

ALFREDO JORGE MADEIRA ROSA

**Execução orçamentária e a dívida pública como instrumentos para
atuação do Estado no domínio econômico e as principais alterações após
1994**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor José Tadeu De Chiara

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2019

ALFREDO JORGE MADEIRA ROSA

**Execução orçamentária e a dívida pública como instrumentos para
atuação do Estado no domínio econômico e as principais alterações após
1994**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Professor Doutor José Tadeu De Chiara

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2019

Catálogo da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Madeira Rosa, Alfredo Jorge

Execução orçamentária e a dívida pública como instrumentos para atuação do Estado no domínio econômico e as principais alterações após 1994 ; Alfredo Jorge Madeira Rosa ; orientador José Tadeu De Chiara -- São Paulo, 2019. 161p

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Direito Econômico. 2. Direito Financeiro. 3. Finanças Públicas. 4. Atividade Financeira do Estado. I. De Chiara, José Tadeu, orient. II. Título

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. José

Tadeu De Chiara

FDUSP

Julgamento:

Ao meu pai, Emídio Madeira Rosa (*in memoriam*),
à minha mãe biológica, Teresa Canhica (*in memoriam*), e à
minha mãe socioafetiva, Maria de Lourdes Carvalho
Abrunhosa (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente ao Professor Doutor José Tadeu De Chiara, meu orientador. Docente ímpar, cuja honra de conhecê-lo remonta aos tempos da graduação, época na qual solicitei pela primeira vez sua orientação acadêmica. Tê-lo novamente como orientador, agora na pós-graduação, permitiu-me reviver o aprendizado amplo e constante que só têm aqueles que com ele puderam conviver. Não são poucas as qualidades pelas quais o admiro pessoalmente, mas elencarei algumas. Seu sólido conhecimento da Teoria Jurídica, aliado à vasta prática na Ciência do Direito, faz com que transite e interconecte um e outro com uma naturalidade e precisão invejáveis. Sua paciência e didatismo ao buscar exemplos que facilitem a seus alunos enxergar “no mundo de carne e osso” – como ele mesmo gosta de se referir – a aplicação prática do lecionado em sala de aula, aliado a uma rigorosa disciplina na cobrança dos conhecimentos apresentados, torna o crescimento e amadurecimento acadêmico os únicos caminhos possíveis aos seus alunos, não havendo como não ser transformado por suas lições. À todas essas qualidades, e muitas outras não citadas, soma-se a lucidez e inspiração que fez com que eu seguisse adiante na conclusão deste mestrado, mesmo ao passar pelo qual reputo ser o pior momento de minha vida, revelando-se assim mais do que um orientador, um amigo, ao qual muito agradeço.

Agradeço também aos professores Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, pelas valiosas observações feitas durante minha banca de qualificação

Por fim agradeço a todos os docentes e demais servidores da ilustre e tradicional Faculdade de Direito da USP no Largo São Francisco, assim como aos meus amigos, familiares e colegas de trabalho que contribuíram direta ou indiretamente para que fosse possível a conclusão desta dissertação.

“A ciência em formação admite a probabilidade, a verossimilhança, a simples probabilidade e acolhe provisoriamente a conjectura e a hipótese... se existe distinção a fazer entre o conhecimento científico e o vulgar jaz em que o primeiro sabe que não sabe, enquanto o segundo ignora que ignora. Nada é menos científico do que a cega confiança dos ignorantes no que é “cientificamente conhecido”; o sábio tem consciência do caráter provisório de suas asserções”

Edmond Goblot, *Traité de Logique*

RESUMO

MADEIRA ROSA, Alfredo Jorge. Execução orçamentária e a dívida pública como instrumentos para atuação do Estado no domínio econômico e as principais alterações após 1994. 2019. 161p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a execução orçamentária e a dívida pública como instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico e as principais alterações após 1994. Para que se pudesse avaliar as alterações após 1994, foi imperioso que se traçasse uma retrospectiva histórica de como execução orçamentária e dívida pública foram utilizados pelos governos ao longo das décadas no Brasil, detectando suas principais características e o que se alterou em sua essência quanto à forma de atuação do Estado no domínio econômico. A divisão cronológica proposta compreende os períodos de 1945 a 1963, de 1964 a 1993, e após 1994 até os presentes dias. Preliminarmente à divisão dos períodos citados foi feita uma explanação a respeito da atividade financeira do Estado e do orçamento público. Em seguida, já na divisão cronológica, o Capítulo 2 é dedicado ao período 1945 a 1963, período no qual o Estado recorre à emissão monetária, praticamente como única fonte de financiamento da execução orçamentária. No período de 1964 a 1993, no Capítulo 3, opta-se por subdivisões de 1964 a 1973, de 1973 a 1985, e entre 1985 e 1994. No primeiro subperíodo a formação de um mercado de dívida pública e a melhora da eficiência na arrecadação tributária surgem em grande medida como fontes de financiamento da execução orçamentária em substituição parcial da emissão monetária. No segundo subperíodo, a intensificação da batalha contra a inflação criada ao longo das décadas anteriores cria boa parte das bases que sustentarão as alterações percebidas após 1994 na execução orçamentária e na dívida pública. Neste ponto adentra-se no período que se inicia em 1994, no Capítulo 4, tendo o Plano Real como grande marco daqueles anos iniciais. A apreciação puramente financeira, também chamada de financeirização das finanças públicas, tendo como embasamento medidas apregoadas pelo chamado Consenso de Washington, e como justificativa a estabilidade monetária, mudam completamente a forma de utilização da dívida pública, bem como os recursos dispendidos na execução orçamentária. O orçamento público, e consequentemente a execução orçamentária agora têm como meta o equilíbrio financeiro e não o equilíbrio da economia e prestação das funções estatais. A dívida pública passa a ter a execução orçamentária de seus encargos financeiros como prioridade acima dos deveres constitucionais, em vez de ser instrumento para o cumprimento desses deveres.

Palavras-chave: Orçamento, dívida pública, emissão monetária, arrecadação tributária, swap cambial, operações compromissadas.

ABSTRACT

MADEIRA ROSA, Alfredo Jorge. Budgetary execution and public debt as instruments for State action in the economic domain and the main changes after 1994. 2019. 161p. Dissertation (Master in Economic, Budgetary and Tax Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

The purpose of this paper is to analyze budget execution and public debt as instruments for the State to act in the economic field and the main changes after 1994. In order to evaluate the changes after 1994, it was imperative that a historical retrospective of how budget execution and public debt were used by the governments throughout the decades in Brazil, detecting its main characteristics and what has changed in its essence as to the state's performance in the economic domain. The chronological division proposed covers periods from 1945 to 1963, from 1964 to 1993, and from 1994 to present. Preliminary to the division of the mentioned periods an explanation was made regarding the financial activity of the State and public budget. Then, in the chronological division, Chapter 2 is dedicated to the period from 1945 to 1963, during which time the State uses currency issuance, practically as the only source of financing for budget execution. In the period from 1964 to 1993, Chapter 3, subdivisions were adopted from 1964 to 1973, 1973 to 1985, and from 1985 to 1994. In the first subperiod, the formation of a public debt market and the improvement of tax collection efficiency appear in great extent as sources of financing budget execution in partial substitution of the currency issuance. In the second subperiod, the intensification of the battle against inflation created over the previous decades creates much of the basis for the changes perceived after 1994 in budget execution and public debt. At this point starts the period that begins in 1994, in the Chapter 4, having the Plano Real like great landmark of those initial years. The purely financial appraisal, also called financialization of public finances, based on measures called for by the so-called Washington Consensus, and as a justification for monetary stability, completely change the way public debt is used, as well as the resources spent on budget execution. The public budget, and hence budget execution, now aim at financial equilibrium rather than at balancing the economy and providing state functions. Public debt now has the budgetary execution of its financial burden as a priority above constitutional duties, rather than as an instrument for the fulfillment of these duties.

