Google e a honestidade dos santos”. De fato, na visão do autor, o próprio crescimento de algumas instituições financeiras, ao ponto de se tornarem “grandes demais para quebrar”, seria um sinal não de uma falha de mercado, mas de uma falha do próprio governo. O Estado teria falhado em evitar que alcançassem essa dimensão, ao faltar com a adequada regulação.³⁸

Os gastos públicos cresceram nos países industrializados de algo em torno de 10% do PIB nos anos 1870 para cerca de 40% do PIB nos últimos anos, ou a níveis ainda mais altos em vários países europeus. A maior parte desse crescimento deu-se após a Segunda Guerra Mundial, e especialmente após 1960. Tal desenvolvimento teria ajudado a criar a ilusão, segundo Tanzi, de que a expansão do papel do governo era eficiente, benéfica e promotora do bem-estar social, de modo que a maioria dos cidadãos estaria pior se tal expansão não tivesse ocorrido. Evidentemente, a arrecadação cresceu no mesmo período.³⁹

Mas tudo isso fez, sustenta Tanzi, com que os cidadãos abandonassem o saudável hábito de poupar para a velhice, e os custos extras para a parcela mais abastada da população incentivaram comportamentos de omitir rendas, via informalidade, para

³⁷ Tanzi, *Government versus Markets*, seção 1.4.

³⁸ Ibidem, seção 1.1.

³⁹ Ibidem, seção 1.2.

proteger-se do Estado. Ao mesmo tempo, a parte beneficiada da população foi incentivada a permanecer em inatividade para preservar benefícios, fingir doenças, trabalhar informalmente enquanto recebendo auxílio-desemprego. O sistema acabou minado por tantos abusos.

Tanzi ataca, ainda, o “paradoxo da redistribuição”, segundo o qual o Estado, através da taxação, redistribuiria a renda que o livre mecanismo do mercado tende a concentrar, promovendo maiores níveis de equidade. São duas as críticas que Tanzi faz a esse argumento: a primeira é que a busca da equidade não deve ser a principal causa dos governos. Se assim fosse, os países de economia planificada teriam suas políticas admiradas e imitadas, o que não é o caso. A segunda, a de que os gastos públicos direcionados à parcela mais pobre da população seriam em boa parte apropriados por camadas médias da sociedade, tais como professores, médicos, administradores públicos, etc., sob a forma de salários mais generosos. Essa ineficiência dos gastos públicos em focalizar nos beneficiários mais necessitados tem sido ignorada, sustenta Tanzi, pelos defensores do “paradoxo da redistribuição”.⁴⁰

De maneira resumida, o Estado deveria então, segundo Tanzi, evitar intervir em áreas onde o livre funcionamento do mercado procura a melhor combinação possível dos recursos a fim de maximizar os resultados (o mercado como portador da eficiência), arrecadando o mínimo necessário para a sua manutenção, executando apenas a regulação econômica e as suas funções clássicas (no sentido liberal).

1.2.2 – O Estado de Bem-Estar Social

Uma importante abordagem recente sobre o Estado de Bem-Estar Social na história econômica é a de Peter Lindert. O autor argumenta que o crescimento das funções sociais – e da arrecadação de tributos – do Estado não foi um “almoço grátis”, mas, ao contrário, foi o que permitiu que as nações de maior renda *per capita* alcançassem os elevados padrões de desenvolvimento econômico a que chegaram, quer pela formação de um forte mercado interno, quer pela criação de uma rede de proteção social e distribuição de riquezas que evitou o transbordamento do conflito distributivo. Além das funções de assistência aos pobres, doentes e incapacitados e do amparo à velhice, o autor destaca também o papel indutor do desenvolvimento representado pela universalização da educação básica custeada pelo Estado.

⁴⁰ Ibidem, seção 1.5.

Para Lindert, o que teria determinado o avanço do Estado sobre estas funções seria a conquista de “voz política” pelas massas. Uma vez ampliado o direito de voto aos pobres, aos analfabetos e às mulheres, seus clamores por uma melhor distribuição da riqueza e por proteção contra riscos sociais foram paulatinamente ganhando espaço. Os gastos decorrentes não escaparam ao controle, pois em uma democracia custos econômicos extras rapidamente tornam-se custos políticos. Quanto maior o orçamento, maior o risco político de que grupos grandes identifiquem e ataquem aqueles que defendem ou implementam más políticas.⁴¹ O autor cita o exemplo do Brasil, onde aposentadorias e pensões privilegiadas para os legisladores, servidores públicos e filhas de militares tornaram-se “ruinosamente generosas” no final dos anos 1990, exigindo sua revisão. Um congressista ou servidor público podia aposentar-se com trinta e tantos anos de idade, com pensão vitalícia pouco menor que seu último salário e podia até mesmo obter um novo emprego sem prejuízo de sua aposentadoria. Governos subsequentes cortaram parte desses privilégios, mas o sistema ainda é generoso para alguns poucos e perversamente custeado pelos contribuintes de baixa renda. Um sinal denunciador do elitismo da previdência pública no terceiro mundo, segundo o autor, é que ela não assiste aos trabalhadores rurais ou avulsos. Parte significativa do sistema é direcionada para o serviço público e os bem estabelecidos setores industriais e comerciais. A generosidade das pensões da elite seria uma razão pela qual a previdência pública atraiu parcela considerável do PIB mesmo sob governos antidemocráticos.⁴²

Lindert sustenta também que o universalismo nas políticas sociais custa menos, sendo consequentemente mais eficiente do que políticas do tipo *means testing*, ou aquelas em que os beneficiários precisam provar algum tipo de pré-condição para merecê-las. Mesmo sendo mais amplas, as políticas universais simplificam a estrutura burocrática que executa seu controle e distorcem menos o comportamento individual, sendo mais justas e mais transparentes.⁴³

O autor menciona o avanço do campo socialista no imediato pós-guerra, após a derrota da máquina de guerra nazista e o estabelecimento de uma zona de influência soviética na parte oriental da Europa, como tendo desempenhado papel decisivo no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, especialmente na Europa ocidental. Os partidos de inspiração católica e os partidos social-democratas que ascenderam ao poder na maior parte dos

⁴¹ Lindert, *Growing Public*, p. 298.

⁴² Ibidem, p. 221-2.

⁴³ Ibidem, p. 302.

países europeus após a guerra defenderam políticas redistributivas e buscaram promover a justiça social a fim de combater a ameaça comunista.⁴⁴

Lindert mostra, também, que os países europeus adeptos do bem-estar social gastam entre 25 e 35% do PIB com as pessoas menos produtivas, taxando as pessoas mais produtivas para financiar essas políticas. Essa redistribuição não prejudicaria o crescimento econômico? Com tal peso da política de assistência, não se perceberia a olho nu os efeitos negativos sobre o crescimento, mesmo admitindo-se que o PIB é o resultado de muitas forças em movimento? Se os programas assistenciais cresceram dramaticamente nos anos 1960, não observaríamos um decréscimo importante no ritmo do crescimento econômico desses países no mesmo período? De acordo com Lindert, nenhuma análise demonstra uma correlação negativa entre o crescimento dos gastos públicos “improdutivos” e o crescimento econômico. Nove décadas de experiência histórica não demonstram que transferir uma parcela maior do PIB dos contribuintes para os beneficiários de programas sociais tenha afetado as taxas de crescimento do PIB *per capita*. Tem-se aqui o “paradoxo de Robin Hood”: tomando-se todas as experiências históricas como um experimento singular, conclui-se que quanto mais rico o país, mais ele tende a transferir renda para os idosos, os doentes, os pobres e os desempregados. Nenhuma consequência negativa ao crescimento da produtividade poderia permanecer oculta por tanto tempo, segundo o autor.⁴⁵

Em resumo, Lindert sustenta que o Estado deve, em nome da paz social – e da eficiência econômica – encarregar-se da previdência e assistência social e da educação básica universais (o Estado como promotor da equidade), além de suas funções clássicas, arrecadando o necessário para tal intento.

1.3 – Conclusões

Como vimos anteriormente, o Estado tem sido visto pelos teóricos de muitas e diferentes – às vezes antagônicas – maneiras. Os autores da teoria das elites descrevem um Estado capturado completamente por uma elite que não é formada por uma classe social, mas por elementos oriundos dos círculos econômico, político e militar, que formam uma elite que possui contradições internas, mas cujos membros se levam mutuamente em conta em sua tomada de decisão. Os cidadãos comuns, aqueles que não pertencem a essa elite heterogênea, estariam completamente alijados dos processos de poder. Já a corrente

⁴⁴ Ibidem, p. 15.

⁴⁵ Ibidem, p. 16-8.

pluralista crê na democracia, atribuindo às massas um papel político importante. Para essa abordagem, não somente os líderes (a elite), ou não somente as massas, mas as massas e seus líderes em conjunto dariam forma aos governos, desenhando as políticas públicas. A classe média baixa e a classe trabalhadora teriam ascendido ao poder, segundo a abordagem pluralista, reivindicando benefícios sem contestações ao sistema capitalista – para os pluralistas o único capaz de propiciar eficiência econômica em ambiente de liberdades políticas. Concluindo nosso resumo sobre as abordagens neoclássicas, vimos que são centradas na sociedade, não atribuem qualquer papel ao Estado. O relevante é o governo. São baseadas na teoria da escolha racional, onde os atores sociais ou grupos de interesse buscam maximizar seus interesses. Mesmo a sofisticada abordagem de Olson não se propõe a ir além da atuação dos grupos de interesse no interior da sociedade e do governo. Olson não discute a natureza e o papel do Estado.

A abordagem neoweberiana avança no sentido de conceber uma autonomia relativa do Estado. O Estado, e não a sociedade, passa a ser o centro do debate. Burocracias estáveis e mais ou menos autônomas limitariam a agenda dos grupos de interesse, contribuindo para moldar as políticas públicas. Contudo, seu Estado de “tipo ideal” é uma possibilidade, não um fato estabelecido. Mesmo em sua versão mais amena, de um Estado inserido (*embedded*) no social, o Estado autônomo e neutro dos neoweberianos dependeria da agência de uma burocracia estável e infensa às pressões dos grupos sociais que buscam capturá-lo.

A abordagem marxista é baseada nas classes sociais, formadas a partir da propriedade ou não dos meios de produção e da consequente apropriação privada do produto do trabalho social. Jessop, assim como outros autores marxistas, rejeita a neutralidade das instituições.⁴⁶ O Estado não é neutro, mas um instrumento do poder da classe dominante – os detentores dos meios de produção – que possui a finalidade principal de favorecer os mecanismos de reprodução ampliada do capital. O Estado capitalista, mesmo que o governo seja conquistado por forças anticapital, jamais atuaria de forma a contrariar os interesses de longo prazo da classe dominante.

Nesta dissertação considera-se mais adequada a visão de Jessop como marco teórico principal para compreender o conturbado período em estudo, onde o conflito distributivo, amortecido no período de crescimento acelerado do Plano de Metas, emergiu

⁴⁶ Jessop, *State Theory*, p. 144-5.

vigorosamente no período Jânio Quadros-João Goulart, sendo depois sufocado pelo golpe civil-militar de 1964.

Como veremos adiante, chamados a contribuir com o Estado desenvolvimentista que tanto os beneficiara com suas políticas econômicas, os empresários resistiram duramente. Os problemas fiscais foram deixados em aberto para o governo seguinte. Jânio Quadros, eleito por uma coalizão conservadora, assumiu o governo iniciando uma política de estabilização, sem a desconfiança das classes dominantes. Porém sua renúncia intempestiva traiu as esperanças das camadas médias e altas da sociedade, pondo no governo seu vice-presidente, João Goulart, por elas identificado como esquerdista. Embora o governo Goulart não contestasse o sistema capitalista (mesmo contando com o apoio dos comunistas), sua plataforma de reformas – as Reformas de Base – era identificada como radical pelas classes dominantes, tanto interna quanto externamente. De nada adiantou a Goulart confiar, em alguns períodos, a administração das finanças públicas a banqueiros e técnicos tidos como confiáveis pelos conservadores. A resistência da coalizão conservadora só fez recrudescer, até paralisar a ação do governo. O conflito distributivo aberto – ou, na visão marxista, a luta de classes – passou a ameaçar seriamente a reprodução do capital.

Foi nesse contexto que a alta hierarquia militar aliou-se às classes dominantes e aos interesses externos – especialmente o governo e o empresariado dos Estados Unidos – com o apoio das classes médias conservadoras e de setores da Igreja Católica, para expelir do aparelho de Estado as forças sociais e políticas contrárias aos seus interesses.

Da mesma forma, será observado que embora tenha havido uma grande expansão da tributação e dos gastos públicos após o golpe civil-militar de 1964, tal fato não conduziu o país a um Estado de Bem-Estar Social, como preveria Lindert. A ausência de voz política das massas, sufocadas pela coerção armada, favoreceu os interesses da coalizão vencedora na ruptura política de abril de 1964. Os custos da estabilização econômica foram lançados sobre os trabalhadores, via política salarial restritiva – retirando-lhes em poucos anos tudo o que haviam conquistado em termos salariais no período anterior – e aumento da tributação indireta, como veremos no capítulo 3 adiante.

Embora a arrecadação fiscal do Estado brasileiro tenha dobrado durante os primeiros governos militares, o fosso social que já era uma marcante característica da sociedade brasileira – herdada do escravagismo – aprofundou-se ainda mais. Os gastos públicos

acompanharam esse vigoroso movimento de alta, e mesmo os gastos sociais subiram, como veremos adiante. Contudo, como já observara Lindert, as aposentadorias e pensões da elite absorveram boa parte desses recursos.⁴⁷

Assim, a ausência de liberdades democráticas e a retirada dos instrumentos de pressão dos trabalhadores podem ter contribuído decisivamente para que a economia brasileira após o golpe civil-militar de 1964 desenvolvesse um modelo de alta tributação e altos gastos públicos sem, contudo, promover políticas públicas de alívio às condições de indigência da grande maioria de sua população.

⁴⁷ Lindert, *Growing Public*, p. 221-2.

CAPÍTULO 2 – A situação econômica e política do Brasil: 1958-1968

Neste capítulo, será analisada a situação política e econômica em que vivia o país, a partir dos anos finais da administração Juscelino Kubitschek, com inflação crescente e iminente crise cambial, passando pelas tentativas de estabilização dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, até o golpe civil-militar de 1964 e as mudanças promovidas durante o governo Castello Branco. A intenção aqui é compreender o cenário político, institucional, social e econômico em que se encontrava o país naquela década de crise e que tinha reflexos diretos sobre a estrutura das receitas e despesas do Estado. O contexto fiscal, que se deteriorava desde o fim dos anos 1950, exigia uma ampla e urgente reforma tributária, capaz de munir o Estado dos recursos necessários para fazer frente à crescente demanda social por investimentos públicos. O mecanismo inflacionário utilizado pelo Plano de Metas para financiar os dispêndios da União se esgotava rapidamente e o balanço de pagamentos ameaçava entrar em colapso.

A economia brasileira necessitava então mais do que nunca reforçar o caixa do Estado para tentar manter os elevados níveis de crescimento que ostentara na segunda metade dos anos 1950. Mas o conflito distributivo, amortecido durante os “anos dourados” do Plano de Metas, recrudesceu durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, dificultando – ou mesmo impossibilitando – qualquer tentativa de repartir novos encargos tributários entre os grupos sociais. Ao mesmo tempo, a demanda por gastos públicos – quer para a construção de infraestrutura (por parte do empresariado) ou para a proteção contra riscos sociais e melhores salários (por parte dos trabalhadores) – pressionava crescentemente o orçamento público. O conflito distributivo tornou-se agudo a partir de 1962, paralisando o governo e aprofundando a crise.

O golpe civil-militar de 1964 rompeu o impasse. Através da coerção, eliminou a resistência dos trabalhadores e suas instituições representativas, permitindo a realização de uma reforma tributária ampla, que devolveu ao Estado o equilíbrio orçamentário e a capacidade de investimento. Contudo, a carga tributária – uma vez sufocada a voz política da maior parte da população – recaiu mais pesadamente sobre as classes de menor renda, e o aumento dos gastos públicos foi majoritariamente apropriado por uma elite do funcionalismo público, pelo ensino universitário e por setores industriais e comerciais privilegiados pelo regime militar, como veremos mais detalhadamente nos capítulos 3, 4 e 5 a seguir.

O capítulo está dividido em quatro seções: a primeira delas analisa os antecedentes do período desta pesquisa: os anos finais do governo Juscelino Kubitschek. A segunda trata dos governos Jânio Quadros e João Goulart e suas tentativas de estabilização em ambiente político abertamente conflagrado. A terceira analisa o período inicial do regime estabelecido em 1964, com a consolidação da ditadura militar, até o início do “milagre econômico”. A quarta seção apresenta conclusões parciais, referentes ao capítulo.

2.1 – A economia brasileira no final do governo Kubitschek: 1958-1960

O ano de 1960, último ano da administração Juscelino Kubitschek, foi marcado pela disputa eleitoral em meio às tensões causadas pelo arrefecimento do elevado crescimento econômico observado nos anos anteriores. Até 1957, o crescimento acelerado ajudou a acomodar os conflitos latentes. Mas a fadiga do modelo, reduzindo o crescimento e acelerando a inflação, trouxe à tona os velhos conflitos que haviam sacudido o país na primeira metade dos anos 1950. A desaceleração do crescimento econômico acabou por causar a crise política que abalou o país a partir de 1962.¹

Diante da aceleração inflacionária, o ministro da Fazenda, Lucas Lopes, apresentou em 1958 ao Congresso Nacional o Programa de Estabilização Monetária (PEM), uma tentativa de conciliar objetivos tão díspares – por vezes antagônicos – como a manutenção do crescimento econômico e a estabilidade de preços. O PEM, buscando controlar a expansão monetária e creditícia, bem como disciplinar os aumentos de salários, provocou intensos debates no Congresso e a desconfiança tanto de empresários quanto de trabalhadores. Ademais, o grande sucesso popular do Plano de Metas condicionou fortemente o debate, dificultando um exame mais técnico das medidas propostas.²

Adicionalmente, o balanço de pagamentos também se deteriorava. Cinco produtos primários eram responsáveis por cerca de 80% das exportações brasileiras em 1960. O café, sozinho, representou mais da metade das receitas de exportação brasileiras em 1961.³ Houve redução do preço e do *quantum* exportado de café, devido à queda da demanda dos Estados Unidos (maior importador de café do Brasil à época), à apreciação do cruzeiro, às incertezas do ano eleitoral e à política de defesa de preços do café, que trouxe novos concorrentes para o mercado internacional. A África francesa contava ainda com um subsídio colonial que lhe aumentava a competitividade. O déficit em transações correntes

¹ Orenstein e Sochaczewski, “Democracia com Desenvolvimento”, p. 181.

² Ibidem, p. 191-3.

³ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 48.

agravou-se em 23%, passando de US\$ 373 milhões em 1959 para US\$ 459 milhões em 1960, refletindo também um aumento na remessa de lucros.⁴ A política cambial, condicionada por um lado pelo subsídio à importação de produtos essenciais (trigo, petróleo e derivados e papel de imprensa) e de bens de capital, e de outro pela redução progressiva da capacidade de importar, vital ao sucesso do Plano de Metas, gerava bastante ineficiência. Ao final do governo Kubitschek havia oito taxas de câmbio diferentes, para importações (quatro), exportações (três) e para o mercado livre. A alocação de divisas era feita através de leilões de Promessas de Venda de Câmbio (PVCs).

A situação fiscal também era fonte de desconforto. A grande demanda por investimentos públicos durante o Plano de Metas, assim como a construção da nova capital federal, elevou o déficit orçamentário. A arrecadação cresceu no período 1957-1960, devido à criação do imposto único sobre energia elétrica, por adicionais ao imposto de renda para finalidades específicas (como o financiamento do capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE) e empréstimos compulsórios, mas o incremento não era suficiente sequer para financiar o aumento dos gastos de custeio. As despesas de pessoal cresceram a uma média anual de 8,1% no período 1958-1960.⁵

A possibilidade de financiamento do déficit fiscal via endividamento público não estava disponível. A Lei da Usura, então em vigor e muito difícil de ser revogada ou alterada, dada a resistência do empresariado dos ramos não-financeiros e a sua grande aprovação popular, fixava os juros em um máximo de 12% ao ano, o que no período implicava juros reais negativos, em virtude da inflação elevada. Não havia interesse em adquirir títulos com tal restrição à remuneração, o que impedia o desenvolvimento de um mercado de capitais.

Evitar conflitos com os grupos mais influentes da sociedade; evitar aumentar os impostos indiretos – já a principal fonte de receita – para não penalizar os assalariados; mais a restrição imposta pela Lei da Usura formavam uma equação de delicado equilíbrio e difícil solução. A alternativa que buscava contornar os conflitos era o financiamento inflacionário, ou seja, emitir moeda para honrar os compromissos.⁶ Assim sendo, a inflação fazia parte da lógica intrínseca do Plano de Metas.

⁴ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 40-2.

⁵ Orenstein e Sochaczewski, “Democracia com Desenvolvimento”, p. 183.

⁶ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 61-2.

Para agravar ainda mais a situação, o governo Kubitschek não logrou obter o empréstimo externo de US\$ 300 milhões que pretendia, por falta do aval do Fundo Monetário Internacional (FMI) exigido pelos credores. O FMI rejeitou a proposta de Lucas Lopes, que considerou ambígua e excessivamente gradualista. O ministro sucumbiu às pressões e ao fracasso do PEM, deixando o cargo. Em sua queda, levou consigo o Superintendente do BNDE, Roberto Campos, que havia colaborado na formulação do PEM. Foram substituídos por Sebastião Paes de Almeida, até então presidente do Banco do Brasil, e pelo militar Lúcio Meira, respectivamente. O governo Kubitschek não cedeu ao FMI, que desejava um choque para a redução rápida das pressões inflacionárias, e rompeu as negociações. Os problemas, adiados, tendiam a agravar-se. Mário Mesquita apresenta um duro diagnóstico do período. “O Plano de Metas diversificou e solidificou a indústria, eliminando estrangulamentos. Mas o mecanismo de financiamento inflacionário, a incapacidade de aumentar as receitas fiscais e o câmbio irrealista estrangularam o processo de crescimento nos últimos anos do governo JK”.⁷

Assim estava o cenário no qual se desenrolaram a campanha eleitoral e as eleições de 1960.

2.2 – A economia brasileira no período Quadros-Goulart: 1961-1964

Os candidatos mais fortes às eleições de 1960 eram, pela aliança PSD-PTB, Henrique Lott e João Goulart; e pela aliança PTN-UDN, Jânio Quadros e Milton Campos.⁸

A situação econômica difícil, como vimos acima, aliada por um lado à falta de desempenho político de Henrique Lott, e por outro à retórica eficiente e habilidade política de Jânio Quadros, fizeram a balança pender para o lado conservador. Jânio Quadros, com seu discurso moralista e anticorrupção (a “vassoura que varreria a bandalheira”), e sua imagem de pobreza pessoal e simplicidade (o “tostão contra o milhão”, bordão que adotara quando de sua campanha à prefeitura de São Paulo), seduziu a classe média e atraiu, com sua crescente popularidade, a UDN, sucessivamente derrotada nas urnas, para um projeto eleitoral e não golpista. A UDN forneceu estrutura nacional em troca de acesso ao poder, e também porque lhe agradava o apelo ao moralismo e a adoção de uma política econômica

⁷ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 45.

⁸ Partido Social Democrático – PSD, partido político centrista cuja maior liderança era o presidente Juscelino Kubitschek; Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, partido político de forte influência no meio sindical, fundado por Getúlio Vargas; Partido Trabalhista Nacional – PTN, pequeno partido que ajudou a projetar Jânio Quadros; e União Democrática Nacional – UDN, partido político de corte conservador cujas maiores lideranças eram os governadores Carlos Lacerda (Guanabara) e Magalhães Pinto (Minas Gerais).

liberal.⁹ Ortodoxia fiscal e monetária, realismo cambial e tarifário e uma política salarial sóbria eram a base da proposta conservadora que agradava à classe média e ao empresariado. Ademais, os comitês Jan-Jan e a aproximação com Cuba renderam a Quadros espaço à esquerda.¹⁰ Jânio Quadros elegeu-se com consagrada votação – 48% dos votos. Para a vice-presidência, Goulart derrotou Milton Campos por estreita margem. A chapa híbrida triunfou, mas já pôs no radar das preocupações conservadoras a questão sucessória.

2.2.1 – O governo Jânio Quadros

O governo Jânio Quadros iniciou-se em 31 de janeiro de 1961. O cargo de ministro da Fazenda foi entregue ao banqueiro baiano, ex-presidente do Banco do Brasil, Clemente Mariani. A direção da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi confiada ao economista Octávio Gouvêa de Bulhões, que havia colaborado na tentativa de estabilização do governo Café Filho (era um discípulo do então ministro da Fazenda Eugênio Gudin).

O colapso cambial se avizinhava. Em 1961, o governo vendeu em leilão quase US\$ 1 bilhão em divisas sem a disponibilidade de reservas. A crise de 1960 encurtara severamente o perfil da dívida, exigindo o pagamento de quase US\$ 500 milhões em 1961. Assim, o país deveria desembolsar praticamente US\$ 1,5 bilhão em 1961, o dobro da receita prevista de divisas.¹¹ Em março, a SUMOC publicou a Instrução nº 204, que desvalorizou o câmbio nominal em 100% – de Cr\$ 100 para Cr\$ 200 por US\$ 1 – para as importações preferenciais, reduziu o “confisco cambial”, de que tanto se queixavam os exportadores, e promoveu uma aproximação gradual entre as categorias cambiais, com a finalidade de unificá-las em médio prazo.¹² O mérito foi reduzir de sete (excetuando-se o mercado livre) para quatro as categorias de câmbio, destacando-se a passagem de várias categorias para o câmbio livre – sem subsídios – e a redução do confisco cambial, que ao final de 1961 já se restringia ao café e ao cacau. O mercado livre abrigou 46% das operações no primeiro trimestre de 1961, com 52% no mercado oficial e 2% no mercado

⁹ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 54.

¹⁰ O PTN e o PTB incentivaram, reservadamente, o voto na chapa híbrida Jânio Quadros-João Goulart, ou Jânio-Jango, daí o Jan-Jan. A Constituição de 1946 exigia votações separadas para os cargos de presidente e de vice-presidente da República.

¹¹ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 60-1.

¹² O mecanismo utilizado pelo governo para converter em moeda nacional as divisas dos exportadores envolvia a retenção de parte da receita obtida. O café e o cacau, responsáveis por cerca de duas terças partes da receita de exportações brasileira ao final dos anos 1950, eram os principais penalizados. Essa receita servia para cobrir os custos do subsídio dado às importações consideradas essenciais e para financiar as políticas de defesa de preços desses próprios produtos. Ver Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 81-2.

especial. No quarto trimestre, 85% das transações já ocorriam no mercado livre, 12% no mercado oficial e 3% no mercado especial.¹³

O câmbio livre o era apenas nominalmente. Os bancos comerciais eram fortemente restringidos em suas operações cambiais, visto que a Instrução nº 204 obrigava-os a vender ao Banco do Brasil suas divisas sempre que sua posição vendida superasse US\$ 25 mil semanais. Assim, o Banco do Brasil – portanto, o governo – funcionava como *price maker* no mercado de câmbio.¹⁴ A avaliação de Mário Mesquita a propósito da Instrução nº 204 não é favorável: “o ‘corajoso’ ajuste cambial promovido a partir da Instrução nº 204 restringiu-se, portanto, à eliminação do subsídio atribuído às importações de petróleo, trigo e derivados”.¹⁵ Mas o fato é que passos importantes na direção da unificação cambial e da eliminação de subsídios – que na avaliação do governo eram fontes de déficit fiscal e, portanto, de inflação – foram dados. O próprio Mário Mesquita registra que o valor exportado cresceu 10,6% como resultado dessas medidas, enquanto as importações se mantiveram estáveis frente a 1960.¹⁶ Contudo, esse crescimento estava muito longe de ser suficiente para afastar o risco de um colapso cambial. Sem a renegociação da dívida externa, alongando seu perfil, e a obtenção de novos recursos, essa meta não seria factível.

A administração John Kennedy via com bons olhos a ascensão de Jânio Quadros, a quem enxergava como uma alternativa democrática a Fidel Castro. Assim, a tarefa do ministro Clemente Mariani, que viajou aos Estados Unidos a fim de obter recursos e apoio do governo Kennedy, foi facilitada. A bem-sucedida missão Mariani retornou de Washington, cabendo ao ministro anunciar, em 17 de maio de 1961, a captação de pouco mais de US\$ 1 bilhão, entre novos empréstimos e renegociações, obtidos em órgãos oficiais, bancos privados e credores não-financeiros – especialmente companhias de petróleo – contando para tanto com o decisivo apoio do governo dos Estados Unidos.¹⁷ Na Europa, outra missão brasileira, chefiada pelo economista Roberto Campos – também um discípulo de Eugênio Gudin¹⁸ – obteve resultados mais modestos, embora relevantes: US\$ 224 milhões.¹⁹ A liberação dos recursos – quer provenientes dos Estados Unidos ou da Europa – não foi, contudo, imediata, mas gradual. O cronograma se estenderia até 1963. Essas providências conseguiram evitar o iminente colapso cambial que ameaçava o país.

¹³ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 75.

¹⁴ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 84.

¹⁵ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 74.

¹⁶ *Ibidem*, p. 76.

¹⁷ *Ibidem*, p. 91.

¹⁸ Para mais detalhes, ver Campos, *A Lanterna na Popa*, capítulo 8.

¹⁹ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 92.

Entretanto, do ponto de vista fiscal e monetário, o governo não obteve o mesmo sucesso. Ao abrir mão da receita do saldo de ágios propiciada pelos leilões cambiais, o governo teve que fazer com que os importadores depositassem a quantia solicitada em letras de 150 dias de maturação (a Instrução nº 204 previa inicialmente um prazo de 120 dias), com juros de 6% ao ano (portanto, com rentabilidade negativa) e que somente poderiam ser convertidos imediatamente no mercado secundário, com deságio.²⁰ O esforço fiscal que constava do plano de estabilização cobria apenas cerca de metade do déficit potencial de caixa, previsto pelo ministro Mariani em Cr\$ 237 bilhões para 1961, exigindo o financiamento do restante via emissão monetária. Esta última representou uma expansão de quase 70% do meio circulante, dificultando a estabilização.²¹ A inflação não cedeu, ao contrário. Estava claro que o governo havia subestimado os efeitos inflacionários da mudança cambial.

Nesse contexto ainda conturbado, com os ajustes promovidos pelo governo Jânio Quadros produzindo resultados contraditórios, o inesperado acontecimento da renúncia do presidente jogou por terra todos os esforços, comprometendo até mesmo o que já havia sido conquistado: boa parte dos recursos externos prometidos não havia ainda chegado ao país. Naquele momento, diante de tamanha incerteza, os banqueiros fizeram o que sempre fazem em ocasiões como essa: retraíram-se e esperaram os acontecimentos.

Em carta ao Congresso Nacional em 25 de agosto de 1961, Jânio Quadros apresentou sua renúncia ao cargo, sem uma razão plausível (“forças terríveis se levantaram contra mim”). Precipitou-se uma grave crise política sobre o país. A tentativa de estabilização de Quadros foi definitivamente sepultada junto com seu mandato.

A renúncia de Jânio Quadros levantou uma intensa oposição contra a posse de João Goulart. O vice-presidente, retornando da China, não entrou diretamente no Brasil, crendo ser mais prudente aguardar o desenrolar da crise em segurança no Uruguai. De 25 de agosto até 7 de setembro, o presidente interino da República, o presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzilli – que manteve no cargo o ministro Clemente Mariani – promoveu forte expansão monetária para combater uma crise de liquidez, que forçou a adoção de feriados bancários. Aparentemente, diante da incerteza, muitos procuraram reter suas reservas em espécie, sacando-as aos bancos.²²

²⁰ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 83.

²¹ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 64.

²² *Ibidem*, p. 114.

2.2.2 – O interregno parlamentarista

Goulart retornou ao país em 7 de setembro, tomando posse numa Presidência da República esvaziada (embora não completamente) de poderes, sob um regime parlamentarista.²³ O primeiro gabinete parlamentar foi chefiado pelo deputado mineiro, ex-ministro de Vargas, Tancredo Neves, do PSD. Goulart esforçou-se por nomear um gabinete moderado, a fim de não agravar as resistências. O Ministério da Fazenda foi confiado a um banqueiro, que tinha a missão de reconquistar a confiança da administração John Kennedy: Walther Moreira Salles.²⁴

Mas a emenda parlamentarista, refletindo o impasse entre as forças em contenda, continha várias ambiguidades. O presidente conservava o poder de nomear e podia propor gabinetes ao Parlamento. Em suma, Goulart não era um presidente apenas decorativo, uma “rainha da Inglaterra”, como ele mesmo temeu que lhe impusessem. Uma longa disputa entre João Goulart e seus apoiadores e as forças conservadoras – que haviam cooptado o PSD, histórico aliado do PTB de Goulart – com maioria no Parlamento, foi iniciada. A emenda parlamentarista previa um plebiscito ao final do mandato de Goulart, em 1965, para manter ou revogar o parlamentarismo. Naturalmente, desde o primeiro dia Goulart lutou para restabelecer seus poderes. Boa parte da fricção política entre os dois lados consistia na luta para tentar antecipar o plebiscito, como queria Goulart, ou esvaziá-lo, como queria o gabinete.²⁵

O ministro Moreira Salles anunciou ainda em setembro de 1961 o Plano de Emergência. Sem detalhamentos, o plano previa a adoção de medidas ortodoxas de controle da inflação, como limitação ao crescimento do crédito e redução do déficit público pelo aumento das receitas e contenção das despesas.²⁶ O câmbio recebeu tratamento ambíguo: apesar de o Plano mencionar a intenção de aprofundar a unificação cambial iniciada pela Instrução nº 204, em outubro a SUMOC editou a Instrução nº 219, separando o mercado livre em “comercial” e “financeiro”. Entre janeiro e abril de 1962 o câmbio chamado livre esteve “congelado” em Cr\$ 310 por dólar, apesar de a inflação atingir 7% no período. O câmbio foi se tornando aos poucos irreal, ao ponto de os bancos comerciais operarem com a cobrança de ágio, o chamado “boneco”. Embora ilegal, as autoridades o

²³ Skidmore, *Brasil: de Getúlio a Castelo*, p. 254-5; Affonso, *Raízes do Golpe*, p. 47; Bandeira, *O Governo João Goulart*, p. 147-8.

²⁴ Skidmore, *Brasil: de Getúlio a Castelo*, p. 259-60.

²⁵ *Ibidem*, p. 258.

²⁶ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 199-200.

toleravam por conferir a flexibilidade necessária ao mercado de câmbio e não penalizar os exportadores.²⁷

Em novembro de 1961, o gabinete apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma tributária. Propunha-se reduzir o déficit público potencial, via aumento da arrecadação, em Cr\$ 70 bilhões. Na mesma proposta, incentivava-se a reaplicação dos lucros das empresas, taxando-se a distribuição de lucros e a remessa de dividendos e *royalties*. O plano propôs aumentos nas alíquotas do imposto de renda, imposto do selo, imposto único sobre energia elétrica e do imposto sobre o consumo, este último em franca contradição com a intenção expressa na reforma de conter a regressividade. O imposto de renda incidiria mais pesadamente sobre as empresas que priorizassem a distribuição sobre o reinvestimento dos lucros, bem como sobre as ações ao portador cujo detentor optasse por manter o anonimato. A reação do empresariado foi imediata, protestando e organizando *lobbies* para atuar sobre os parlamentares. Do mesmo modo, o movimento sindical também contribuiu para a interdição do debate.²⁸ Diante de tão intensas pressões sociais, o governo foi derrotado no Congresso Nacional. A esperada reforma mais uma vez não saiu do papel.