Keywords: Budget, public debt, currency issuance, tax collection, foreign exchange swap, repo operations

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	11
<u>1 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO</u>	13
<u>1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO</u>	19
<u>2. PERÍODO 1945-1963: Inflação e nominalismo monetário</u>	23
<u>2.1 GOVERNO DUTRA</u>	35
<u>2.2 GOVERNO VARGAS (1951 a 1954)</u>	41
<u>2.3 GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK</u>	47
<u>2.4 GOVERNOS JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART</u>	53
<u>2.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO</u>	55
<u>3 PERÍODO 1964-1993: Crédito público e crescimento econômico</u>	59
<u>3.1 PERÍODO DE 1964 A 1973</u>	63
<u>3.1.1 Orçamento, normas gerais de direito financeiro</u>	63
<u>3.1.2 Fontes de financiamento do Estado</u>	67
<u>3.1.3 Câmbio, reservas e capitais externos</u>	88
<u>3.1.4 Mercado Aberto (<i>Open Market</i>)</u>	91
<u>3.2 PERÍODO DE 1973 A 1985</u>	93
<u>3.3 PERÍODO DE 1985 A 1994</u>	101
<u>3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO</u>	107
<u>4 PERÍODO A PARTIR DE 1994: Alterações na condução das finanças públicas</u> ..	111
<u>4.1 DÍVIDA PÚBLICA</u>	119
<u>4.2 ARTIGO 25 DO ADCT</u>	123
<u>4.3 ARTIGO 26 DO ADCT</u>	125
<u>4.4 PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA</u>	127
<u>4.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</u>	131
<u>4.6 SISTEMA DE METAS DA INFLAÇÃO E O CÂMBIO</u>	141
<u>4.6.1 Taxa Selic, endividamento e câmbio</u>	142
<u>4.7 NOVO REGIME FISCAL DE 2016</u>	153
<u>CONCLUSÃO</u>	155
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	157

INTRODUÇÃO

O Estado de Direito conforma um rol de funções que lhe são atribuídas pelo texto constitucional, funções estas que deverão estar alinhadas aos princípios explícitos e implícitos do texto constitucional, os quais se ancoram nos valores caros àquela sociedade. Ao mesmo tempo a Carta Magna também deve conferir uma estrutura ao estado que lhe permita desempenhar suas funções, dando funcionalidade ao modelo criado.

Nas sociedades aprovisionadas por moeda e conseqüentemente pautadas em um modelo superior de troca, o desempenho das funções estatais implicará a realização de despesas, despesas estas que se concretizam na execução financeira do orçamento e que se viabilizam por meio não só das receitas, mas também – em especial em projetos de longo prazo – por meio do endividamento público. Assim, o orçamento público e a dívida pública deverão ser instrumentos dos quais dispõem os governantes para a condução do projeto de desenvolvimento apontado pela Constituição.

Feitas estas colocações preliminares, o caminho pelo qual se escolheu trilhar para abordar o tema desta dissertação, qual seja, a “Execução orçamentária e a dívida pública como instrumentos para atuação do Estado no domínio econômico e as principais alterações após 1994”, iniciou-se por uma explanação a respeito da Atividade Financeira do estado e seu caráter instrumental nos propósitos constitucionais, sendo este o tema do Capítulo 1. Neste capítulo se aborda também, a questão do orçamento público e da dívida pública.

Após a abordagem mais geral do Capítulo 1, foi feita nos capítulos que se seguem uma retrospectiva histórica brasileira na qual por critério cronológico subdividimos a história em subperíodos que nos permitissem um olhar mais próximo das diferentes épocas e como as finanças públicas eram tratadas nas respectivas épocas. No Capítulo 2, de 1945 a 1963, houve destaque à questão do nominalismo positivado no direito pátrio, e deste frente a um processo inflacionário que se desenvolveu derivado da ausência de mecanismos mais adequados de financiamento do Estado, levando-o a recorrer ao único meio que lhe permitiria desempenhar suas funções naquele momento, a emissão monetária primária. No Capítulo 3 de 1964 a 1993, foi necessária uma subdivisão. Na primeira parte, que compreende o período de ditadura militar, houve clara utilização da dívida pública como ferramenta propulsora do endividamento, sendo seguido por período sucessivas tentativas de combate à inflação, já em período de governo civil.

Estas quase cinco décadas de retrospectiva permitiram uma visualização melhor do contexto no qual se iniciou o período de enfoque do tema deste trabalho, o período de 1994 em diante, abordado no Capítulo 4. Como a inflação se tornou o mote que justificou todo tipo de ação e distorção nas finanças públicas, e como mesmo após controlada mantiveram-se e aperfeiçoaram-se mecanismos que retiraram o poder de decisão do governante, os quais foram engendrados por alterações constitucionais também, mas principalmente por alterações infraconstitucionais que distraiam do texto da Lei Maior.

1 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

O Estado Contemporâneo, ou Estado de Direito, na conformação em que este se apresenta a partir do século XX, é estruturado sob Constituições que lhe conferem um feixe claro de funções a serem por ele desempenhadas, assim como simultaneamente lhe investe de poderes próprios que lhe permitam levar a cabo tais funções, ou seja, um Poder para cumprir deveres. A unidade na qual se configurou o Estado da Era Contemporânea, se traduz em um modelo organizacional ativo e dinâmico “ de serviços públicos dirigidos pelos governantes em proveito dos governados.” (BALEEIRO, 1996; p. 05). As necessidades comuns, que em momentos outros da história da humanidade tinham que ser supridas de modo individual, encontravam agora no Estado, esta abstração jurídico-político-burocrática, um centralizador para buscar melhor planejar, gerenciar, e prover as necessidades coletivas, alçando os ordenamentos sociais a um diferente estágio no grau civilizatório. Portanto, a finalidade última do Estado deve ser o atendimento do interesse da ordem social que lhe legitima e satisfação das respectivas necessidades, superando a suposta tentativa liberal de dissociar Estado da economia, haja vista que a persecução da satisfação dos interesses da nação implica a atuação do Estado na economia de diferentes formas e em diferentes intensidades. O simples porte que possuem as demandas estatais já torna inviável qualquer pretensão de neutralidade de sua atuação na ordem social da qual faz parte. Quais necessidades e interesses públicos terão prevalência, bem como quais valores nortearão sua tutela, são orientações que estarão contidas no texto constitucional, que é o fundamento da ordem social no Estado de Direito, não mais havendo disponibilidade do governante quanto ao que o Estado fará ou deixará de fazer, como ocorria no Estado Moderno e em modelos anteriores da conformação estatal, de natureza ôntica. Na lição de Laubadère, diferentemente do âmbito de direito privado, no qual coexistem os particulares (pessoas físicas) e as pessoas morais (pessoas jurídicas), no direito público os sujeitos de direito são as pessoas morais, visto ser o Estado uma abstração. No direito público, os servidores públicos não agem por conta própria, agem por conta da pessoa moral pública que representam. (LAUBADÈRE, 1976; p. 125)

O suprimento das necessidades humanas ao longo da história se deu pela troca, e foi facilitado pela divisão do trabalho. Se a divisão do trabalho impulsionou a troca em priscas eras, o advento da moeda, imbuída de suas funções de instrumento de troca, reserva de valor, padrão de valor, poder de compra, e liquidez, trouxe uma forma superior de troca, no

entendimento de Jhering (A evolução do Direito). Nesta forma superior de troca há o diferimento da satisfação das necessidades de uma das partes.

As novas possibilidades trazidas pela troca instrumentada por moeda, levou-a a uma centralidade crescente nas ordens sociais ao longo dos séculos, ao ponto de vir a tornar-se o *discrímen* único da ordem jurídica.

a moeda se coloca como um novo parâmetro, a pedra angular a partir da qual nos momentos históricos seguintes dos séculos XVI, XVII, XVIII, XIX até a atualidade, serão formuladas e poderão ser compreendidas as soluções de ordem, e as regras de direito voltadas para a tutela de interesses patrimoniais. (DE CHIARA, 1986; p. 15)

Deste modo, a própria riqueza da sociedade, o produto social, tem sua expressão monetária que é a renda. A regulação do espaço da acumulação de riqueza, orientando e encaminhando os fluxos de renda no sentido de possibilitar um desenvolvimento social, passa necessariamente por um cuidado na administração da moeda que seja norteadado pelo interesse social. Neste processo, a atividade financeira do Estado, e a estruturação do sistema financeiro dentro do qual ela se desenvolverá, assumem papel essencial no desiderato dos Estados contemporâneos. A centralidade observada na moeda na ordem social contemporânea, e o incremento do feixe de funções sob tutela dos Estados verificado pós primeira grande guerra mundial, nos indicam a dimensão da importância que passa a ter a atividade financeira do estado em cada sociedade, seja no cumprimento de objetivos mediatos como o desenvolvimento, seja no cumprimento de suas tarefas cotidianas na prestação dos serviços públicos. A atividade financeira do Estado é meio pelo qual o Estado buscará atender a satisfação das necessidades coletivas sob sua responsabilidade, ao praticar um enorme conjunto de trocas - de bens e serviços - instrumentalizadas por moeda.

Este é um novo contexto contemporâneo que se apresenta aos Estados a partir do século XX. As constituições passam a incorporar capítulos dedicados a ordem econômica e social, contemplando interesses de grande parte das populações e que se encontravam desatendidos no modelo de Estado Liberal Gendarme previsto nos textos constitucionais até então. Este incremento das funções estatais para atuar em uma ordem jurídica de mercado, a qual pressupõe a instrumentação monetária, põe em destaque o Poder Emissor do Estado.

A emissão monetária, que por séculos foi atividade privada, foi sendo centralizada no Estado, passando a constituir-se em elemento componente de sua soberania, o Poder Emissor. Em uma gradação, detalhada por De Chiara (1986; p. 36-42), a moeda passa da emissão privada descentralizada à emissão privada centralizada, e posteriormente à

centralização pelo Estado. Nos séculos XVIII e XIX já se observam normas regulamentadoras e mesmo a necessidade de lastro em metais preciosos determinados pelo Estado. O século XX já se inicia com um sistema monetário que tem o ouro como lastro. Observa-se que a centralização da emissão monetária em um único banco, mesmo que privado, - aliado a uma necessidade de lastro em metais utilizados como instrumento e pagamento no comércio internacional -, conduz a um melhor controle das divisas pelo Estado, ocorrendo quase que simultaneamente a centralização da emissão monetária e a centralização do controle das divisas pelo Estado. Tal arranjo político e administrativo de controle dos instrumentos de pagamento na ordem jurídica interna, assim como os utilizados nas relações internacionais, permite um melhor planejamento do uso dos recursos públicos de modo a que se possa melhor geri-los na execução das atividades financeiras do Estado internamente e na ordem internacional. Noutro giro, sob inspiração da teoria econômica keynesiana e do reconhecimento da não neutralidade da moeda na economia, os Estados passam a se utilizar do Poder Emissor e da tutela das divisas como importantes instrumentos no desafio do desenvolvimento econômico de seus povos. A moeda é agora conceito jurídico, logo, produto do próprio sistema, permissor do exercício de direitos na ordem social, o que por si só lhe retira qualquer pretensão de neutralidade.

O Estado recebe suas receitas públicas e toma crédito público em moeda, para que possa despender-la em suas despesas com a prestação dos serviços públicos e encaminhar os fluxos de renda, em um conjunto de receitas, ingressos e despesas. Assim, sob um prisma mais estrito da prestação do serviço público, podemos entender a atividade financeira como “o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas.” (TORRES, 2013; p. 03).

Neste processo as funções do Estado pautam as despesas, e a estimativa das despesas norteiam as necessidades de receita demandada, revelando um outro poder componente da soberania e que ganha relevo no Estado Contemporâneo paralelamente ao Poder Emissor, o Poder de Tributar.

As ideias de Estado, de parlamento, e o Poder de Tributar, apresentam um desenvolvimento muito entrelaçado ao longo da história. No feudalismo há um poder estatal muito fraco, quase patriarcal, sendo que a taxaçoão era um poder que estava relacionado à propriedade. As ideias romanas de Estado e de tributaçoão já haviam se dissipado. Estado e taxaçoão de alguma forma se fundiram em uma concepçoão patrimonial de poder. O senhor feudal recebia pela utilizaçoão de seus moinhos e fornos, onde os camponeses

compulsoriamente moíam o trigo e assavam o pão. Por sua vez o rei também recebia valores dos súditos em seu domínio. Os recursos arrecadados apresentavam algumas destinações que extrapolavam o interesse individual, como a manutenção de edifícios, dependências, e mesmos vias de acesso que serviam a pequenas coletividades. Após a idade média esta concepção feudal do poder de tributar ligado à propriedade vai desaparecendo e cedendo espaço ao ressurgimento das concepções romanas de Estado e de taxaço. Este ressurgimento do que veio a ser o Poder de Tributar possui relevância no desenvolvimento do Estado de Direito e na origem dos parlamentos na Europa. Foi um ressurgimento progressivo do imposto que passa por uma nova centralização da arrecadação das obrigações feudais na figura do rei dada a necessidade de gastos com defesa do território, por exemplo. Neste momento há um consentimento direto e uma adesão voluntária por parte dos contribuintes. O caráter permanente que assumiram os gastos com defesa refletiu na manutenção permanente da cobrança dos impostos. (DUVERGER, 1965;p. 83-4)

Em relação ao caráter coercitivo e aparentemente contraditório que o imposto tomou à medida em que avançava o processo de democratização dos Estados DUVERGER destaca:

Une grande partie de l'activité des citoyens est ainsi mise au service de la collectivité, par voie autoritaire, puisque l'impôt est un procédé de contrainte. Cela paraît à première vue peu démocratique. Mais la réalité est très différente. L'impôt est au contraire le procédé le plus démocratique pour assurer la couverture des dépenses publiques.

Cela peu s'entendre de plusieurs façons, qui correspondent à peu près aux différentes étapes du développement de l'impôt. (DUVERGER, 1965; p. 100)

DUVERGER divide didaticamente em três fases esse ressurgimento do imposto concomitante ao desenvolvimento de instituições democráticas no Estado até a era contemporânea. Na primeira fase a criação desse sistema tributário permanente serviu como uma das fontes essenciais das instituições. Na segunda fase houve aprofundamento do conceito de igualdade perante o imposto, algo que deveria decorrer naturalmente dentro de um regime democrático e da igualdade perante a lei. Na terceira fase o Poder de Tributar já é também um instrumento de atuação do Estado nas vias econômica e social, permitindo o desenvolvimento da democracia nos seus domínios.

Este processo se deu *pari passu* ao amadurecimento das instituições democráticas. O consentimento dado pelos contribuintes ao detentor do poder de tributar deixou de ser direto e passou a ser por meio de representantes. Em segundo momento esse consentimento à

cobrança dos impostos se dava no contexto da aprovação do orçamento, quando as finanças públicas já tomavam os contornos apresentados atualmente.

Le développement de l'impôt a joué un très grand rôle dans le développement du Parlement en Grande-Bretagne, qui a ensuite servi de modèle aux autres régimes démocratiques d'Occident. Le principe du consentement populaire de l'impôt a conduit à donner aux assemblées un véritable pouvoir de décision à cet égard; on est ensuite passé naturellement du vote de l'impôt au vote du budget, lequel a conféré au Parlement le contrôle de toute la vie de l'Etat. (DUVERGER, 1965:p. 101)

Diferente de sua gênese voluntária, o tributo agora passa a ser coercitivo, mas sob parâmetros e limites determinado pela Constituição, peça que institui e limita todos os poderes legitimados pela sociedade. Para que o Estado consiga cumprir com suas funções é indispensável que se lhe confirmem poderes, logo, é indispensável o consentimento daquela sociedade para que o Estado possa instituir os tributos necessários ao auferimento da receita suficiente a suportar as despesas decorrentes do exercício de suas funções.

Às receitas e às despesas, na atividade financeira do Estado, agrega-se o crédito público. Estes elementos serão consolidados na composição do orçamento público, peça jurídica com função de dar concretude aos interesses legitimados na Constituição.