Para agravar a situação, a Câmara dos Deputados aprovou, em 29 de novembro de 1961, a lei de remessa de lucros, batizada Lei Celso Brant, em homenagem ao deputado mineiro que a propusera. A lei impunha severas restrições à mobilidade do capital estrangeiro, limitando a 10% do capital social original a parcela máxima dos lucros a ser remetida às matrizes, impedindo ainda a contabilização dos reinvestimentos no ativo das empresas. A lei contribuiu para irritar o governo John Kennedy, que passou a atuar nos bastidores para alterá-la no Senado.²⁹ O próprio empresariado nacional teve expostas suas divisões internas nesse episódio: a lei foi aprovada com o apoio explícito do “grupo nacionalista” da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Esse grupo, liderado por Fernando Gasparian, aproximava-se de Goulart enquanto a direção da FIESP caminhava para a oposição.³⁰ A queda do nível de investimentos externos no país – que já se agravava desde a renúncia de Quadros – acentuou-se a partir de então, deteriorando ainda mais a já delicada situação do balanço de pagamentos.

²⁷ Ibidem, p. 200; Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 131.

²⁸ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 213-6.

²⁹ Ibidem, p. 216-7.

³⁰ Leopoldi, *A Política de Interesses*, p. 275-6.

Nesse contexto, abandonado o Plano de Emergência, o ministro Moreira Salles apresentou, em março de 1962, o Plano de Economia. Diante da recusa do Congresso em permitir o aumento da arrecadação, restou ao governo propor cortes de despesas e o adiamento para os exercícios seguintes de outros dispêndios. Era vital para o governo que os acordos internacionais obtidos pela missão Mariani, em abril/maio de 1961 – ainda no governo Jânio Quadros – fossem cumpridos. Contudo, era necessário o aval do FMI para a liberação dos recursos, e para conceder o desejado aval o Fundo exigiu que uma política anti-inflacionária convincente fosse executada. Tudo se fez a fim de conseguir a aprovação do FMI, até mesmo admitir a estreita participação de técnicos da embaixada dos Estados Unidos na elaboração do Plano. Mas conciliar os interesses dos credores externos com os das forças sociais internas era tarefa delicada. Enquanto o FMI exigia rigor nos cortes orçamentários, o empresariado argumentava que investimentos básicos seriam afetados, reivindicando um maior gradualismo.³¹ O Plano de Economia propunha ainda um aumento de 40% para os salários do funcionalismo público, a fim de não agravar a situação fiscal. Mas o Congresso Nacional, sob intensa pressão do movimento sindical, aprovou um aumento maior, sobrecarregando o orçamento.

Adicionalmente, o Acordo Internacional do Café, firmado em 1962, resultou em imposição de quotas à exportação brasileira. A redução acordada para o *quantum* de café brasileiro a ser exportado foi de 30%.³² Dado o significativo peso do café nas receitas brasileiras de divisas foi mais um duro golpe na situação externa, cada vez mais próxima de um colapso.

O gabinete resolveu ainda determinar a extinção gradual das letras de importação emitidas pelo Banco do Brasil negociáveis no mercado secundário, que haviam gerado especulação e descontrole monetário no governo Quadros. Esta fonte se extinguiria em meados de 1963, e causaria problemas ao governo Goulart. Criou em seu lugar a Instrução nº 226 da SUMOC, que impôs a retenção de 70% das divisas dos importadores em depósitos no Banco do Brasil, resgatáveis em seis meses e com juros de 6% ao ano, não negociáveis no mercado secundário.³³ Tal medida justificava-se pela situação externa, mas por representar uma elevação de custos provocou reações negativas do empresariado.

³¹ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 226-9.

³² Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 142.

³³ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 238-9.

Por fim, a questão da defasagem dos preços dos serviços públicos de transportes e comunicações, fortemente subsidiados, precisava ser tratada a fim de reduzir as pressões sobre o orçamento fiscal. Mas a solução do problema estava muito longe de ser tranquila. Para evitar a escalada de preços, que seria agravada pelo “choque” tarifário, o gabinete decidiu-se por controlar os preços dos gêneros de primeira necessidade. As reações foram imediatas. Os produtores de leite da Guanabara organizaram um *lock out*, que só terminou quando os preços foram enfim reajustados. Produtores rurais e comerciantes, em todo o país, especularam com estoques provocando escassez de produtos e alta de preços. No auge da crise, o presidente da Comissão Federal de Abastecimento (COFAP) renunciou. Seu sucessor promoveu uma onda de demissões na COFAP, alegando que os técnicos estavam comprometidos com especuladores. As pressões tumultuaram e paralisaram o governo, que acabou cedendo. Nem controle de preços, nem realismo tarifário. O resultado da refrega foi desastroso para o gabinete Tancredo Neves.³⁴

Em 31 de maio de 1962, o Senado impediu a isenção de desincompatibilização para os membros do Conselho de Ministros. Os ministros deputados ou senadores teriam de renunciar aos cargos ministeriais até 90 dias antes das eleições parlamentares previstas para outubro, se desejassem renovar seus mandatos. Na prática, a norma ajudou a dissolver o gabinete do primeiro-ministro Tancredo Neves, que logo avisou que renunciaria. De fato, o gabinete renunciou em 26 de junho. Depois de tensas negociações entre o Parlamento e Goulart, recusas de indicações do presidente e a renúncia de um indicado, somente em 9 de julho alcançou-se um consenso: Brochado da Rocha liderou o novo gabinete.

A conclusão de Felipe Loureiro sobre o papel de João Goulart na dissolução do gabinete Tancredo Neves é discutível. Embora reconheça a legitimidade de Goulart ao postular seu direito constitucional de governar na plenitude de seus poderes, o autor utiliza termos como “sabotagem”, ao referir-se à relação de Goulart com o gabinete Tancredo Neves, “manobras e intimidações” para referir-se ao relacionamento de Goulart com o parlamento, inclusive mencionando nomeações de comandantes militares legalistas, no que se convencionou chamar de seu “dispositivo militar.” Por fim, Loureiro afirma que as manobras de Goulart contra o parlamentarismo teriam azedado sua relação com o empresariado.³⁵

³⁴ Ibidem, p. 241.

³⁵ Ibidem, p. 246; 258-9; 318.

João Goulart, desde que assumiu o Ministério do Trabalho em 1953, em substituição ao ministro Segadas Vianna, sofreu obstinada oposição não só de grupos de comandantes militares, mas do empresariado, especialmente contrariado após a proposta de Goulart de aumentar o salário mínimo em 100%. As pressões foram tão intensas que terminaram por derrubá-lo do Ministério, sob acusações de tentar impor uma “república sindicalista” ao país. Ou de ser comunista, embora se soubesse que Goulart – rico estancieiro gaúcho – jamais o fora.

Mesmo depois de afastado do Ministério do Trabalho, e até mesmo após o suicídio de Getúlio Vargas, João Goulart sofreu ataques, como no episódio da “Carta Brandi”.³⁶ Ademais, se foram as manobras de Goulart para desestabilizar os gabinetes parlamentares que o indispueram com os empresários, de onde teria vindo a sistemática oposição à sua posse em 1961, que quase levou o país à guerra civil? Maria Antonieta Leopoldi nos fornece um indício:

*“Militares da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Estado Maior das Forças Armadas passam a dialogar com os industriais da FIESP, tal como os intelectuais conservadores. Esse realinhamento dos industriais da FIESP com outras entidades empresariais se reforça a partir dos desdobramentos da revolução cubana e da chegada de João Goulart à presidência, em 1961. Nascia a aliança antipopulista que deflagraria o golpe de 1964”.*³⁷

Por fim, a campanha de Goulart era essencialmente para antecipar o plebiscito sobre a manutenção ou não do parlamentarismo, previsto no Ato Adicional para 1965.

Empossado a 9 de julho de 1962, o gabinete Brochado da Rocha manteve o ministro Moreira Salles no cargo. A Lei de Remessa de Lucros foi finalmente aprovada no Senado, sendo promulgada em agosto de 1962. Embora atenuada em relação à proposta aprovada na Câmara dos Deputados, contrariou fortemente o governo John Kennedy.

³⁶ Carlos Lacerda, governador da Guanabara e proprietário do jornal *A Tribuna da Imprensa*, divulgou uma carta, atribuída ao deputado argentino Antonio Brandi, na qual combinava com Goulart um “Plano de Coordenação Sindical”, a formação de “brigadas operárias” e o contrabando de armas pela fronteira, com a finalidade de promover golpes de Estado nos dois países, estabelecendo “repúblicas sindicais”. Um inquérito militar no Brasil concluiu que a carta era “incontestavelmente falsa”, e forjada por falsários argentinos. Lacerda não se deu por vencido: se a carta era falsa, era perfeitamente crível. E divulgou outros documentos fornecidos pela imprensa argentina, atribuindo a Goulart fraudes na venda de madeira na Argentina para levantar fundos eleitorais para Vargas. O governo argentino negou. Para mais detalhes, ver Bandeira, *O Governo João Goulart*, p. 136-8.

³⁷ Leopoldi, *A Política de Interesses*, p. 272-3.

A situação econômica deteriorava-se a olhos vistos. O gabinete, fraco e envolvido por um lado pela agudização da luta entre João Goulart e os conservadores para antecipar o plebiscito; e por outro pela intensificação do conflito distributivo, com pressões das entidades representativas dos empresários e greves acontecendo por todo o país – inclusive a ameaça de greve geral como instrumento de pressão política e não por reivindicações econômicas – ficou paralisado. Já em setembro, o ministro Moreira Salles, impedido de atuar, renunciou ao cargo. Sua saída precipitou a queda do próprio gabinete, que durou pouco mais de dois meses e perdeu o controle da expansão monetária e do déficit público.³⁸ Goulart aproximava-se de vencer a disputa com o parlamento pela antecipação do plebiscito.

Assumiu o governo o gabinete Hermes Lima, já com a clara missão de preparar o terreno para o retorno do presidencialismo. O Ministério da Fazenda passou a ser dirigido pelo banqueiro Miguel Calmon. O governo criou o Ministério Extraordinário do Planejamento, nomeando para dirigi-lo o economista paraibano Celso Furtado, conhecido por sua atuação na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas. Sua difícil missão era construir um plano econômico para o período final do governo Goulart. O produto de seu trabalho ficou conhecido como Plano Trienal, por abranger metas para os três anos restantes de mandato de Goulart. Mário Mesquita assim diagnostica o período parlamentarista:

*“[...] a inflação saltou, em termos de taxas anuais do patamar de 55% em julho de 1961, para cerca de 75% em dezembro de 1962, e o balanço de pagamentos, que fora superavitário em 1961, voltou a ser deficitário em 1962. À incerteza gerada pela instabilidade política pode ser parcialmente atribuída, também, o arrefecimento da economia em 1962”.*³⁹

2.2.3 – O período presidencialista de João Goulart

O plebiscito finalmente foi marcado para o início de janeiro de 1963. O presidencialismo venceu por larga margem. Goulart tomou posse, numa presidência agora plena de poderes, poucos dias depois. Inaugurou-se a fase mais aguda de seu governo, entrecortado por conflitos, avanços e recuos.

³⁸ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 308.

³⁹ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 119.

Desde os anos 1950 os sindicatos vinham acumulando forças. No período parlamentarista, por influência de Goulart, o PTB havia disputado espaço nas confederações sindicais, mobilizando contatos, recursos e utilizando manobras políticas para afastar os dirigentes sindicais “pelegos”, ou aqueles que não estavam alinhados com seu grupo.⁴⁰ O empresariado, com o apoio de agentes ligados à embaixada dos Estados Unidos, buscava fortalecer a esses mesmos dirigentes, por eles vistos como “democráticos”, ou não ligados à esquerda. Nesse embate, o governo incentivou a criação de uma central sindical (organismo não previsto na lei), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1962.⁴¹ A atuação dos agentes do governo dos Estados Unidos também buscou atrair e financiar entidades formadas por intelectuais anticomunistas. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) juntou-se ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), fundado poucos meses antes, na frente anti-Goulart. O IPES e o IBAD lograram alcançar grande influência sobre a caserna, especialmente sobre a Escola Superior de Guerra (ESG), onde se formulavam as estratégias e a visão geopolítica dos militares, e sobre as entidades representativas do empresariado. Suas campanhas midiáticas buscavam minar o governo e estabelecer um ambiente político de incerteza e suspeitas, espalhando boatos alarmistas muitas vezes sem qualquer correspondência com a realidade.⁴² O período presidencialista do mandato de Goulart iniciou-se sob renhida disputa no campo ideológico.

Ademais, crescia a conspiração contra o governo. A embaixada dos Estados Unidos elaborou um plano, no qual eram detalhadas a estratégia militar; a estrutura de transportes, comunicações, energia e abastecimento das principais cidades brasileiras; e a movimentação de tropas terrestres e forças navais, com seus planos de reabastecimento, para prestar eventual apoio ao levante militar da “confederação” dos estados oposicionistas. O plano previa a secessão do Brasil, caso Goulart resistisse. Evidências apontam para a participação do governador mineiro Magalhães Pinto em sua elaboração.⁴³

Sob tal ambiente político, era virtualmente impossível colocar-se em discussão uma reforma tributária, por mais necessária e inadiável que fosse. O modelo de tributação e

⁴⁰ Pelego é como se chama a pele de carneiro colocada entre o lombo do cavalo e a sela, a fim de tornar a montaria menos desconfortável para o animal.

⁴¹ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 268-75.

⁴² Para entender melhor a questão, ver Dreifuss, 1964: *a Conquista do Estado*, capítulos 5 e 6.

⁴³ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 436-7. Para a íntegra do plano, enviado pela embaixada ao Departamento de Estado dos Estados Unidos, ver Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 610-30.

gastos públicos a ser adotado em uma sociedade democrática envolve, de certa forma, um pacto social. Algo inalcançável naquele momento.

Na economia, a situação se agravava desde a renúncia de Jânio Quadros. Mário Mesquita anota que: “[...] ao final de 1962 os encargos previstos com o serviço da dívida externa para o próximo ano chegavam a US\$ 796 milhões, ou seja, 62% das receitas anuais médias de exportações do quinquênio anterior”.⁴⁴ As saídas para o estrangulamento externo seriam: um amplo reescalonamento da dívida, uma continuidade da situação vivida em 1962 – o que agravaria ainda mais o problema – ou a decretação de uma moratória unilateral, o que causaria o virtual rompimento com os Estados Unidos e acirraria os conflitos internos.⁴⁵

Nesse quadro de conflito político iminente, contas externas à beira do colapso e inflação crescente, o governo publicou o plano formulado por Celso Furtado. Chamado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), o Plano Trienal, como ficou conhecido, objetivava manter uma taxa de crescimento de 7% ao ano na média do período (3,9% *per capita*); traçava uma estratégia gradualista de redução da inflação, com metas anuais (de 50% em 1962, para 25% em 1963, chegando até 10% em 1965); e pretendia implantar as chamadas “Reformas de Base”, plataforma política de João Goulart, que consistiam de reformas agrária, educacional, bancária e administrativa, com ênfase na primeira. O Estado deveria ainda investir para a redução dos desequilíbrios regionais, distribuir renda via incorporação de ganhos de produtividade aos salários, eliminar entraves institucionais e legais ao desenvolvimento e atuar sobre a educação, a saúde e a pesquisa científica, para melhorar as condições gerais de vida.

Baseado na visão estruturalista de Celso Furtado, oriundo da Escola Cepalina, o Plano Trienal revelava a preocupação com o planejamento e com a busca de condições para o desenvolvimento. Mas, como era inevitável, o plano devia priorizar a estabilização de preços no curto prazo. O diagnóstico do Plano Trienal era de que os déficits orçamentários seguidos e o declínio dos termos internacionais de troca da economia brasileira eram as causas estruturais da inflação. A necessidade de refinanciamento da dívida externa de curto prazo e a adequação da taxa de câmbio, bem como a eliminação de subsídios e o realismo tarifário, também constaram de sua formulação.⁴⁶ As condições para o refinanciamento

⁴⁴ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 169.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 170.

⁴⁶ Ver Brasil, *Plano Trienal*. Para os termos de troca, ver Brasil, *Plano Trienal*, Apêndice A5.

dependiam de acordo com os credores e as agências internacionais de crédito, mas o déficit público era uma questão interna. Sua redução se daria através do aumento da arrecadação, da contenção dos gastos de custeio – preservando os investimentos – e da redução dos subsídios aos produtos importados considerados essenciais. A principal medida de contenção do custeio seria o teto de 40% para o reajuste dos salários do funcionalismo público.⁴⁷ A inflação prevista para 1963 era de 25%, e a expansão do crédito devia ser reduzida, sem comprometer a meta de crescimento econômico de 7%. O déficit público deveria ser reduzido a menos da metade do déficit potencial previsto de quase Cr\$ 800 bilhões.

A base política de Goulart à esquerda, fundamental para sua vitória na batalha do plebiscito, precisava também ser contemplada no Plano Trienal. A reforma agrária e o controle sobre o capital estrangeiro deveriam também ser objetivos do plano. Além, é claro, de evitar enfatizar restrições aos salários.⁴⁸

Uma constrição monetária e creditícia era a principal medida de estabilização. Para tanto, o controle das contas públicas deveria ser estreito. Na interpretação de Mário Mesquita, isso era absolutamente necessário para agradar os credores externos e aplacar as tensões com a classe média e as forças conservadoras.⁴⁹

O índice de preços subiu no primeiro trimestre de 1963, como consequência principalmente da inflação corretiva causada pelos aumentos dos preços do petróleo, do trigo, dos transportes e das comunicações. Os empresários passaram a aumentar os preços preventivamente e a formar estoques, temendo a imposição de um novo controle de preços. A inflação do período janeiro-março de 1963 erodiu o apoio dos trabalhadores a João Goulart.⁵⁰ Em meio a pressões intensas dos empresários, clamando pela contenção dos sindicatos pela repressão, utilizando-se de uma legislação do governo Eurico Dutra, ainda em vigor – o que Goulart se recusava a fazer – e dos trabalhadores, organizando greves e manifestações públicas, o Congresso Nacional aprovou em julho de 1963 a Lei nº 4.242. Mas, diferentemente do que desejava o governo, o Congresso concedeu um reajuste salarial de 70%, retroativo a junho. Os planos de conter o déficit público foram derrotados.

No front externo, o ministro San Tiago Dantas e o próprio João Goulart voltaram de Washington de mãos vazias. Em encontro com o presidente John Kennedy, Goulart

⁴⁷ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 322.

⁴⁸ Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 170.

⁴⁹ Ibidem, p. 172.

⁵⁰ Ibidem, p. 187-8.

reivindicou recursos da Aliança para o Progresso, mas ouviu a exigência da solução imediata da indenização referente à encampação de empresas norte-americanas e a exigência de livrar-se dos “comunistas” instalados nos sindicatos e, principalmente, no aparelho de Estado, como condição para o apoio da administração Kennedy às pretensões brasileiras de renegociação da dívida externa e de obtenção de investimentos. Porém Goulart sustentou que não havia comunistas em seu *staff*. Na ocasião, o presidente Goulart prometeu acelerar os estudos para o pagamento das indenizações das empresas encampadas, o que lhe rendeu duras críticas vindas de sua própria base de apoio. O governo John Kennedy continuou exigindo concessões políticas que Goulart sabia que não deveria oferecer, sob pena de perder para sempre sua – já àquela altura – arisca base de apoio.

A inflação do segundo trimestre de 1963 cedeu, mas diante de tanto antagonismo, na prática Goulart abandonou o Plano Trienal a partir do início do terceiro trimestre. Muitas são as razões apontadas pelos estudiosos para o fracasso do Plano Trienal. Vão desde a personalidade de João Goulart; passam pela operacionalização do plano por Celso Furtado, que seria despreparado para lidar com medidas restritivas de curto prazo; até as incoerências internas do próprio Plano, que tentava conciliar estabilização com crescimento, uma equação de equilíbrio extremamente delicado. Mas a efervescência política interna e a desconfiança – para não falar de hostilidade aberta – no *front* externo tornaram impossível um ambiente de concertação. Sujeito a pressões antagônicas, João Goulart em princípio tentou fazer concessões. Mas bastava que acenasse positivamente a uma das partes para as demais o criticarem acidamente e, em muitas ocasiões, o fazerem recuar.

Abandonado o Plano Trienal, o ministro San Tiago Dantas deixou o governo, ao final de junho de 1963. Em nova tentativa de aplacar as suspeitas do empresariado, Goulart nomeou para sucedê-lo o ex-governador paulista Carvalho Pinto. No segundo semestre de 1963, o governo propôs o “salário móvel”, espécie de “gatilho salarial” que reajustaria automaticamente os salários semestralmente pela inflação oficial, ou sempre que atingisse 5%. A reação, quer por parte do empresariado, quer por parte dos sindicatos, foi de rejeição e suspeita. O governo perdia rapidamente sua capacidade de arbitrar o conflito distributivo.

Acuado pela iminência de um colapso externo, e diante da intransigência do FMI e do governo dos Estados Unidos, Goulart ameaçou buscar uma aproximação com o bloco

soviético. Diante dessa ameaça, o Departamento de Estado calculou que, mesmo decretando a moratória e impedindo remessas de lucros, o Brasil teria que comprimir suas importações essenciais em, na melhor hipótese, US\$ 600 milhões – valor impossível de se alcançar apenas pelo comércio com o bloco socialista. Esta saída seria dolorosa para os Estados Unidos, mas catastrófica para o Brasil.⁵¹

A ajuda financeira concedida ao Brasil foi sempre escassa. E os Estados Unidos a venderam caro, em termos políticos. Isso acabou suscitando críticas severas por parte da base de apoio do governo.⁵² No segundo semestre de 1963, a fim de evitar o *défaul* brasileiro, o governo John Kennedy concederia pequenas rolagens – de 60 ou 90 dias – para as dívidas do governo federal.⁵³ A situação econômica seguiu deteriorando-se. Impedido pelas circunstâncias de conseguir aliviar o quadro, Carvalho Pinto demitiu-se em dezembro de 1963. Sucedeu-o o ex-presidente do Banco do Brasil, Ney Galvão.

John Wells avalia a queda da entrada de recursos externos e o baixo crescimento da economia brasileira em 1963 em bases macroeconômicas. Para o autor, a inflação distorceu o cálculo da taxa de retorno das empresas, afetando o investimento e, através dele, o crescimento econômico. O controle dos preços administrados (comunicações e transportes), utilizado para conter a inflação, terminou por gerar ineficiência e queda dos investimentos. E a política cambial gerou baixo crescimento das exportações de manufaturados e restrições à capacidade de importar.⁵⁴ Argumenta ainda o autor que a industrialização substituidora de importações (ISI) sofreu limitações devidas à baixa renda *per capita* brasileira, bem como à distribuição de renda, muito desigual. Tais restrições levaram ao estabelecimento de uma indústria de bens de luxo, destinada a atender às necessidades de uma pequena minoria, portadora de alta capacidade de consumo. Outra explicação – aí listando razões políticas – para o baixo crescimento é a queda dos investimentos estrangeiros diretos e dos empréstimos externos. A poupança externa caiu desde o início dos anos 1960, tendo em 1963 seu nível mais baixo. As encampações de empresas (ou o mero rumor de que o governo pretendia fazê-lo) e a Lei de Remessa de Lucros de 1962 estão entre as causas.⁵⁵

⁵¹ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 404-5.

⁵² *Ibidem*, p. 424-5.

⁵³ *Ibidem*, p. 432.

⁵⁴ Wells, *Growth and Fluctuations*, p. 15-7.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 41.

A explicação de Felipe Loureiro para a queda do ingresso de recursos externos no Brasil no período João Goulart é mais completa. Não são inválidos os argumentos apresentados por John Wells, mas as condições macroeconômicas que o autor relaciona a esse fenômeno já estavam – em boa parte – presentes durante o breve governo Jânio Quadros. Contudo, como vimos acima, o tratamento que foi concedido ao ministro Clemente Mariani pelo governo John Kennedy foi radicalmente diferente daquele que receberam San Tiago Dantas e João Goulart. Em benefício de Wells, entretanto, pode-se argumentar que seu trabalho foi publicado em 1977. Os arquivos diplomáticos do período nos Estados Unidos, fonte de informação de Loureiro, não estavam ainda abertos aos pesquisadores.

No início de 1964, o balanço era desanimador: o Plano Trienal não conseguiu conter a inflação – que saltou de quase 52% em 1962 para 74% em 1963⁵⁶ – e o Produto havia crescido meros 0,6%. A freada brusca produzira o pior dos resultados: inflação em alta e estagnação. A situação externa permanecia sem solução, pois só pequenos adiamentos e medidas paliativas eram feitos para evitar o *défaul*.

O ambiente político, àquela altura, era abertamente conflituoso. A aceleração inflacionária exasperou os sindicatos, que entraram num movimento de reivindicações quase contínuo. O conflito distributivo, já em aquecimento desde o final da administração Kubitschek, ameaçava entrar em ebulição. Empresários e trabalhadores criticavam duramente o governo. Qualquer tentativa de apelo à moderação e ao entendimento era vista como tibieza ou parcialidade. O clima de suspeita entre as partes e o governo – que deveria intermediar os conflitos – tornava quase impossível outra linguagem que não a do confronto.

A maior parte da imprensa, ligada à oposição conservadora, subiu o tom das críticas. A oposição, fortalecida pelo apoio financeiro dos Estados Unidos, martelou insistentemente o governo João Goulart. Felipe Loureiro apresenta a estimativa de que seria de US\$ 96 milhões a ajuda prestada pelo governo dos Estados Unidos aos governos estaduais oposicionistas em 1963.⁵⁷ Este fato certamente não passou despercebido ao governo. Por outro lado, aliados como o governador de Pernambuco, Miguel Arraes; o líder das Ligas Camponesas do nordeste, Francisco Julião; o secretário-geral do semiclandestino Partido

⁵⁶ Conforme a variação do IGP-DI, da FGV.

⁵⁷ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 433-4.

Comunista Brasileiro (PCB), Luís Carlos Prestes e o deputado Leonel Brizola adotaram posições ambíguas – muitas vezes hostis a João Goulart – como já faziam os sindicatos.⁵⁸

No comício de 13 de março na Central do Brasil, onde o governo buscou o apoio dos trabalhadores, a aceleração das Reformas de Base foi anunciada. As reformas propostas por João Goulart ameaçavam proprietários de terras, militares de alta patente, congressistas, representantes do capital estrangeiro, anticomunistas e industriais. A retórica revolucionária e a crescente inflação aumentaram o medo e a insegurança da classe média. Esses grupos, às vezes hostis entre si, acabaram unidos e derrubaram o governo de João Goulart.⁵⁹ Alguns dias depois, o marechal Humberto Castello Branco foi indicado para exercer a Presidência.

2.3 - A economia brasileira nos primeiros anos do regime militar: 1964-1968

Segundo Alfred Stepan, três medidas de alto impacto foram tomadas pelos militares logo após o golpe: a cassação dos direitos políticos dos inimigos da “revolução”, como os generais passaram a chamar seu movimento vitorioso, via Ato Institucional nº 1, o AI-1; estabilização monetária e política de desenvolvimento – o preço político a ser pago pelas mudanças necessárias, na visão dos militares, jamais seria arcado pelos civis (começava a tomar forma o discurso de retorno à democracia somente em 1970) e; a necessidade de institucionalização do golpe, que levou os militares a insistirem em manter as aparências democráticas.⁶⁰

Em 27 de outubro de 1965, o governo editou o Ato Institucional nº 2, o AI-2, que tornou indireta a eleição para o cargo de presidente da República e extinguiu os partidos políticos, criando a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido situacionista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que abrigava a oposição.⁶¹ O Ato Institucional nº 3, ou AI-3, de 5 de fevereiro de 1966, tornou indireta a eleição para o cargo de governador de estado.⁶² O controle do governo militar sobre a sociedade, através da coerção, dos expurgos e da emasculação da via eleitoral de manifestação concedeu aos golpistas um poder praticamente absoluto. Mesmo os governadores anti-Goulart, que haviam apoiado entusiasticamente o golpe dos pontos de vista político e logístico, perderam suas ilusões. Estava aberto o caminho, excluídas quaisquer resistências da

⁵⁸ Stepan, *The Military in Politics*, p. 193-5.

⁵⁹ Ibidem, p. 197.

⁶⁰ Ibidem, p. 218-9.

⁶¹ Brasil, *Ato Institucional nº 2*.

⁶² Brasil, *Ato Institucional nº 3*.

sociedade civil organizada, para a realização da tão necessária reforma tributária, que veremos mais detalhadamente no capítulo 3 adiante.

Em primeiro de junho de 1964 foi promulgada a Lei de Greve, estabelecendo o julgamento pela Justiça do Trabalho da legalidade ou não de uma greve. Mesmo com os sindicatos expurgados de seus membros considerados “nocivos” pela ditadura, havia a preocupação com a eventual eclosão de movimentos reivindicatórios pelos trabalhadores. A Lei de Remessa de Lucros, que havia sido aprovada em 1962, foi revogada.

Em 31 de dezembro de 1964, através da Lei nº 4.595, o governo criou o Banco Central do Brasil, para exercer o papel de autoridade monetária, extinguindo a SUMOC e retirando parte das atribuições do Banco do Brasil. A mesma lei autorizou a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão deliberativo máximo do sistema financeiro.

Através da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, o governo instituiu as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), títulos de emissão do Tesouro Nacional com prazos de 3 a 20 anos e juros de 6 a 10% ao ano, aplicados sobre o valor de face reajustado pela inflação acumulada (correção monetária). Criou ainda a obrigatoriedade de correção monetária dos balanços das empresas. A correção monetária, criada a partir dessa lei, foi o mecanismo adotado para facilitar a convivência com a inflação elevada.

A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), com a finalidade de normatizar e fiscalizar o crédito imobiliário e de prover a habitação popular. A mesma lei impôs a utilização da correção monetária nos contratos de financiamento imobiliário, permitindo o desenvolvimento de um mercado de crédito de longo prazo. A lei permitiu ainda a criação das Sociedades de Crédito Imobiliário, entidades financeiras privadas autorizadas a captar depósitos do público e realizar financiamentos imobiliários. Essa mesma Lei nº 4.380 determinou a aplicação da correção monetária aos depósitos de poupança. A caderneta de poupança, que já existia desde o período imperial, tomou grande impulso. Essa modalidade de captação de depósitos populares, a partir de 1964 oferecendo a reposição integral da inflação e um pequeno ganho real (6% ao ano), difundiu-se entre a população, tornando-se o principal instrumento de poupança do Brasil, situação que se mantém até os dias de hoje. Foi uma das principais fontes de financiamento do SFH. As duas leis (Lei nº 4.357 e Lei nº 4.380) permitiram a criação de um mercado de títulos públicos, de captação da poupança

popular e de financiamentos de longo prazo, por oferecer proteção contra a inflação, quer dos ativos, quer das obrigações.

As ORTNs, com as Letras do Tesouro Nacional (LTN), que seriam criadas a partir do Decreto-Lei nº 1.079, de 29 de janeiro de 1970, permitiriam o financiamento dos déficits públicos por meio não-inflacionário, bem como dariam grande impulso ao mercado de capitais, por permitirem a criação pelo mercado aberto de instrumentos financeiros mais sofisticados, abrigados dos efeitos da inflação.

Através da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, o governo criou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que estabeleceu uma contribuição patronal calculada sobre o salário mensal do trabalhador com a finalidade de formar um fundo individual, reajustado pela correção monetária e remunerado com uma pequena taxa de juros (inicialmente de 6% ao ano, depois reduzida para 3% ao ano). Esse fundo seria entregue ao trabalhador apenas em situações legalmente determinadas, como a aquisição da casa própria, a aposentadoria e a demissão sem justa causa, entre outras. Embora representando um novo encargo para os empregadores, foi apresentado como um benefício ao capital, pois extinguiu a estabilidade no emprego que as leis trabalhistas concediam ao trabalhador que atingisse dez anos de vínculo empregatício. A lei estabeleceu seu caráter opcional. Porém, na prática, as empresas não contratavam alguém que não optasse pelo FGTS.

O FGTS também foi criado com a intenção de fortalecer a poupança interna, ainda que de caráter forçado. Foi, ao lado da caderneta de poupança, o principal *funding* do crédito imobiliário. Também serviu como fonte de financiamento de longo prazo para obras de urbanização e saneamento. Essas situações perduram até os nossos dias.

Mais tarde, em 1970, seriam criados, com a mesma finalidade de expandir a poupança forçada, o Programa de Integração Social (PIS), para o trabalhador da iniciativa privada, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Ambos os fundos foram constituídos a partir de contribuições patronais calculadas sobre a folha de pagamentos e destinados a distribuir parte dos ganhos das empresas aos trabalhadores. Tal como o FGTS, a quota individual de cada participante dos fundos só podia ser sacada mediante a satisfação de condições específicas. As mais comuns eram o casamento do trabalhador e a aposentadoria.

O governo Castello Branco nomeou Roberto Campos para o Ministério do Planejamento e Octávio Gouvêa de Bulhões para o Ministério da Fazenda. A escolha desses economistas revelou a opção pela ortodoxia de Castello, que visava ganhar a confiança das agências financeiras internacionais, a fim de garantir o influxo de capitais necessário ao crescimento.⁶³ A dupla Roberto Campos-Octávio Gouvêa de Bulhões apresentou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que previa algumas reformas:

- a) Reforma cambial. À base de minidesvalorizações do Cruzeiro, a fim de compensar a inflação doméstica e obter uma taxa “realística” de câmbio. O sistema de múltiplas taxas foi abolido (embora mantido para o café) e o sistema de depósitos prévios para importação foi gradualmente abandonado;
- b) Reforma comercial. Liberalização do comércio exterior, criação de incentivos à exportação e simplificação dos controles administrativos ao comércio internacional.
- c) Reforma do mercado aberto. Criação de instituições (bancos de investimentos e sociedades de crédito imobiliário) e instrumentos financeiros para favorecer o crédito de longo prazo; a criação de um mercado de hipotecas e crédito comercial. Extinção das restrições legais à taxa de juros (revogação da Lei da Usura).
- d) Investimento externo. Foi criada uma legislação para proteger o investimento externo de risco e extinta a restrição à remessa de lucros (embora sujeita a tributação progressiva). Em 1965, permitiu-se às empresas a busca de financiamentos externos não-bancários.
- e) Reforma tributária. Para reduzir o déficit público, foram aumentados os impostos diretos e indiretos. Para as empresas, permitiu-se a contabilização da depreciação de ativos, a fim de baratear os investimentos.⁶⁴

Essas reformas, notadamente a reforma cambial e a reforma tributária, tinham um nítido impacto inflacionário no curto prazo, ainda que com efeito corretivo de distorções acumuladas. Devido à deterioração das condições econômicas em 1964, o presidente Castello Branco deu virtualmente carta branca a Campos e Bulhões. Sua missão era conter gradualmente o processo inflacionário. A inflação, entendida pela dupla como inflação de

⁶³ Resende, “Estabilização e Reforma: 1964-1967”, p. 230.

⁶⁴ Wells, *Growth and Fluctuations*, p. 44-6.

demanda, requeria a redução do déficit fiscal, o controle da expansão do crédito ao setor privado e restrição aos salários.⁶⁵

De fato, o coração da política anti-inflacionária de Campos e Bulhões foi a política salarial, que deveria inclusive contrabalançar os efeitos inflacionários das outras medidas tomadas pelo governo. Inicialmente, os salários dos militares haviam sido aumentados em 120% em abril de 1964 e os salários dos servidores civis aumentaram em 100% em junho.⁶⁶ Os efeitos desses aumentos causaram impacto significativo nos gastos de custeio e de previdência no orçamento fiscal de 1964, como veremos adiante, nos capítulos 4 e 5.

A reforma salarial começou a ser implementada pela Circular nº 10, de 19 de junho de 1964, atingindo os salários do setor público. A Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965, estendeu as mesmas condições de “disciplinamento salarial” aos trabalhadores do setor privado. A política salarial consistia de:

- a) Cálculo do salário médio real dos 24 meses anteriores para cada trabalhador.
- b) A esse salário médio seria aplicado um aumento a título de produtividade, conforme a “produtividade média nacional” calculada pelo Ministério do Planejamento.
- c) A seguir seria acrescentado um aumento correspondente a 50% da taxa de inflação prevista pelo governo para o ano seguinte.
- d) A periodicidade da revisão dos salários seria anual.

Por meio dessa fórmula, os salários reais sofreram uma redução inicial, pois os salários de “pico” não seriam recompostos. A recomposição pela média dos salários reais, considerando um período em que a inflação foi elevada, já impunha *per se* uma perda salarial real considerável aos trabalhadores. A tendência à redução dos salários reais se propagou aos anos seguintes, pelo mecanismo da imposição de metade da inflação prevista para o ano subsequente ao do reajuste – previsões que foram sempre significativamente subestimadas. A fórmula previa a correção *a posteriori* desse índice, mas vedava a retroação. Portanto, não recompunha as perdas havidas no ano anterior. Ademais, o cálculo do índice de reajuste era controlado pelo governo. Era proibido às empresas o repasse aos preços de qualquer índice superior ao oficial. Deste modo, qualquer forma de negociação entre empregadores e empregados era desestimulada. Para completar o quadro, a

⁶⁵ Fishlow, “Some Reflections on Post-1964”, p. 71.

⁶⁶ Ibidem, p. 85.

periodicidade anual impunha perdas salariais reais, num período em que a inflação, embora reduzida em relação a 1963, ainda era elevada.⁶⁷

Os efeitos desse arrocho salarial são apontados por diversos autores. Albert Fishlow observa que o salário mínimo real recebido em 1967 foi cerca de 5% menor que o de 1955. Doze anos de incrementos de produtividade foram perdidos, embora a renda média tenha crescido um terço no mesmo período.⁶⁸ John Wells nota também que no período 1964-1967 houve uma mudança da distribuição funcional da renda em favor do capital, considerando que os salários reais médios estiveram abaixo do crescimento da produtividade.⁶⁹ André Lara Resende assim define a questão: utilizando-se dos amplos poderes de que dispunha, o regime militar logrou obter diretamente aquilo que a ortodoxia econômica pretende conseguir pela via da recessão e do desemprego: solucionar o conflito distributivo reduzindo os salários reais.⁷⁰

Os salários dos trabalhadores especializados não sofreram tão drástica redução quanto os salários dos trabalhadores não-especializados. Mas até 1967, um terço dos trabalhadores recebia salário mínimo. Na indústria, mais de dois terços dos trabalhadores recebia o salário mínimo. Na faixa salarial até dois salários mínimos estavam três quartos dos trabalhadores urbanos.⁷¹

A política salarial e o ano de excelentes resultados na agricultura permitiram a redução da inflação em 1965, apesar do afrouxamento da política monetária.⁷² A inflação, que havia alcançado pouco menos de 91% em 1964, cedeu para 57% em 1965. E continuou cedendo: pouco mais de 38% em 1966, 29% em 1967 e 24% em 1968.⁷³ Do ponto de vista do controle da inflação, o PAEG não atingiu plenamente seu objetivo, embora não se devam desprezar seus resultados. Mas observa Albert Fishlow que o custo do programa de estabilização recaiu sobre os menos capazes de suportá-lo: os mais pobres. “Chamar uma política assim de plenamente bem-sucedida é, no mínimo, um erro de semântica”.⁷⁴

⁶⁷ A inflação média anual, conforme o IGP-DI da FGV, para o período 1964-1968 foi de 48%.

⁶⁸ Fishlow, “Some Reflections on Post-1964”, p. 86.

⁶⁹ Wells, *Growth and Fluctuations*, p. 349.

⁷⁰ Resende, “Estabilização e Reforma: 1964-1967”, p. 229.

⁷¹ Oliveira, *Crítica à Razão Dualista*, p. 53.

⁷² Resende, “Estabilização e Reforma: 1964-1967”, p. 230.

⁷³ Conforme a variação do IGP-DI da FGV.

⁷⁴ Fishlow, “Some Reflections on Post-1964”, p. 70.

Albert Fishlow observa ainda que durante o governo Castello Branco o principal objetivo não era o controle da inflação, mas facilitar o funcionamento do mercado.⁷⁵ Igualmente, Maria Antonieta Leopoldi considera que a prioridade do governo Castello Branco não era a estabilização: Castelo Branco e seus sucessores retomaram o “referencial global desenvolvimentista”. Para os militares, o crescimento da produção industrial era fundamental para o desenvolvimento, conceito que ligavam à segurança, à ordem interna e ao combate ao comunismo.⁷⁶

No *front* externo, o ministro Roberto Campos, que havia sido embaixador do Brasil em Washington e que colaborou com diversas missões brasileiras juntos aos credores nos Estados Unidos, viajou mais uma vez àquele país. Da dívida externa brasileira de US\$ 3,8 bilhões, 48% deveriam ser pagos até 1965. Campos havia participado da negociação de compra das filiais da *American and Foreign Power Company* (AMFORP) em 1963, que não foi finalizada por Goulart, pois sua base de apoio nacionalista considerou o preço exigido exorbitante. Mas Campos e Bulhões a defenderam no Brasil como sendo do interesse nacional e finalmente obtiveram aprovação: o Brasil pagou US\$ 135 milhões pela transação. Mas obteve cerca de US\$ 200 milhões das agências de fomento (parte deles para investir nos próprios ativos adquiridos à AMFORP), bem como um amplo reescalonamento de prazos.⁷⁷ Fishlow nota que as políticas de Roberto Campos foram entusiasticamente apoiadas pela Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD Banco Mundial) e pelo FMI. Tal entusiasmo não foi retórico: durante o período 1964-1967 o Brasil só recebeu menos ajuda oficial que a Índia, o Paquistão e o Vietnã do Sul.⁷⁸

Já em 1964, o Brasil obteve um vigoroso aumento do saldo da balança comercial em relação a 1963, além de um considerável saldo positivo na conta de capitais (contra um saldo negativo em 1963). O balanço de pagamentos exibiu um superávit de US\$ 286 milhões em 1964, contra um déficit em 1963 de US\$ 56 milhões. E continuou sua expressiva trajetória de alta: superávit de impressionantes US\$ 1,03 bilhão em 1965, e de US\$ 616 milhões em 1966. Definitivamente, os Estados Unidos haviam mudado suas impressões e sua disposição em relação ao Brasil para muito melhor.

⁷⁵ Ibidem, p. 80.

⁷⁶ Leopoldi, *A Política de Interesses*, p. 290.

⁷⁷ Abreu *et alli*, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Verbete: Octávio Gouveia de Bulhões.

⁷⁸ Fishlow, “Some Reflections on Post-1964”, p. 83.

O governo fortaleceu a intervenção estatal no domínio econômico, aumentando o investimento público a partir de 1966. Obras de infraestrutura e construção de moradias tiveram impulso após o período de estagnação (1964-1965), onde a estabilização, as reformas institucionais e econômicas e o expurgo de elementos considerados indesejáveis foram as principais preocupações.⁷⁹ O expressivo aumento de arrecadação em 1966, como veremos no capítulo 3 a seguir, impulsionou também a capitalização das empresas estatais.

Do ponto de vista fiscal, o déficit do Tesouro Nacional, que havia alcançado 4,2% do PIB em 1963, caiu para 1,1% do PIB em 1966, subiu para 1,7% do PIB em 1967; e voltou a cair para 1,2% do PIB em 1968. A partir daí, o déficit declinou até alcançar um pequeno superávit em 1973.⁸⁰ Essa trajetória reflete o sucesso do aumento da arrecadação proporcionado pela reforma tributária iniciada em 1964 e consolidada em 1966. Sucesso ainda mais impressionante se considerarmos que as despesas orçamentárias de 1968 foram mais de duas vezes superiores às despesas contabilizadas no orçamento de 1960, como veremos adiante.

A reforma tributária foi consolidada em 1966, através da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN). Várias leis foram editadas desde 1964 alterando impostos, cancelando isenções e extinguindo adicionais do imposto de renda. Mas o CTN alterou com profundidade a realidade tributária, criando e extinguindo impostos, alterando a partilha tributária entre os entes federativos e modificando alíquotas e bases de cálculo de impostos e taxas. Abordaremos com maior vagar a reforma tributária no capítulo 3 adiante.

Em 15 de março de 1967, Castello Branco outorgou uma nova Constituição ao Brasil e entregou a faixa presidencial a seu sucessor, o marechal Arthur da Costa e Silva. O PAEG chegava ao fim.

No governo Costa e Silva, o Ministério da Fazenda foi entregue ao jovem economista Delfim Netto, e o Ministério do Planejamento a Hélio Beltrão. Abril de 1967 marcou uma inflexão para uma política econômica mais expansionista, de maior tolerância com a inflação, na visão de Albert Fishlow.⁸¹ Para José Pedro Macarini, a gestão econômica de Delfim Netto de fato revelou um caráter heterodoxo. Delfim mostrou-se crítico em relação às políticas restritivas do PAEG, que em seu entendimento tinham uma visão estática das

⁷⁹ A média anual de crescimento do PIB para o biênio 1964-1965 foi de 3%.

⁸⁰ Lago, "A Retomada do Crescimento", p. 264.

⁸¹ Fishlow, "Some Reflections on Post-1964", p. 81.

causas da inflação (inflação de demanda), e por isso acabaram falhando na missão de combater a alta de preços. A política fiscal foi afrouxada como o revela o crescimento expressivo do déficit público – de 1,1% do PIB em 1966 para 1,7% do PIB em 1967, como vimos acima. Embora seja verdade que parte do déficit fiscal de 1967 se deve ao adiamento de dispêndios relativos a 1966 – o que, aliado ao baixo crescimento econômico, fez com que 80% do déficit fiscal de 1967 se concentrasse no primeiro trimestre (ainda no governo Castello Branco) – o governo Costa e Silva nada fez durante o resto do ano para sanar essa situação: “não resta dúvida que a política fiscal foi manejada em 1967 tendo por objetivo prioritário induzir a reativação da economia”.⁸²

De fato, iniciou-se a política de estímulos às exportações já no começo de 1967 – política que se aprofundaria no início dos anos 1970 – através da isenção de impostos como o imposto de renda, o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), bem como pelas minidesvalorizações cambiais.⁸³ Aliás, ainda no final do governo Castello Branco (fevereiro de 1967), o governo desvalorizou o cruzeiro novo em 22,3%.⁸⁴ Em janeiro de 1968, nova desvalorização, de 18,6% e em agosto de 1968, mais uma desvalorização de 13,4%. A partir daí, no máximo a cada dois meses haveria uma nova desvalorização do cruzeiro novo. É curioso que, apesar da política cambial e dos estímulos fiscais às exportações, a balança comercial tenha em 1967 apresentado um superávit um terço menor que em 1966, situação que se aprofundou bastante em 1968: o superávit comercial foi de apenas 5% do superávit ocorrido em 1966. O movimento de capitais no balanço de pagamentos de 1968 revelou mais uma escolha do governo Costa e Silva: a entrada líquida de mais de US\$ 540 milhões comprovou a opção pela poupança externa como fonte de financiamento. O Estado passou a funcionar como impulsionador das inovações tecnológicas, financiadas pela poupança externa farta e barata.⁸⁵ Aliás, nessa época (como ocorreu no Plano de Metas), grandes grupos multinacionais foram atraídos para o Brasil. Peter Evans afirma que o grande impulso experimentado pela atividade econômica do Brasil foi baseado no tripé: grandes grupos econômicos nacionais – Estado – empresas multinacionais, financiados pela farta disponibilidade de recursos no mercado internacional, a juros extremamente baixos (porém flutuantes, e não pré-fixados em contrato) à época.⁸⁶

⁸² Macarini, “A Política Econômica do Governo Costa e Silva”, p. 460.

⁸³ Ibidem, p. 462.

⁸⁴ Em 13 de fevereiro de 1967, o governo criou o cruzeiro novo, dividindo por 1.000 o cruzeiro.

⁸⁵ Leopoldi, *A Política de Interesses*, p. 290.

⁸⁶ Evans, *Dependent Development*, p. 15.

A política monetária também foi expansionista: os meios de pagamento cresceram cerca de 30% em 1968. A fim de evitar a recidiva da inflação, diante do relaxamento das políticas monetária e fiscal, o governo criou o Conselho Interministerial de Preços (CIP), retomando a política de controle de preços, tão duramente rejeitada pelos produtores e comerciantes e, conseqüentemente, mal-sucedida em 1962. Porém, os instrumentos coercitivos do governo militar eram incomparavelmente mais poderosos que os de que dispunha o gabinete parlamentar que tentou utilizar esse instrumento seis anos antes. A inflação de 1968 foi de 24,2%.⁸⁷

No ano de 1968, o PIB cresceu quase 10%, mais que o dobro da média dos anos do PAEG (1964-1966). Teve início o chamado “milagre econômico”, que ostentaria crescimento econômico acelerado e duraria até 1973. Em 1968, o Brasil entrou num dos períodos mais brilhantes de crescimento econômico de sua História, ao mesmo tempo em que inaugurou um período de aprofundamento do autoritarismo, com a edição em dezembro do Ato Institucional nº 5 (AI-5).

2.4 - Conclusões

A avaliação da política econômica dos dois primeiros governos militares deve levar em conta que o dilema eficiência *versus* equidade, expresso nas diferentes interpretações de Tanzi e Lindert discutidas no capítulo 1 desta dissertação, foi resolutamente decidido pela ditadura em desfavor da equidade embora, contraditoriamente, tenha se dado um vigoroso incremento da participação do Estado (tal como ocorreu nos Estados de Bem-Estar Social) na economia brasileira no período. A equação aumento da desigualdade social – crescimento da intervenção estatal no domínio econômico – ausência de democracia produziu resultados de difícil avaliação.

A estabilização dos preços não foi tão bem-sucedida, embora a taxa de inflação de 1968 tenha sido de pouco mais de um terço da apresentada em 1963. A criação da correção monetária foi responsável, em parte, por essa tolerância dos governos militares com a inflação, seja por tornar menos desconfortável a convivência com a alta de preços, seja porque o próprio mecanismo de correção monetária cria o efeito de reproduzir no futuro a inflação passada. A opção por priorizar o crescimento – de forma resoluta a partir do governo Costa e Silva – também revelou tolerância com certo nível de inflação.

⁸⁷ Conforme a variação do IGP-DI, da FGV.

A política fiscal foi eficiente em termos da redução dos renitentes déficits públicos apresentados até 1963, embora os gastos públicos tenham se expandido consideravelmente no período 1964-1968. O aumento da arrecadação e do endividamento públicos explica esse fenômeno. Porém, quem arcou com esse aumento da carga fiscal, e quem teria se beneficiado desse aumento de gastos? Tentaremos responder a essas questões nos próximos capítulos desta dissertação.

A política cambial do regime militar cortou o nó górdio das múltiplas taxas de câmbio que vinha desde os anos 1950, passando a realizar todas as operações em uma taxa unificada e promovendo frequentes desvalorizações do Cruzeiro, a fim de compensar os efeitos da inflação doméstica e favorecer a competitividade das exportações.

O balanço de pagamentos foi beneficiado pela clara aprovação de que os governos militares gozavam no mercado internacional de crédito e especialmente frente aos governos dos Estados Unidos da América. A afinidade político-ideológica entre os grupos dominantes nos dois países e a adoção por parte do Brasil de posturas que favoreciam o interesse do governo e das empresas daquele país, além das agências internacionais de crédito, tornou a relação entre os dois países fluida e amistosa, bem ao contrário do que ocorrera no período anterior. Tal aprovação favoreceu ainda o amplo acesso ao crédito externo que marcou a economia brasileira a partir de 1968.

O endividamento público, interno e externo, cresceu consideravelmente, comparando-se o período pré-1964 com o período dos dois primeiros governos militares, reflexo da opção pela utilização de poupança externa para financiar o processo de crescimento acelerado a partir de 1968 e da colocação de títulos públicos no mercado interno, a fim de financiar parte dos gastos públicos, já a partir de 1964.

O crescimento econômico retomou, a partir de 1968, os altos níveis de expansão que ostentou a economia brasileira durante os “anos dourados” do Plano de Metas. A diferença é que nos anos 1950 o financiamento era inflacionário, e no “milagre econômico” a fonte de financiamento era o endividamento externo. Assim como nos anos do Plano de Metas, o crescimento do produto industrial foi a “locomotiva” que puxou os altos índices de crescimento do PIB.

No capítulo 3 adiante, que tratará das receitas da União –, com uma seção dedicada à reforma tributária de 1964-1966 – serão analisadas a composição e as variações das receitas da União no período desta pesquisa. Dois tipos de receitas tiveram significativas

alterações a partir da reforma tributária efetivada pelo governo Castello Branco: as operações de crédito, como resultado da extinção da Lei da Usura e da criação de mecanismos de captação de recursos pela União junto ao mercado financeiro; e as receitas de impostos, devido à criação de novos tributos, alargamento da base de contribuintes e mudanças na base de cálculo de impostos, além da redivisão do bolo tributário entre os entes da federação, que concentrou recursos na União em detrimento de estados e municípios. Como será possível observar, a receita da União cresceu consideravelmente após o período 1964-1966, alcançando em 1968 um patamar de pouco mais de 120% de elevação real sobre as mesmas receitas no ano de 1960. Dois impostos merecerão uma análise mais detida: o imposto de renda, cuja arrecadação cresceu pouco mais de 50% entre 1960 e 1968, e o imposto sobre produtos industrializados, cuja arrecadação elevou-se quase 170% em 1968, frente a 1960.⁸⁸ A arrecadação fiscal cresceu, como se tentava fazer desde o PEM de Juscelino Kubitschek. Porém, dada a ausência de voz política das massas, tornou-se mais regressiva.

O capítulo 4 analisará o comportamento das despesas. Refletindo a maior disponibilidade de recursos orçamentários nas mãos do governo federal, os gastos também apresentaram significativo crescimento no mesmo período. Mas os gastos sociais, analisados no capítulo 5 – despesas com previdência social, subvenções, educação e saúde – não aumentaram na mesma proporção, exceção feita à previdência dos servidores públicos, que absorveu os generosos aumentos salariais concedidos no governo Castello Branco aos militares da reserva, aos inativos do judiciário e a algumas categorias de servidores civis inativos; e à educação, cujo aumento de gastos foi direcionado para o ensino superior.

⁸⁸ Valores deflacionados pelo IGP-DI, da FGV.

CAPITULO 3 – As receitas da União

Como vimos no capítulo anterior, o governo Juscelino Kubitschek apresentou ao Congresso Nacional o Programa de Estabilização Monetária, em 1958. Foi a primeira tentativa frustrada, no período que nos ocupa, de fortalecer as finanças do Estado.¹ Diante da impossibilidade de aumentar os impostos, o governo Kubitschek adotou soluções paliativas, via criação de empréstimos compulsórios e adicionais do imposto de renda, mas tais soluções não foram suficientes sequer para cobrir o crescimento das despesas de custeio.² Já no governo João Goulart, em novembro de 1961, a mesma tentativa de aumentar a arrecadação fiscal foi feita no contexto do Plano de Emergência do ministro Moreira Salles. Mais uma vez, o intenso conflito distributivo, como vimos anteriormente, barrou a iniciativa do governo. Restou ao ministro Moreira Salles apresentar um plano bem menos ambicioso em março de 1962 – o Plano de Economia – onde propunha adiar desembolsos e cortar despesas de custeio. Mas o Congresso Nacional aprovou um aumento salarial para o funcionalismo acima do que o governo havia proposto. A pressão sobre as contas fiscais não arrefeceu.

A solução dos persistentes déficits fiscais da União deu-se a partir do golpe civil-militar de 1964. Uma vez afastada a resistência, o regime militar foi capaz de operar as mudanças cambiais, monetárias, institucionais e fiscais que se faziam necessárias. A arrecadação fiscal da União foi amplamente fortalecida. O vigoroso aumento do Estado brasileiro a partir de então coincidiu com a tendência ocorrida na Europa – onde os gastos públicos, que representavam 10% do PIB em 1870, apresentaram crescimento, alcançando o patamar de 40% do PIB após 1960.³ Mas tal crescimento do Estado no Brasil não se traduziu em um crescimento do aparato de proteção social do país, contrariamente ao que sucedeu na Europa. A opção do regime militar era estimular a poupança interna e a acumulação de capital, e não promover a equidade.⁴

Desta forma, não se desenvolveu no caso brasileiro o modelo de Estado liberal defendido por Vito Tanzi, de baixa arrecadação fiscal e de delegação ao mercado da provisão de serviços de proteção contra riscos sociais à população; e nem o modelo de Estado de Bem-Estar Social analisado por Peter Lindert, de alta arrecadação fiscal

¹ Orenstein e Sochaczewski, “Democracia com Desenvolvimento”, p. 191-3.

² Ibidem, p. 183.

³ Tanzi, *Government versus Markets*, seção 1.2.

⁴ Oliveira, *Autoritarismo e Crise Fiscal*, p. 23.

e prestação de serviços de assistência social sob responsabilidade do Estado, como discutimos no capítulo 1 desta dissertação. No Brasil, os gastos públicos foram direcionados para a ampliação da acumulação de capital e para grupos privilegiados, cabendo aos gastos com saúde e educação primária e secundária apenas uma fração do acréscimo do esforço fiscal da sociedade, como veremos no capítulo 5, adiante. O Estado brasileiro não aumentou a arrecadação com a finalidade de distribuir à sociedade os serviços de que necessitava para aplacar as condições de indigência da maioria da população. A carga de impostos, por sua vez, tornou-se mais regressiva do que antes, dado que os impostos indiretos – como o imposto sobre produtos industrializados – tiveram incremento de arrecadação superior ao dos impostos diretos, fato que será examinado neste capítulo. As classes assalariadas passaram a pagar proporcionalmente mais impostos que as camadas sociais mais abastadas. Assim, a política fiscal adotada pelo regime militar parece ter contribuído para o rápido agravamento da desigualdade social no período.⁵

Analisaremos a seguir as receitas da União, utilizando os *Balanços Gerais da União* (BGU), publicados anualmente pelo Ministério da Fazenda. Os dados dos BGU desagregam as receitas, apresentando-as por polo arrecadador, posto aduaneiro, unidades da federação e outras classificações, que não são relevantes para a finalidade deste trabalho. Deles foram retirados apenas os dados agregados das receitas da União. A seção 3.1 tratará da composição das receitas orçamentárias, discriminando os grupos e seus subgrupos de receitas e descrevendo os eventos geradores dessas receitas, bem como sua relevância frente à arrecadação total. A seção 3.2 analisará o comportamento e as variações do grupo receitas correntes, enfatizando seu subgrupo mais relevante: as receitas tributárias. A seção 3.3 tratará das receitas de capital, sublinhando seu subgrupo mais significativo: as operações de crédito. Por sua relevância, uma seção específica (seção 3.4) será dedicada à reforma tributária de 1964-1966. A seção 3.5 apresentará as conclusões parciais do capítulo.

3.1 – Composição das receitas da União

As receitas da União eram compostas, conforme o volume I dos *Balanços Gerais da União*, por dois grupos: receitas correntes e receitas de capital.⁶ As receitas

⁵ Fishlow, “Some Reflections on Post-1964”, p. 94.

⁶ Esta nomenclatura para os grupos foi adotada em 1965. Até 1964, os *Balanços Gerais da União* os chamavam de receitas ordinárias e receitas extraordinárias, respectivamente.

correntes, por sua vez, dividiam-se em arrecadação de impostos, inclusive multas e cobrança da dívida ativa; em dividendos pagos à União pelas empresas estatais; na arrecadação de taxas diversas e em receitas proporcionadas pelos aluguéis de imóveis e rendimentos financeiros. Já as receitas de capital eram constituídas por operações de crédito junto ao mercado financeiro; operações de alienação de bens da União e receitas diversas, como heranças jacentes. A Tabela 3.1 indica a participação de cada um dos grupos no total de receitas federais:

Tabela 3.1 – Participação dos tipos de receita na receita total da União, Brasil, 1960-1968, em %

Ano	Receitas correntes	Receitas de capital
1960	89,3	10,7
1961	94,4	5,6
1962	92,8	7,2
1963	91,9	8,1
1964	90,1	9,9
1965	89,9	10,1
1966	82,8	17,2
1967	74,4	25,6
1968	88,1	11,9

Fonte: *Balancos Gerais da União* de 1960 a 1968.

Como se pode observar na Tabela 3.1, as receitas correntes constituíram, ao longo do período em análise, pelo menos três quartas partes das receitas orçamentárias, chegando em alguns anos a representar mais de nove décimos das mesmas receitas. Observa-se a partir de 1966 a tendência de incremento da relevância das receitas de capital, devido ao início das colocações de ORTNs no mercado. Em 1968, o grande crescimento da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados levou a um novo aumento da relevância das receitas correntes, relativamente ao total de receitas. Esses movimentos serão avaliados com detalhe, nas seções que tratarão das receitas correntes (seção 3.2) e das receitas de capital (seção 3.3).

Nas subseções 3.1.1 e 3.1.2 a seguir, serão discutidas as composições das receitas correntes e das receitas de capital.

3.1.1 – Composição das receitas correntes

As receitas correntes eram compostas pelos seguintes subgrupos: receitas tributárias, receitas patrimoniais, receitas industriais e receitas diversas. A Tabela 3.2 demonstra a participação de cada um desses subgrupos no das receitas correntes:

Tabela 3.2 – Participação dos tipos de receita nas receitas correntes da União, Brasil, 1960-1968, em %

Ano	Receitas tributárias	Receitas patrimoniais	Receitas industriais	Receitas diversas
1960	94,7	1,9	1,2	2,2
1961	94,3	1,0	1,6	3,1
1962	93,5	2,6	1,3	2,7
1963	96,5	1,0	0,9	1,6
1964	94,8	2,3	0,8	2,1
1965	93,5	1,0	1,0	4,5
1966	95,8	0,2	0,9	3,1
1967	91,5	0,2	1,3	7,1
1968	95,9	0,2	0,8	3,1

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

O subgrupo receitas tributárias concentrava cerca de 95% do valor das receitas correntes no período estudado, dividindo-se em diferentes tipos de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Por sua relevância, o subgrupo receitas tributárias será analisado em subseção específica, na seção sobre as receitas correntes (seção 3.2), a seguir.

A arrecadação do subgrupo receitas patrimoniais decorreu de aluguéis, rendimentos de aplicações financeiras, taxas do tipo *laudêmio* e foro e dividendos distribuídos pelas empresas em que a União detinha participação no capital. Esse subgrupo representou cerca de 1,6% do total das receitas correntes na média anual do período 1960-1963, perdendo importância relativa no período 1964-1968, quando passou a representar cerca de 0,8% das mesmas receitas, na média anual. As receitas patrimoniais compunham-se de quatro itens de receitas: receitas de capitais, participações, receitas de imóveis e outras rendas. Os dois primeiros itens, onde se contabilizavam os juros decorrentes de empréstimos realizados pela União aos

estados e municípios e os dividendos pagos ao Tesouro Nacional pelas empresas estatais e de economia mista constituíam entre 85% e 95% das receitas do subgrupo receitas patrimoniais no período 1960-1964, perdendo drasticamente sua importância relativa no período 1965-1968, quando chegaram a somar no máximo 30% das receitas do subgrupo. Os demais 70% das receitas desse subgrupo, no período 1965-1968, passaram a advir de aluguéis e taxas de ocupação de imóveis da União e de juros bancários sobre títulos e valores mobiliários, provavelmente refletindo, ao menos em parte, a correção monetária que passou a ser aplicada sobre os mesmos.

O subgrupo receitas industriais correspondia aos rendimentos de autarquias federais, como o então Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), e de portos, aeroportos, museus, bibliotecas, Casa da Moeda e diversas divisões ministeriais responsáveis pela fiscalização de atividades tais como aviação civil e obras contra as secas. No período, apenas a receita oriunda do DCT e da Casa da Moeda representou percentual que variou entre 96% e 99% das receitas do subgrupo. Assim como o subgrupo receitas patrimoniais, o subgrupo receitas industriais nunca chegou a representar, no período sob estudo, mais de 1% do total do grupo de receitas correntes, com a diferença de que os dois itens que o compõem, rendas de empresas públicas (DCT e Casa da Moeda) e rendas de serviços públicos (museus, bibliotecas, portos, aeroportos e serviços de fiscalização) não tiveram variações de monta.

O subgrupo receitas diversas formou-se com a cobrança de multas de mora sobre impostos, amortizações de empréstimos realizados aos estados, indenizações, cobrança da dívida ativa da União e outras receitas. Tal subgrupo era composto por seis itens: dívida ativa, multas, contribuições, indenizações, rendas eventuais e diversas rendas. Este subgrupo representou 3,3% do grupo de receitas correntes, na média anual do período 1960-1968, como pode ser calculado da tabela 3.2. Os itens multas (de fiscalização e mora sobre impostos), indenizações (decorrentes de decisões judiciais) e rendas eventuais (não especificadas) representaram entre 65% e 80% do total arrecadado neste subgrupo no período. O item dívida ativa representava 16% da receita do subgrupo, na média anual do período, com picos entre 1965 e 1966, quando chegou a representar cerca de um terço do total arrecadado no subgrupo receitas diversas, talvez refletindo uma melhoria no aparato fiscalizador do Ministério da Fazenda e a adoção de legislação que facilitava a

arrecadação, ocorrida a partir de 1964, como veremos na seção 3.4. Os demais itens que compõem o subgrupo apresentaram arrecadação de valores irrelevantes.

3.1.2 – Composição das receitas de capital

O grupo receitas de capital era constituído pelos seguintes subgrupos: operações de crédito; alienação de bens e outras receitas. A Tabela 3.3 indica a participação percentual desses subgrupos no grupo de receitas de capital:

Tabela 3.3 – Participação dos tipos de receita nas receitas de capital, Brasil, 1960-1968, em %

Ano	Operações de crédito	Alienação de bens	Outras receitas
1960	99,5	0,5	–
1961	99,4	0,6	–
1962	99,6	0,4	–
1963	99,9	0,1	–
1964	99,9	0,1	–
1965	99,7	0,3	0,0003
1966	99,8	0,2	0,0003
1967	99,9	0,1	0,0001
1968	99,9	0,1	0,0004

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

O subgrupo operações de crédito representou, em todos os anos que compõem a série estudada, mais de 99% das receitas de capital. O item compunha-se do adicional sobre o imposto de renda para o reaparelhamento econômico – criado em 1951 com a finalidade de formar o capital do BNDE – e do adicional do imposto de renda sobre os lucros das empresas, instituído pela Lei nº 2.862, de 4 de setembro de 1956. A partir de 1964 – e mais intensamente a partir de 1966 – com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional ORTNs e com a revogação da Lei da Usura –, a colocação desses títulos no mercado financeiro passou a constituir a maior parcela da arrecadação do subgrupo operações de crédito. No ano de 1966, a colocação das ORTNs no

mercado chegou a representar mais do que o dobro do déficit verificado.⁷ O grupo de receitas de capital será discutido com mais detalhe na seção 3.3.

O subgrupo alienação de bens referia-se a operações de venda de bens móveis e imóveis do patrimônio da União. Em todo o período estudado, as operações desse subgrupo foram pouco relevantes – menos de 0,5% das receitas do grupo de receitas de capital, na média do período estudado. Já o subgrupo outras receitas era composto por heranças jacentes e outras receitas não classificadas. Embora tenha apresentado arrecadação a partir de 1965, os valores arrecadados foram irrisórios.⁸

3.2 – Receitas correntes

Como vimos na seção anterior, o grupo receitas correntes era formado por quatro subgrupos: receitas tributárias, receitas patrimoniais, receitas industriais e receitas diversas. A Figura 3.1 reproduz a evolução das receitas correntes, comparando-se com a arrecadação do ano-base de 1960. Estes dados, assim como os que serão apresentados adiante, estão em valores reais de 1960, deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas:

⁷ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 44.

⁸ Os *Balanços Gerais da União* do período 1960-1964 não registraram qualquer arrecadação no subgrupo receitas diversas.

Figura 3.1 – Evolução das receitas correntes da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: valores a preços de 1960, deflacionados pelo IGP-DI, da FGV.

Como se pode observar na Figura 3.1, as receitas correntes apresentaram pequeno crescimento no biênio 1964-1965, se comparado com o período 1960-1963, quando permaneceram estáveis. Contudo, a partir de 1966 a arrecadação cresceu vigorosamente, com um novo salto no ano de 1968, momento em que as receitas correntes foram quase 120% superiores às arrecadadas em 1960. Como o subgrupo receitas tributárias representou cerca de 95% das receitas correntes no período como um todo, como vimos na Tabela 3.2 acima, é possível inferir que o grande impulso apresentado pelas receitas correntes após 1965 foi proporcionado pela arrecadação de tributos, como consequência da reforma tributária de 1964-1966. Na subseção a seguir, avaliaremos com detalhe a arrecadação das receitas tributárias.

3.2.1 – Receitas Tributárias

As receitas tributárias eram formadas pelos itens: receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria. A Tabela 3.4 mostra a participação relativa de cada um desses itens frente ao total das receitas tributárias:

Tabela 3.4 – Participação dos impostos, taxas e contribuições nas receitas tributárias da União, Brasil, 1960-1968, em %

Ano	Impostos	Taxas	Contribuições de melhoria
1960	99,0	1,0	—
1961	99,1	0,9	—
1962	99,3	0,7	—
1963	99,5	0,5	—
1964	99,4	0,6	—
1965	99,4	0,6	—
1966	99,3	0,7	—
1967	97,4	2,6	—
1968	99,1	0,9	—

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: o símbolo — indica não ter havido arrecadação no ano.

As taxas arrecadadas pela União eram classificadas em dez grupos: montepio civil e militar; emolumentos consulares; cotas de participação e contribuições; fiscalização de exportações; fiscalização em geral; sanitárias; custas judiciárias; de registro; sobre minerais (não confundir com o imposto único sobre minerais) e taxas diversas. Somente as duas primeiras representavam entre 75% e 95% do total da receita de taxas no período 1960-1966. Aí foram contabilizadas as contribuições previdenciárias do serviço público e as taxas cobradas pelos serviços de emissão de passaportes e vistos, bem como registros civis e notariais realizados por consulados brasileiros no exterior. A partir de 1967, as taxas ganharam relevância devido à sua maior flexibilidade: não estavam sujeitas ao princípio da anualidade.⁹ Como exemplo disso, adquiriram importância as taxas aduaneiras, cobradas sobre fatos geradores que antes estavam incluídos em impostos extintos pela reforma tributária.¹⁰ Em 1967 as taxas aduaneiras arrecadaram um valor extraordinariamente elevado, chegando a levar a arrecadação de taxas a 2,6% do total de receitas

⁹ Cardoso, *Os Reflexos da Reforma Tributária de 1966*, p. 31. A lei estabelecia que os impostos só pudessem ser cobrados a partir do ano seguinte ao de sua criação. As taxas não estavam sujeitas ao mesmo princípio.