Assim, no Estado de Direito, a Constituição estabelece as bases do ordenamento social, trazendo os valores, princípios, e até mesmo regras que inspiram o direcionamento daquela sociedade, bem como legitima os interesses que deverão prevalecer e pautar a atuação do Estado, o que revela seu perfil eminentemente político. Nesta atuação a atividade financeira desempenha papel ímpar no desiderato estatal, servindo-se do orçamento público como ferramenta indispensável para conexão entre os interesses legitimados na Constituição, os planejamentos de médio e longo prazo da atividade financeira, e a realidade diária da execução orçamentária. Portanto, as finanças públicas não se esgotam apenas em sua perspectiva financeira, pelo contrário, esta não é senão acessória à sua expressão política quando observada à luz de um Estado orientado pelo cumprimento de suas funções constitucionais. Este entendimento jurídico e político encontra suporte teórico também nas finanças públicas por meio do princípio do Maior Benefício Social exposto em Dalton (1977; p.33-39) e que retomaremos em diversos pontos deste trabalho.

Sob a apreciação do Princípio do Maior Benefício Social, Danton ensina que, diferentemente do defendido por alguns economistas clássicos, o imposto ou a despesa pública não são sempre e necessariamente indesejáveis sob o ponto de vista econômico. De mesmo modo o autor também afirma estar igualmente errado aquele que concluisse que

imposto ou despesas públicas são sempre necessariamente desejáveis, ou mesmo que o gasto privado seria preferível ao público por ser mais produtivo. Este prejulgamento ou presunção em relação a receitas e despesas públicas ou mesmo na comparação destas com as receitas e despesas privadas e individuais, seriam simplificações que não se sustentariam diante de uma análise mais atenta dos reflexos provocados em toda a economia pela arrecadação e pelas despesas públicas. A análise precipitada das finanças públicas, tal qual defendida pela escola econômica clássica, não é capaz sequer de fazer a elementar distinção entre gastar pouco e gastar com acerto. A apreciação à luz do Princípio do Maior Benefício social demanda uma consideração dos efeitos provocados na sociedade pelas finanças públicas, seja por meio dos impostos, das despesas públicas, ou por outros meios passíveis de utilização pelo Estado. Estes efeitos são percebidos em especial em termos de alteração do poder aquisitivo total e de modificações na utilização dos recursos econômicos. Tendo em vista ser dever do Estado promover sempre maior bem-estar a sociedade à qual serve, o bem-estar social deve ser posto como condutor e parâmetro de análise para as decisões do Estado, tendo em mente os efeitos destas na sociedade.

O bem-estar social provocado pode ser de natureza econômica ou não-econômica, tendo Danton ficado restrito à análise do bem-estar econômico por estar mais estreitamente ligado ao objeto das finanças públicas. Danton ensina que melhoria da produção e da distribuição são condições necessárias para o aumento do bem-estar econômico de uma sociedade. A melhoria da produção poderia ser traduzida em: aumento da capacidade produtiva e da produtividade; melhoria da organização da produção em vias de reduzir o desperdício de recursos econômicos, reduzindo o desemprego; melhoria de adequação da produção social às necessidades da coletividade. Em relação à melhoria da distribuição, esta se daria por: redução de injustificadas desigualdades entre as rendas dos vários indivíduos e famílias; redução das grandes flutuações verificadas com o tempo nas rendas dos indivíduos e famílias, em especial as mais pobres.

Tais diretrizes, alicerçadas na implícita busca pelo Estado do pleno emprego e redução das desigualdades, - não apenas no momento presente, mas também em uma avaliação prospectiva -, nos levam a uma análise comparativa das decisões possíveis de finanças públicas vis a vis seus efeitos em termos do maior benefício social que se possa delas extrair ou razoavelmente prever.

1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Definidas as despesas e estipuladas as receitas, iniciar-se-á da interação de ambas, a atividade financeira do Estado, a qual demandará uma programação de modo a organizá-la no curto, médio e longo prazos, alinhando-se aos direcionamentos da nação. Será o orçamento o instrumento de consolidação das despesas e receitas de determinado exercício, de modo a fornecer uma programação prévia. Quais serão as despesas contempladas, quem serão seus destinatários, e sob qual hierarquia serão executadas, assim como, de que modo será distribuído na sociedade o ônus arrecadatório das receitas, são sem dúvida questões políticas, decisões políticas, que inevitavelmente conduzirão a caminhos e resultados variados. O orçamento pode ser técnica e objetivamente descrito como “ato político-administrativo periódico de programação financeira pública, envolvendo autorização e limitação para realizar despesas e para tributar”. (VIDIGAL,1973; p. 230). Todavia, os orçamentos da atualidade não fazem simples consolidação de receitas e despesas, em mera observação estática do exercício financeiro em questão. Os orçamentos atuais estão inseridos em visão global de expectativa de desempenho econômico do país, o que vai muito além da mera perspectiva financeira das Finanças Públicas, sendo peça inserida em um plano plurianual de governo, e determinando neste contexto qual será e como se dará a participação do Estado na economia em determinado ano.

O Estado adota como origem a expectativa do produto interno bruto: e globalmente, por um ato de império, define sua participação quantitativa na atividade social, envolvendo nessa definição, de um só golpe, o conjunto de suas despesas e o de suas receitas. (VIDIGAL, 1973; p. 260)

Em função do volume de recursos movimentados pelo orçamento, em termos de receitas, despesas e crédito demandado, esta participação na economia nunca será desprezível, pelo contrário, trará importantes impactos conjunturais e estruturais na economia, reforçando ou modificando a ordem posta.

Definida a estrutura pela estabilidade nas relações e proporções e a conjuntura pelo caráter instável, surgem-nos pois as práticas orçamentárias como um sistema de mediação entre a estrutura e a conjuntura. (VIDIGAL, 1973; p. 120)

Diferentemente da lógica empresarial privada, o Estado não tem como objetivo final o resultado financeiro, sua função é cumprir com seus deveres designados na Constituição, logo, por vezes a busca por desempenhar suas funções pode ter como consequência orçamentos ora deficitários, ora superavitários. Nesta dinâmica, o equilíbrio orçamentário é

de suma importância para as finanças públicas, contudo, este equilíbrio não deve vir de modo exógeno e desconectado das funções estatais primárias, como uma meta objetiva, anual, e sem compromisso com o momento econômico do país e a natureza cíclica da economia. O equilíbrio orçamentário não pode ser um fim em si mesmo, superior até à ideia de se utilizar o orçamento como meio de equilibrar a economia. (DALTON, 1977; p. 263)

Em mesmo sentido destaca VIDIGAL (1973; p. 121):

O ideal do Equilíbrio anual se demonstrou inadequado à administração do Estado a partir dos debates travados em torno do estudo das flutuações econômicas e especialmente em função dos aperfeiçoamentos na Teoria do Emprego.

(...)

O aprofundamento dos estudos dessas ondulações, de duração aproximadamente decenal, e de seus momentos de apogeu, de crise, de depressão e de recuperação, indicaram aos teóricos do equilíbrio que, a se manter a ‘falácia antropomórfica’¹, deveria o equilíbrio contemplar, não o ciclo sazonal, mas o ciclo econômico. Sugeriu-se que variações no volume da atividade do Estado poderiam trazer compensação às variações da economia, promovendo a nivelção do ciclo.

À prestação dos serviços públicos, e ao zelo pelo equilíbrio econômico, agrega-se também a distribuição de renda efetuada pela execução orçamentária, traduzindo no orçamento as três funções ou objetivos da Política orçamentária, segundo a teoria econômica: alocação, distribuição, e estabilização.

A função de alocação busca “assegurar os ajustamentos necessários na alocação de recursos pelo mercado”. (MUSGRAVE, 1974; p. 26) Tendo como premissa o reconhecimento das imperfeições do mercado jurídico, o Estado atua por meio da execução orçamentária para reduzi-las ou mesmo eliminá-las, melhorando a eficiência de alocação de recursos na sociedade, em especial quanto a satisfação das necessidades públicas sob seu encargo.

A função distribuição busca dar à realização de receitas e a execução de despesas orçamentárias reflexos distributivos que encaminhem os fluxos da renda social de modo a contribuir com os objetivos mediatos de satisfação das necessidades públicas, mantendo situações desejadas de distribuição, ou alterando situações indesejadas de distribuição da renda. É a adequação e moldagem da distribuição de renda nacional à uma forma mais

¹ Referência à tendência que se tem de atribuir características e sentimentos humanos à objetos ou fenômenos não humanos, no caso aqui à Economia, que teria ciclos, depressão, recuperação, etc.

consentânea com a estipulada e legitimada pelo texto constitucional, agindo o Estado como o legítimo regulador do espaço de acumulação.

A função estabilização busca compensar os ciclos econômicos agindo de maneira contra cíclica para manter principalmente os níveis de emprego e o poder de compra da moeda. Assim como nas funções alocação e distribuição o sistema tributário e a tributação constituem-se em importantes ferramentas de indução da economia por parte do Estado na persecução de seus objetivos de atendimento das necessidades públicas ao desempenhar sua função estabilização. Todavia, a função estabilização é mais recente na história das finanças públicas, tendo sido desenvolvida no século XX por influência e aplicação da teoria econômica keynesiana pós crise de 1929. De execução mais complexa, a função estabilização também conta com a política monetária e a dívida pública como importantes instrumentos para sua execução.

Na execução orçamentária essas funções se apresentam e desenvolvem concomitantemente, sem essa divisão clara e didática com que é estudada na teoria econômica. O grande volume de despesas realizadas irá impactar diretamente em seus destinatários individuais, assim como influenciará na macroeconomia. Em mesmo sentido as receitas arrecadadas reduzirão a renda disponível dos contribuintes com impacto direto nas variáveis macroeconômicas poupança, consumo e investimento, as quais também sofrem impacto do crédito público. Os recursos que ingressam nos cofres públicos, seja via receitas, seja via crédito público, implicam redução da liquidez disponível aos particulares. Em sentido inverso, as despesas efetuadas na execução orçamentária aumentam a disponibilidade líquida dos particulares.

A maior parte da produção nacional é adquirida pelos consumidores e investidores do setor privado e a maior parcela do produto é fabricada e fornecida por empresas que também pertencem ao setor privado. (...) Ao mesmo tempo, uma parcela substancial do produto nacional é destinada a satisfação das necessidades públicas, uma parte ponderável da renda do setor privado tem origem no orçamento público e os impostos e pagamentos de transferências (benefícios) influenciam significativamente o estado da distribuição no setor privado. (MUSGRAVE, 1974; p. 23)

Sob o aspecto formal, a doutrina elenca alguns princípios que devem nortear o orçamento e sua elaboração, os quais em sua essência visam resguardar a função política do orçamento, são eles: anualidade, unidade, universalidade, discriminação da despesa, não-especialização das receitas, proibição de estorno, sinceridade e equilíbrio. (BALEEIRO, 1996; p.410). Tais princípios encontram-se albergados no sistema de direito especialmente em valores como a segurança jurídica e a legitimidade. (TORRES, 2013; p. 78).

VIDIGAL (1973; p. 249) destaca o alinhamento existente entre os princípios da unidade e da universalidade com as funções independentes e harmônicas do Estado, permitindo melhor fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela própria população, sendo que “A ideia da autorização dominava a formulação desses princípios”. A autorização não é senão o consentimento dos representados ao Estado, revelando a essência política do orçamento a despeito da roupagem técnica que foi lhe dada na segunda metade do século XX e que abordaremos no decorrer desta dissertação.

2. PERÍODO 1945-1963: Inflação e nominalismo monetário

Feita esta breve introdução sobre a atividade financeira e o orçamento público nos itens anteriores, destacaremos agora alguns aspectos de como a administração dos recursos públicos tem sido conduzida no Brasil ao longo das últimas décadas, a partir do fim da segunda grande guerra mundial. Preliminarmente cabe destacar a ordem na qual está inserido o Brasil e o mundo no contexto que retrataremos. O pensamento econômico dominante e de influência direta nas finanças públicas.

As guerras, e seus profundos impactos nas finanças públicas, estão presentes ao longo da história da humanidade, porém, ao observarmos o século XX, encontramos alguns aspectos inéditos. O século XX foi marcado pelas primeiras grandes guerras da história em sua primeira metade de século, tal fato – e suas consequências – moldaram sobremaneira os rumos tomados pela economia e política mundial na segunda metade daquele século. As primeiras guerras de proporções mundiais trouxeram também abalos mundiais às finanças públicas, gestando uma nova estruturação do poder político e econômico, antes sob hegemonia da Inglaterra e da libra esterlina, e agora sob hegemonia dos Estados Unidos da América e do dólar, hegemonia esta reafirmada e consolidada no acordo de Bretton Woods em 1944. O Brasil foi signatário do acordo de Bretton Woods, sendo este internalizado por meio da aprovação do Decreto-Lei 8.479, de 27 de dezembro de 1945, e promulgação do Decreto nº.21.177, de 27 de maio de 1946.

Sobre o sistema Bretton Woods ARRIGHI (1996; p.287) afirma:

...o sistema monetário mundial criado com Bretton Woods foi muito mais que um conjunto de acordos técnicos com vistas a estabilizar paridades entre algumas moedas nacionais seletas, e a ancorar o conjunto dessas paridades nos custos de produção, através de uma taxa de câmbio fixa entre o dólar norte-americano e o ouro. Se isso fosse tudo, o novo regime monetário teria simplesmente restabelecido o antigo padrão ouro internacional do fim do século XIX e início do século XX, com o dólar e o Sistema da Reserva Federal assumindo o papel da libra e do Banco da Inglaterra.

Diferentemente dos sistemas monetários anteriores, com Bretton Woods criava-se uma rede de organizações governamentais que seria responsável pela gestão dos instrumentos monetários no ambiente internacional, uma ordem supranacional que relativizava a soberania dos estados, situação que foi se tornando cada vez mais frequente nas décadas seguintes. Por outro lado, igualmente aos sistemas anteriores, era mantido o padrão ouro, passando de libra ouro para dólar ouro. A associação do ouro - e seu acúmulo

- à riqueza das nações é prática econômica que remonta ao mercantilismo, em especial na sua expressão metalista ou bulionista, largamente adotada em países como Portugal e Espanha entre os séculos XV e XVIII. O bulionismo pregava o entesouramento de metais preciosos pelos países, o qual era conseguido por meio da expansão dos mercados internacionais e conquista de novas colônias. Apesar das raízes mercantilistas, as bases dessa teoria econômica vão ao encontro de outras teorias econômicas posteriores e normalmente classificadas como uma linha de pensamento econômico mais ortodoxa (como a Teoria Quantitativa da Moeda e a Lei de Say), enquanto pensamentos opostos e normalmente classificados como heterodoxos ou desenvolvimentistas seguem entendimento divergente e entendem que a moeda não possui efeito neutro na economia. Esta divergência de pensamentos econômicos gerou debates entre si nos séculos XIX e XX. Na Inglaterra do século XIX, por exemplo, tivemos os debates entre bulionistas e antibulionistas, e entre a chamada *currency school* e *banking school*. Na controvérsia entre bulionistas e antibulionistas tínhamos Ricardo como grande representante dos bulionistas, considerados ortodoxos, e cujos argumentos também foram utilizados posteriormente por adeptos da *currency school*.