¹⁰ A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, disciplinou por meio do artigo 77 a criação de taxas. Decretos e portarias que regulamentaram a lei transformaram em taxas alguns fatos geradores, antes tributados pelos extintos impostos do selo e de indústria e profissões.

tributárias, como vimos na Tabela 3.4. Contudo, o efeito pode ter sido meramente contábil, visto que provavelmente a arrecadação de impostos – dada a extinção de alguns deles, como veremos na seção 3.4 – decresceu em valor semelhante ao do crescimento da arrecadação de taxas. Os demais grupos de taxas apresentaram ao longo de toda a série valores pouco relevantes e sem variações dignas de registro.

As contribuições de melhoria, que reuniam tributos gerados a partir de situações que gerassem benefícios especiais ao contribuinte, como a valorização imobiliária decorrente de uma obra pública, não apresentaram, durante toda a série, qualquer arrecadação, conforme a Tabela 3.4.

A importância do subgrupo receitas tributárias residiu, como vimos na Tabela 3.3 acima, nos impostos. A seguir, avaliaremos em detalhe a composição da receita de impostos no período 1960-1968.

3.2.1.1 – Receita de impostos

A arrecadação de impostos era então composta por um grande número de tributos, a saber: imposto de importação; imposto sobre o consumo (extinto pelo Código Tributário Nacional – CTN, de 1966); imposto de renda; imposto do selo (também extinto pelo CTN); imposto único sobre energia elétrica; impostos atribuídos à União arrecadados nos territórios federais;¹¹ imposto único sobre minerais (arrecadado a partir de 1965); imposto sobre produtos industrializados (arrecadado a partir de 1967, em substituição ao imposto sobre o consumo, extinto pelo CTN); imposto sobre transportes e comunicações (arrecadado apenas no ano de 1967, extinto a partir de 1968); imposto sobre o transporte rodoviário de passageiros (arrecadado a partir de 1968, em substituição ao imposto sobre transportes e comunicações); imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos (arrecadado a partir de 1968); imposto sobre águas minerais industrializadas (arrecadado também a partir de 1968); e imposto sobre a propriedade territorial rural, que teve sua cobrança iniciada em fins de 1968. A Tabela 3.5 a seguir sintetiza a composição da arrecadação de impostos ao longo dos anos estudados:

¹¹ Os impostos de competência estadual arrecadados nos territórios federais eram administrados pela União.

Tabela 3.5 – Participação dos impostos na arrecadação total de impostos da União, Brasil, 1960-1968, em %

Imposto	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Importação	11,3	12,7	13,2	10,3	7,3	6,9	8,8	7,5	8,3
Consumo	42,8	43,8	46,3	48,5	51,5	43,5	46,8	–	–
Renda	31,9	29,9	26,2	28,9	28,3	34,1	28,3	31,6	22,0
Selo	13,1	12,9	13,8	10,9	11,0	11,6	11,4	–	–
Energia elétrica	0,9	0,7	0,5	1,4	1,9	3,2	4,1	2,1	1,6
Territórios	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,03
Minerais	–	–	–	–	–	0,7	0,6	0,7	0,4
Produtos industrializados	–	–	–	–	–	–	–	58,1	51,5
Transportes e comunicações	–	–	–	–	–	–	–	0,003	–
Transporte de passageiros	–	–	–	–	–	–	–	–	0,01
Lubrificantes e combustíveis	–	–	–	–	–	–	–	–	16,2
Águas minerais	–	–	–	–	–	–	–	–	0,002
Territorial rural	–	–	–	–	–	–	–	–	0,00001
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

A Tabela 3.5 revela que a arrecadação de impostos, até a edição do CTN em 1966, estava baseada em quatro impostos principais, que representavam a quase totalidade da arrecadação: imposto de importação, imposto de renda, imposto sobre o consumo e imposto do selo. A partir de 1967, o imposto sobre produtos industrializados substituiu o imposto de consumo, ocupando também o lugar do extinto imposto do selo em importância.¹²

¹² O imposto sobre operações financeiras – IOF, que absorveu parte das operações tributadas pelo imposto do selo até 1966, não era contabilizado pelos BGU, pois integrava o orçamento monetário. Somente a partir de 1972 o IOF passou a integrar o orçamento fiscal. Na seção 3.4, que analisará a reforma tributária, esta mudança será apresentada com mais detalhe.

A Figura 3.2 retrata a evolução dos valores reais arrecadados com os impostos, comparando-se com a arrecadação no ano-base de 1960:

Figura 3.2 – Evolução da arrecadação de impostos da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Fonte: *Balancos Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV.

Os dados da Figura 3.2 demonstram que no período 1960-1962 a arrecadação de impostos manteve-se praticamente inalterada, a despeito dos esforços dos governos Quadros e Goulart em aumentar a arrecadação.¹³ A arrecadação de impostos em 1963 apresentou elevação – de 7,7% – em relação à média do período 1960-1962, devido a um aumento (11% sobre o ano anterior) do mais significativo dos impostos naquele ano: o imposto sobre o consumo. Responsável por 48% da arrecadação de impostos em 1963, a alta do imposto sobre o consumo compensou a queda do imposto sobre a importação (10% do total arrecadado em impostos em 1963), com queda na arrecadação de 18% em relação ao ano de 1962; e do imposto do selo (11% do total arrecadado em impostos em 1963), cuja receita caiu 16% em relação a 1962. O imposto de renda, cuja arrecadação vinha declinando ano a ano no período 1960-1962, também voltou a subir em 1963, embora não tenha chegado a recuperar o nível da arrecadação de 1960. Cabe lembrar que a arrecadação de impostos se compunha também de impostos estaduais, atribuídos à União quando arrecadados nos territórios federais. Porém sua arrecadação foi muito pouco relevante – média de 0,02% do total dos impostos – durante todo o período estudado, e suas pequenas oscilações são explicadas mais pela emancipação de

¹³ As Tabelas A 4.1 e A 4.2, no Apêndice estatístico, apresentam os valores arrecadados por imposto, de 1960 a 1968.

territórios federais (como o território federal do Acre, elevado à condição de estado em 1962) do que por variações na arrecadação dos impostos estaduais.

O ano de 1964 trouxe um novo aumento – de 5,6% – na arrecadação de impostos sobre o ano anterior. Embora a alta da arrecadação não tenha sido tão significativa, a receita teve uma elevação generalizada: todos os impostos, com exceção do imposto sobre a importação, arrecadaram mais que no ano de 1963.

Contudo, é a partir de 1965 – ainda antes da consolidação da reforma tributária – que se pode constatar uma considerável elevação da receita de impostos. Para isso contribuíram o início da cobrança do imposto único sobre minerais e, sobretudo, o aumento da arrecadação de todos os impostos em relação a 1964, com destaque para o imposto sobre o consumo – 43% do total de impostos em 1965 – que arrecadou 11% mais que no ano de 1964; e principalmente o imposto de renda – 34% do total de impostos em 1965 – que cresceu significativos 58% sobre o arrecadado em 1964. Aliás, tratando-se de imposto de renda, o ano de 1965 foi atípico. Em 1960, o imposto de renda representou 32% da receita de impostos. No período 1961-1964, sua participação no total de impostos caiu para 28,3%. Depois, no período 1966-1968, o imposto de renda voltou a representar 27,3% da receita de impostos. A atipicidade da arrecadação do imposto de renda no ano de 1965 deveu-se ao aumento de capital das empresas, decorrente da aplicação da correção monetária acumulada sobre os valores originais dos ativos imobilizados, em cumprimento ao disposto no artigo 3º, §2º e seguintes, da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964. A aplicação de correção monetária sobre os valores do imobilizado nos balanços resultou em aportes significativos no capital social das empresas, dados os altos índices de inflação acumulados. A partir de então, a correção monetária passou a ser aplicada anualmente. O efeito a partir de 1966 esteve longe de ter a mesma magnitude alcançada em 1965, pois o índice a ser aplicado sobre o capital social das empresas referia-se somente à inflação ocorrida no ano anterior. No volume I dos BGU de 1965 (p. 58), no item 3.10 da composição da arrecadação do imposto de renda (“imposto sobre o aumento de capital mediante a reavaliação do ativo imobilizado e incorporação de reservas tributáveis”), onde se refletiu o efeito da correção monetária sobre o imobilizado, verifica-se que nesse item se concentrou quase 13% da arrecadação do imposto de renda naquele ano. O alto índice utilizado para corrigir os balanços em 1965 não se repetiria nos anos seguintes.

Outro efeito que deve ser considerado é a adoção da correção monetária sobre os créditos tributários a partir de 1965. É provável que parte do aumento da receita tributária verificada a partir daquele ano reflita sua aplicação, pois a inflação ainda era razoavelmente elevada (57%, conforme variação do IGP-DI, da FGV).

O ano de 1966, à semelhança do ocorrido em 1965, trouxe novamente uma alta significativa da arrecadação de impostos. Todos os impostos cresceram em relação ao ano anterior, exceto o imposto de renda, pela razão acima exposta. Mas ao comparar-se a arrecadação de 1966 com a do ano de 1960, base de nossa série, verifica-se que o imposto sobre a importação cresceu 30%, o imposto sobre o consumo elevou-se 83%, o imposto de renda subiu 49% e o imposto do selo aumentou 46%. O imposto único sobre energia elétrica (IUEE) cresceu impressionantes 687% sobre o ano anterior.

O total de impostos arrecadado em 1966 foi 68% maior que o recebido em 1960. Mesmo antes de completarem-se as alterações introduzidas pela reforma tributária, a receita de impostos já havia crescido consideravelmente. Tal crescimento da arrecadação tributária provavelmente contribuiu de forma decisiva para a redução do persistente déficit público – que decresceu de 4,2% do PIB em 1963 para 1,1% do PIB em 1966 – e da mesma forma para o arrefecimento da inflação.¹⁴ O necessário fortalecimento fiscal do Estado finalmente se concretizava.

O orçamento de 1967 já refletiu boa parte das novidades introduzidas pela reforma tributária de 1964-1966.¹⁵ A arrecadação decresceu em relação ao ano anterior, em parte pela queda nas receitas do imposto de importação e do imposto de renda e pelo forte declínio na arrecadação do imposto único sobre energia elétrica, em virtude da migração de parte de sua receita para o novo imposto sobre produtos industrializados (IPI); mas, sobretudo pela extinção do imposto sobre o consumo, absorvido pelo novo IPI. O imposto do selo foi também extinto, sendo parte das operações antes taxadas por aquele imposto migradas para o novo imposto sobre operações financeiras, que passaria a ser contabilizado nos *Balanços Gerais da União* somente a partir de 1972.¹⁶ É preciso ainda ressaltar que parte das operações que eram objeto do antigo imposto do selo foi transformada em taxas – que também

¹⁴ Lago, “A Retomada do Crescimento”, p. 264.

¹⁵ Devido à sua relevância, a reforma tributária será discutida em seção própria, adiante.

¹⁶ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 54; Giuberti, *Instituições Orçamentárias*, p. 49.

por essa razão, no ano de 1967 tiveram expressiva alta em sua participação nas receitas correntes em relação aos anos anteriores, como vimos na Tabela 3.4 acima. A receita do novo IPI em 1967 foi menor que a receita gerada em 1966 pelos impostos extintos.

A receita de impostos de 1967 foi 10% menor do que a média dos dois anos anteriores. Ajustes na regulamentação do IPI corrigiriam imperfeições, o que se refletiria em uma arrecadação consideravelmente maior daquele imposto em 1968 – um crescimento de 42% sobre o valor arrecadado em 1967. É possível ainda que a queda da receita de impostos em 1967 tenha sido a principal razão do salto havido na receita de operações de crédito – alta de 46% em 1967 sobre os valores apresentados em 1966¹⁷ – a fim de recuperar, pelo menos em parte, o nível do orçamento. Parte dos impostos estabelecidos pela reforma só seria arrecadada em 1968, devido à restrição imposta pelo princípio legal da anualidade, sendo basicamente criados a partir de operações antes taxadas pelo imposto sobre o consumo. Essa mudança acabou constituindo-se em mais uma razão para a queda da arrecadação em 1967.

O ano de 1968 refletiu a plenitude das mudanças no sistema tributário. Além do IPI revisto, o orçamento daquele ano contabilizou as receitas dos novos impostos, como o imposto sobre transporte rodoviário de passageiros (ITRP),¹⁸ imposto sobre águas minerais industrializadas (IAMI), imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) – embora a arrecadação deste imposto em 1968 tenha sido irrelevante – e, sobretudo, do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (IUCL). Este último, ao contrário dos demais novos impostos (exceto o IPI), teve receita significativa – mais de 16% – em 1968, em relação ao total da arrecadação de impostos.

A forte alta da receita de impostos de 1968 – que foi 123% maior que a de 1960 – refletiu uma elevação da receita com todos os impostos em relação aos anos anteriores (exceto pela arrecadação do imposto de renda em 1965 – devido à correção monetária sobre os ativos das empresas – e do imposto único sobre energia

¹⁷ As receitas de operações de crédito dos anos de 1960 a 1968 podem ser observadas na Tabela A9, no apêndice estatístico.

¹⁸ Este imposto substituiu o imposto sobre transportes e comunicações, arrecadado exclusivamente em 1967, com nova base de cálculo e arrecadação cerca de seis vezes maior que a do imposto substituído. Contudo, sua arrecadação era muito pouco expressiva – 0,003% – em relação ao total de impostos.

elétrica no período 1965-1966 – por causa da migração de parte de sua receita para o IPI a partir de 1967 – como já mencionado). Além disso, o rearranjo tributário entre os entes federativos provocado pela reforma tributária federalizou a arrecadação de diversos impostos, dispondo que a União, em contrapartida, devia repassar parte do arrecadado para os estados e municípios, através dos Fundos de Participação. Na seção 3.4 adiante, onde será tratada a reforma tributária de 1964-1966, essa centralização tributária será analisada mais detidamente.

A Figura 3.3 traz a evolução da receita tributária no período estudado, expressa em termos de percentual do PIB nominal:

Figura 3.3 – Receita tributária da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balancos Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.

A Figura 3.3 deixa claro que a receita tributária da União, que esteve em torno dos 7% do PIB na média do período 1960-1963, alcançou 9% do PIB na média do período 1966-1968. Em 1968, a arrecadação atingiu seu ápice no período dessa pesquisa: 10% do PIB. Sem dúvida, o fortalecimento fiscal do Estado foi plenamente alcançado pelos dois primeiros governos militares.

Entretanto, o significativo declínio da arrecadação verificado em 1967, quando voltou a ser de 7% do PIB – contra 8,9% do PIB em 1966 – sugere que tal queda da receita contribuiu decisivamente para o notável aumento do déficit público de 1967 – 1,7% do PIB – relativamente a 1966, quando havia se reduzido para 1,1% do PIB.¹⁹ A evidência é que, diferentemente do que sugere José Pedro Macarini, que atribui o aumento do déficit público em 1967 a manobras orçamentárias e à política heterodoxa de Delfim Netto, não apenas o adiamento de parte das despesas de 1966

¹⁹ Lago, “A Retomada do Crescimento”, p. 264.

para o primeiro trimestre de 1967 e a opção expansionista da política econômica do novo governo militar seriam as causas do crescimento do déficit público em 1967.²⁰

3.2.1.2 – Impostos diretos e impostos indiretos: imposto de renda e IPI

A Figura 3.4 indica a evolução da arrecadação real de dois impostos significativos – o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados – em relação ao ano-base de 1960.

Figura 3.4 – Evolução do imposto de renda e do IPI, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: valores a preços de 1960, deflacionados pelo IGP-DI, da FGV.

O imposto de renda e o IPI, somados, constituíram 75% da arrecadação de impostos na média do período pesquisado, sem variações dignas de nota – com exceção de 1967, onde devido à extinção do imposto do selo e a desajustes na regulamentação dos novos impostos – corrigidos em 1968, como vimos acima – o imposto de renda e o IPI chegaram a representar quase 90% da arrecadação de impostos. Assim, destacaremos esses dois impostos para análise devido à sua expressiva representatividade em relação à receita de impostos e também devido às suas naturezas diversas: enquanto o imposto de renda é um imposto direto, incidente sobre a renda auferida por cada contribuinte, o IPI é um imposto indireto, calculado sobre o preço de venda das mercadorias sobre as quais incide. Ou seja, todos os consumidores e produtores que utilizam essas mercadorias pagam o mesmo imposto sobre produtos, independentemente de seu nível de renda.

²⁰ Macarini, “A Política Econômica do Governo Costa e Silva”, p. 460.

Analisando-se a Figura 3.4, é possível perceber que o aumento da receita de impostos deu-se principalmente pelo aumento da arrecadação de impostos indiretos. O imposto de renda – praticamente o único imposto federal de natureza direta, dada a irrelevância do valor arrecadado com o imposto territorial rural (ínfimo 0,00001% da receita de impostos em 1968) – que em 1960 chegava a 32% da receita de impostos, em 1968 representou apenas 22% da mesma receita. Embora o imposto de renda tenha aumentado sua arrecadação em 54% em termos reais comparando-se 1968 com 1960, a arrecadação total de impostos cresceu bem mais: 123% no mesmo período. A arrecadação do IPI elevou-se em 168% – mais de três vezes acima do crescimento da arrecadação do imposto de renda – em 1968, em comparação com 1960. O PIB de 1968 foi 51% maior que o de 1960, índice de crescimento próximo ao da expansão do imposto de renda no mesmo período. Portanto, o incremento da receita com o imposto de renda apenas acompanhou o crescimento da economia, enquanto o aumento do IPI superou em muito a expansão dos bens e serviços da economia brasileira na época.

Embora constasse da exposição de motivos do ministro Octávio Gouvêa de Bulhões para a proposta de reforma tributária, a expansão do número de contribuintes do imposto de renda não foi alcançada. Para atingir o objetivo proposto, o limite de isenção deveria baixar, de forma a alargar a base de contribuintes. Mas uma alteração introduzida na legislação do imposto de renda aumentou para doze salários mínimos o limite de isenção para os contribuintes que possuíam uma só fonte de renda, fixando em dois salários mínimos o limite de isenção para aqueles que obtinham seus rendimentos de mais de uma fonte. Esta alteração reduziu a base de contribuintes de 528.902 em 1964 para 178.516 em 1965. Em 1966 o limite de isenção baixou para dez salários mínimos, o que ampliou a base de contribuintes para 250.966. Somente em 1969 essas distorções seriam corrigidas, igualando-se em dois salários mínimos o limite de isenção para todos os contribuintes.²¹

O comportamento do imposto de renda, como vimos na Figura 3.4, mostra que sua arrecadação vinha declinando até 1962, quando arrecadou cerca de 83% do obtido em 1960. Em 1963 iniciou uma recuperação, atingindo cerca de 97% do valor arrecadado no ano base de 1960. O ano de 1964 apenas recuperou o nível da

²¹ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 63-4.

arrecadação de 1960 (100,1%). No período 1965-1968, a arrecadação do imposto de renda acomodou-se em um nível 50% maior que o do ano base de 1960. As razões desse novo e mais alto nível na arrecadação do imposto de renda foram, além da já citada aplicação da correção monetária sobre os ativos das empresas, determinada pela Lei nº 4.357, como vimos acima; a extinção dos privilégios de isenção que beneficiavam professores, jornalistas, escritores e juízes, mediante a Emenda Constitucional nº 9, de 22 de abril de 1964; a tributação da renda agrícola com base no valor atualizado das terras e; sobretudo, a ampliação das alíquotas e a maior incidência de retenções na fonte.²² Assim, a despeito do estreitamento da base absoluta de contribuintes, a arrecadação consolidou-se em nível mais alto.

Já o imposto sobre o consumo/IPI, que no período 1960-1962 não apresentou variações consideráveis, iniciou uma trajetória de alta a partir de 1963, que não se interrompeu até 1968, quando sua receita chegou a ser 168% superior ao valor arrecadado de 1960.

A Figura 3.5 resume a evolução dos dois impostos, desta vez expressos em termos de participação relativa no PIB nominal:

Figura 3.5 – Receita do imposto de renda e do IPI em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balancos Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.

²² Ibidem, p. 64.

Pode-se perceber que o imposto de renda apresentou leves oscilações ao longo do período, porém iniciou a série em 1960 com 2,3% do PIB; e encerrou-a em 1968, com 2,2% do PIB. A exceção foi o ano de 1965, quando o imposto de renda alcançou um pico de 2,8% do PIB, por razões específicas, já mencionadas (a aplicação da correção monetária sobre os ativos das empresas), que não se repetiram nos anos seguintes. Como vimos acima, o imposto de renda apresentou comportamento semelhante ao crescimento da economia. O mérito da reforma tributária de 1964-1966 foi o de evitar a ocorrência de uma trajetória descendente, ainda que suave, como a que o imposto de renda apresentou no período 1960-1962. A reforma também deu início à universalização desse imposto, quer pela retirada de privilégios anteriormente concedidos, quer pela busca do alargamento da base de contribuintes, que somente se consolidaria em 1969, como vimos acima.

Já o imposto sobre o consumo/IPI apresentou comportamento diverso: manteve-se estável até 1962, iniciou uma trajetória de crescimento em 1963 – que se acentuou a partir de 1966 – e seguiu expandindo-se até 1968. Esse imposto, que representava 3% do PIB em 1960, atingiu 5,1% do PIB em 1968, uma elevação de nada menos que 67% acima do crescimento da economia.

A tentativa de aumentar os impostos diretos, como o imposto de renda, tende a suscitar muito mais resistência das camadas mais abastadas da sociedade, como o empresariado e as classes médias, com forte poder de pressão. Já os impostos indiretos podem ser ao menos parcialmente repassados aos preços dos produtos, sendo transferidos para os consumidores em geral. Assim, embutidos nos preços, os impostos indiretos são mais dificilmente percebidos. Sua incidência ocorre de forma indiscriminada sobre todos os contribuintes, de forma que aqueles de menor poder aquisitivo são equiparados aos de maior poder aquisitivo. Em resumo, os impostos indiretos atingem igualmente aos desiguais, sendo socialmente injusto. E as camadas de menor renda da população – as mais oneradas por esse tipo de tributação – também são aquelas que dispõem de menos voz política, de menor poder de dissuasão.

A carga federal de impostos, como contabilizada nos *Balanços Gerais da União*, tornou-se mais regressiva – com o aprofundamento da predominância de impostos indiretos – já a partir de 1963, tendência que se acelerou consideravelmente a partir de 1966, com a consolidação da reforma tributária. A arrecadação de impostos

diretos seguiu a expansão do PIB, enquanto a arrecadação de impostos indiretos cresceu mais que a expansão do PIB naquele período.

A seguir, a seção 3.3 analisará as receitas de capital, que ganharam relevância após 1964 com o fortalecimento do mercado financeiro.

3.3 – Receitas de Capital

Refletindo a dificuldade dos governos Jânio Quadros e João Goulart de incrementar as receitas de capital, devido à Lei da Usura, como vimos no capítulo anterior, a receita de operações de crédito – que representava a quase totalidade das receitas de capital, conforme Tabela 3.3 – perdeu relevância em 1961, caindo para 48% do que havia representado em 1960.²³ O empréstimo público de emergência definido pela Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, conseguiu recuperar parte dessa perda, elevando o subgrupo operações de crédito em 1962 a 65% do que fora em 1960.

Como a receita captada por meio da Lei nº 4.069 não era suficiente para suprir as necessidades de caixa do governo, foi necessário em 1963 criar outro empréstimo compulsório, desta vez mediante a Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963. Ainda assim, a arrecadação do subgrupo operações de crédito alcançou em 1963 pouco menos de 77% do que havia sido em 1960.

Contudo, é somente a partir de 1964, com a revogação da Lei da Usura e a criação do mecanismo da correção monetária, que se tornou viável a colocação de títulos públicos (as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN) no mercado. Criadas pela Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, complementada pelo Decreto-Lei nº 54.252, de 3 de setembro de 1964, as ORTNs tiveram uma dupla importância na ocasião: introduziram o instrumento da correção monetária como mecanismo de preservação do poder de compra da moeda e permitiram o financiamento do déficit público por meio não-inflacionário.²⁴ Assim o subgrupo Operações de Crédito ganhou importância no total das receitas orçamentárias a partir de 1965 – e sobretudo de 1966 em diante – quando as ORTN alcançaram posição de relevo no mercado financeiro.

²³ A Tabela A9, no Apêndice estatístico, consolida as receitas de capital de 1960 a 1968.

²⁴ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 44.

O ápice desse movimento de crescimento das operações de crédito foi atingido em 1967, quando o grupo receitas de capital – onde o subgrupo operações de crédito compunha a quase totalidade da arrecadação, como vimos na Tabela 3.3 – chegou a constituir pouco mais de um quarto das receitas orçamentárias, conforme Tabela 3.1. Contribuíram também para isso a edição da Lei nº 4.770, de 15 de setembro de 1965, que autorizou a emissão de ORTNs para financiar repasses aos estados e municípios, que vinham perdendo receitas com a reforma tributária então em andamento; e o Decreto-Lei nº 62, de 21 de novembro de 1966, que em seu artigo 2º regulamentou outro empréstimo público sob a forma de adicional restituível do imposto de renda para reforço do capital do BNDE.

A Figura 3.6 sintetiza a evolução das receitas de capital, como percentual do PIB:

Figura 3.6 – Receitas de capital da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balancos Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.

Na Figura 3.6, observa-se que as receitas de capital, que somaram 0,7% do PIB na média anual do período 1960-1964, passaram a representar 1,7% do PIB na média anual do período 1965-1968, um crescimento expressivo. O ano de 1967 foi o pico de sua importância no período estudado: as receitas de capital alcançaram quase 2,7% do PIB. Provavelmente, o forte declínio da receita de impostos naquele ano, como se pode observar na Figura 3.3, contribuiu decisivamente para a necessidade de aumento das receitas orçamentárias pela via da venda de ORTNs.

É lícito então concluir que parte das necessidades de financiamento dos gastos públicos do país foi eficientemente satisfeita pela via do endividamento interno a partir de 1965 – e mais intensamente a partir de 1966 – o que contribuiu para superar o financiamento inflacionário até então preferencialmente utilizado.²⁵ A mudança na forma de financiamento dos gastos ajudou a viabilizar a queda gradual do déficit público a partir do golpe civil-militar de 1964, até a ocorrência de um pequeno superávit em 1973.²⁶

3.4 – A reforma tributária de 1964-1966

O sistema tributário de um país compõe-se de um conjunto de impostos, taxas e contribuições de melhoria, permitindo amplas alternativas de manipulação para respaldar as finalidades de política econômica e o processo de acumulação. É possível que um sistema tributário permita prover os recursos de que o Estado necessita durante longo período. Contudo, devido a mudanças na estrutura sócio-econômica, o sistema tributário tende a se defasar, tornando-se inadequado diante de novas necessidades. Neste caso, começa a tornar-se um ponto de estrangulamento, impondo um rearranjo.²⁷ A transformação ocorrida na economia brasileira desde os anos 1930, com o avanço da urbanização e da industrialização, tornou anacrônico o sistema tributário que ainda trazia resquícios do período anterior. O sistema tributário que serviu à atividade predominantemente primário-exportadora, fortemente baseado nos tributos sobre o comércio exterior, já não se adaptava às necessidades da economia brasileira nos anos 1950. Com o avanço da urbanização e da industrialização, os tributos sobre a produção e a circulação de mercadorias e serviços tinham necessariamente que ganhar importância. Do mesmo modo, o crescente papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico requeria o seu fortalecimento fiscal.

O governo João Goulart tentou, por meio da apresentação ao Congresso Nacional do Plano de Emergência em fins de 1961, fortalecer a receita fiscal e reduzir os crônicos déficits públicos, que em sua avaliação provocavam a aceleração dos preços. Ao mesmo tempo, o Plano de Emergência procurava incentivar o reinvestimento de parte do lucro das empresas, via maior taxação da distribuição de

²⁵ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 60-1.

²⁶ Lago, “A Retomada do Crescimento”, p. 264.

²⁷ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p.18.

lucros pelo imposto de renda. Essa tentativa de aumentar o esforço fiscal da sociedade encontrou dura resistência de todas as partes, sendo derrotada.²⁸

Em 1964, o sistema tributário brasileiro era ainda baseado na Constituição de 1934, tendo sido pouco alterado pela Constituição de 1946. Mas a partir dos anos 1950 esse sistema se revelaria inadequado, especialmente para prover a criação da infraestrutura associada à industrialização. A abertura do BNDE em 1952, capitalizado a partir da criação de um adicional restituível do imposto de renda, como vimos acima, significou uma tentativa de superar as restrições da infraestrutura para a continuidade da industrialização. Na primeira metade dos anos 1950 foi reformulado o Plano Rodoviário Nacional; criado o Fundo Federal de Eletrificação, com recursos do IUEE, para reforçar a oferta de energia no Nordeste; lançados o Banco do Nordeste Brasileiro e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás), e efetivada uma reforma cambial (Instrução nº 70 da SUMOC) de grande relevância para a industrialização. Mas além do adicional restituível do imposto de renda e do IUEE, o padrão tributário foi pouco alterado.²⁹

A partir de meados dos anos 1950, a deterioração dos preços internacionais do café e a crescente demanda pela importação de bens de produção imposta pelo próprio processo de industrialização levaram a um esgotamento do instrumento cambial. Além disso, o recrudescimento da inflação, como resultado do vultoso déficit fiscal, ameaçava escapar ao controle: “[...] em 1956, apresentava a economia brasileira um quadro de desequilíbrios impressionante”.³⁰

O Plano de Metas não tinha um plano de financiamento definido. A fim de contornar resistências, o governo evitou discutir a questão das fontes de financiamento, preferindo buscá-las ao longo da implementação do Plano.³¹ O expressivo crescimento do volume de investimentos – bem como da participação do Estado nesse investimento – conduziram a um agravamento da inflação, levando o governo Juscelino Kubitschek a propor um plano de estabilização em 1958. O Plano de Estabilização Monetária (PEM) do ministro Lucas Lopes encontrou severas resistências dos setores industriais (à tentativa de aumento do esforço fiscal) e dos credores internacionais, o que acabou por conduzir ao rompimento das negociações

²⁸ Loureiro, *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse*, p. 213-6.

²⁹ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 28.

³⁰ Lessa, *Quinze Anos de Política Econômica*, p. 29.

³¹ *Ibidem*, p. 33.

com o FMI. O PEM fracassou rapidamente, como já foi discutido. O mecanismo inflacionário de financiamento, o câmbio complexo e irreal e o estrangulamento fiscal esgotaram a capacidade de crescimento da economia.³²

O controle dos preços administrados e a inflação dificultavam o cálculo do retorno dos investimentos, inibindo-os. O investimento entrou em forte declínio nos meses seguintes.³³

A desaceleração do crescimento econômico e a alta das taxas de inflação, mais o ambiente político deteriorado, levaram a economia a uma situação de colapso iminente a partir de 1962. Além do conflito distributivo que paralisava as tentativas de reforço fiscal do Estado, o desequilíbrio atingiu aos demais entes federativos, conduzindo a pressões por uma melhor distribuição de recursos fiscais a estados e municípios. A Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, foi a última tentativa de mudança fiscal, ao buscar reforçar o caixa dos municípios, antes do golpe de 1964. No entanto, a Emenda só conseguiu agravar a situação fiscal da União, que descumpriu ou atrasou os repasses devido a severas restrições de caixa.³⁴

Nesse quadro, a reforma tributária era inadiável. Mas somente diante da alteração da correlação de forças consolidada no golpe de 1964, sufocadas as resistências, foi possível fazê-la. O objetivo da reforma prevista no PAEG dos ministros Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões era aumentar o esforço fiscal a fim de equilibrar o orçamento e dispor de recursos para financiar o surto de crescimento econômico acelerado que previa para os anos seguintes. Contudo, o PAEG não visou promover a justiça fiscal, tampouco a redução das distâncias sociais e regionais: “ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada – e, portanto, aos detentores da riqueza – a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade.”³⁵

A reforma foi implantada entre 1964 e 1966, consolidando-se com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN). A Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, que criou as ORTN e a correção monetária, foi o primeiro passo no sentido de obter recursos não-inflacionários. A captação de recursos por esse meio foi amplamente exitosa. A partir daí, uma série de leis e

³² Mesquita, *A Política Econômica sob Quadros e Goulart*, p. 45.

³³ Wells, *Growth and Fluctuations*, p. 15-7.

³⁴ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 38.

³⁵ Varsano, “A Evolução do Sistema Tributário”, p. 9.

decretos extinguiram privilégios, criaram novos impostos e concederam incentivos fiscais. O esforço fiscal também obteve êxito.³⁶

Uma sequela da reforma, porém, foi que o federalismo fiscal desmoronou. A União tomou a si a arrecadação dos principais impostos, criando o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), para repassar àqueles entes federativos quotas-parte de tributos. A autonomia fiscal das unidades subnacionais foi reduzida, a fim de não interferir nos objetivos do governo central.³⁷ Os tributos que não possuíam fato gerador claramente definido e que permeavam as competências das três esferas de governo, que haviam proliferado apenas para fortalecer os caixas públicos, sem preocupação com a racionalidade econômica e com os reflexos sobre o aparelho produtivo, foram extintos.³⁸ O imposto sobre indústrias e profissões, o imposto sobre diversões públicas, o imposto do selo (cobrado nas três esferas de governo) e o imposto municipal de licença cessaram seu curso.

O imposto sobre indústrias e profissões, de competência dos municípios, havia aos poucos se tornado uma espécie de versão municipal do imposto sobre vendas e consignações (IVC), arrecadado pelos estados, gerando uma sobreposição de impostos. Para compensar os municípios pela sua eliminação, foi estabelecido o repasse de até 30% do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), criado para substituir o IVC estadual, arrecadado em seu território. Mais tarde, o Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966, reduziu essa participação para 20%.³⁹

A maior parte dos fatos geradores do imposto de licença e do imposto do selo foi transformada em taxas. O imposto sobre diversões públicas foi incluído no novo imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), visto que essas atividades são consideradas serviços.⁴⁰

O IVC, cobrado em cascata (sobre todas as etapas de comercialização do produto), incentivava a verticalização do processo produtivo nas empresas, obstando a especialização e influenciando negativamente a produtividade. O ICM foi criado

³⁶ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 45.

³⁷ Varsano, “A Evolução do Sistema Tributário”, p. 10.

³⁸ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 50-1.

³⁹ *Ibidem*, p. 52-3.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 53.

com caráter não-cumulativo, passando a incidir apenas sobre o valor agregado em cada etapa de comercialização, convertendo-se na principal fonte de recursos da maioria dos estados.⁴¹ O imposto sobre o consumo foi substituído pelo imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Foram criados ainda:

- a) Imposto sobre operações financeiras (IOF), incidindo sobre operações do mercado financeiro e segurador, de competência da União. Por ser utilizado também como instrumento de política monetária, deixou de integrar o orçamento fiscal, fazendo parte do orçamento monetário, a cargo do então recém-criado Banco Central do Brasil.
- b) Imposto sobre Transportes e Comunicações (ITC), desmembrado do antigo imposto sobre indústrias e profissões. De competência federal, captava recursos para um fundo de investimentos em transportes. Em 1968 foi reformulado, passando a chamar-se Imposto sobre o Transporte Rodoviário de Passageiros (ITRP).
- c) Imposto Único sobre Minerais (IUM), a partir da Lei nº 4.425, de 8 de outubro de 1964. Com alíquotas de 10% sobre minerais em geral e de 8% sobre o carvão, era de competência federal, mas distribuído desta forma: 10% para a União, 70% para os estados e Distrito Federal e 20% para os municípios.⁴²

Somados os impostos pré-existentes, a distribuição de competências assumiu o seguinte quadro:

União:

- a) Imposto sobre Importações (II)
- b) Imposto sobre Exportações (IE)
- c) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
- d) Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)
- e) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

⁴¹ Ibidem, p. 53.

⁴² Ibidem, p. 54.

- f) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)
- g) Imposto sobre Transportes e Comunicações (ITC)
- h) Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IUCL)
- i) Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE)
- j) Imposto Único sobre Minerais (IUM)

Estados:

- a) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
- b) Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM)

Municípios:

- a) Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU)
- b) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

As taxas e contribuições de melhoria cabiam às três esferas.⁴³

Vale ressaltar a durabilidade das reformas de 1964-1966: conforme mostrou Ana Carolina Giuberti, os principais aspectos deste sistema ainda formam a base da estrutura tributária brasileira atualmente.⁴⁴

A Emenda Constitucional nº 18, de 6 de dezembro de 1965, extinguiu a competência residual, impedindo estados e municípios de criar ou alterar tributos sem previsão constitucional. Evitava-se assim a proliferação de tributos que retirava a racionalidade do sistema e criava conflitos de competências. Contudo, a medida retirava também da União a possibilidade de alterar o sistema tributário, tornando-o rígido demais. A Constituição de 1967 corrigiu essa falha, permitindo à União criar novos impostos sem previsão constitucional e sem a obrigatoriedade de partilha,

⁴³ Ibidem, p. 57.

⁴⁴ Giuberti, *Instituições Orçamentárias*, p. 33.

mas confirmou a restrição aos estados e municípios. Esse dispositivo reafirmou o caráter centralizador da reforma.⁴⁵

O ICM, principal fonte de receita da maior parte dos estados, impôs restrições às Fazendas estaduais, subordinando ao Senado Federal a alçada para o estabelecimento de suas alíquotas. Essa medida eliminou a guerra fiscal entre os estados, mas retirou deles toda possibilidade de manipular as alíquotas do ICM a fim de suprir suas necessidades de caixa. Completando o quadro de redução das possibilidades fiscais dos estados, a competência para arrecadar o imposto sobre a exportação saiu de sua esfera para a esfera federal.

Consolidou-se assim o controle fiscal da União sobre as principais atividades econômicas e sobre a federação.⁴⁶ O Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPEM) foi composto a partir de parcelas do produto da arrecadação do imposto de renda e do IPI, para repassar às unidades subnacionais parte da arrecadação, a fim de suprir suas necessidades financeiras. Contudo, o controle e a fiscalização cabiam à União, que podia ainda manipular livremente as parcelas desses impostos que seriam repassadas àquele fundo. De fato, ao menor sinal de dificuldades de caixa, a União reduzia os percentuais repassados ao fundo, como fez em 1967, quando reduziu de 20% para 14% o repasse para o FPEM da arrecadação do IPI. Em 1968, a União impôs à federação um novo revés, reduzindo novamente o repasse da arrecadação do IPI ao FPEM, desta vez para 12%.⁴⁷

O imposto de renda também foi bastante alterado. Além da Emenda Constitucional nº 9, de 22 de abril de 1964, que extinguiu privilégios de isenção de que gozavam magistrados, jornalistas, autores e professores e aumentou a arrecadação da renda agrícola, a manipulação da faixa de isenção contribuiu para ampliar a base de contribuintes, em um processo que se consolidou apenas em 1969, como vimos antes. A primeira grande reforma do imposto de renda veio através da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, que estabeleceu alíquotas de 28% sobre o lucro das pessoas jurídicas em geral, de 15% sobre os lucros das concessionárias de serviços públicos e de 10% sobre os lucros das sociedades civis. O Decreto-Lei nº 62, de 21 de novembro de 1966, aumentou essas alíquotas para 30%, 17% e 11%,

⁴⁵ Oliveira, *A Reforma Tributária* p. 56.

⁴⁶ Cardoso, *Os Reflexos da Reforma Tributária de 1966*, p. 28-30.

⁴⁷ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 105-6.

respectivamente. As alíquotas vigentes desde 1962 eram de 23%, 10% e 5% respectivamente, como havia sido estabelecido pela Lei nº 4.154, de 28 de novembro de 1962.

Além do mais, a adoção de adicionais sobre o imposto de renda – que não eram propriamente uma novidade, visto que o governo já se utilizava desse recurso nos anos 1950 –, como o adicional de 10% sobre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas a ser revertido para o BNDE, contribuiu para aumentar a arrecadação. O Decreto-Lei nº 62, de 21 de novembro de 1966, revogou o dispositivo da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, que obrigava a transferência para o BNDE de 20% da arrecadação do imposto de renda até 1975. A flexibilidade conferida por esse dispositivo liberou a União de compromissos e contribuiu para aliviar as finanças federais.⁴⁸

O quadro se completou com a reforma administrativa que, entre diversas outras mudanças, fortaleceu a fiscalização do Ministério da Fazenda sobre a arrecadação. O Departamento do Imposto de Renda (atual Secretaria da Receita Federal) foi criado em substituição à antiga Divisão estabelecida em 1942, tornando-se crescentemente importante, ao ponto de ser visto como uma unidade praticamente autônoma, embora pertencendo ao quadro do Ministério da Fazenda.

A legislação também criou instrumentos para facilitar a arrecadação. Exemplo disso é a edição da Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, que configurou o crime de apropriação indébita para o não recolhimento em até 90 dias do imposto retido na fonte, sujeitando o infrator a penas de multa e privação da liberdade.⁴⁹

Complementarmente, o artigo nº 167 da Constituição de 24 de janeiro de 1967, com o reforço do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, proibiu o empenho de despesas para as quais não houvesse previsão orçamentária ou créditos adicionais aprovados. Contudo, essas determinações seriam sistematicamente descumpridas até 1977.⁵⁰

⁴⁸ Ibidem, p. 65-6.

⁴⁹ Ibidem, p. 62.

⁵⁰ Giuberti, *Instituições Orçamentárias*, p. 50.

3.5 – Conclusões

A despeito do incremento da regressividade tributária e da concentração de renda, que trariam mais adiante consequências danosas para a economia brasileira, não resta qualquer dúvida de que a reforma tributária de 1964-1966 foi amplamente bem sucedida no sentido de equilibrar as contas da União, concedendo racionalidade econômica e alto grau de flexibilidade à política fiscal dos governos militares. A reforma contribuiu assim para a redução das pressões inflacionárias, para a facilitação da acumulação de capitais e para a retomada do crescimento econômico.

A reforma tributária respondeu com razoável flexibilidade às necessidades de recursos de que carecia a economia brasileira. Sua eficácia baseou-se na correção monetária das dívidas fiscais, alargamento da base de contribuintes do imposto de renda e sua retenção na fonte, transformação dos impostos indiretos em cascata para impostos sobre valor agregado, correção monetária de ativos e capital de giro das empresas e no aperfeiçoamento das estruturas administrativa e de cobrança tributária.⁵¹ Os dados analisados permitem a conclusão de que a receita fiscal da União cresceu consideravelmente após a reforma tributária, como se fazia necessário. Mas tornou-se ainda mais regressiva.

Dada a situação de intenso conflito distributivo e efervescência política no período João Goulart, é possível presumir que a saída mais fácil de incrementar a regressividade dos impostos talvez tenha sido o caminho mais pragmático para reforçar a dotação fiscal do Estado. Contudo, tal caminho foi seguido pelos governos militares, por meio da supressão de toda a resistência dos trabalhadores e de outros grupos contrários ao regime. O aprofundamento da regressividade dos impostos, a partir de 1964, não foi uma imposição das circunstâncias, mas uma opção, ainda que sob as restrições econômicas e políticas existentes. O incremento dos impostos sobre a renda e a propriedade atingiria de forma mais direta exatamente aqueles grupos sociais e políticos que resistiam a reformas e, depois, apoiaram o golpe civil-militar e a instauração dos governos militares. Nem mesmo governos ditatoriais, apoiados na força das armas, poderiam prescindir de uma base social.

⁵¹ Cardoso, *Os Reflexos da Reforma Tributária de 1966*, p. 32-3.

Fabício Oliveira sustenta que o tamanho da carga tributária de um país depende do papel desempenhado pelo Estado na economia. Se o Estado for liberal, orientado pela eficiência e adepto do *laissez-faire*, sua necessidade de arrecadação será menor; se for um Estado indutor do desenvolvimento, com ativa participação na atividade econômica, sua necessidade de arrecadação será maior.⁵² O Estado brasileiro vinha, desde a crise de 1929, ampliando sua participação na economia, o que colocou, em diversas ocasiões, na ordem do dia a necessidade de revisão da política fiscal. A reforma tributária, várias vezes ensaiada, encontrou sempre severa resistência, ora do empresariado, ora dos trabalhadores e, às vezes, de ambos. A contribuição que cada classe social devia dar à construção do país era outra das facetas do conflito distributivo, que atingiu sua fase mais aguda no governo Goulart.

Uma vez no poder, os militares adotaram o discurso liberal, que havia orientado a oposição às reformas propostas durante o governo João Goulart. Suas opções foram claramente pró-empresas.⁵³ Contudo, as decisões de política econômica dos governos militares não seguiram a lógica do Estado mínimo, como sintetizado por Vito Tanzi. Tampouco seguiram a forma do Estado de Bem-Estar Social resumido por Lindert, como vimos no Capítulo 1 desta dissertação. Diferentemente do que sugerem aqueles teóricos do Estado, os militares e seus grupos civis aliados no Brasil ampliaram acentuadamente a receita fiscal, preferencialmente aumentando o ônus fiscal dos trabalhadores, mas não utilizaram os recursos captados junto à sociedade em benefício da maioria da população.

Sua intenção não foi promover a justiça fiscal, pelo contrário. Foi facilitar a acumulação. Criar uma forte classe empresarial que fosse capaz de, ao lado do Estado e do capital externo, prover o adequado nível de investimentos para a promoção de um vigoroso ciclo de crescimento econômico. Os gestores da política econômica, representantes das frações de classe que apoiaram o golpe, estavam muito mais preocupados em estimular a poupança interna e a acumulação de capital.⁵⁴

Nos capítulos 4 e 5, a seguir, analisaremos o outro lado da moeda, ou seja, a utilização dos recursos fiscais. A tentativa é, uma vez avaliada a questão de quem

⁵² Oliveira, *Autoritarismo e Crise Fiscal*, p. 21.

⁵³ Fishlow, "Some Reflections On Post-1964", p. 80.

⁵⁴ Oliveira, *Autoritarismo e Crise Fiscal*, p. 23.

arcou com o aumento da receita, de iluminar a questão de a quem os gastos públicos teriam beneficiado.

CAPÍTULO 4 – As despesas da União

Os anos 1960 foram marcados, como vimos no capítulo 1 desta dissertação, por acentuada expansão dos gastos públicos na Europa.¹ O Estado de Bem-Estar Social, após a ascensão dos partidos de inspiração católica e social-democratas na parte ocidental da Europa, consolidou-se naqueles anos.² No Brasil, no mesmo período, os trabalhadores vinham buscando aumentar sua participação na renda nacional e reivindicando ao governo mais e melhores direitos sociais. Porém, ao contrário do que sucedeu na Europa, no Brasil não se alcançou um ambiente de concertação que permitisse uma repartição mais equitativa dos recursos sociais. As tentativas de conciliação durante o governo João Goulart foram repelidas pelos conservadores e recebidas com desconfiança e hostilidade até mesmo por seus aliados.³ O governo não conseguiu elevar a receita para combater os crescentes déficits públicos – que entendia que fosse uma das causas do descontrole dos preços. Consequentemente, não conseguiu o governo destinar recursos públicos para reforçar os serviços sociais, como demandado pelos trabalhadores. Sem recursos fiscais ou administrativos, o governo teve de fazer um enorme esforço para aumentar o investimento público, como desejavam os empresários.⁴

Os governos militares, sufocadas as resistências dos trabalhadores e outros grupos sociais organizados, puderam realizar as necessárias reformas, sobretudo a reforma tributária. Como vimos no capítulo 3, a supressão da voz política da classe assalariada abriu caminho para que o regime militar promovesse um considerável aumento da arrecadação tributária, privilegiando o aumento dos impostos indiretos: a carga tributária cresceu e tornou-se ainda mais regressiva. Os mais pobres arcaram com o custo da estabilização, via política salarial restritiva, e também com a maior parte do esforço fiscal adicional, pela via da tributação regressiva e pela política de incentivos fiscais direcionados a grupos privilegiados.⁵ Da mesma forma, como veremos a seguir, neste capítulo, os gastos da União – que cresceram a partir de 1964, em linha com a expansão da receita fiscal – foram preferencialmente direcionados para o crescimento da estrutura administrativa,

¹ Tanzi, *Government versus Markets*, seção 1.2.

² Lindert, *Growing Public*, p. 15; Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 11-2.

³ Stepan, *The Military in Politics*, p. 193-5.

⁴ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 27.

⁵ *Ibidem*, p. 81-2.

para o reforço do investimento e, sobretudo, para a universidade e para grupos de servidores públicos ativos e inativos, por meio de generosos aumentos salariais.⁶ Aliás, grande parte do aumento dos gastos sociais no período 1964-1968 foi absorvida pelos gastos previdenciários com esses grupos privilegiados de servidores, seguindo uma tendência observada em outros governos autoritários no mesmo período, segundo Lindert.⁷

Neste capítulo analisa-se parte das despesas da União: as despesas correntes e as despesas de capital. O volume II dos *Balanços Gerais da União*, fonte primária desta pesquisa, contabiliza as despesas, que serão aqui consolidadas e analisadas. Nele, os gastos estão detalhados, em alto nível de desagregação. As despesas encontram-se contabilizadas por Ministério, Casa Legislativa, Tribunal/Justiça especializada ou órgãos independentes, que por sua vez separam os dados por dependência ou organismo vinculado. Cada item de despesa é apresentado nos BGU em colunas: a primeira delas informa o valor orçado; a segunda, o valor efetivamente gasto, e a terceira os restos a pagar. Uma quarta coluna informa a soma de gastos efetivados e restos a pagar. Outra coluna demonstra as diferenças havidas. Nesta dissertação, a opção foi utilizar o valor efetivamente gasto, desprezando-se a alocação de recursos em restos a pagar, entendendo-se que os mesmos podem ou não realizar-se nos exercícios seguintes.

A primeira seção detalhará a forma adotada nesta pesquisa para tratamento das diferenças apuradas, que foram especialmente relevantes nos BGU de 1966. Nas seções seguintes, apresenta-se a classificação utilizada por esta pesquisa para as despesas da União (seção 4.2); analisa-se depois o comportamento das categorias de despesas entre si e em relação à variação do PIB (seção 4.3); e em seguida o comportamento das despesas correntes (seção 4.4) e despesas de capital (seção 4.5). A seção 4.6 resume os resultados do capítulo. As despesas sociais, por sua particular relevância para os objetivos desta pesquisa, serão analisadas em capítulo à parte.

⁶ Fishlow, “Some Reflections on Post-1964”, p. 85.

⁷ Lindert, *Growing Public*, p. 221-2.

4.1 – Metodologia de ajuste das diferenças entre valores apurados e valores informados nos Balanços Gerais da União

Na apuração das despesas foram encontrados erros e omissões, quer no balanço de cada ministério relativamente ao somatório dos balanços de suas dependências, quer no balanço total frente ao somatório dos balanços dos ministérios/judiciário/legislativo. Em todos os anos, esses erros foram de pequena monta – inferiores a 2% do total do orçamento – com exceção dos anos de 1964, 1965 e 1966. Tais erros, nos anos em que foram pouco representativos, foram ajustados utilizando-se a classe de despesas de custeio, por ser a de maior relevância nos balanços – cerca de 50% do total, em média – de forma a compatibilizar o total apurado pela pesquisa com o valor total das despesas informado nos *Balanços Gerais da União*. Desta forma, prevaleceu o valor informado nos BGU, e não o valor apurado na pesquisa.

Nos anos de 1964 (valor apurado 4% menor que o total do balanço) e 1965, (quando o valor obtido foi 8% maior que o total do balanço), o critério utilizado foi o mesmo, ou seja, de ajustar a diferença na apuração da classe de despesas de custeio, que por sua importância no total do balanço diminui as chances de distorção na aplicação do ajuste. Mais uma vez, o ajuste se fez de forma a prevalecer o valor informado nos BGU, e não o apurado.

Entretanto, em 1966 a apuração resultou em valor 35% menor que o valor informado nos BGU. Embora mais volumosos que os balanços dos demais anos que compõem a série estudada, os BGU de 1966 não esclarecem – antes, confundem mais – a questão. Nos BGU de 1966 existem duas apresentações: uma chamada “analítica” e outra “sintética”, por ministério. Contudo, os valores de alguns ministérios coincidem exatamente nas duas apresentações. Mesmo nos balanços dos ministérios onde as duas apresentações apontam diferenças consideráveis, há dependências onde os valores coincidem. Afasta-se assim a hipótese de que as duas apresentações contenham dados complementares entre si.

A pesquisa em outras publicações resultou infrutífera: o Orçamento da União para o ano de 1966, peça autorizativa apresentada em 1965 ao Congresso Nacional, não esclarece as diferenças constatadas. Tudo indica que um complemento aos *Balanços Gerais da União* de 1966 foi editado. Contudo, não foi encontrada

nenhuma referência a tal complemento nos anais da biblioteca do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, onde se realizou grande parte da pesquisa.

Diante do impasse, uma forma de ajuste deveria ser encontrada. Dada a relevância da diferença entre o valor apurado e o valor total do balanço, concluímos não ser adequado ajustá-la contra a classe de despesas de custeio, como efetuado nos demais anos que compõem a série, pois assim o valor daquela classe de despesas resultaria seriamente distorcido.

A fórmula encontrada foi: tomou-se como apurado, entre as apresentações “sintética” e “analítica”, a de maior valor. Em seguida, foi calculada a participação, em termos percentuais, de cada classe de despesa no balanço de cada ministério/casa legislativa/judiciário. Cabe informar que os BGU de 1966, em seu volume I, informam os valores totais de despesas por ministério, de forma agregada. Desta forma, as diferenças entre os valores apurados e os valores informados foram ajustadas proporcionalmente, em cada ministério, de acordo com a relevância de cada classe de despesas frente ao total do balanço. Por exemplo: no balanço do Ministério da Educação e Cultura, o valor informado foi 42% superior ao valor apurado na pesquisa. Assim, cada uma das nove classes de despesas apuradas no balanço do Ministério foi acrescida de 42%, de forma a compatibilizar os valores. Já no balanço da Câmara dos Deputados, as diferenças entre os valores apurados e os valores informados foram da ordem de 9%.

Desta forma, o ajuste foi procedido, de forma proporcional à classe de despesas e ministério a ministério, de tal maneira que se chegasse ao valor informado no total dos balanços. A seguir discute-se a classificação adotada nesta pesquisa para alocar as despesas da União em categorias e classes de gastos adequados às finalidades desta pesquisa.

4.2 – Classificação das despesas

Nos BGU, os dados estão classificados em:

- a) Despesas Correntes, onde se destacam os gastos de custeio;
- b) Transferências e
- c) Despesas de Capital, onde são alocados os gastos com itens patrimoniais.

A classificação dos dados utilizada pelos BGU apresenta-se muito agregada para as finalidades desta pesquisa. Não seria adequado, por exemplo, presumir que toda despesa realizada pelo Ministério da Educação e Cultura pudesse ser considerada despesa com educação. Ou dar o mesmo tratamento aos investimentos realizados na construção de um hospital ou na reforma de uma rodovia. Assim, acreditamos ser mais produtivo analisar cada despesa individualmente, rubrica por rubrica, desprezando sua classificação original. O objetivo aqui é captar as eventuais diferenças entre a natureza e finalidades dos gastos públicos federais entre os períodos 1961-1963 e 1964-1968. Teria havido um aumento dos gastos sociais, na direção do fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social, como ocorreu na Europa no mesmo período? Ou os gastos públicos federais teriam caminhado no sentido de reforçar grupos privilegiados e contribuído para a concentração de renda que se observou no Brasil entre 1960 e 1970? Assim sendo, para fins desta pesquisa, as despesas desagregadas foram reclassificadas em nove classes:

- 1) Custeio: despesas de salários, vantagens e benefícios aos servidores (exceto quando explicitamente vinculados a instituições de ensino e pesquisa ou de assistência médico-hospitalar e de outros cuidados com a saúde), material de consumo e serviços de terceiros (aluguéis, contas de concessionárias de serviços públicos, condomínios, asseio e conservação, etc.).
- 2) Transferências: repasses da União a estados e municípios de quotas-parte de tributos ou (em parte do período pesquisado) fundos constitucionais de participação, exceto quando é especificamente mencionada sua destinação à educação, à saúde, à previdência de servidores ou ao investimento.
- 3) Subvenções: repasses a entidades filantrópicas (exceto quando especificamente para instituições de ensino e pesquisa ou de cuidados com a saúde); federações ou clubes de atividades desportivas; associações de produtores, trabalhadores, estudantes ou servidores públicos; atividades culturais e contribuições a entidades internacionais.
- 4) Investimentos: despesas que alteram o patrimônio, como aquisição de máquinas, veículos e imóveis e obras de reforma e ampliação de imóveis da União, além de, principalmente, despesas com construção e reforma de infraestrutura (estradas, portos, centrais elétricas, etc.), aí incluindo repasses a outros entes federativos com

esta finalidade específica. O grupo exclui os gastos com a construção, ampliação ou reforma de escolas, postos de saúde e hospitais, quando especificados.

5) Aportes de capital: operações de constituição ou reforço de capital nas empresas em que a União detém participação acionária.

6) Encargos financeiros: pagamentos de juros e amortizações de dívidas, internas ou externas; custo de operações cambiais e comissões pagas a agentes.

7) Previdência: valores repassados a institutos de previdência e caixas de aposentadoria e pensões; contribuições previdenciárias de pessoas contratadas temporariamente e, principalmente, aposentadorias e pensões de servidores públicos e contribuições a entidades de previdência do serviço público, como o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado da Guanabara (IPASE) e Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC).

8) Saúde: totalidade dos repasses a hospitais e ambulatorios (federais, estaduais, municipais ou filantrópicos) inclusive para pagamento de salários e vantagens a servidores e para despesas de capital; campanhas de vacinação e combate a endemias e doenças específicas, além de gastos de ministérios (sobretudo os militares) com a saúde de seus servidores e dependentes.

9) Educação: totalidade dos repasses a instituições de ensino e pesquisa (federais, estaduais, municipais ou privadas), inclusive para pagamento de salários e vantagens a servidores e para despesas de capital, além de gastos de ministérios com a educação de seus servidores e dependentes. Repasses a museus e bibliotecas, para qualquer finalidade, também estão aqui representados.

Essas nove classes de despesas foram agrupadas em três categorias: despesas correntes, despesas de capital e despesas sociais. A primeira categoria contém as duas primeiras classes de despesas: custeio e transferências. A segunda categoria traz as despesas de investimentos, aportes de capital e encargos financeiros. A terceira, as despesas sociais, com subvenções, previdência, saúde e educação.

4.3 – Despesas correntes, despesas de capital e despesas sociais

Nesta seção analisa-se o comportamento ao longo do período pesquisado das três categorias de gastos adotadas nesta pesquisa, utilizando-se a classificação de despesas descrita na seção anterior. A finalidade aqui é verificar a importância de

cada uma dessas categorias de despesas – despesas correntes, despesas de capital e despesas sociais – no total de gastos públicos federais, assim como sua proporção em relação ao PIB. A Tabela 4.1 informa a participação percentual de cada categoria de despesas no total do orçamento:

Tabela 4.1 – Participação das categorias de despesas no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %

Categoria de despesas	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Correntes	44,1	50,3	47,9	46,7	51,4	48,9	37,2	47,6	54,3
Capital	33,2	29,9	32,4	37,5	24,9	30,6	37,0	29,1	22,5
Sociais	22,7	19,8	19,7	15,8	23,7	20,5	25,8	23,3	23,2

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

É possível notar que as despesas correntes representaram cerca de metade, na média do período 1960-1968, das despesas contabilizadas no balanço, cabendo cerca de 30% em média para as despesas de capital e cerca de 20% em média para as despesas sociais. Os resultados de 1966, como já notado antes, tiveram sua apuração prejudicada pela ausência de um balanço suplementar nos BGU daquele ano. O método utilizado para ajustar os dados apurados ao total do orçamento pode ter subestimado as despesas correntes, consequentemente superestimando as despesas de capital e as despesas sociais para aquele ano, visto que o comportamento que as despesas apresentaram em 1966 divergiu do comportamento observado nos demais anos que compõem a série. Não é provável que as despesas correntes tenham declinado, atingindo nível semelhante ao das despesas de capital em 1966. O mais provável é que o método utilizado para o ajuste promovido nos dados de 1966, como descrito na seção 4.1 acima, tenha provocado esse efeito.

A Figura 4.1 abaixo apresenta as mesmas categorias de despesas, conforme os critérios utilizados nesta pesquisa, desta vez em comparação com o PIB:

Figura 4.1 – Despesas da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Pode-se perceber que as despesas de capital variaram bastante ao longo da série, alcançando seu ápice em 1966, com 4,1% do PIB. A seguir, declinaram até chegar a 1968 com 2,6% do PIB, abaixo do índice de 1960, quando foram 2,9% do PIB.

As despesas sociais mudaram para um nível mais alto a partir de 1964, principalmente em virtude do aumento das despesas com a previdência do funcionalismo público, devido aos aumentos salariais concedidos aos servidores militares ativos e inativos com a Lei nº 4.328 de 30 de abril de 1964, aos servidores civis ativos e inativos com a Lei nº 4.345 de 26 de junho de 1964 e aos servidores ativos e inativos do Judiciário, com a Lei nº 4.439 de 27 de outubro de 1964, como veremos mais detalhadamente adiante. Tais aumentos refletiram um aumento nos gastos correntes (no caso dos servidores ativos), e nos gastos sociais (no caso dos servidores inativos). Desta forma, a maior parte do aumento dos recursos alocados aos gastos sociais foi absorvida por esses grupos de servidores inativos, com destaque para os inativos e pensionistas militares. As despesas com a previdência aumentaram 65,1% de 1963 para 1964, e depois 31,5% de 1964 para 1965, refletindo preponderantemente os aumentos das aposentadorias e pensões desses grupos, como veremos no capítulo 5. Os privilégios concedidos a esses grupos foram generosos – como as pensões vitalícias concedidas às filhas de

militares –, eram socialmente indefensáveis e acabaram tornando-se prejudiciais à saúde fiscal do Estado. No período de crise da dívida dos anos 1990, acabariam por ser revistos e atenuados.⁸

As despesas correntes foram afetadas pelos aumentos salariais concedidos pelas três leis acima aos servidores ativos e, sobretudo, pelo grande aumento das transferências da União a estados e municípios, causado pela centralização da arrecadação imposta pela reforma tributária de 1964-1966, como vimos no capítulo anterior.

No conjunto, as despesas totais passaram de 9% do PIB no período 1960-1963 para 10% do PIB no período 1964-1965. Em 1966-1968, os gastos públicos federais alcançaram o nível de 11% do PIB, refletindo o aumento e a centralização da arrecadação tributária da União resultantes da reforma tributária de 1964-1966. Os dados indicam que parte considerável da arrecadação fiscal dos estados e municípios passou a ser operacionalizada e repassada pela União a partir da reforma tributária. As implicações dessa centralização resultaram em significativa perda de autonomia financeira – e consequentemente autonomia política – das entidades subnacionais, que passaram a depender em boa medida dos repasses de recursos provenientes da União. As consequências políticas desse fato são importantes: o controle político da União sobre a federação foi amplamente reforçado, pela via da dependência financeira, fazendo os estados e municípios sujeitarem-se às concessões e barganhas do regime militar.⁹

4.4 – Despesas Correntes

As despesas correntes eram compostas, como vimos na seção 4.2, pelas despesas de custeio e pelas transferências da União aos demais entes federativos. A Tabela 4.2 mostra a participação de cada uma dessas classes de despesas no orçamento, expressa em percentuais do total do balanço:

⁸ Lindert, *Growing Public*, p. 221-2.

⁹ Cardoso, *Os Reflexos da Reforma Tributária de 1966*, p. 27-31; Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 28-30; Varsano, “A Evolução do Sistema Tributário”, p. 10.

Tabela 4.2 – Participação das despesas correntes nas despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %

Classe de despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Custeio	42,8	49,1	46,5	45,6	48,9	46,1	33,0	34,4	37,1
Transferências	1,3	1,2	1,5	1,2	2,6	2,8	4,2	13,2	17,2
Total das despesas correntes	44,1	50,3	48,0	46,8	51,5	48,9	37,2	47,6	54,3

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Pode-se notar que as despesas correntes, embora alterada sua composição a partir da reforma tributária, com o grande crescimento das transferências para estados e municípios, não se afastaram dos 50% do total do balanço, exceto no ano de 1966, quando provavelmente estão subestimadas, como vimos na seção 4.1, devido aos ajustes realizados para compatibilizar a diferença de 35% encontrada entre os valores apurados por esta pesquisa e os valores informados nos BGU daquele ano. Contudo, é visível o declínio da participação das despesas de custeio e o aumento da importância das transferências no total de despesas, que foram de 1,3% do balanço na média do período 1961-1963 para 15% do balanço na média do período 1967-1968, confirmando o grande impacto da centralização tributária promovida pela reforma de 1964-1966. A Tabela 4.3 a seguir mostra a evolução dessas despesas, em comparação com o balanço do ano-base de 1960:

Tabela 4.3 – Evolução das despesas correntes e das despesas totais da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Classe de despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Custeio	100	119	125	128	141	150	132	150	178
Transferências	100	96	128	109	246	298	552	1.892	2.729
Despesas totais da União	100	104	115	120	124	139	172	186	206

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Notas: valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV; os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Pode-se perceber pelos dados da Tabela 4.3 que, embora as despesas de custeio tenham diminuído seu peso nas despesas correntes, como vimos na Tabela 4.2 anterior, tal queda não implicou seu declínio em termos absolutos ao longo da série

estudada, pelo contrário. As despesas com o funcionamento do aparelho estatal subiram consistentemente ao longo do período, alcançando em 1968 um dispêndio 78% superior ao de 1960. Pode-se assim concluir que boa parte do incremento de receita conseguido pela reforma tributária foi alocado nas despesas de custeio, refletindo um aumento da estrutura administrativa do Estado, bem como os generosos aumentos salariais concedidos a algumas categorias privilegiadas do serviço público, como os militares da ativa, que receberam já em abril de 1964 um aumento de salários da ordem de 120%, como já mencionado.

A centralização tributária também é mais uma vez confirmada pela alta das transferências para estados e municípios a partir de 1964, e muito mais acentuadamente a partir de 1967, consolidada a reforma tributária de 1964-1966. Em 1968, o valor transferido pela União aos demais entes federativos foi 27 vezes maior que o transferido em 1960. O impressionante incremento dos valores reais repassados pela União às unidades subnacionais é um indício de em que medida multiplicou-se o controle financeiro do governo federal sobre os estados e municípios, que perderam considerável fatia de sua autonomia política e econômica. Contudo, ressalte-se mais uma vez, a parcela de recursos que permaneceu nas mãos da União após os repasses aos demais entes federativos era de tal vulto que permitiu o aumento de gastos de custeio em quase 80%, se comparar-se o balanço de 1968 com o de 1960. É necessário lembrar que o déficit do governo federal estava em queda naquele período, pois a receita fiscal cresceu 120% na mesma base de comparação, como resultado da bem-sucedida reforma tributária consolidada em 1966. A arrecadação fortaleceu-se ao ponto de permitir um aumento do nível de despesas ao mesmo tempo em que se reduzia o déficit público. A crise fiscal dos anos que antecederam o golpe civil-militar de 1964 foi debelada.

Na Figura 4.2, são reproduzidas as despesas correntes em relação ao PIB:

Figura 4.2 – Despesas correntes da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Os dados mostram variações nas despesas de custeio, que totalizaram 3,8% do PIB em 1960 e subiram para 4,2% do PIB em 1968. Já as transferências aumentaram exponencialmente: de 0,1% do PIB em 1960 para quase 2% do PIB em 1968.

O resultado foi uma elevação das despesas correntes, constatada a partir de 1967. As despesas correntes, que foram de 3,9% do PIB em 1960, alcançaram 6,2% do PIB em 1968 – um crescimento de 59%. Como veremos adiante, as demais categorias de despesas não apresentaram crescimento dessa magnitude. Podemos então concluir que parte do esforço fiscal adicional imposto à sociedade pela reforma tributária de 1964-1966 foi destinada a financiar o funcionamento do aparelho estatal, aumentado pela reforma administrativa realizada pelos dois primeiros governos militares. Ressalte-se, porém, que a maior parte desse aumento provavelmente deveu-se à transferência da competência para arrecadar de parte dos impostos anteriormente controlados pelas unidades subnacionais para a União, sendo pelo menos em parte efeito estatístico e não necessariamente aumento de tributação.

É necessário aqui sublinhar, mais uma vez, as significativas implicações políticas de uma centralização de recursos de tal magnitude em favor do governo

federal, que obteve por esse meio um poder de barganha e submissão dos demais entes federativos aos seus interesses muito superior ao poder de que dispunha a União no período anterior ao regime militar. Cabe lembrar ainda que o AI-3, editado em 1966, havia tornado indiretas as eleições para os cargos de governador de estado e prefeito das capitais, como vimos no capítulo 2 desta dissertação. Esses dispositivos, somados à extinção da competência residual de estados e municípios, preservando-se a competência residual da União; à atribuição ao Senado Federal da competência para estabelecer as alíquotas do ICM, principal imposto de competência estadual; e à delegação ao governo federal do poder de manipular livremente os percentuais de cada imposto que a União devia repassar aos estados e municípios; consolidaram o quadro de aprofundamento do domínio político e financeiro da União sobre a federação.¹⁰ Os governadores e prefeitos estavam submetidos ao poder central, que de resto ainda dispunha da coerção para impor seus interesses. A federação, na prática, passou a ser letra morta na Constituição e no nome oficial da República.

4.5 – Despesas de capital

As despesas de capital, representadas pelas classes de despesas de investimentos, encargos financeiros e aportes de capital, não sofreram variações de monta no período estudado. É preciso ressaltar, entretanto, que nesta pesquisa não há como englobar o conjunto do investimento público, importante variável no final dos anos 1960, como impulsionador do surto de crescimento econômico acelerado que o país vivenciou a partir de 1968. Isto porque a pesquisa não capta os investimentos realizados por estados e municípios e, sobretudo, os investimentos realizados pelas empresas estatais. Assim, a partir dos dados levantados por essa pesquisa, é possível apresentar apenas uma visão parcial do investimento público, por se referirem apenas às despesas realizadas pela União.