Os bulionistas do século XIX eram defensores da Teoria Quantitativa da Moeda, defendendo a oferta monetária como meio para manutenção do poder de compra desta, pois entendiam a inflação como fruto do excesso de emissão monetária. Já os antibulionistas entendiam que a inflação possuía outras causas, como a alteração na velocidade de circulação da moeda, bem como tinham a percepção de não neutralidade da moeda na economia, em oposição ao pensamento ortodoxo. Uma das diferenças entre os dois debates travados na Inglaterra no século XIX era a questão de que entre a *currency school* e a *banking school*, ambos entendiam a conversibilidade em ouro como regra necessária, diferentemente do primeiro debate no qual apenas os bulionistas tinham esse entendimento. A visão da *currency school* prevaleceu, e com ela o entendimento da neutralidade e exogeneidade da moeda, o que culminou com a transformação do Banco da Inglaterra em autoridade monetária na lei bancária de 1844, centralizando o controle monetário e separando departamentos de emissão e bancário, ou seja, o início da ideia de Banco Central. (FONSECA & MOLLO: 2012, p. 204-209)

Segundo FONSECA & MOLLO (2012, p. 215-220) a equivalente dessas discussões inglesas no Brasil foi o debate entre metalistas e papelistas. Os metalistas, a ala ortodoxa, defendia o padrão-ouro e a conversibilidade da moeda, “algo essencial a uma economia

voltada agroexportação, como a brasileira”. A discussão se deu muito sobre política monetária, política cambial, e a relação entre ambas, sendo que no entendimento dos metalistas (por inspiração do pensamento bulionista e da *currency school*) a política monetária deveria ficar subordinada à política cambial, enquanto papelistas preocupavam-se mais com a taxa de juros – e sua influencia nos níveis de atividade e emprego – do que com a taxa de câmbio. Para papelistas o câmbio deveria se subordinar à política monetária, que por sua vez seria função das necessidades impostas pela produção.

Assim, a concepção da estrutura de sistema monetário internacional acordada em Bretton Woods tinha como pano de fundo das políticas cambial e monetária o pensamento econômico hegemônico dos séculos anteriores, de postura mais ortodoxa, este pensamento econômico também permeará a condução das finanças públicas no Brasil e demais países em vários períodos do século XX.

Reflexo interno da regulação das finanças internacionais derivada do sistema Bretton Woods, foi criada pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945 a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). A SUMOC passou a ser o representante técnico do Brasil junto aos, à época recém-criados, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Internamente a SUMOC, junto com o Banco do Brasil, tinham a incumbência do controle da moeda, do crédito e do câmbio, enquanto não era criado um Banco Central do Brasil, fato que só veio a ocorrer vinte anos depois. Nas palavras de Eugenio Gudín, - importante representante do pensamento econômico ortodoxo no Brasil -, em conferência realizada em 1950²: “Não tem banco central quem quer, e sim quem já atingiu um padrão mínimo de ordem financeira e administrativa, capaz de permitir o seu funcionamento eficaz.”

Recomendações externas para que se criasse um Banco Central no Brasil já podem ser encontradas na década de 1930, dentre as conclusões do chamado Relatório Niemeyer (Niemeyer Report), resultante da Missão Niemeyer³ conduzida por Sir Otto Niemeyer.

² Gudín, Eugênio. A Reforma Bancária e o Problema do Crédito, Conferência realizada em São Paulo, 1950. In: Gudín, Eugênio. Princípios de Economia Monetária. vol. I. Rio de Janeiro: Agir, 1965. p.273.

³ “A missão liderada por sir Otto Niemeyer, importante funcionário do Banco da Inglaterra, tinha por termos de referência “recomendar reformas financeiras que assegurassem a manutenção do equilíbrio orçamentário, a estabilização cambial e a reforma monetária, a reconstrução do Banco do Brasil como um banco central independente (do governo) e a limitação do endividamento externo direto e indireto por parte dos governos federal e estaduais”. É evidente, com base nos termos de referência, que a missão não estava preocupada com a escolha de uma entre várias opções de política econômica, mas sim com a instrumentação da política econômica preconizada para o Brasil em Londres. A missão, além de elaborar recomendações de política econômica, envolveu-se em negociações relacionadas a diversas questões de natureza econômica pendentes entre o Brasil e a Grã-Bretanha, desrespeitando seus termos de referência originais.” Abreu, Marcelo de Paiva. FGV, CPDOC, disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/missao-niemeyer>

Contudo, o padrão da ordem financeira e administrativa do Brasil àquela época, conforme demonstraremos na sequência, não permitiu que se desse um passo além da intermediária criação da SUMOC. Mesmo a criação da SUMOC, extremamente ligada aos governos e sem desempenhar verdadeiramente seus desígnios como órgão de Estado, já foi um avanço contra o forte poder contrário à ideia que exercia o Banco do Brasil, até então a única autoridade monetária e que atendia plenamente aos interesses de uma política monetária expansionista e descontrolada que financiava o déficit do estado com emissão primária, bem como canalizava vultosos recursos para a agricultura, em especial a cafeeira, satisfazendo a elite agrária, grande representante do poder econômico e político ao longo da história do Brasil, mas de forma ainda mais acentuada naquele período.

Sobre a ordem financeira e administrativa do Brasil anteriormente à 1964, afirma De Chiara (1979a; p. 292):

O quadro presente, em termos de sistema financeiro no Brasil, apontava o Tesouro Nacional com o encargo de emitir papel moeda segundo as regras simplistas da execução financeira e orçamentária, e sob a fiscalização de um Poder Legislativo desconhecedor dos fundamentais problemas monetários e creditícios. Basicamente a emissão monetária vinha suprir a Caixa de Mobilização Bancária⁴ e a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil S/A.

O contexto nacional de criação da SUMOC era o de continuação da modernização do Estado, implementado ao longo do período da Era Vargas (1930-1945), destacadamente durante o Estado Novo (1937-1945), e da manutenção do reconhecimento da importância do papel do Estado no desenvolvimento nacional, sob inspiração do pensamento econômico keynesiano que se consolidou internacionalmente, em especial pós crise de 1929 (New Deal). Contudo, não havia uma política monetária propriamente dita, uma administração da moeda, e muito menos uma atividade financeira do Estado que fossem executados de maneira coordenada e sob inspiração dos interesses sociais legitimados na Constituição.

Quanto às tensões políticas internas desse período, estas estão bem explicitadas no fato de o país ter tido três Constituições Federais em pouco mais de uma década (1934-1946), demonstrando o dinâmico jogo de forças entre os interesses prevalentes à época internamente.

⁴ A Caixa de Mobilização Bancária foi um órgão criado em 1932 em resposta aos efeitos da crise de 1929 no país, mas que efetivamente serviu apenas para socorrer os bancos que ficavam em situação de insolvabilidade, e para gerar especulação financeira em face dos baixos juros cobrados, repassando a conta desses juros subsidiados para toda a sociedade via Estado. De Chiara, José T. *Disciplina Jurídica das Instituições Financeiras*. in *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 41/42, p. 293, 1979a.

(...), a Constituição de 1934 expressava a transição da dominação oligárquica para os valores normativos da Revolução de 30, especialmente o fortalecimento da União em detrimento dos governos regionais e a construção da perspectiva nacional. Como consequência, aumentou as atribuições do Poder Executivo, restituindo-lhe a iniciativa da lei orçamentária, e voltou a centralizar as funções financeiras na área federal, tendo como objetivo a modernização do aparelho do Estado após a Revolução de 30. (MASSONETTO, 2006; p. 79-80)

A respeito das finanças públicas na Constituição de 1934, Lopreato afirma que:

Na verdade, reproduziam-se, com bases um pouco alteradas, as condições tributárias e fiscais definidas desde a Constituição de 1891, com a maior autonomia financeira de uns poucos Estados e a dependência dos demais. (LOPREATO, 2002; p. 31)

Essa relativa autonomia financeira dos Estados apontada por Lopreato era derivada da arrecadação do imposto sobre vendas e consignações (IVC), contemplada aos Estados na Carta de 1934 (alínea “e”, art. 8º), mas que beneficiou de forma mais significativa os Estados mais desenvolvidos, como São Paulo. Para os Estados menos desenvolvido não houve grande impacto e continuaram fortemente dependentes de repasses de recursos da União. (LOPREATO, 2002; p. 24-31)

A Era Vargas foi período de grande atuação do Estado no domínio econômico, nessa época a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) simbolizaram um esforço para industrialização do Brasil e tentativa de rompimento com o perfil agrário de nossa economia no início do século passado. Contudo, a este esforço de industrialização faltou crescer uma atenção à questão monetária, ao zelo pela moeda nacional, com maior preocupação com seu poder de compra.