A Tabela 4.4 apresenta a participação dessas classes de despesas na categoria de despesas de capital:

¹⁰ Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 55-8; 105-6.

Tabela 4.4 – Participação das despesas de capital no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %

Classe de despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Investimentos	19,7	25,1	27,0	33,1	21,4	18,8	33,6	24,7	18,0
Encargos financeiros	8,1	4,1	5,0	3,5	3,0	6,6	3,3	2,3	1,6
Aportes de capital	5,5	0,8	0,5	0,9	0,5	5,2	0,1	2,1	2,9
Total das despesas de capital	33,3	30,0	32,5	37,5	24,9	30,6	37,0	29,1	22,5

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

A partir dos dados da Tabela 4.4, pode-se notar que as despesas de capital não configuraram uma tendência definida no período em estudo, apresentando muitas variações. Contudo, pode-se afirmar que o peso das despesas de capital frente ao total do orçamento declinou a partir de 1967, chegando em 1968 a representar apenas 22,5% do orçamento da União, ao passo que no último ano da administração Juscelino Kubitschek as despesas de capital foram de um terço do orçamento.

A rubrica investimentos, onde foram classificadas as despesas que se referem ao patrimônio, como despesas com a construção ou reforma de infraestrutura – exceto se efetuadas em instituições de ensino e pesquisa ou de cuidados com a saúde – também apresentou substancial variação no período, pois atingiu um terço do total de despesas nos anos de 1963 e 1966, a partir de quando começou a declinar, chegando a 1968 com 18% do orçamento.

Os encargos financeiros, onde foram classificadas as despesas com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos internos ou externos, assim como as despesas cambiais, também não apontam para uma tendência definida, apresentando variações ao longo do período. Contudo, pode-se perceber que esse item alcançou seu ponto máximo no total do balanço no início da série, com 8,1% do balanço em 1960. Tal como nas despesas de capital, 1968 também representou o ponto mínimo da série. Naquele ano os encargos financeiros declinaram até constituírem apenas 1,6% do total do balanço.

A classe de despesas “aportes de capital”, onde foram classificadas as despesas com a constituição ou reforço de capital nas empresas onde a União detinha participação acionária, a exemplo das demais, também apresentou comportamento errático. Seu ponto máximo foi no ano de 1960: 5,5% do total do orçamento, percentual que praticamente se repetiu em 1965. Mas no período 1961-1964 essa classe de despesas representou sempre menos de 1% do orçamento, chegando a ser irrelevante no orçamento de 1966. Porém, a partir de 1967 os aportes de capital passaram a representar pouco mais de 2% do balanço, alcançando 3% em 1968, talvez refletindo o reforço de capital às empresas estatais, que lhes concedeu as condições necessárias à contribuição que prestaram para a elevação do nível de investimentos, imprescindível ao crescimento apresentado durante o “milagre econômico”.

Na Tabela 4.5 a seguir, pode-se observar a evolução do que compõe a categoria de despesas de capital e das despesas totais do governo federal ao longo da série estudada, em relação ao ano-base de 1960:

Tabela 4.5 – Evolução das despesas de capital e das despesas totais da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Investimentos	100	132	157	203	135	133	293	235	189
Encargos financeiros	100	52	71	52	45	113	70	53	41
Aportes de capital	100	15	10	19	12	132	3	71	110
Despesas totais da União	100	104	115	120	124	139	172	186	206

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Notas: valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV; os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Nesta base de comparação, pode-se perceber que o investimento da União apresentou, apesar das variações ao longo do período, tendência de crescimento. Em todos os anos da série estudada, o volume de investimentos foi maior que o de 1960. Em 1968, o investimento foi quase 90% superior ao investimento realizado pela União em 1960. O crescimento do investimento público federal ocorreu em linha com a satisfação das demandas por investimentos públicos em infraestrutura que os industriais vinham apresentando.

O ano de 1963 marcou um grande esforço de investimento do governo Goulart, como previa o Plano Trienal.¹¹ De acordo com os dados, vemos que o nível de investimento realizado em 1963 foi maior que o dobro do realizado em 1960. Nos anos seguintes, até 1965, o esforço de investimento foi reduzido, voltando, na média do período 1966-1968, consolidada a reforma tributária, a ser 40% superior ao nível de investimentos realizado em 1960. Duas observações podem ser extraídas desses dados: o esforço de aumento dos investimentos públicos do governo Goulart foi considerável, ponderando-se que os tempos eram de restrição de gastos, como impunha o Plano Trienal. Assim, é provável que o esforço de investimento realizado no ano de 1963 tenha contribuído para agravar o déficit fiscal de 4,2% do PIB verificado naquele ano, ao mesmo tempo em que provavelmente foi, ao menos em parte, causa da queda dos gastos sociais em 1963, como veremos no capítulo 5. Outra observação cabível é que parte do esforço fiscal adicional da sociedade após a reforma tributária foi alocada no reforço do investimento público federal. Com os gastos médios com investimentos no período 1966-1968 sendo 173% superiores aos realizados em 1960, é possível concluir que o esforço adicional de investimento foi considerável. Porém, deve-se lembrar mais uma vez que o relevante nível de investimento das empresas estatais não está contemplado nesta pesquisa. Provavelmente, o investimento público federal em seu conjunto, considerando-se o importante papel dado às empresas estatais pelo regime militar, foi ainda mais significativo. A partir de 1967, o governo Costa e Silva adotou uma política fiscal mais expansionista, com vistas a acelerar o crescimento econômico.¹² É provável que esse esforço de aumento dos investimentos tenha sido uma das mais importantes razões para a eclosão do milagre econômico em 1968.

Os encargos financeiros apresentaram tendência inversa àquela apresentada pelos investimentos. Somente em 1965 as despesas relacionadas à dívida pública foram superiores às realizadas em 1960, sendo menores em todos os demais anos da série estudada. O ponto mais baixo foi ao final da série: em 1968 os encargos financeiros somaram somente pouco mais de 40% do que representaram em 1960.

¹¹ O Plano Trienal, de acordo com a visão estruturalista das causas do subdesenvolvimento, previa um reforço do investimento para combater as desigualdades regionais e melhorar as condições gerais de vida, apesar do esforço para conter o déficit fiscal.

¹² Macarini, “A Política Econômica do Governo Costa e Silva”, p. 460.

Quanto aos aportes de capital, eles declinaram no período 1961-1963 em relação ao ano de 1960, quando estiveram sempre abaixo de 20% do nível apresentado no ano inicial da série. Em 1965 esta despesa subiu abruptamente, alcançando 135% do que foi em 1960. Mas em 1966 declinou de forma igualmente abrupta, alcançando valor muito pouco relevante, embora provavelmente esse dado esteja prejudicado pelo método adotado para ajuste das diferenças apuradas no balanço de 1966, conforme vimos na seção 4.1. A partir de 1967 parece desenhar-se uma tendência de recuperação, e em 1968 o nível dos aportes de capital voltou a superar – desta vez em 10% – o volume alcançado em 1960. Tal tendência é coerente com o fortalecimento das empresas estatais que se verificou, sobretudo, a partir do governo Costa e Silva.

É necessário ainda verificar como se comportaram as despesas de capital em comparação com o PIB, como apresenta a Figura 4.3 abaixo:

Figura 4.3 – Despesas de capital da União em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Observa-se a partir dos dados da Figura 4.3 que os investimentos, que totalizaram cerca de 2% do PIB no período 1960-1962, tiveram forte alta em 1963, quando atingiram pouco mais de 3% do PIB. A partir daí entraram em declínio até 1965, quando voltaram ao nível de 1960. Em 1966 ocorreu outro salto, com os investimentos chegando a quase 4% do PIB, para declinarem novamente no

período 1967-1968. Em 1968, retomou-se o nível médio alcançado no período 1960-1962: 2% do PIB. Do ponto de vista da participação no PIB, esses dados revelam algumas diferenças com a variação de seus valores reais, como vimos na tabela 4.5 acima. Aqui deve ser considerada a aceleração da taxa de crescimento do PIB ocorrida em 1967 – e sobretudo a partir de 1968 – comparando-se com o período anterior. Não se deve deixar de levar em conta que as despesas com investimentos em 1968 foram quase 90% superiores, em valores reais, às realizadas em 1960. O reforço do nível de investimentos foi relevante, mesmo que tenha sido pouco menos significativo em relação ao PIB na média do período 1967-1968 – onde o PIB cresceu vigorosamente – do que foi em 1966.

Os encargos financeiros, que foram de 0,7% do PIB em 1960, declinaram para 0,4% do PIB no período 1961-1963. Em 1964 retornaram ao nível alcançado em 1960: 0,7% do PIB. A partir daí, voltaram a declinar, chegando em 1968 ao nível de apenas 0,2% do PIB.

Os aportes de capital apresentaram comportamento semelhante ao dos encargos financeiros. Em 1960, somaram 0,5% do PIB e declinaram para apenas 0,1% do PIB no período 1961-1963. Em 1964 alcançaram 0,6% do PIB, superando o nível de 1960. A partir de 1965 declinaram novamente, atingindo em 1968 apenas 0,3% do PIB.

As despesas de capital como um conjunto foram de 2,5% do PIB médios no período 1960-1962. Em 1963 tiveram forte alta, chegando a 3,7% do PIB, para então declinarem novamente até 1965. Em 1966, outra alta abrupta: atingiram o nível de pouco mais de 4% do PIB, para então voltarem a cair até 2,5% do PIB em 1968, nível pouco inferior ao de 1960.

Em termos de comparação com o PIB, constata-se que as despesas de capital não tiveram acréscimo comparável com o crescimento das despesas totais, que chegaram a pouco mais de 11% do PIB em 1968, saindo do nível de menos de 9% do PIB em 1960: um crescimento de quase 30%. O crescimento do nível total de despesas em relação ao PIB após a reforma tributária de 1964-1966, como os dados demonstram, foi superior ao do incremento das despesas de capital. Contudo, deve-se ressaltar que os investimentos ascenderam a um nível mais elevado no período 1966-1968, em comparação com o período anterior. As

despesas com investimentos representaram 2,5% do PIB na média do período 1961-1963, e atingiram 2,9% do PIB na média do período 1966-1968, uma alta de 16%. O crescimento do nível de investimentos em relação ao PIB foi relevante, mas não acompanhou o nível de crescimento das despesas totais, que foi de 30%.

4.6 – Conclusões

A receita da União cresceu de forma considerável após a reforma tributária de 1964-1966, dotando o regime militar de recursos fiscais suficientes para que o balanço de 1968 apresentasse um nível de despesas de pouco mais do dobro, em valores deflacionados, do total de despesas realizado em 1960. Ao mesmo tempo, foi possível reduzir significativamente o déficit público, de 4,2% do PIB em 1963 para 1,2% do PIB em 1968.¹³ A reforma tributária foi amplamente exitosa, do ponto de vista de dotar a União de uma estrutura tributária mais eficiente e flexível, e de um volume de recursos capaz de satisfazer as suas necessidades.

Embora ao custo de sobrecarregar a parcela menos abastada da população, através do agravamento da regressividade da tributação; e da redução da autonomia política e financeira das entidades subnacionais, que por força da centralização tributária imposta pela reforma passaram a depender crescentemente dos repasses de recursos realizados pelo regime militar para o atendimento de suas necessidades de caixa, a reforma tributária pode dotar o Estado de uma situação financeira confortável, muito diferente da situação de que gozaram os três governos anteriores, que não conseguiram, por mais que tenham tentado, aliviar suas posições de caixa. O regime militar conseguiu, como vimos, aumentar o volume de gastos concomitantemente à redução do déficit público.

Neste capítulo vimos também que o aumento de gastos que os governos militares puderam realizar foi direcionado à expansão dos gastos de custeio – reforçando a estrutura administrativa do Estado – com um nível de despesas em 1968 quase 80% superior ao observado em 1960; aos investimentos – buscando satisfazer as grandes carências de infraestrutura de transportes e energia – onde os gastos em 1968 foram quase 90% superiores aos de 1960; e sobretudo das transferências a estados e municípios – ao custo da quase extinção do federalismo fiscal – cujos valores foram em 1968 impressionantes 27 vezes superiores aos

¹³ Lago, “A Retomada do Crescimento”, p. 264.

valores do balanço de 1960. Os demais itens de despesas não foram de volumes significativos e não apresentaram uma tendência clara que diferenciasse seu comportamento entre os períodos de 1961-1963 e 1964-1968, embora a partir de 1967 seja possível observar uma alocação de recursos um pouco maior do que a média dos anos anteriores na classe de despesas com aportes de capital, possivelmente indicando um maior esforço na capitalização das empresas estatais.

É importante ressaltar, mais uma vez, o esforço do Plano Trienal para aumentar o nível de investimentos. Em 1963, os investimentos dobraram em relação ao observado no balanço de 1960. Mesmo em um contexto de contração fiscal, que conduziu a um crescimento do PIB de apenas 0,6% sobre 1962, Celso Furtado e João Goulart foram fiéis à ideia de reduzir os gastos sem sacrificar os investimentos.

No próximo capítulo, serão analisadas as despesas de natureza social – saúde, previdência, subvenções e educação. Como vimos no capítulo 3, o Estado brasileiro, após o golpe civil-militar de 1964, terminou por reforçar o seu papel na economia. Rememorando nossa discussão no capítulo 1 desta dissertação, observamos que o Estado do *laissez-faire*, sintetizado por Tanzi, apesar do discurso pró-mercado dos governos militares, não foi o modelo seguido pelo regime. Cabe agora verificar se o modelo do Estado de Bem-Estar Social, tal como apresentado por Lindert, teria sido fortalecido pelas opções de gastos dos primeiros governos militares, por meio do crescimento dos serviços sociais prestados à população.

5 – As despesas sociais

Desde a Segunda Grande Guerra, os países desenvolvidos vinham expandindo a parcela do PIB que despendiam com as camadas mais pobres de suas populações, fortalecendo o chamado Estado de Bem-Estar Social. Nos anos 1960, na Europa ocidental, o fornecimento por parte do Estado de serviços de proteção contra riscos sociais se aprofundou. Na média, os países europeus membros da OCDE despendiam 40% do PIB com gastos públicos naquela década.¹

Como vimos no capítulo anterior, no período Jânio Quadros-João Goulart o Estado não conseguiu superar a crise fiscal em que se debatia. O intenso conflito distributivo barrava qualquer tentativa de aumentar a arrecadação fiscal, visto que os grupos sociais, ao mesmo tempo em que demandavam do Estado mais recursos para financiar seus interesses, recusavam-se a partilhar o esforço necessário para reforçar a receita pública. O golpe civil-militar rompeu o impasse, suprimindo a voz dos trabalhadores. O fortalecimento do caixa da União foi alcançado, a partir de 1966, com a consolidação da reforma tributária.

Mas essa mesma reforma tributária concentrou grande parte da arrecadação fiscal na União, submetendo as entidades subnacionais às transferências de recursos do governo federal que assim, além de deter grande poder de coerção, aumentou seu poder de barganha política sobre os estados e municípios. Embora essa dissertação não se refira às situações fiscais daqueles entes federativos, é possível supor que, uma vez reduzidas suas receitas, as despesas que lhes incumbiam passaram a depender, de forma importante, dos repasses de recursos oriundos da União.²

Dois dos mais importantes gastos de natureza social estavam fortemente vinculados aos estados e municípios: a atenção básica e de média complexidade de saúde; e a educação, em seus níveis primário e secundário. Exatamente aqueles que atendem à grande maioria da população. Neste capítulo veremos que os gastos do governo federal com a saúde e a educação aumentaram após 1964 – e mais significativamente de 1966 em diante – em parte como uma compensação da União aos demais entes federativos. Mas o aumento dos gastos com saúde

¹ Tanzi, *Government versus Markets*, seção 1.2.

² Varsano, “A Evolução do Sistema Tributário”, p. 10.

traduziu, ao menos em parte, um rearranjo contábil envolvendo os gastos com a previdência social, a partir de 1966, como veremos na subseção 5.2.3. E os gastos com a educação, além de referirem-se, em parte, a um deslocamento para o balanço da União de gastos que provavelmente figuravam nos balanços dos estados e municípios até 1965, foram também preferencialmente direcionados para o ensino superior, que absorveu cerca de 70% dos recursos federais destinados à educação no período 1964-1968. Foram as instituições universitárias de ensino e pesquisa que mais se beneficiaram do aumento de gastos com a educação proporcionado pelo esforço fiscal adicional a que se submeteu a sociedade. É importante notar que a universidade brasileira nos anos 1960 – e especialmente a universidade pública – era acessível somente a uma pequena parcela da população, que dispunha de meios para alcançá-la e dela desfrutar.

Neste capítulo serão analisadas as despesas sociais em saúde, previdência social, subvenções e educação, da forma como definidas no capítulo anterior. A seção 5.1 tratará da composição e variações das despesas sociais. A seção 5.2, analisará os gastos com a saúde e a previdência. A seção 5.3 detalhará as despesas com subvenções sociais e educação, inclusive analisando os gastos com os níveis de ensino: superior, secundário, primário ou outros não-específicos, como repasses de recursos a bibliotecas e museus. A seção 5.4 conclui o capítulo.

5.1 – A composição das despesas sociais

Nesta pesquisa, as despesas sociais são definidas por a) dispêndios com previdência, onde foram classificadas as despesas com o pagamento de inativos e pensionistas da União, dos territórios federais, do Distrito federal e de servidores da segurança pública do estado da Guanabara, além de repasses à previdência do trabalhador da iniciativa privada; b) saúde, onde foram alocadas as despesas com instituições privadas ou públicas, municipais, estaduais ou federais de cuidados médico-hospitalares e de controle de endemias, para qualquer finalidade – inclusive de pagamento de salários – além de gastos de ministérios com a saúde de seus servidores; c) subvenções, onde foram classificados os repasses para entidades filantrópicas ou públicas de assistência social; e d) educação, onde estão representadas as despesas com instituições de ensino e pesquisa privadas ou públicas, municipais, estaduais ou federais, museus e bibliotecas, para qualquer

fim. Em seu conjunto, as despesas sociais assim definidas apresentaram crescimento na alocação de recursos da União a partir de 1966. A Tabela 5.1 abaixo revela a participação das classes de despesas que compõem as despesas sociais em relação ao total das despesas do governo federal durante o período em análise:

Tabela 5.1 – Participação das despesas sociais no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %

Despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Previdência	9,7	10,4	9,4	8,3	13,3	15,5	12,1	11,7	10,5
Saúde	2,7	2,0	2,3	2,7	1,8	0,7	3,7	2,3	2,6
Subvenções	3,0	1,1	1,7	0,4	1,2	1,2	1,4	1,7	1,8
Educação	7,3	6,3	6,4	5,6	7,4	3,1	8,6	7,7	8,3
Total das despesas sociais	22,7	19,8	19,8	15,8	23,7	20,5	25,8	23,4	23,2

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Observa-se que as despesas sociais diminuíram sua participação nas despesas totais da União ao longo do período 1960-1963. A partir de 1964, esses gastos retornaram a um nível apenas ligeiramente superior ao de 1960. Mas a composição interna se alterou: pode-se notar o maior peso das despesas com educação e, sobretudo, das despesas com previdência em relação ao total de despesas federais, a partir de 1964.

Mais um elemento para análise é fornecido pela Tabela 5.2 abaixo, que resume a evolução real das despesas sociais e do total de despesas ao longo da série, em comparação com o ano-base de 1960:

Tabela 5.2 – Evolução das despesas sociais e do total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Previdência	100	112	112	103	170	224	215	226	225
Saúde	100	75	98	66	80	38	232	157	197
Subvenções	100	38	64	15	51	54	78	104	121
Educação	100	90	100	93	126	60	203	195	235
Despesas totais da União	100	104	115	120	124	139	172	186	206

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Notas: Valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV; os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

É possível observar que as despesas sociais tiveram uma redução real na distribuição de recursos da União no período 1960-1963, exceto as despesas com previdência, enquanto os gastos da União apresentavam crescimento constante. A partir de 1964 a tendência de queda se inverteu. Os gastos com saúde dobraram, com educação aumentaram 135% e as subvenções cresceram 21%, comparando-se 1968 com o ano de 1960. Os gastos previdenciários, após uma leve queda real em 1966, retomaram a tendência de alta a partir de 1967, alcançando em 1968 um dispêndio 125% maior que o realizado em 1960. As despesas previdenciárias cresceram principalmente em razão dos reajustes salariais concedidos a partir de 1964 aos servidores públicos, extensivos aos inativos e pensionistas.

As despesas com educação e as despesas com previdência subiram mais que o aumento do total de despesas da União, e o incremento das despesas com saúde ficou apenas um pouco abaixo do crescimento do total de despesas. Contudo, parte do crescimento das despesas com saúde e educação deveu-se à grande concentração dos recursos tributários nas mãos da União, sobretudo a partir de 1967, ocasionando maiores repasses da União a estados e municípios através dos Fundos Constitucionais para a educação primária e secundária e dos Fundos de Saúde. Assim, não é possível afirmar que as despesas públicas com saúde e educação – somando-se as despesas efetuadas pela União, estados e municípios – tenha se alterado. No entanto, é possível notar que os gastos sociais do governo federal apresentaram crescimento superior ao que apresentou o total das despesas públicas federais como um conjunto, após 1966. Adiante, neste capítulo, serão

discutidos o comportamento e as variações de cada uma das quatro classes de despesas sociais: saúde, previdência, subvenções e educação.

5.2 – As despesas com previdência e saúde

Nesta seção, examina-se a fração do orçamento da União destinada às despesas com previdência social e saúde. A análise dessas despesas está interligada, devido ao fato de que parte dos gastos dos organismos previdenciários, no período sob análise, era destinada à assistência médica, odontológica, hospitalar e fornecimento de medicamentos a seus segurados e dependentes. Desta forma, além dos gastos efetuados diretamente com a saúde, parte dos valores repassados pela União às entidades previdenciárias somava-se a esse esforço, ainda que atendendo apenas a uma parcela da população. Assim sendo, parte dos recursos destinados pelo governo federal ao regime geral de previdência tinham a finalidade de financiar a prestação de serviços de assistência médica aos segurados.

Até o balanço de 1965, o repasse de valores à previdência geral não especificava a destinação dos recursos, se para aposentadorias e pensões ou para a assistência médica. A partir de 1966, os repasses da União para a previdência geral passaram a discriminar gastos com a saúde dos segurados. Essas alterações são mais bem captadas se a análise das duas classes de despesas for efetuada de forma conjunta.

5.2.1 – A previdência social

Serão considerados aqui como gastos com previdência social tanto os repasses aos institutos que atendiam o trabalhador do setor privado (regime geral) como os pagamentos aos inativos e pensionistas da União e outros servidores cujos encargos cabiam à União, como servidores do estado da Guanabara, do Distrito Federal e dos territórios federais. No entanto, a análise realizada na seção 5.2.2 a seguir – que resume o histórico da previdência social no Brasil – concentra-se no setor privado, ou seja, não se examina a previdência do setor público, que possui normas e financiamento distintos. A contribuição previdenciária do servidor público variou bastante ao longo do tempo, até aproximar-se das alíquotas aplicadas ao trabalhador do setor privado, com diferenças notáveis: em geral, os servidores de mais baixa remuneração não sofriam descontos previdenciários e a

concessão de aposentadorias e pensões obedecia a limites, em geral, bastante superiores aos do trabalhador do regime geral. Não havia um órgão previdenciário específico para o servidor público na esfera federal, sendo as despesas suportadas diretamente pelo orçamento da União.

Assim, apresenta-se um resumo da evolução dos sistemas previdenciários no Brasil, com ênfase na previdência do trabalhador da iniciativa privada. Considera-se apenas, adicionalmente, o atendimento aos trabalhadores em serviços públicos essenciais, como fornecimento de águas e esgotos e transportes urbanos, muitas vezes prestados por empresas públicas, mas sob a responsabilidade de instituições previdenciárias ligadas aos ferroviários, como a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresas de Serviços Públicos (CAPFESP), criada em 1953 e sucedida pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que a substituiu a partir de 1960.

5.2.2 – Breve histórico da previdência social no Brasil

5.2.2.1 – As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP)

Vários estudos constataram a existência de iniciativas isoladas para a adoção de assistência previdenciária para pequenas parcelas da população, sobretudo servidores civis e militares, desde o século XIX. Em 1919 foi editado um Decreto-Lei atribuindo ao empregador responsabilidade potencial por uma espécie de seguro contra acidentes de trabalho.³ Contudo, os estudos geralmente atribuem ao Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, o marco inicial da previdência social no Brasil.

Articulado como uma resposta das oligarquias à “questão social”, como costumava ser visto o crescente movimento reivindicatório dos trabalhadores urbanos, o Decreto-Lei de 1923 pretendia aliviar a situação de desassistência dos trabalhadores de setores essenciais, reunidos em torno de organizações sindicais inicialmente de inspiração anarquista – que vinham desde meados da década anterior organizando greves, sobretudo em São Paulo e Rio de Janeiro – sem, contudo, onerar somente os empregadores.⁴

³ Cohn, *Previdência Social e Processo Político no Brasil*, p. 5; Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 47.

⁴ Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 38-9.

Surgida da iniciativa de um deputado paulista, este Decreto-Lei nº 4.682, ou Lei Elói Chaves, assim chamada em homenagem a seu autor, determinou a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) em cada companhia ferroviária. A partir de então, com o mesmo formato da Lei Elói Chaves, várias CAPs foram organizadas em outras atividades beneficiando inicialmente trabalhadores portuários e marítimos (Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926), trabalhadores de serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei nº 5.485, de 30 de junho de 1928) e trabalhadores do setor de mineração (1932). Trabalhadores dos serviços de abastecimento de água, energia elétrica, gás e transporte aéreo também foram beneficiados pela criação de suas CAPs. Deste modo, um sistema de CAPs tomou forma, abrangendo trabalhadores de empresas de diversos setores econômicos. É lícito afirmar que a Lei Elói Chaves deu início ao primeiro sistema previdenciário no Brasil, embora ainda abrangendo apenas os trabalhadores de um relativamente limitado número de empresas. A forma de organização e financiamento prevista naquela Lei acabou por tornar-se um modelo para as iniciativas que a seguiram.

As CAPs inicialmente prestavam assistência ao trabalhador e seus dependentes em casos de impedimentos em sua capacidade de trabalho (doenças, acidentes, velhice, invalidez, morte). Além das aposentadorias e pensões, logo as CAPs passaram a prestar assistência médica, a fim de conservar a saúde (e a capacidade produtiva) de seus segurados.⁵ Nos anos seguintes, temendo que desequilíbrios financeiros afetassem a finalidade principal das CAPs – aposentadorias e pensões – os gastos com assistência médica passaram a ser limitados.⁶

As CAPs eram financiadas por contribuições dos trabalhadores, mediante o desconto de um percentual de seus salários (inicialmente de 3%), do faturamento bruto das empresas (de 1%, desde que a contribuição da empresa não fosse inferior à dos empregados), e do Estado, através de uma sobretaxa aplicada aos produtos ou serviços das próprias empresas cujos empregados eram os beneficiários da CAP. A administração das CAPs era feita por um colegiado paritário de empregadores e empregados, não cabendo aos agentes públicos qualquer participação, e a afiliação dos trabalhadores era compulsória.

⁵ Ibidem, p. 49-50.

⁶ Cohn, *Previdência Social e Processo Político no Brasil*, p. 6-8.

5.2.2.2 – Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)

No contexto do que Boris Fausto convencionou chamar de Estado de Compromisso, o governo Vargas começou a dar forma a uma legislação que pretendia interferir, de forma sistemática, na relação capital-trabalho.⁷ Leis foram promulgadas estabelecendo o direito a folgas semanais remuneradas, salário mínimo, carteira profissional, férias remuneradas, jornada de trabalho de 48 horas semanais e regulamentação do trabalho de menores e mulheres e do horário de trabalho, que em 1943 resultaram na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Além da regulamentação do trabalho, foram criadas em 1932 as Juntas de Conciliação e Julgamento – mais uma iniciativa de intermediação e regulação de conflitos – que resultaram na criação de uma justiça especializada, a Justiça do Trabalho.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi a primeira iniciativa no esforço do governo de regular as relações capital-trabalho, adotada ainda antes que o governo provisório completasse seu primeiro mês de existência. O Ministério buscava intermediar os conflitos, tentando atrair os sindicatos para sua esfera de influência. Após o golpe do Estado Novo em 1937, os dirigentes sindicais mais combativos foram depostos, dando lugar a uma burocracia sindical dócil, os chamados “pelegos”, que pretendiam ser o canal de comunicação entre as reivindicações dos trabalhadores e o governo, através do Ministério.

A assistência social ampliou-se a partir de 1930, como parte do sistema de previdência social: o sistema ajudava seus segurados a alugar imóveis, concedia empréstimos de curto e longo prazos e financiava a construção de moradias.⁸

O governo Vargas criou, em substituição às antigas CAPs, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP). O primeiro desses institutos a ser criado foi o dos trabalhadores marítimos (IAPM), em 1933. Nos anos seguintes surgiram os demais IAPs: bancários (IAPB), comerciários (IAPC), empregados de transportes e carga

⁷ Fausto desenvolveu o conceito, apoiando-se em Francisco Wefort, de que como não havia classes ou frações de classe capazes de impor seus próprios interesses, exerceu o poder um acordo entre frações de classe burguesas e a classe média instalada no Estado, ao qual nenhum outro grupo tinha capacidade de impor oposição radical e cuja instituição garantidora era o Exército. Aos trabalhadores não coube papel relevante. Ver Fausto, *A Revolução de 1930*, p. 104-11.

⁸ Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 76-7.

(IAPETEC), estivadores (IAPE) e por fim o maior e mais importante de todos: o dos industriários (IAPI).

O IAPI, que se instalou apenas em 1938, beneficiou-se de um importante fator: a experiência e os problemas enfrentados pelos primeiros IAPs. A ineficiência observada nos anos iniciais teria sido provocada pelo empreguismo, os desequilíbrios oriundos do subfinanciamento ou da excessiva amplitude dos benefícios e a falta de critérios mais objetivos de gestão. A ciência atuarial, ainda pouco difundida, foi então adotada pelo IAPI.

A nova organização sindical que se estabelece no Estado Novo está ligada à criação dos IAPs, e tomou forma através da adoção da unicidade (um sindicato único por categoria profissional e base territorial) e da obrigatoriedade da representação sindical na relação dos trabalhadores com as empresas e o governo, bem como na solução dos conflitos, conforme mencionado anteriormente. Tal estrutura sindical, organizada por categoria profissional e não por empresa, originou uma das mais importantes diferenças entre os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e as antigas CAPs: Os IAPs abrangiam os trabalhadores de uma determinada categoria e não de uma empresa específica. Desta forma, trabalhadores de diversas empresas faziam parte de um mesmo IAP, assim como havia empresas em que seus trabalhadores eram filiados a mais de um IAP. A mais importante das diferenças, porém, diz respeito à administração das entidades: os IAPs mantiveram a representação paritária de empregadores e trabalhadores, mas incluíram um representante do Estado, referendado pelo Ministério do Trabalho, para exercer a presidência da instituição.

A forma de financiamento e os serviços básicos oferecidos pelos IAPs continuaram os mesmos das antigas CAPs, ou seja, aposentadorias e pensões. Porém, ocorreram alterações importantes: as CAPs e os IAPs foram também encarregados da prestação de serviços de saúde aos seus segurados e dependentes, o que fizeram de forma bastante variável – havia importantes diferenças de benefícios entre categorias e entre regiões do país, ainda que dentro de um mesmo IAP. O IAP dos industriários (IAPI) não ofereceu assistência médica até o início de 1950.

Paralelamente, com o advento do Estado Novo em 1937, ganhou força dentro do governo, propiciado pelo crescimento do poder do Estado e pela eliminação de vozes dissonantes, uma nova categoria de burocratas jovens e tecnicamente aprimorados, chamados por James Malloy de “tecnocratas da previdência social”. Portadores de uma nova filosofia administrativa, privilegiando critérios técnicos e de eficiência em lugar do corporativismo que diziam tão arraigado nos IAPs, esses tecnocratas formaram na administração do IAPI uma espécie de laboratório de suas teorias. O IAPI tornou-se então um novo tipo de órgão público: seus quadros eram selecionados a partir de concursos de provas e os cálculos atuariais passaram a ser o fundamento da administração. Seus burocratas eram vistos – e viam a si próprios – como uma nova elite da administração pública, diferenciando-se do empreguismo e dos “pistolões”.⁹ Daí saíam os principais quadros da previdência social unificada, surgida em meados dos anos 1960.¹⁰

Segundo James Malloy, em fins dos anos 1930 o sistema composto pelos IAPs e pelas CAPs remanescentes mantinha uma população segurada pouco inferior a dois milhões de pessoas.¹¹ Cabe ressaltar que a ampla maioria da população – uma vasta população urbana à margem do mercado formal de trabalho e os trabalhadores rurais, que formavam a grande maioria da população naquele período – não logrou obter qualquer assistência de natureza previdenciária.¹²

5.2.2.3 – O debate sobre a unificação da previdência

Desde fins dos anos 1930, com o surgimento de um corpo técnico-administrativo mais articulado nos IAPs – sobretudo no IAPI – a discussão sobre a unificação dos organismos previdenciários ganhou impulso. As empresas de seguros privados que

⁹ Ibidem, p. 82-6; Cohn, *Previdência Social e Processo Político no Brasil*, p. 22.

¹⁰ Em 1938, o regime criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja principal finalidade era supervisionar a seleção de novos quadros – via concursos públicos – e aperfeiçoamento de pessoal. A administração pública tentou formar uma burocracia estável e de boa qualidade técnica, meritocrática, visando a profissionalização da gestão pública. Contudo, a seleção de servidores segundo critérios político-partidários seguiu, por muito tempo, no panorama da administração pública, sendo a origem de considerável parcela do funcionalismo.

¹¹ Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 75. James Malloy sustenta ainda que o sistema previdenciário propiciava a concentração de renda. A sociedade em geral – sobretudo os mais pobres – por meio de impostos indiretos, arcava com parcela substancial do financiamento, enquanto os trabalhadores urbanos das categorias mais importantes eram os beneficiários. Ver Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 110-9.

¹² Segundo o Censo Demográfico de 1940, pouco mais de 31% da população brasileira vivia em áreas urbanas. Ressalte-se ainda que estudos estimam altos níveis (embora decrescentes) de desocupação e subocupação entre a população urbana. Muito embora a extensão da cobertura previdenciária tenha recebido um grande impulso nos anos 1930 e 1940, somente uma pequena parcela da população total era assistida.

prestavam serviços a alguns IAPs eram importante fonte de resistência a essa idéia.¹³ Mas também alguns IAPs, como o dos bancários, opunham-se à unificação. Contando com uma categoria profissional pouco numerosa, mas de remuneração média mais elevada, o IAP dos bancários (IAPB) era o melhor capitalizado e o que melhores serviços prestava a seus segurados – inclusive assistência médica com cobertura ampla da categoria – dentre os IAPs. Naturalmente, o IAPB – sua direção, corpo técnico, segurados e dependentes – temiam que a unificação lhes reduzisse benefícios que já haviam conquistado.¹⁴

O IAPI, com o melhor corpo técnico e contando com benefícios mais reduzidos e menor amplitude de cobertura de assistência médica de seus segurados, liderou, ao lado de autoridades e técnicos de outras áreas do governo – sobretudo do Ministério do Trabalho –, a realização de extensos estudos técnicos, considerando a carência de assistência médica e recursos necessários para uma ampla cobertura da massa de trabalhadores urbanos.

O grupo de estudos criado por Vargas, sob a presidência do ex-presidente do IAPI João Carlos Vital, propôs a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que pretendia unificar os IAPs e CAPs remanescentes, ampliando serviços e coberturas, “do berço ao túmulo”. Embora sob severa resistência de diversos grupos, a proposta expressa em volumoso relatório originou o Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de Maio de 1945, criando o ISSB.¹⁵ Como a regulamentação do novo Instituto tardou, o ISSB não chegou a ser instalado. Vargas foi afastado do Catete em outubro e seu sucessor anulou o Decreto, frustrando a iniciativa.

A importância do Instituto de Serviços Sociais do Brasil – embora de efêmera existência e sem funcionamento efetivo – reside nos conceitos que introduziu: racionalização administrativa, ampliação de benefícios, ampliação da assistência médica e inclusão da parcela dos trabalhadores urbanos formais ainda não segurada, uniformizando os critérios de concessão, as formas de financiamento e os valores de benefícios.

A discussão retornou ao cenário já em 1946, com a propositura pelo deputado Aluizio Alves (UDN) da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Por razões

¹³ Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 93-4.

¹⁴ Cohn, *Previdência Social e Processo Político no Brasil*, p. 22-3.

¹⁵ Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 90-3.

políticas (não convinha ao governo Dutra prestigiar a proposta de um membro da UDN), o projeto permaneceu nos escaninhos do Congresso, sem apreciação, até o novo governo Vargas. Em 1952, a proposta foi recolocada na ordem do dia, após ajustes que incluíam técnicos e um deputado ligado ao PTB de Vargas na co-autoria do projeto. No Congresso, porém, a tramitação da Lei Orgânica da Previdência Social permanecia lenta. Sem obter acordo e já sob intensa oposição, Vargas tentou impor a legislação por decreto, em maio de 1954. Com o suicídio em agosto, seu sucessor, Carlos Luz, anulou o decreto por inconstitucional.

Assim, a Lei Orgânica da Previdência Social só foi aprovada e sancionada em setembro de 1960, já no fim do governo Juscelino Kubitschek. Os IAPs passaram então a seguir uma legislação única, uniformizando benefícios e formas de financiamento, mesmo formalmente mantendo suas autonomias administrativas. Embora menos abrangente que a proposta do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, a Lei Orgânica da Previdência Social representou um passo na direção da unificação. Além do mais, a concessão de aposentadorias por tempo de serviço e não apenas por idade, já vigente em alguns IAPs, foi estendida aos segurados dos demais institutos. A Lei Orgânica da Previdência Social introduziu ainda uma novidade: a concessão de bônus de permanência aos trabalhadores que, adquirido o direito de aposentadoria, permanecessem na ativa.

O debate sobre a unificação administrativa da previdência social retornou durante o governo Goulart. Em 1963 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), em uma tentativa de estender a previdência e assistência social aos trabalhadores do campo. Tal iniciativa só ganharia corpo a partir de 1969, com a adoção do Decreto-Lei nº 564, de 01 de maio de 1969, e do Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho de 1969, atribuindo à previdência urbana a obrigatoriedade de repassar recursos ao FUNRURAL.

Após o golpe civil-militar de 1964, as vozes discordantes praticamente desapareceram. Sem resistências, o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, unificou administrativamente os IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), estrutura dirigida pela burocracia estatal e não mais por colegiados paritários. Mais tarde foram também criados o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com a finalidade de administrar os recursos do fundo previdenciário e o Instituto Nacional de

Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), para prover os serviços de saúde aos segurados e seus dependentes.

Adiante, após o período que aqui nos ocupa, o IAPAS fundiu-se ao INPS formando o atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O INAMPS foi extinto, repassando suas atividades ao Sistema Único de Saúde (SUS). Só a partir de então (na Constituição de 1988), a saúde e a previdência foram desvinculadas, e a prestação de assistência médica avançou no sentido da universalização.

5.2.3 – *As despesas com previdência social e saúde*

É necessário reafirmar que aqui são considerados como despesas com previdência tanto os repasses às entidades previdenciárias, em sua maioria realizados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, como pagamentos a servidores inativos e seus dependentes, no governo federal e nos governos dos territórios federais e do Distrito Federal, bem como de servidores públicos do estado da Guanabara ligados à segurança pública, como policiais, bombeiros e administração penitenciária, que durante parte do período em estudo eram financiados pela União.

O balanço do Ministério da Fazenda registrava os gastos com os servidores inativos civis da União. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores encarregava-se de registrar os gastos com os servidores inativos dos territórios federais, Distrito Federal e estado da Guanabara (a partir de 1966, esses gastos passaram a ser contabilizados no balanço da Presidência da República) e os Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica registravam os pagamentos feitos aos militares inativos e aos pensionistas. As duas casas legislativas também contabilizavam repasses ao Instituto de Previdência dos Congressistas. Contudo, havia despesas dessa natureza esparsas nos balanços dos demais ministérios, como contribuições previdenciárias devidas a profissionais contratados temporariamente.

Definiu-se nesta pesquisa como despesas com saúde a totalidade dos repasses a entidades hospitalares federais, estaduais, municipais ou privadas, campanhas de combate a endemias e doenças específicas, como lepra, tuberculose, câncer ou doenças mentais (grandes preocupações do Ministério da Saúde na época) ou campanhas de vacinação encontradas nos *Balanços Gerais da União*. Não se fez distinção na destinação dos valores repassados aos hospitais. Quer os valores

tenham sido repassados com a finalidade de custear as atividades (despesas com pessoal, material de consumo e serviços) ou para investimento (construção, ampliação ou reforma de hospitais, aquisição de máquinas, equipamentos e veículos), todos esses casos foram considerados despesas com saúde.

Naturalmente, o Ministério da Saúde era o responsável pelo montante mais relevante. Contudo o Ministério da Justiça (orçamentos do Distrito Federal, territórios federais e dos serviços de saúde correcional e de assistência a menores) e os Ministérios militares (com os hospitais militares centrais, de guarnição e de campanha) despenderam valores consideráveis para o tamanho de seus orçamentos, conforme pode ser constatado nas contas dos BGU. A deficiência era que os ministérios militares não distinguiam os gastos com funcionários ligados aos serviços de saúde (ou de educação), tratando de forma agregada seus gastos de pessoal. Constatou-se ainda que os demais ministérios também registraram despesas com saúde, em geral de pequena monta, prestando assistência a seus próprios servidores.

A Tabela 5.3 informa a participação das despesas com previdência e saúde no total de despesas da União entre 1960 e 1968.

Tabela 5.3 – Participação das despesas com previdência e saúde no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %

Ano	Previdência	Saúde
1960	9,7	2,7
1961	10,4	1,9
1962	9,4	2,3
1963	8,3	1,5
1964	13,3	1,8
1965	15,5	0,7
1966	12,1	3,7
1967	11,7	2,3
1968	10,5	2,6

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Observa-se que as despesas com saúde declinaram acentuadamente em 1965, de uma média de 1,9 % do balanço no período 1961-1963 para apenas 0,7%. A excepcional queda dos gastos parece estar relacionada aos cortes de gastos para o ajuste das contas públicas durante o PAEG.

A partir do ano de 1966, os gastos com saúde multiplicaram-se, alcançando 3,7% em 1966, embora declinando para 2,3% em 1967 e 2,6% em 1968. Este movimento teve duas causas principais: a arrecadação da União de 1966 foi bastante superior à de 1965, em virtude da reforma tributária; e a forma de contabilização dos repasses para a previdência geral foi alterada. Enquanto até 1965 os valores repassados ao regime geral de previdência não tinham qualquer especificação, a partir de 1966 passaram a serem especificados montantes destinados à assistência médica aos segurados. Essa última alteração explica dessa forma, ao menos em parte, o declínio dos gastos com previdência de 1965 quando comparada aos outros anos.

Já as despesas com previdência passaram de uma média de 9,4% dos gastos públicos totais no período 1961-1963 para 13,3% em 1964 e 15,5% em 1965, refletindo preponderantemente os efeitos da Lei nº 4.328, de 30 de abril de 1964, que criou vantagens, gratificações e aumentou em 120% os vencimentos dos servidores militares, ativos e inativos; da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, que aumentou em 100% os vencimentos dos servidores civis ativos e inativos; e da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, que aumentou em 100% os dispêndios com os servidores ativos e inativos do judiciário. Estas leis em seu conjunto levaram a um acréscimo considerável no orçamento de 1964, acréscimo esse que foi contabilizado como créditos suplementares, uma vez que não haviam sido previstos na elaboração do orçamento original.¹⁶ Nos anos seguintes os gastos com previdência voltaram a declinar, atingindo 12,2% do orçamento em 1966, 11,7% em 1967 e 10,5% em 1968. Os gastos previdenciários de 1968 tiveram um substancial acréscimo (125%) quando comparados aos gastos de 1960, frente aos 106% nas despesas totais da União no mesmo período. Mais uma vez, cabe salientar que a previdência do setor público absorveu em larga medida esse acréscimo de gastos.

¹⁶ Ver capítulo “Créditos Suplementares”, ao final do volume II dos *Balanços Gerais da União* do ano de 1964.

É importante ressaltar que no período dos governos Jânio Quadros-João Goulart os gastos com previdência mantiveram-se estáveis, como consequência do contingenciamento de repasses do governo para os IAPs, sendo que os gastos com servidores inativos também não tiveram variação digna de nota. Esse efeito pode ser atribuído, pelo menos em parte, à Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social), que em seu artigo 69, alínea D, limitava os repasses da União ao estritamente necessário para cobrir os custos de funcionamento dos institutos.

É interessante notar que, tomados em conjunto, os gastos com saúde e previdência somaram 16,2% do orçamento de 1965 e 13,1% em 1968. Assim, podemos concluir que, apesar do substancial crescimento dos gastos com saúde a partir da reforma tributária de 1964-1966, tal elevação não refletiu um aumento dos recursos destinados à saúde em relação ao volume de gastos da União em 1965, mas um rearranjo contábil. Na verdade, os gastos com saúde e previdência tiveram redução de sua participação em relação ao total das despesas realizadas pela União até 1968. Em outras palavras, enquanto até o orçamento de 1965 os repasses à previdência eram realizados sem qualquer especificação, a partir de 1966 os gastos passaram a ser discriminados: repasses gerais e repasses destinados à prestação de assistência médica. Devido a esse arranjo contábil, o que até 1965 foi contabilizado, nesta pesquisa, apenas como gastos com previdência passou a ser contabilizado em parte como gastos com saúde, quando assim especificado nos BGU. Este efeito, meramente contábil, explica o aparente aumento dos gastos com saúde e, ao mesmo tempo, parte da redução dos gastos com previdência. É possível ainda que, pelas razões detalhadas na seção 4.1 acima, o ajuste realizado nas despesas para compatibilizar os valores apurados com o total informado dos gastos da União tenha superestimado as despesas com saúde no ano de 1966.

Na Figura 5.1 as despesas com previdência e saúde são apresentadas, de acordo com a evolução de seu valor real, em comparação com o ano-base de 1960.

Figura 5.1 – Evolução das despesas da União com previdência e saúde, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Notas: valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV; os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

A Figura 5.1 reforça a observação feita anteriormente: os gastos com previdência se multiplicaram uma vez e meia, comparando-se os anos de 1965 e 1960, confirmando o peso das despesas criadas pelas Leis nº 4.328, nº 4.345 e nº 4.439, todas editadas no ano de 1964, que elevaram os gastos com os servidores inativos.¹⁷

Os gastos com saúde já apresentavam uma tendência declinante no período Jânio Quadros-João Goulart – a média anual desses gastos no período 1961-1963 foi de 79,5% dos gastos do ano de 1960 – mas caíram ainda mais no ano de 1965 e chegaram ao seu nível mais baixo no período em estudo, 38,1% do valor despendido em 1960.

As despesas com previdência social tiveram um acréscimo considerável (o valor despendido em 1965 foi 223,7% maior que o valor despendido no ano de 1960). Novamente, como vimos acima, esse acréscimo foi destinado ao aumento das despesas com as aposentadorias e pensões do setor público. Cabe ressaltar aqui que a Lei Orgânica da Previdência Social ainda vigorava, limitando os repasses do orçamento federal à previdência geral ao necessário para cobrir seus gastos de funcionamento, como também já mencionado.

¹⁷ Verificou-se também um aumento de despesas com os servidores ativos, refletindo nas despesas de custeio, conforme visto no capítulo 4.

A queda abrupta dos gastos com saúde do governo central (redução de 61,9% comparando-se os anos de 1965 e 1960), provavelmente pressionou os orçamentos dos estados e municípios e dos IAPs. Cabe mencionar que o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que ampliaria anos depois a população segurada e com direito à assistência médico-hospitalar, só iniciaria suas funções no ano de 1967.

Nota-se então que, ao menos no período 1964-1965, a prestação de serviços médico-hospitalares à população, do ponto de vista do repasse de recursos financeiros, sofreu restrições severas, sendo em parte diretamente o resultado dos ajustes promovidos nas contas públicas pelo novo governo militar. Esse movimento inverteu-se a partir de 1966. A média dos gastos com saúde no período 1967-1968 foi 77% maior do que o ano de 1960.

Quando considerados em relação ao PIB, os gastos com previdência social e saúde comportaram-se como mostra a Figura 5.2 a seguir:

Figura 5.2 – Despesas da União com previdência e saúde em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em%

Fontes: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.
Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Observe-se que os gastos previdenciários alcançaram nível superior a partir de 1964, em comparação com o período 1961-1963: subiram de uma média de 0,8% do PIB para 1,5% no período 1964-1968. As despesas com previdência social, nos balanços do período pós-1964, foram mais de 50% superiores – em relação ao PIB – do que foram nos governos Jânio Quadros e João Goulart. Mais uma vez, os

dados sugerem que o regime militar decidiu beneficiar setores privilegiados do serviço público, destacadamente os inativos e pensionistas militares, com vencimentos consideravelmente mais generosos. Parte do esforço fiscal adicional a que foi submetida a sociedade – com um peso maior sobre as classes mais desfavorecidas da população, via aumento dos impostos indiretos – foi transferida ao financiamento desses privilégios.

Todavia, os gastos com saúde, que partiram de 0,24% do PIB em 1960, atravessaram o período Quadros-Goulart em queda, até alcançarem o nível de 0,15% do PIB em 1963. A partir daí, a queda se tornou mais acentuada: 0,08% em 1964 e 0,07% em 1965. Dizendo de outra forma, as despesas com saúde pública, que já eram pouco expressivas no orçamento de 1960, caíram a menos de um terço em 1965. Essas despesas apresentaram alta expressiva no orçamento de 1966, para 0,41% do PIB, caindo em 1968 para 0,30% do PIB. Essa substancial redução dos dispêndios federais com a saúde até 1965, provavelmente pressionou os orçamentos dos estados e municípios, em um período em que suas receitas se reduziram, como vimos no capítulo 3 desta dissertação; assim como os orçamentos das entidades de previdência, que não foram beneficiadas com maiores repasses de recursos da União naquele período, visto que o acréscimo dos gastos previdenciários verificado a partir de 1964 concentrou-se na previdência do servidor público, como já mencionado.

Tomados em conjunto, os gastos com saúde e previdência em 1965 foram de 1,7% do PIB e em 1968 de 1,5% do PIB. Mais uma vez, os dados demonstram ter havido um rearranjo contábil, mais que um aumento de despesas com a saúde. Ou seja, provavelmente houve uma transferência de parte das despesas da classe “gastos com previdência” para a classe “gastos com saúde”, explicando ao menos em parte o aumento dos dispêndios com saúde a partir de 1966.

Os cuidados básicos de saúde para a população em geral, à margem do mercado formal e urbano de trabalho, seguiram pressionando os orçamentos de estados e municípios, enfraquecidos pela reforma tributária de 1966, como comentado acima. Somente no início dos anos 1970, portanto depois do período aqui estudado, a previdência social oficial buscava atender aos trabalhadores rurais, a partir de legislação formulada pelo governo Médici, que criou o Programa de Assistência ao

Trabalhador Rural – PRÓ-RURAL (Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971) e os trabalhadores domésticos (Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972).

Para efeito de um exercício comparativo, a Figura 5.3 compara as despesas com saúde em 1960 e em 1970 em países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É interessante observar que o grupo de países selecionados apresenta diferentes tendências: enquanto Estados Unidos e Austrália desenvolveram modelos menos baseados em gastos públicos, os demais países optaram por modelos onde o Estado exerceu papel mais proeminente. Contudo, observa-se que os gastos com saúde naqueles países cresceram consideravelmente mais que os gastos da União com a saúde no Brasil.

Figura 5.3 – Despesas com saúde em relação ao PIB, países selecionados, 1960-1970, em %

Fonte: *OECD Health Data*, 2006 Secretariat estimates.

Enquanto no Brasil os gastos do orçamento federal com saúde e previdência foram de 1,1% do PIB em 1960, aumentando para 1,6% do PIB em 1968, nos demais países percebe-se uma expansão muito superior do nível dos gastos com saúde: Estados Unidos, de 1,2% do PIB em 1960 para 2,6% do PIB em 1970; Canadá, de 2,3% do PIB em 1960 para 4,9% do PIB em 1970; Austrália, de 2% do PIB em 1960 para 3% do PIB em 1970; Espanha, que saiu de 0,9% do PIB em 1960 para 2,3% do PIB em 1970. Na média dos países europeus membros da OCDE, o nível de gastos públicos com saúde foi de 1,9% do PIB em 1960 e alcançou 3,8% do PIB em 1970.

Cabe ressaltar que os dados do Brasil de 1968 foram comparados com dados de 1970 para os demais países selecionados. Mas o interesse aqui é comparar a tendência da expansão das despesas com saúde no Brasil e naqueles países durante aquela década, e não o nível de despesas.

Um outro dado relevante é o relativo os gastos públicos no total de gastos com saúde nos países selecionados: nos Estados Unidos, 23,4% dos gastos totais com saúde em 1960 eram de origem pública, crescendo para 36,5% dos gastos totais em 1970. No Canadá, os gastos públicos constituíam 42,6% dos gastos totais com saúde em 1960, crescendo para 69,9% em 1970. Na Austrália o orçamento público foi responsável por 50,4% dos gastos totais com saúde em 1960, aumentando sua participação para 60% em 1970. Na Espanha o setor público arcou com 58,7% dos gastos totais com saúde em 1960, aumentando sua participação para 65,4% em 1970. Na média dos países europeus da OCDE, os orçamentos públicos participaram de 65% dos gastos totais com saúde em 1960, elevando sua participação para 75% em 1970. Em outras palavras, o crescimento do nível total de gastos com saúde foi assumido principalmente pelos orçamentos públicos, e não por meios privados.

Há problemas nessa comparação: afora a divergência de datas finais, escapa muito ao escopo desta pesquisa avaliar os gastos com saúde dos demais entes federativos e do disperso sistema previdenciário – em 1966 existiam seis IAPs e várias instituições previdenciárias menores. Assim, o nível de gastos públicos com saúde no Brasil está subestimado por um lado (pela ausência da informação do nível de gastos com saúde dos órgãos de previdência, dos estados e dos municípios) e superestimado por outro (pela inclusão dos gastos totais com previdência). Mas deve-se considerar, como visto antes, que o nível de gastos com previdência (0,9% do PIB em 1960 e 1,2% do PIB em 1968) no Brasil é consideravelmente maior que o nível de gastos com saúde (0,24% do PIB em 1960 e 0,30% do PIB em 1968). Dada a relevância da previdência do setor público nos gastos federais com previdência e a limitação de gastos com os IAPs imposta pela Lei Orgânica da Previdência Social, é razoável supor que apenas uma pequena parcela dos gastos previdenciários do orçamento foi aplicada na saúde dos segurados.

Convém recordar aqui que a concentração de recursos tributários nas mãos da União provocou também um aumento dos repasses da União, via Fundos de financiamento da saúde ou transferências para fins específicos, a estados e municípios. Assim, pode-se inferir que parte dos gastos sociais dos demais entes federativos até 1965 passou a partir de 1966 a ser contabilizada no balanço da União. Portanto, é provável que os gastos públicos (União, estados e municípios) com saúde tenham sido reduzidos – ou pelo menos mantidos em nível semelhante – como proporção do PIB na comparação entre 1960 e 1968.

Comparando-se a realidade brasileira com a dos países da Figura 5.4, salta aos olhos a diferença. Enquanto naqueles países cresceu significativamente o nível de gastos públicos com saúde como proporção do PIB (com exceção da Austrália onde, contudo, o nível de gastos já era de aproximadamente o dobro do brasileiro), o Brasil não acompanhou essa tendência dos países desenvolvidos. Enquanto na maior parte das economias mais desenvolvidas crescia o nível de gastos sociais, consolidando o avanço do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil o nível de gastos sociais não cresceu nas mesmas proporções (desde que, ressalte-se mais uma vez, observe-se que o aumento de participação no PIB dos gastos com previdência e saúde foi em grande parte absorvido pela previdência do setor público), mesmo com o PIB apresentando variação média de 5,2% no período 1960-1968. A arrecadação fiscal cresceu, contudo os gastos conjuntos com previdência e saúde não apresentaram o mesmo desempenho.

5.3 – As despesas com subvenções e educação

Revisitando-se o critério utilizado nessa pesquisa, sublinhe-se que foram consideradas despesas com subvenções os repasses do orçamento federal para entidades de assistência social, esportes e atividades culturais, contribuições a associações de classe (produtores rurais, estudantes, servidores públicos), bem como contribuições brasileiras a organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Despesas com educação são os repasses para escolas, universidades, faculdades independentes e centros de pesquisa, bem como repasses aos Fundos de financiamento da educação – de Educação Primária, de Educação Secundária e ainda o de Educação Superior – para qualquer finalidade. Incluem-se desde seu

custeio (tais como salários, material de consumo e serviços) até a construção ou ampliação e reforma de centros educacionais. Estão ainda incluídos os repasses do orçamento para museus e bibliotecas, para qualquer finalidade, e despesas dos diversos ministérios com a educação de seus servidores e dependentes, exceto treinamento profissional.

As despesas com subvenções e com educação serão analisadas de forma conjunta, a exemplo do que foi feito com as despesas com previdência social e saúde, pois as duas classes de despesas estão interligadas. Muitos dos repasses realizados pelo orçamento federal para entidades filantrópicas careceram de qualquer especificação, justificando a classificação como subvenções nesta pesquisa. Mas é bem possível que, ao menos em parte, tenham sido utilizados para a educação, pois vários desses repasses destinaram-se a orfanatos.

A Tabela 5.4 mostra a proporção das despesas com subvenções e educação no total de despesas da União no período pesquisado.

Tabela 5.4 – Participação das despesas sociais, com subvenções e com educação no total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, em %

Despesa	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Subvenções	3,0	1,1	1,7	0,4	1,2	1,2	1,4	1,7	1,8
Educação	7,3	6,3	6,4	5,6	7,4	3,1	8,6	7,7	8,3
Despesas sociais	22,7	19,8	19,7	15,8	19,8	20,5	25,8	23,3	23,2

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Note-se que as subvenções perderam mais da metade de sua relevância no total do balanço depois de 1960, mantendo uma participação de 1,5% nos demais anos, com exceção de 1963, quando foram praticamente irrelevantes.

As despesas com educação sofreram diminuição em seu peso relativo no período 1961-1963, quando se compara com 1960. Em 1965, os gastos com educação caíram à metade do que eram no período anterior. A partir de 1966, as despesas com educação recuperaram sua participação, atingindo na média do período 1966-1968 uma proporção superior à de 1960 nos gastos totais da União – 8,3% em 1968 comparados a 7,3% em 1960.

A Figura 5.4 a seguir reproduz a evolução das despesas com subvenções e educação e das despesas totais em relação ao ano-base de 1960.

Figura 5.4 - Evolução das despesas com subvenções e educação e do total de despesas da União, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Notas: valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV; os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Pode-se perceber a evolução das despesas orçamentárias totais, sempre crescentes, acentuando sua tendência de alta a partir de 1964. Como vimos, o total de despesas de 1968 foi 106% superior ao de 1960, em termos reais.

As despesas com subvenções perderam importância após 1960, e seguiram declinando até 1963. A partir de 1964 passaram a crescer de forma constante, porém só em 1968 superaram o nível alcançado em 1960.

Já as despesas com educação acompanharam, com pequena variação, a curva de crescimento do total de despesas do balanço até 1964. Os gastos com educação caíram significativamente em 1965, mas recuperaram-se a partir de 1966, em ritmo superior ao próprio crescimento do orçamento total.

Fornecendo mais um elemento para análise, a Figura 5.5 apresenta a evolução das despesas com subvenções e educação, desta vez em relação ao PIB.

Figura 5.5 – Despesas da União com subvenções e educação em relação ao PIB, Brasil, 1960-1968, em %

Fontes: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968; IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*.
Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

As despesas com educação foram de 0,6% do PIB no período 1961-1963, caíram para 0,3% do PIB no período 1964-1965, subindo consideravelmente, para 0,9% do PIB no período 1966-1968. Recorde-se que o total de despesas do balanço representou 8,8% do PIB em 1960, e chegou a 1968 com 11,4% do PIB, um crescimento de 30%. Mesmo considerando-se o significativo crescimento da despesa total em relação ao PIB, as despesas com educação cresceram ainda mais a partir de 1966 (50% de 1960 para 1968).

Contudo, pelas mesmas razões que condicionaram a análise das despesas com saúde, não se pode afirmar com segurança, tendo como base esses dados, que as despesas públicas com educação tenham aumentado, uma vez que se sabe que parte das despesas federais com educação foram repasses aos fundos de educação primária (responsabilidade municipal) e de educação secundária (de competência dos estados), compensando as unidades subnacionais pela perda de receitas tributárias para a União, como vimos no capítulo 3.

5.3.1 – As despesas com educação por nível de ensino

As despesas com educação registradas nos *Balanços Gerais da União* podem ser mais bem analisadas por nível de ensino:

a) – Educação superior,

b) – Educação secundária,

c) – Educação primária e

d) – Educação geral, quando as contas dos BGU não especificaram para qual nível de ensino o repasse se destinou ou quando eram despesas com museus e bibliotecas.

A Tabela 5.5 apresenta a participação relativa dos níveis de ensino no total de despesas com educação do governo federal:

Tabela 5.5 – Participação dos níveis de ensino no total de despesas da União com educação, Brasil, 1960-1968, em %

Ano	Superior	Secundária	Primária	Geral
1960	64,3	19,0	11,7	5,0
1961	56,6	21,8	18,4	3,2
1962	72,3	10,7	8,0	9,0
1963	72,8	15,6	8,5	3,1
1964	71,7	16,1	10,3	1,9
1965	77,9	10,9	2,0	9,2
1966	73,0	14,3	6,8	5,9
1967	71,7	9,4	15,9	3,0
1968	65,9	12,0	6,8	15,3

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Pode-se perceber que a educação superior absorveu 67,2% dos recursos com educação na média do período 1961-1963, passando a ficar com 72,0% em média no período 1964-1968. Observa-se que a União destinava 16,0% das despesas com educação para o ensino secundário no período 1961-1963, diminuindo a

participação para 12,5% na média do período 1964-1968. A educação primária recebeu 11,6% dos gastos com educação no período 1961-1963, sofrendo uma contração para 7,0% dos gastos na média do período 1964-1968. O crescimento da participação do ensino superior nos gastos da União, ao mesmo tempo em que o ensino secundário e o ensino primário viram reduzidas suas participações na divisão do bolo, comparando-se os governos Jânio Quadros e João Goulart com o regime militar, fornece um importante indício: aparentemente, a maior parte do acréscimo de recursos obtidos pela educação a partir de 1964 foi apropriada por uma pequena parcela da população, que tinha acesso à Universidade. Embora a educação tenha recebido mais recursos a partir do rearranjo tributário realizado pelos governos militares, a opção foi, mais uma vez, por uma política que beneficiou a elite.

Na Figura 5.6 apresenta-se a evolução das despesas reais com educação por nível de ensino, em comparação com o ano-base de 1960:

Figura 5.6 – Evolução das despesas reais da União com educação por nível de ensino, Brasil, 1960-1968, 1960=100

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Notas: valores a preços de 1960 e deflacionados pelo IGP-DI, da FGV; os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Observando-se a Figura 5.6, percebe-se que a educação de nível superior obteve, na média do período 1961-1963, 98,9% dos recursos que recebeu no ano

de 1960, mantendo-se, portanto, praticamente estáveis. Já no período 1964-1968, a educação superior recebeu 179,8% do que havia sido despendido em 1960.

A educação secundária viu reduzir-se seus recursos na média do período 1961-1963, ficando com 78,5% do que recebera em 1960. Já na média do período 1964-1968, a educação secundária recuperou o nível de despesas: ficou com 107,4% do que recebeu no ano de 1960. É importante lembrar que o ensino técnico em escolas federais, fundamental para a qualificação da mão de obra destinada ao esforço de industrialização, absorvia grande parte do gasto da União nesse nível de ensino.

A educação primária obteve na média do período 1961-1963, 92,6% do que havia alcançado em 1960 em termos de gastos reais. Já na média do período 1964-1968, a educação primária recebeu 128,6% do que conseguira em 1960.

Pode-se notar que os governos Jânio Quadros e João Goulart, em plena crise fiscal, sacrificaram um pouco a educação primária e reduziram, na média, em quase um quinto os recursos que foram destinados à educação secundária em 1960. Destaca-se a redução dos gastos com a educação (e também com a saúde) observados em 1963, ao que parece como consequência da redução de gastos imposta pelo Plano Trienal. O regime militar recuperou o nível dos recursos destinados à educação secundária, comparando-se com os gastos do balanço de 1960, e aumentou em pouco mais de um quarto os recursos recebidos pela educação primária, em relação ao nível de gastos de 1960. Porém, a educação superior, cujo nível de recursos já havia sido praticamente preservado no período Quadros-Goulart em relação a 1960, viu crescer em quatro quintos a sua despesa real média, comparando-se com o que havia sido registrado em 1960.

As despesas com educação, em conjunto, reduziram-se, na média do período 1961-1963, a 94,3% do que foram em 1960. Na média de 1964-1968, a educação como um todo teve uma despesa correspondente a 163,4% dos valores despendidos em 1960. Os dados, assim, indicam que a educação superior conseguiu absorver a maior parte dos ganhos de receita oriundos do esforço adicional de arrecadação de tributos imposto à sociedade a partir de 1964. Cabe ainda considerar que, devido à centralização de recursos nas mãos da União, é provável que pelo menos uma parte do aumento de despesas com a educação secundária (de responsabilidade estadual)

e com a educação primária (encarregada aos municípios) da União após 1964 seja um reflexo do aumento das transferências do governo federal às entidades subnacionais, como forma de compensá-las pela perda de arrecadação imposta pela reforma tributária. Assim sendo, é possível que tal aumento de gastos no balanço da União tenha, ao menos parcialmente, compensado quedas na alocação de recursos à educação secundária e à educação primária nos orçamentos dos estados e dos municípios no período 1964-1968.

Mais uma vez, os gastos com a educação, embora tenham crescido acima da média de crescimento das despesas totais da união, não beneficiaram a todas as camadas da população de forma homogênea. Aparentemente, as classes mais abastadas – cujos filhos podiam frequentar os bancos universitários, ao contrário dos filhos dos trabalhadores – foram novamente privilegiadas.

5.4 – Conclusões

As despesas sociais apresentaram crescimento, sobretudo na rubrica de gastos com previdência, em grande parte como reflexo dos generosos aumentos salariais concedidos ao longo do ano de 1964 aos servidores públicos – sobretudo os militares – estendidos aos inativos e pensionistas. Os gastos com a previdência social, que dentre os gastos sociais eram os de maior relevância, e que mais que dobraram no período 1964-1968 em relação ao período 1961-1963, tem seu grande crescimento explicado por aqueles aumentos salariais. O esforço arcado pela sociedade com a reforma tributária de 1964-1966 foi apropriado por grupos privilegiados de servidores, repetindo no Brasil um fenômeno também ocorrido em outros países autoritariamente governados no mesmo período.¹⁸

Os gastos com saúde, embora tenham aumentado no orçamento da União a partir de 1966, muito provavelmente não traduzem um crescimento dos gastos públicos com saúde. Parte desse fenômeno se deve ao rearranjo contábil ocorrido a partir daquele ano, quando uma parcela dos gastos com previdência passou a ser registrada como gastos com saúde; e pelo significativo crescimento do repasse de verbas da União a estados e municípios para despesas com saúde, que podem significar um deslocamento dos mesmos gastos dos orçamentos daqueles entes federativos para o balanço da União.

¹⁸ Lindert, *Growing Public*, p. 221-2.

Por fim, as despesas com educação, mesmo considerando-se o aumento dos repasses da União às unidades subnacionais, apresentaram sensível incremento, também a partir de 1966. A União passou a investir mais em educação, embora talvez tal crescimento não tenha sequer acompanhado o crescimento do PIB no período, considerando-se que provavelmente foi importante a redução dos gastos com educação dos estados e dos municípios, responsáveis por fornecer a educação primária e a educação secundária – os níveis de ensino que atingem a maior parte da população assistida pela educação pública. Contudo, como já mencionado, a maior parte desse acréscimo de gastos foi canalizada à universidade, revelando mais uma vez a opção do regime militar por privilegiar políticas públicas que favoreciam grupos sociais de elite, visto que para as camadas de renda inferior o acesso à universidade – e ainda mais à universidade gratuita, mantida pelos recursos públicos – era muito mais difícil.

Os dados mostram que o grande esforço fiscal imposto à sociedade não teve a desejável contrapartida em serviços sociais. Frustrou-se, assim, uma das clássicas finalidades da tributação: coletar recursos das camadas sociais mais abastadas, prestando serviços que contribuam para a redução das elevadas desigualdades existentes no país. O regime militar instalado a partir do golpe de 1964 não intencionava promover a equidade. O Estado de Bem-Estar Social, que se consolidava naquele período no mundo desenvolvido e que não foi um “almoço grátis” – mas o que permitiu àquelas nações alcançarem os altos níveis de desenvolvimento econômico e social de que desfrutavam –, não se estabeleceu no Brasil, apesar de a sociedade ter sido submetida a um crescimento considerável da arrecadação fiscal na segunda metade dos anos 1960.

CONCLUSÕES

A conjuntura econômica do período Jânio Quadros-João Goulart exigia amplas reformas, no campo fiscal, monetário, cambial e institucional. Mas o ambiente político conflagrado impediu a concertação necessária a empreendimentos de tamanho vulto. O golpe civil-militar de 1964, ao silenciar pela coerção os sindicatos e as forças políticas à esquerda, bloqueou propostas de reformas sociais que visavam mudar a estrutura social e econômica desigual do Brasil.

Do ponto de vista da construção do mercado de capitais, da modernização institucional, da remoção de entraves legais ao desenvolvimento e do fomento da poupança interna e do crédito de longo prazo, os governos militares souberam aproveitar-se da ausência de contestação e conflitos que marcaram os anos Jânio Quadros e João Goulart para promover importantes mudanças, muitas das quais continuam, no essencial, preservadas até os nossos dias.