Com o fim da Era Vargas, se buscou uma nova ordem constitucional que substituísse a outorgada Constituição de 1937. Entretanto, a ordem positivada na Constituição de 1946 pouco inovava, e muito mais resgatava as diretrizes da Carta de 1934, que por sua vez era em grande parte a manutenção da ordem posta em nossa primeira constituição da República, de 1891. Tais sinais já eram dados quando da instalação da Constituinte em 1945.

Na primeira sessão da Grande Comissão, o Deputado Hermes Lima salientou que a obra seria mais de restauração do regime destruído pelo golpe de 1937.

E, realmente, essa tendência restauradora das linhas de 1891 com as inovações Aproveitáveis de 1934 (disposições de proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à educação, à família etc.) foi característica do texto que veio a ser promulgado com grande entusiasmo no dia 18 de setembro de 1946. (BALEEIRO, 2012; p. 10)

Em mesmo sentido destaca VENÂNCIO FILHO (1998) em sua obra que:

Escrevendo sobre o espírito da Constituição de 1946, HERMES LIMA⁵ assinalava ‘nada haver mais parecido com a Constituição de 34 do que a Carta de 46’,

(...)

A Constituição de 1946 mantém, assim a estrutura dos poderes do Estado, como já arquitetado na Constituição de 1934, embora se apresentasse com melhor estruturação o capítulo referente à ordem econômica e social e demonstrasse maior atenção aos problemas regionais. (VENÂNCIO FILHO, 1998; p. 36)

A Carta Magna de 1946 resgatava a importância e as atribuições do Congresso Nacional, rompendo com a estrutura autoritária de Poder centrada no executivo federal instaurada pela Constituição de 1937, e retomando a dinâmica política do jogo democrático, mas sem significativas alterações em termos da execução das finanças públicas, as quais continuavam fortemente concentrando recursos na União a despeito da estrutura federativa plasmada na constituição. Entretanto, é de se destacar que mesmo a constituição outorgada de 1937, em seu artigo 13, excetuava a matéria orçamentária da expedição de decretos-lei, respeitando o caráter político do orçamento ao limitar os poderes presidenciais neste campo mesmo em período ditatorial, e mantendo esta prerrogativa no parlamento conforme já ocorria na constituição de 1934, e continuou sendo na constituição de 1946.

A legislação de direito financeiro ainda era regida pelo Código de Contabilidade da União, Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, cujo decreto regulamentador nº 15.783, datado de 8 de novembro de 1922, foi revogado apenas em 1991. O Código de Contabilidade da União, Decreto nº 4.536, de 28/01/1922, foi sancionado pelo Presidente Epitácio Pessoa sob a égide da primeira constituição da era republicana nacional, e não foi revogado até a presente data quase um século depois de sua sanção. A Constituição de 1891, vigente à época da sanção do Decreto nº 4.536/22, nasceu em uma república recém proclamada, em um país cuja agricultura, em especial a cultura do café, era a base da economia e que recém se desenvolvia sob um regime de força de trabalho livre, ela [a constituição] adotava um regime político que conservava “a posição do Estado como ausente das atividades econômicas”, e centrava as funções do Estado na União Federal, em especial após a revisão de 1926. (VENÂNCIO FILHO, 1998; P.30-32)

Tendo já a primeira constituição da república sido sucedida por outras três constituições, 1934, 1937, e 1946, tem-se claro sinal de que as condições conjunturais e, conseqüentemente, o próprio feixe de funções atribuídas ao Estado sob as quais o Código de

⁵ LIMA HERMES – O Espírito da Constituição de 1946. In: “Estudos sobre a Constituição Brasileira”, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1954. Pág. 14

Contabilidade da União havia sido concebido, já haviam se modificado sobremaneira. Primeiramente a Constituição de 1934 inovou ao tratar da ordem econômica e social, seguindo o movimento das constituições europeias dos pós 1ª Grande Guerra Mundial. Em seu Título XII, “Da Ordem Econômica e Social”, no artigo 117, a Constituição de 1934 acolhia em texto constitucional o repúdio à prática da usura já positivado no Decreto 22.626/33 (Lei da Usura). A proibição à usura foi excluída do texto constitucional a partir da Constituição de 1967, durante a ditadura militar.

A Constituição de 1937 foi outorgada, inaugurando um regime autoritário com centralização dos poderes no Poder Executivo, enquanto a Constituição de 1946 emerge de um movimento de redemocratização pós Estado Novo no cenário interno e pós 2ª. Grande Guerra Mundial no cenário internacional. O período de 1934 a 1946 foi um período em que a atuação do Estado no domínio econômico “aumentou consideravelmente, sem que, porém, a máquina estatal estivesse aparelhada para atender a essas novas necessidades”. (VENÂNCIO FILHO, 1998; P.33-36)

Além de ter criado o sistema de transferências da União para as demais esferas de governo, a Constituição de 1946 merece destaque sob alguns aspectos. Sob o ponto de vista de participação democrática, a escolha dos constituintes de 1946 foi a que pela primeira vez contou com mais de 10% da população à época. Esta participação inédita para época refletiu-se em parte em uma composição de quadro de constituintes com maior diversidade do que as anteriores. Pela primeira vez foi possível uma bancada mais representativa de comunistas e trabalhistas, com a presença raríssima de operários e alguns pretos. Contudo, na Grande Comissão, incumbida de elaborar o projeto da Carta Magna, ainda que com um número menor de militares do que nas constituintes anteriores, prevalecia um perfil conservador com homens profissionais liberais das classes médias e que buscou retomar a ordem rompida com o golpe de 1937. (BALEEIRO, 2012; p. 9-11)

Neste período, pós 2ª. Grande Guerra Mundial até 1964, SUMOC e Banco do Brasil formavam os pilares da estrutura pela qual o Estado brasileiro deveria conduzir as políticas públicas nacionais em relação à moeda, o crédito e o câmbio. Neste período não havia um sistema financeiro minimamente estruturado de modo a permitir uma atuação financeira do Estado mais adequada ao cumprimento de seus deveres constitucionais. Não havia um estruturado sistema de cobrança e arrecadação das receitas federais, bem como não havia um mercado financeiro organizado para suficiente colocação de títulos públicos ou para uma adequada orientação dos fluxos de renda da sociedade. O mercado financeiro, sem uma

estruturação sistematizada pelo Estado, foi moldando-se por meio de interesses particulares de especulação. Algumas das consequências deste quadro era que o financiamento do Estado por meio das receitas derivadas de tributos era bastante limitado, e os ingressos oriundos do crédito público quase inexistentes. Restava ao Estado se financiar utilizando-se de emissão monetária. Não havia administração da moeda, a emissão monetária era função da necessidade crescente de financiamento do Estado.

Tal situação das finanças públicas era agravada pela vigência do Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, conhecido como Lei da Usura e ainda em vigor atualmente.

A Lei da Usura, decreto editado por Getúlio Vargas, teve como principal propósito impedir excessos praticados pela usura que levassem a uma remuneração exagerada do capital financeiro e que, por conseguinte, dificultassem o desenvolvimento das classes produtoras. Tal preocupação, em um momento no qual o Brasil e o mundo sofriam fortemente a crise econômica derivada da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, ganhava especial relevo, tendo sido adotada medida similar pela legislação de outros países. Com o referido propósito a Lei da Usura estabelece vedação à cobrança de juros superiores ao dobro da taxa legal, a qual à época era estipulada em 6% a.a. pelo artigo 1.063 do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916). Logo, 12% a.a. era a taxa máxima que poderia ser estipulada em contratos, o que valia também para o crédito público. Tendo em vista que o nominalismo monetário era claramente prestigiado pelo Código Civil de 1916, e que não haviam mecanismos legais de atualização monetária até 1964, as taxas estipuladas, fossem 6% a.a., ou fossem o dobro desta, seriam taxas de juros nominais, sem levar em conta a perda do poder de compra da moeda.