Os efeitos do fortalecimento do Estado após o golpe civil-militar de 1964 são de difícil avaliação. A grande concentração de recursos – e, conseqüentemente, de poder – nas mãos do governo federal, a ausência de democracia e o empobrecimento da classe trabalhadora provavelmente contribuíram para gerar o ambiente econômico propício ao grande salto do ritmo de crescimento da economia brasileira verificado a partir de 1968.

Do ponto de vista da receita fiscal, a reforma tributária de 1964-1966 foi amplamente exitosa. Ela conferiu ao Tesouro Nacional recursos mais abundantes e uma estrutura tributária mais racional e flexível. A receita de impostos de 1968 foi 123% superior à de 1960, em termos reais, o que, mesmo com o expressivo aumento das despesas, permitiu uma grande redução do déficit público. Contudo, duas características negativas devem ser ressaltadas: a regressividade dos tributos se agravou consideravelmente; e a centralização de recursos em poder do governo federou aniquilou, em termos práticos, a federação.

Comparando-se o comportamento do imposto de renda (de natureza direta) e do IPI (um imposto indireto), que somados representaram mais de 75% da receita de impostos na média do período 1960-1968, verificamos que a tributação tornou-se significativamente mais regressiva e, portanto, socialmente injusta, a partir de 1964. Os mais pobres, que já haviam suportado o ônus da estabilização monetária, em virtude da dura política salarial, arcaram também com a maior parte do esforço fiscal adicional. É provável que esses dois fatores combinados – política salarial e aumento da regressividade tributária – tenham

contribuído decisivamente para o rápido agravamento da desigualdade social no Brasil, comparando-se os índices de Gini de 1960 e o de 1970.¹

A centralização tributária destruiu o federalismo fiscal, concentrando nas mãos do governo federal, em detrimento das entidades subnacionais, uma soma de recursos que seria impensável em um ambiente de liberdades democráticas. Prova disso é que as transferências do orçamento federal para os estados e municípios, que representavam 1,3% do balanço da União na média do período 1961-1963, passaram a 15% no período 1967-1968, depois de consolidada a reforma tributária. Considerando-se o crescimento da arrecadação, que em 1968 foi 123% superior à receita de 1960 em termos reais, pode-se ter uma idéia da impressionante centralização de recursos. Considerando-se ainda que a União detivesse o poder de fixar os valores dos repasses que realizava aos demais entes federativos, o que manipulava livremente segundo suas próprias conveniências;² a extinção da competência residual das entidades subnacionais, o que impedia estados e municípios de criar e modificar impostos – o que não era vedado à União –; e a delegação ao Senado Federal do poder de fixar as alíquotas do ICM – principal receita dos estados –, verifica-se que a União enfeixou em suas mãos os instrumentos necessários à sujeição financeira – e política – dos demais entes federativos.³ As transferências da União às entidades subnacionais, que representavam 0,1% do PIB em 1960, passaram a ser de 2% do PIB em 1968.

As consequências dessa centralização de recursos e atribuições tributárias no governo federal foram significativas. Somados os instrumentos fiscais ao AI-3, que determinou a eleição indireta de governadores e prefeitos de capitais, e aos meios coercitivos de que o regime militar dispunha, pode-se concluir que a federação tornou-se letra morta. O regime militar conseguiu sujeitar estados e municípios aos seus ditames e barganhas políticas. Os estados mais importantes, que foram a base da oposição conservadora a João Goulart e que tinham um poder financeiro e político considerável até 1964, viram seus governadores reduzirem-se a despachantes dos propósitos do regime militar.

Do ponto de vista das despesas, verificou-se que as mesmas – em linha com o crescimento da receita – cresceram 106% em termos reais, comparando-se os balanços de 1960 e de 1968. Cinco das nove classes de despesas utilizadas por esta pesquisa tiveram

¹ Fishlow, “Some Reflections On Post-1964”, p. 94.

² Oliveira, *A Reforma Tributária*, p. 105-6.

³ Ibidem, p. 55-8.

significativos aumentos de gastos, na mesma base de comparação. As despesas de custeio em 1968 foram 78% superiores às do balanço de 1960. O aumento da estrutura administrativa do Estado e os generosos aumentos salariais que os militares concederam às Forças Armadas, aos servidores civis do Executivo e ao Judiciário foram os principais destinos desse acréscimo de despesas. As transferências da União a estados e municípios multiplicaram-se por 27, comparando-se 1968 com 1960. As despesas correntes, compostas pelas duas classes de despesas aqui mencionadas, subiram de 3,9% do PIB em 1960 para 6,2% do PIB em 1968.

Os investimentos cresceram 90% em termos reais no período. Foram de 2,2% do PIB na média de 1960-1962 para 2,9% do PIB em 1966-1968. É provável que o investimento, ao qual foi destinada parte considerável do esforço fiscal adicional a que se submeteu a sociedade, tenha contribuído de forma decisiva para a eclosão do milagre econômico em 1968. Cabe aqui relembrar que essa pesquisa não inclui os investimentos realizados por estados e municípios, pelas empresas estatais e pela iniciativa privada, nacional ou estrangeira.

Porém, deve-se mais uma vez registrar o admirável esforço de investimento realizado em 1963, sob a égide do Plano Trienal: naquele ano, o investimento federal alcançou 3,3% do PIB, em um ambiente de restrição de gastos públicos que alcançou tal magnitude que o crescimento do PIB foi de apenas 0,6%. Celso Furtado e João Goulart mantiveram a meta de conter os gastos públicos sem sacrificar os investimentos.

Os gastos com a previdência social em 1968 foram 125% superiores aos de 1960. Aqui, o impacto foi devido aos efeitos dos aumentos salariais que também afetaram as despesas de custeio. As Leis nº 4.328, de 30 de abril de 1964, que concedeu 120% de aumento aos militares, a de nº 4.345, de 26 de junho de 1964, que aumentou os salários dos servidores civis do Poder Executivo em 100%, e a de nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, que concedeu aumento de 100% aos servidores do judiciário, incidiram também sobre as aposentadorias e pensões das mesmas categorias de servidores. Os reflexos desses generosos aumentos, que estiveram entre as medidas de primeira hora do regime militar, fizeram-se sentir de forma significativa sobre o balanço da União já em 1964: os gastos previdenciários naquele ano foram 70% superiores aos realizados na média do período 1960-1963. As despesas com a previdência alcançaram 1,5% do PIB em 1964, contra 0,8% do PIB em média no período 1960-1963. A partir de 1964, os gastos com a previdência permaneceram subindo. Essa classe de despesas foi a que apresentou o crescimento médio

mais significativo dentre as nove classes estabelecidas nesta pesquisa. E a previdência cresceu mesmo antes da reforma tributária consolidar-se e disponibilizar ao governo federal maiores somas de recursos. Deve-se considerar ainda que a partir de 1966 um rearranjo contábil transferiu parte das despesas com a previdência para as despesas com saúde, como descrito. Sem esse rearranjo, as despesas com a previdência no período 1966-1968 teriam sido ainda maiores.

As aposentadorias e pensões desses grupos privilegiados foram as maiores beneficiárias do aumento de despesas realizado pelo regime após 1964. Seu caráter foi perverso: a maior parte do aumento do esforço tributário extraído à sociedade, concentrado nas camadas menos favorecidas da população, foi apropriado por uma elite dentre aqueles pagos pela própria sociedade para servirem-na.

Por fim, as despesas com educação em 1968 foram 134% superiores às realizadas em 1960. Eram de 0,3% do PIB em 1960, e chegaram a 0,9% do PIB em 1968. Porém, a educação de nível superior, que representou 67% dos gastos federais com educação na média do período 1961-1963, passou a apropriar 72% do total de gastos federais na média do período 1964-1968. O ensino secundário da União caiu de 16,0% das despesas com educação em 1961-1963 para 12,5% em média em 1964-1968. Enquanto isso, a educação primária recebeu 11,6% dos gastos com educação em 1961-1963, diminuindo sua parcela nas despesas educacionais da União para 7,0%, em 1964-1968. Os gastos federais com a educação secundária, incluídas as escolas federais de nível técnico, foram em 1964-1968 somente 7% superiores aos realizados em 1960, apenas recuperando o nível que haviam perdido no período 1961-1963. Da mesma forma, os gastos federais com a educação primária foram 29% superiores, na média do período 1964-1968, àqueles feitos em 1960, repondo com sobras a perda que tiveram no período 1961-1963.

Porém, os gastos com a educação superior, que tinham no período 1961-1963 praticamente mantido o mesmo nível de 1960, foram elevados em 80% no período 1964-1968, comparando-se com os gastos efetuados em 1960. Considerando-se que a partir de 1966 aumentaram os repasses da União aos fundos de educação primária e secundária, compensando a provável queda desses gastos nos orçamentos de estados e municípios devido à drástica redução de suas receitas, presume-se que é bem possível que os gastos públicos globais com a educação primária e com a educação secundária tenham de fato se reduzido após 1964.

Os gastos públicos com educação nos países da OCDE saíram de 3,4% do PIB em 1960 para 5,8% do PIB em 1975. Não há aqui a intenção de fazer comparações diretas envolvendo períodos tão diferentes. Contudo, pode-se perceber que a tendência ao crescimento dos gastos sociais que os países desenvolvidos apresentaram na época diferiu do que ocorreu no Brasil. O país não acompanhou, também na educação, a tendência do mundo industrializado de crescimento vigoroso das despesas sociais, embora os dados revelem que os gastos federais com educação subiram, como proporção do PIB, no período 1960-1968. As despesas brasileiras com educação, que já eram menores que as realizadas pelos países da OCDE em 1960, em relação ao PIB, provavelmente ficaram ainda menos expressivas no fim do período pesquisado. Considerando-se ainda a grande diferença entre o PIB *per capita* dos países industrializados e o brasileiro, esta questão reveste-se de gravidade ainda maior. O país necessitava queimar etapas no sentido de reduzir a distância, em termos de qualidade e universalização do ensino, especialmente do ensino fundamental, em relação ao mundo desenvolvido. Mas desperdiçou a oportunidade criada pelo aumento do esforço fiscal da sociedade.

No Brasil, portanto, não se caminhou, em 1964, para a implantação do Estado liberal ou do Estado de Bem-Estar Social. Os formuladores da política econômica do regime militar parecem ter-se inclinado ao pensamento que Ricardo Bielschowsky chamou de “desenvolvimentismo não-nacionalista”. Os economistas vinculados a essa corrente de pensamento propunham a participação do Estado no processo de industrialização, mas como apoio ao capital privado; e aproximavam-se dos liberais em matéria de política monetária como instrumento de estabilização, embora ressalvando o cuidado de não prejudicar os investimentos básicos.⁴ Sobre essa base ideológica, desenvolveu-se o modelo de Estado de forte intervenção sobre o domínio econômico, apoiando a construção da infraestrutura econômica que possibilitaria o crescimento da economia, ao mesmo tempo relegando a segundo plano as funções de proteção social e os princípios de equidade. No Brasil da segunda metade dos anos 1960, reuniu-se o que de pior havia em dois modelos conflitantes entre si: a alta arrecadação fiscal do Estado de Bem-Estar Social; e o descompromisso com a busca da equidade, característico do Estado liberal.

⁴ Bielschowsky, *O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*, p. 34.

REFERÊNCIAS

Publicações Oficiais

BRASIL. *Ato Institucional nº 1*. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.

_____. *Ato Institucional nº 2*. Brasília: Imprensa Nacional, 1965.

_____. *Ato Institucional nº 3*. Brasília: Imprensa Nacional, 1966.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Imprensa Nacional, 1967.

_____. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960-1965 e 1965-1970.

_____. IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil. Séries econômicas, demográficas e sociais de 1500 a 1988*. 2ª edição. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

_____. Ministério da Fazenda. *Balanços Gerais da União*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960-1968.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano Trienal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1962

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1964.

OECD. OECD Health Data. *Secretariat estimates*. Paris: OECD, 2006.

Referências Bibliográficas

ABREU, Alzira *et alli* (orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

AFFONSO, Almino. *Raízes do golpe: da crise da legalidade ao parlamentarismo*. São Paulo: Marco Zero, 1988.

BAER, Werner. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*, 4ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. 8ª edição. São Paulo: UNESP, 2010.

BLOCK, Fred. "The Roles of the State in the Economy", In: Neil J. Smelser *et alli*. (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 691-710.

- BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa: Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CARDOSO, José Luis and LAINS, Pedro. "Introduction: Paying for the Liberal State". In: CARDOSO, J. L. and LAINS, P. (eds.). *Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010: p. 1-26.
- CARDOSO, Maria Teresa. *Os reflexos da reforma tributária de 1966 e as possibilidades de sua modificação*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV, 1986.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.
- COLISTETE, Renato. "Há Lugar para Teoria em Estudos de História Econômica? Uma Análise das Relações entre Grupos de Interesse, Proteção Comercial e Desempenho de Longo Prazo". In: *Estudos Econômicos*. Vol. 32, nº 2, abril-junho 2002: p. 297-334.
- _____. "Salários, Produtividade e Lucros na Indústria Brasileira, 1945-1978". *Revista de Economia Política*. Vol. 29, nº 4 (116), outubro-dezembro, 2009: p. 386-405.
- CONSIDERA, Claudio. "Estrutura e Evolução dos Lucros e dos Salários na Indústria de Transformação". *Pesquisa & Planejamento Econômico*, 10 (1), abril 1980: p. 71-122.
- DAHL, Robert. *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- _____. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1990.
- DAVIS, Mike. *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*. London/New York: Verso, 1990.
- DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo, 1880-1945*. 2ª edição. São Paulo: Difusão, 1971.
- DELFIM NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: IPEA/FIPE, 1981.
- DREIFUSS, René. *1964: A Conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- EVANS, Peter. *Dependent Development: the Alliance of Multinationals, State and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- _____. *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: Historiografia e História* – 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FICO, Carlos. *Além do Golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*. São Paulo: Record, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina. *Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política, 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FISHLOW, Albert. "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy". In: A. Stepan (ed.). *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973: p. 69-118.

_____. "Thirty Years of Combating Inflation in Brazil: from PAEG (1964) to the Plano Real (1994)". In: *Centre for Brazilian Studies Working Papers*. University of Oxford, n. 68-05, May 2005.

FRIEDEN, Jeffry A. *Debt, Development and Democracy: modern political economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

FURTADO, Celso. *Brasil, Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968a.

_____. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968b.

_____. *Obra Autobiográfica*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GASPARI, Elio. *As Ilusões Armadas – A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GIUBERTI, Ana Carolina. *Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal – 1965 a 2010*. São Paulo: Tese de doutorado. FEA/USP, 2012.

HIRSCHMAN, Albert. "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economics Determinants". In: D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979: p. 61-98.

_____. *Essays on Trespassing: from Economics to Politics and Beyond*. Cambridge. Cambridge University Press, 1981.

HOFFMAN, Rodolfo. "Distribuição de Renda e Crescimento Econômico". In: *Estudos Avançados*. 15 (41), janeiro-abril, 2001: p. 67-76.

JESSOP, Bob. *State Theory. Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press, 1990.

LABAKI, Amir. *1961: a crise da renúncia e a solução parlamentarista*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAGO, Luiz Aranha C. "A Retomada do Crescimento e as Distorções do 'Milagre': 1967-1973", in Marcelo de Paiva Abreu (org.). *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. 26ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1990: p. 233-94.

LANGONI, Carlos G. *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

LEACOCK, Ruth. *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*. Kent/London: The Kent State University Press, 1990.

LEFF, Nathaniel. *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil, 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LEOPOLDI, Maria A. *Política de Interesses na Industrialização Brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

- LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica* – 4ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LINDERT, Peter. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LOUREIRO, Felipe. *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse: a Política Econômica nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. São Paulo: Tese de Doutorado. FFLCH/USP, 2012.
- LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930*. 2ª edição. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- MACARINI, José Pedro. “A política econômica do governo Costa e Silva, 1967-1969”. In: *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, 10 (3), set./dez. 2006: p. 453-89.
- MACEDO, Roberto. “O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-1965”. In: Betty Lafer (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987: p. 52-67.
- MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MARTINS FILHO, J. R. “Forças Armadas e Política, 1945-1964: a ante-sala do golpe”. In: J. Ferreira *et alli.* (org.). *O Brasil Republicano*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003: p. 99-126.
- MELO, Hildete *et alli.* “A política econômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado”. In: Marieta Ferreira (org.). *João Goulart. Entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007: p. 79-106.
- MESQUITA, Mario M. C. *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. PUC/RJ, 1992.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MIRANDA, José. *O Plano Trienal. O canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo*. Campinas: Dissertação de Mestrado. IFCH-UNICAMP. 1979.
- MONASTÉRIO, Leonardo. “Escolha Racional e Ação Coletiva: problemas e soluções”. *Revista da Associação Mineira de Direito e Economia*. Vol. 3, 2010: p. 1-28.
- ÓCIO, Domingo Z. “Salários e Política Salarial”. In: *Revista de Economia Política*, 6 (2), abril-junho, 1986: p. 5-26.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- OLIVEIRA, Fabrício A. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2ª edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
- _____. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco. *A Economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4ª edição. Petrópolis: Vozes, 1981.
- OLSON Jr., Mancur. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Revised edition. New York: Schocken Books, 1971.

ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antônio. “Democracia com Desenvolvimento (1956-1961)”. In: Marcelo de Paiva Abreu (org.). *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. 26ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1990: p. 171-95.

OXLEY, Howard and Mac FARLAND, Maitland. “Health Care Reform: Controlling Spending and Increasing Efficiency”. In: *OECD/GD (94) 101. Economic Department Working Papers n° 149*. Paris: OECD, 1994.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Hill Press, 1944.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais do Estado capitalista*. Vol. 1. Porto: Portucalense, 1971.

RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RESENDE, André Lara. “Estabilização e Reforma: 1964-1967”. In: Marcelo de Paiva Abreu (org.). *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. 26ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1990: p. 213-31.

SABOIA, João. “Salários e Produtividade na Indústria Brasileira: os efeitos da política salarial no longo prazo”. In: *Pesquisa & Planejamento Econômico*, 20 (3), dezembro, 1990: p. 581-600.

SERRA, José. “Three Mistakes Regarding the Connection Between Industrialization and Authoritarian Regimes”. In: D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 1979: p. 99-162.

SHAPIRO, Helen. *State Intervention and Industrialization: the Origins of the Brazilian Automotive Industry*. PhD Thesis. New Haven: Yale University, 1988.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 12ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SKOCPOL, Theda. “Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research”. In: P. Evans *et alli.* (eds.). *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985: p. 3-37.

SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: EDUSP, 1998.

STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

_____. “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”. In: A. Stepan (ed.). *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*. New Haven/London: Yale University Press, 1973: p. 47-65.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira. Origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TAVARES, Maria C. e SERRA, José. “Muito Além da Estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil”. In: Maria da Conceição Tavares (org.). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1973: p. 153-208.

TANZI, Vito. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

TOPIK, Steven. *A presença do Estado na Economia Política do Brasil, de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

VARSANO, Ricardo. “O Sistema Tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 11(1), abr. 1981: p. 203-26.

_____. “A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas”. Texto para discussão nº 405. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1996.

VILLA, Marco A. *Jango: um perfil*. São Paulo: Globo, 2003.

WALLERSTEIN, Michael. “O Colapso da Democracia no Brasil: seus determinantes econômicos”. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol. 23, nº 3, 1980, p. 297-334.

WANDERLEY, Luiz. *O Plano Trienal (1963-1965) e o Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FFLCH/USP, 1972.

WEFFORT, Francisco. *O populismo e a política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WELLS, John O. “Distribution of earnings, growth and the structure of demand in Brazil during the 1960s”. In: *World Development*, 2 (1), January, 1974: p. 9-24.

_____. *Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector During the 1960's and the Early 1970's*. PhD Thesis. Cambridge: Cambridge University, 1977.

WRIGHT MILLS, Charles. *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1975.

APÊNDICE ESTATÍSTICO

Tabela A 1 – Receitas orçamentárias da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Correntes	Capital
1960	208.006.692.329	25.005.873.545
1961	202.823.089.951	11.971.969.511
1962	211.985.828.340	16.333.099.281
1963	217.204.402.995	19.150.441.229
1964	233.819.020.935	25.744.968.360
1965	310.593.585.466	34.841.842.917
1966	343.659.495.878	71.336.745.795
1967	303.592.794.176	104.522.390.453
1968	457.389.241.304	61.921.996.120

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Tabela A 2 – Receitas correntes da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Tributária	Patrimonial	Industrial	Diversas
1960	196.898.934.495	3.912.327.890	2.546.840.290	4.648.589.653
1961	191.201.325.900	2.082.048.129	3.150.389.393	6.389.326.527
1962	198.143.747.415	5.482.329.925	2.760.734.543	5.627.389.340
1963	209.746.071.025	2.088.691.300	1.918.586.521	3.541.054.147
1964	221.742.915.838	5.406.380.200	1.811.575.552	4.858.149.343
1965	290.426.811.259	2.948.298.893	3.210.389.914	14.008.085.398
1966	329.094.794.852	651.127.979	3.153.558.126	10.770.014.920
1967	277.799.520.232	499.180.196	3.793.957.475	21.500.136.305
1968	438.504.936.770	940.819.127	3.711.755.207	14.231.730.199

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Tabela A 3 – Receitas tributárias da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Impostos	Taxas	Contribuições de melhoria	Total
1960	194.984.451.081	1.914.483.413	–	196.898.934.495
1961	189.540.813.741	1.660.813.741	–	191.201.325.900
1962	196.802.551.886	1.314.678.863	–	198.117.230.749
1963	208.722.545.049	1.023.525.975	–	209.746.071.025
1964	220.446.783.887	1.296.131.950	–	221.742.915.838
1965	288.631.282.961	1.795.528.298	–	290.426.811.259
1966	326.887.638.016	2.197.156.835	–	329.084.794.852
1967	270.705.429.684	7.094.087.929	–	277.799.520.232
1968	434.471.585.514	4.033.351.255	–	438.504.936.770

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 4.1 – Receita de impostos da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960

Imposto	1960	1961	1962	1963
Importação	22.031.649.772	24.165.916.960	26.053.773.840	21.528.683.808
Consumo	83.514.846.036	83.014.350.341	91.107.915.317	101.199.093.015
Renda	62.229.223.716	56.630.581.204	51.552.480.831	60.250.082.224
Selo	25.468.852.555	24.394.490.508	27.084.721.729	22.763.663.849
Energia elétrica	1.698.791.282	1.295.189.415	966.570.610	2.960.397.204
Territórios	41.087.717	40.285.310	37.089.555	20.624.947
Minerais	—	—	—	—
Produtos industrializados	—	—	—	—
Transportes e comunicações	—	—	—	—
Transporte rodoviário de passageiros	—	—	—	—
Lubrificantes e combustíveis	—	—	—	—
Águas minerais industrializadas	—	—	—	—
Propriedade territorial rural	—	—	—	—
Total	194.984.451.081	189.540.813.741	196.802.551.886	208.722.545.049

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1960-1963.

Nota: o símbolo — indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 4.2 – Receita de impostos da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960

Imposto	1964	1965	1966	1967	1968
Importação	16.059.747.200	20.041.478.310	28.723.556.226	20.436.525.364	35.944.052.033
Consumo	113.604.987.232	125.675.387.984	153.021.152.308	–	–
Renda	62.277.942.406	98.290.852.904	92.533.239.216	85.646.545.790	95.756.009.165
Selo	24.271.088.922	33.418.328.523	37.221.648.300	–	–
Energia elétrica	4.211.031.831	9.336.460.404	13.373.794.029	5.797.547.125	6.925.168.786
Territórios	21.986.294	25.072.178	29.445.160	102.266.056	129.292.410
Minerais	–	1.843.702.656	1.984.792.773	1.738.669.169	1.645.103.709
Produtos industrializados	–	–	–	156.976.687.217	223.640.481.476
Transportes e comunicações	–	–	–	7.188.960	–
Transporte rodoviário de passageiros	–	–	–	–	42.626.340
Lubrificantes e combustíveis	–	–	–	–	70.380.795.953
Águas minerais industrializadas	–	–	–	–	8.047.927
Propriedade territorial rural	–	–	–	–	7.711
Total	220.446.783.887	288.631.282.961	326.887.638.016	270.705.429.684	434.471.585.514

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1964-1968.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 5.1 – Receita de taxas da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960

Taxa	1960	1961	1962	1963
Montepio civil e militar	710.626.403	669.771.392	573.715.172	541.054.174
Emolumentos consulares	910.186.486	627.198.994	413.358.741	209.923.926
Cotas de participação e contribuições	3.158.453	2.280.583	2.003.250	1.257.810
Classificação e fiscalização de exportações	63.977.300	90.570.206	67.664.874	2.270.718
Fiscalização	25.295.892	16.879.099	11.941.922	7.140.464
Sanitária	18.383.214	13.532.853	9.479.500	387.079
Custas judiciais	16.715.838	4.922.637	14.512.106	12.222.893
Registro	341.698	113.715	102.186	19.029
Minerais	102.073.433	190.399.442	177.842.807	189.215.573
Diversas	63.724.692	44.843.234	44.058.300	60.034.305
Total	1.914.483.413	1.660.512.159	1.314.678.863	1.023.525.975

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1960-1963.

Tabela A 5.2 – Receita de taxas da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960

Taxa	1964	1965	1966	1967	1968
Montepio civil e militar	986.365.599	926.231.615	975.034.386	1.146.583.809	1.975.653.444
Emolumentos consulares	102.886.455	707.738.125	1.113.391.442	575.910.793	669.323.416
Cotas de participação e contribuições	1.295.654	80.330.346	19.596.009	5.248.656.301	1.133.058.217
Classificação e fiscalização de exportações	429.773	5.126.154	468.489	9.743	8.866
Fiscalização	9.381.838	–	–	–	–
Sanitária	680.573	1.475.347	6.029.000	555.165	101.397
Custas judiciais	9.717.002	17.017.752	41.658.453	78.404.692	150.606.247
Registro	216.200	–	–	–	–
Minerais	144.946.623	–	–	–	32.040.533
Diversas	40.212.230	57.608.957	40.979.052	43.967.423	72.559.131
Total	1.296.131.950	1.795.528.298	2.197.156.835	7.094.087.929	4.033.351.255

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1964-1968.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 6 – Receitas patrimoniais da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Capitais	Participações	Imóveis	Outras rendas	Total
1960	2.240.994.618	1.023.090.161	127.740.637	520.502.473	3.912.327.890
1961	1.295.336.553	456.377.826	112.231.648	218.102.102	2.082.048.129
1962	3.751.496.105	1.623.243.639	102.392.339	5.197.840	5.482.329.925
1963	86.185.550	1.917.796.109	83.757.034	952.605	2.088.691.300
1964	3.750.878.778	1.565.936.749	99.204.200	817.271	5.416.836.999
1965	81.893.799	648.941.552	146.849.014	2.070.614.527	2.948.298.893
1966	4.899.458	37.363.351	184.537.253	424.327.915	651.127.979
1967	2.321.336	145.628.868	216.449.604	134.780.355	499.180.163
1968	1.133.731	257.556.637	300.677.480	381.451.279	940.819.127

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Tabela A 7 – Receitas industriais da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Empresas públicas	Serviços públicos	Total
1960	2.450.143.513	96.696.776	2.546.840.290
1961	3.067.097.594	83.291.798	3.150.389.393
1962	2.694.565.874	66.168.668	2.760.734.543
1963	1.898.406.324	20.180.196	1.918.586.521
1964	1.804.625.880	6.949.672	1.811.575.552
1965	3.205.839.586	4.550.327	3.210.389.914
1966	3.147.662.346	5.895.780	3.153.558.126
1967	3.787.510.039	6.447.436	3.793.957.475
1968	3.707.316.436	4.438.770	3.711.755.207

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Tabela A 8.1 – Receitas diversas da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960

Receita	1960	1961	1962	1963
Dívida ativa	907.090.431	769.423.515	707.123.033	407.612.752
Multas	1.530.881.897	1.556.911.039	1.340.662.114	1.280.514.892
Contribuições	170.000	135.323	514.069	9.919
Indenizações	642.803.132	875.449.503	658.529.723	611.748.698
Heranças jacentes	130.938	123.169	119.312	68.668
Rendas eventuais	891.006.263	2.712.835.476	2.259.651.440	1.150.852.358
Diversas rendas	676.506.990	474.448.499	660.789.646	246.857
Total	4.648.589.653	6.389.326.527	5.627.389.340	3.451.054.147

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1960-1963.

Tabela A 8.2 – Receitas diversas da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960

Receita	1964	1965	1966	1967	1968
Dívida ativa	620.130.237	4.446.389.509	2.995.982.224	1.238.238.998	1.640.244.387
Multas	1.740.653.148	2.246.527.006	2.660.985.334	2.900.909.285	4.195.150.836
Contribuições	10.327	—	—	—	—
Indenizações	1.063.089.047	1.020.535.418	1.835.832.852	1.145.566.191	3.139.268.534
Heranças jacentes	55.557	—	29.672	11.606	7.050
Rendas eventuais	1.433.959.466	5.605.378.276	2.731.380.541	15.465.809.986	4.092.652.370
Diversas rendas	251.557	249.243.652	585.804.294	749.600.237	1.164.407.119
Total	4.858.149.343	14.008.083.864	10.770.014.920	21.500.136.305	14.231.730.199

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1964-1968.

Nota: o símbolo — indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 9 – Receitas de capital da União, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Alienação de bens	Operações de crédito	Outras receitas de capital	Total
1960	113.586.728	24.882.286.816	–	25.005.873.545
1961	73.292.557	11.898.676.953	–	11.971.969.511
1962	57.551.828	16.275.547.453	–	16.275.547.453
1963	28.083.475	19.125.357.754	–	19.150.441.229
1964	31.197.629	25.713.770.731	–	25.744.968.360
1965	97.992.863	34.743.757.579	92.474	34.841.842.917
1966	123.985.620	71.212.580.853	179.185	71.336.745.795
1967	44.054.969	104.478.258.859	76.623	104.522.390.453
1968	37.434.649	61.884.310.073	251.396	61.921.996.120

Fonte: *Balanços Gerais da União* de 1960 a 1968.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 10.1 – Operações de crédito da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960

Operação	1960	1961	1962	1963
Adicional do imposto de renda para reaparelhamento econômico	9.784.571.666	9.482.030.690	8.869.826.626	9.373.087.993
Imposto de renda adicional sobre lucros das Pessoas Jurídicas	1.865.764.572	2.416.646.263	2.427.687.797	4.107.515.138
Aplicação especial – Lei 3.531/59	13.231.950.578	–	–	–
Empréstimo de emergência – Lei 4.069/62	–	–	4.978.033.029	1.017.903.834
Empréstimo compulsório – Lei 4.242/63	–	–	–	4.626.850.788
Total	24.882.286.816	11.898.676.953	16.275.547.453	19.125.357.754

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1960-1963.

Nota: o símbolo – indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 10.2 – Operações de crédito da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960

Operação	1964	1965	1966	1967	1968
Adicional do imposto de renda para reaparelhamento econômico	8.718.400.619	—	—	—	—
Imposto de renda adicional sobre lucros das Pessoas jurídicas	4.624.656.696	—	—	—	—
Empréstimo de emergência – Lei 4.069/62	153.353.006	—	—	—	—
Empréstimo compulsório – Lei 4.242/63	12.217.360.408	—	—	—	—
ORTN – Lei 4.357/64 e DL 54.252/64	—	28.556.747.222	56.108.960.688	100.760.978.736	—
Outros títulos do Tesouro Nacional	—	6.187.010.356	3.310.754.200	19.580.704	61.884.310.073
Agência Interamericana Desenvolvimento AID	—	—	11.792.865.965	—	—
Adicional DL 62/66 – Art. 2º	—	—	—	3.697.699.418	—
Total	25.713.770.731	34.743.757.579	71.212.580.853	104.478.258.859	61.884.310.073

Fonte: *Balancos Gerais da União*, 1964-1968.

Nota: o símbolo — indica não ter havido arrecadação no ano.

Tabela A 11.1 – Despesas totais da União, Brasil, 1960-1963, em Cr\$ de 1960

Despesa	1960	1961	1962	1963
Custeio	103.727.781.817	123.417.495.753	129.488.834.503	132.853.746.588
Transferências	3.146.409.168	3.021.110.796	4.032.494.418	3.414.468.200
Investimentos	47.638.916.339	62.892.047.092	74.993.637.014	96.509.893.334
Encargos financeiros	19.553.915.971	10.150.968.211	13.876.592.456	10.221.858.338
Aportes de capital	13.272.145.710	2.012.064.806	1.316.010.866	2.472.316.078
Previdência social	23.413.841.422	26.164.535.138	26.172.606.140	24.135.242.858
Saúde	6.597.787.650	4.936.645.537	6.434.154.975	4.365.154.534
Subvenções	7.256.124.117	2.745.010.446	4.646.712.891	1.108.971.023
Educação	17.698.624.979	15.903.972.560	17.716.146.390	16.449.028.722
Total	242.305.547.176	251.243.850.343	278.677.189.658	291.530.679.679

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1960-1963.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Tabela A 11.2 – Despesas totais da União, Brasil, 1964-1968, em Cr\$ de 1960

Despesa	1964	1965	1966	1967	1968
Custeio	146.408.456.617	155.576.462.025	137.341.688.163	155.328.326.577	185.065.876.338
Transferências	7.726.107.997	9.375.019.673	17.367.841.795	59.537.963.484	85.872.062.115
Investimentos	64.117.259.408	63.411.497.770	139.466.061.661	111.725.447.692	89.981.539.221
Encargos financeiros	8.842.204.651	22.175.756.822	13.738.856.325	10.329.536.525	7.973.134.526
Aportes de capital	1.589.760.576	17.572.153.325	460.481.768	9.443.582.783	14.541.696.948
Previdência social	39.840.223.884	52.385.997.698	50.333.716.518	52.861.783.221	52.570.387.454
Saúde	5.310.706.016	2.510.428.703	15.311.308.132	10.371.373.026	13.024.535.549
Subvenções	3.682.192.891	3.912.738.486	5.687.718.298	7.564.669.450	8.783.851.063
Educação	22.245.768.983	10.481.966.045	35.849.427.213	34.532.297.751	41.511.456.634
Total	299.762.681.027	337.402.020.551	415.557.459.873	451.694.977.513	499.324.539.851

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1964-1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.

Tabela A 12 – Despesas da União com educação por nível de ensino, Brasil, 1960-1968, em Cr\$ de 1960

Ano	Superior	Secundário	Primário	Geral	Total
1960	11.387.859.690	3.366.263.114	2.066.019.339	878.482.835	17.698.624.979
1961	9.005.066.111	3.466.560.412	2.926.710.785	505.635.251	15.903.972.560
1962	12.810.301.435	1.890.357.790	1.419.446.822	1.596.040.340	17.716.146.390
1963	11.975.031.406	2.565.166.867	1.395.248.357	513.582.091	16.449.028.722
1964	15.957.141.378	3.587.043.781	2.290.974.620	410.609.203	22.245.768.983
1965	8.163.065.894	1.143.211.339	213.861.286	961.827.525	10.481.966.045
1966	26.169.119.482	5.122.728.884	2.448.481.158	2.109.097.689	35.849.427.213
1967	24.747.435.504	3.254.151.008	5.492.827.082	1.037.881.156	34.532.294.751
1968	27.358.615.194	4.971.454.155	2.840.607.205	6.340.780.078	41.511.456.634

Fonte: *Balanços Gerais da União*, 1960-1968.

Nota: os itens de despesas encontram-se definidos no texto.