Em virtude dos efeitos recessivos da forte crise econômica que se deu nos anos 30, este foi um período em que a inflação no Brasil seguiu em patamares percentuais anuais abaixo de dois dígitos, ocorrendo inclusive importante deflação logo após 1929, o que fez com que apenas durante o ano de 1939 se retomasse o índice acumulado do nível geral de preços do final de 1929, segundo informações publicadas pelo IBGE⁶. Deste modo, juros nominais e juros reais não ficavam tão distantes entre si em operações de curto prazo, ao

⁶ Estatísticas históricas do Brasil. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro : IBGE, 1990, p. 177. Índice global de preços no final de 1929: 98,7; Índice global de preços no final de 1939: 100,0.

ponto de evidenciar melhor a falta que mecanismos para manutenção do poder de compra faziam para o equilíbrio dos contratos, em especial os de longo prazo.

A Lei da Usura, que tinha o propósito de vedar ganhos excessivos ao capital, tornou-se um impeditivo a se remunerar o capital com juros reais em um contexto de inflação crescente e sem mecanismos para atualização monetária, conforme ocorreu a partir da década de 1940. Logo, o Estado não tinha como emitir títulos públicos que pudessem garantir uma remuneração real de juros e assim tornarem-se atrativos aos seus potenciais titulares. O trio de vetores que orienta decisões de conteúdo patrimonial, quais sejam, segurança, rentabilidade e liquidez, tinha o vetor rentabilidade afetado de forma irremediável. A colocação de títulos públicos era inviabilizada, alijando o Estado do importante instrumento no qual se constitui o crédito público como ferramenta de financiamento do Estado seja no curto prazo, quando da cobertura de sazonalidades na arrecadação das receitas derivadas, seja no longo prazo, quando no financiamento de investimentos que serão usufruídos ao longo dos anos. Destaca GIAMBIAGI & ALÉM (2011; p.85) que:

De fato, como resultado da inflação não havia uma procura significativa pelos títulos do governo. O pequeno estoque de dívida pública que tinha se formado no Brasil a partir do final do século passado constituía-se da dívida resultante de colocações ou empréstimos compulsórios, como os bônus de guerra e os empréstimos para o reaparelhamento econômico. Dadas as condições vigentes na economia brasileira, a variação de reservas e a fixação de limites ao redesconto e tetos para as operações do Banco do Brasil eram os únicos instrumentos de política monetária à disposição. O governo não conseguia colocar seus títulos de forma voluntária, devido às limitações impostas pela lei de usura, que também impedia que a taxa de juros fosse suficiente para controlar o acesso ao redesconto.

Ao mesmo tempo que inviabilizava o crédito público, o tabelamento dos juros nominais feito pela Lei da Usura também fragilizava a já precária arrecadação de receitas derivadas. A inadimplência e a sonegação de tributos recebiam o duplo incentivo da falta de uma organizada e eficiente estrutura de arrecadação tributária, e da cobrança de uns juros de mora ínfimos ou negativos em termos reais ao passo que sequer recompunham a perda inflacionária suportada pelo Estado. Ou seja, esta estrutura fazia com que, por um lado, não fosse nada atrativo ser credor do Estado, em face da impossibilidade deste oferecer remuneração de juros reais, e por outro lado, fosse um ótimo negócio ter o Estado como credor, também em face da impossibilidade deste cobrar juros reais de seus devedores. Esta situação na qual o Estado tem que financiar – em posição desfavorável - a muitos, seja por meio de tributos não recolhidos, seja por meio de financiamentos habitacionais em atraso

nas carteiras hipotecárias ou financiamentos de bens de capital junto ao recém criado BNDE, seja por empréstimos a instituições financeiras na Carteira de Redesconto do Banco do Brasil ou via Caixa de Mobilização Bancária, e por outro lado não encontra quem o financie ~~em~~ por meio do crédito público, contribuía ainda mais para que recorresse ao financiamento via emissão monetária, retroalimentando o crescente processo inflacionário que surgia e repassando esta conta principalmente à população de menor renda, a qual não dispunha de mecanismos de defesa contra a corrosão do valor de compra da moeda provocado pela inflação.

Ainda que se tome a falta de atualização monetária de forma isolada, esta por si só gera grandes distorções nas contas públicas e também nas obrigações privadas em ambiente inflacionário, dado o desequilíbrio que provoca ao longo do tempo entre os polos ativo e passivo nas relações contratuais de prestações pecuniárias. O próprio planejamento das pessoas naturais e jurídicas, em especial o orçamento público, fica comprometido pela estimativa de receitas e despesas expressas em valores monetários nominais que terão seu poder de compra altamente alterado até o final do exercício orçado sem que haja ajuste de seu poder de compra.

Na lição de De Chiara (2016), poder de compra da moeda é a relação que se estabelece entre o conjunto da renda auferida e o estoque de bens e serviços da nação em questão, sendo isso que fundamenta a possibilidade e a quantidade de direitos a serem exercitados dentro do campo patrimonial. Neste quadro a função do Poder Emissor em termos da geração dos instrumentos de pagamento é decisiva sobre a possibilidade de ampliar ou restringir a capacidade produtiva, cabendo ao Estado atuar no encaminhamento da solução das crises e na indução da economia nos caminhos do desenvolvimento socioeconômico.

A manutenção do poder de compra sempre foi uma preocupação para manutenção do equilíbrio dos contratos na ordem jurídica de mercado. Até 1933 a questão do nominalismo monetário do código de 1916 podia ser contornada pela ampla possibilidade de escolha dos instrumentos de pagamento pelo credor, até mesmo pela possibilidade de escolher a praça de pagamento, soluções estas permitidas pela legislação da época. Em 27 de novembro de 1933, pós crise de 1929, e no intuito de preservar as reservas de divisas – assunto que será retomado mais adiante neste capítulo - o governo de Getúlio Vargas edita o Decreto-Lei 23.501/33 que elimina tais possibilidades de liberdade de instrumentos de pagamento, suspendendo a vigência do parágrafo primeiro do artigo 947 do Código Civil de 1916. O Decreto-lei

23.501/33 extingue a cláusula-ouro e dá curso forçado ao mil-réis papel. Assim, sem o padrão-ouro para limitar a emissão monetária, sem um Banco Central que defendesse a estabilidade da moeda, e impossibilitado de se valer do crédito público em virtude de sua pouca ou nenhuma atratividade para os credores na vigência da Lei da Usura, o Estado brasileiro se financiou via emissão primária de moeda, aumentando a base monetária e desencadeando um ciclo inflacionário na década de 1940, o que evidenciou a necessidade de mecanismos que preservassem o poder de compra da moeda nos contratos de longo prazo. Uma solução jurídica encontrada na década de 1950 foi a adoção da cláusula da escala-móvel ou cláusula móvel, a qual se consolidou, mas não sem antes passar por grande debate jurisprudencial.

Sob vários aspectos, a solução natural para os problemas de crédito a longo prazo durante uma inflação violenta consiste na adoção da cláusula móvel – as prestações e saldos devedores sendo reajustados na proporção de índices de preços previamente convencionados. Até 1964 esses reajustes se consideravam proibidos pela lei da cláusula-ouro. Isso naturalmente fez com que desaparecesse qualquer oferta privada de fundos de empréstimos a longo prazo. (...) É interessante salientar que, desde 1956, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico recebeu permissão legal para operar com cláusula móvel. Essa autorização, todavia, não foi utilizada. (GUDIN, 1965;p. 297)

A possibilidade de atualização dos valores dos títulos públicos só foi permitida legalmente em 1964.

Este período de 1945-1963, conforme descrito acima, tem sua matriz normativa referente à moeda, ao crédito e ao câmbio em dispositivos legais da década de 1930, dentre os quais ganham relevo o Decreto 20.451/31 (estabelece o monopólio da compra de divisas pelo Banco do Brasil), e posteriormente em 1933 os Decretos-Lei 22.626 (Lei da Usura), 23.258. e 23.501.

O Decreto-Lei 22.626/33, Lei da Usura conforme já citado, limitava os juros a 12% a.a., nominais. Tal limite nominal desestimulava os credores a emprestar no longo prazo em períodos de inflação elevada como o que se deu a partir da década de 1940, sob pena de terem remuneração real negativa ou insignificante, ou seja, receberem juros inferiores à perda do poder de compra da moeda. O decreto-lei objetivava vedar ganhos excessivos ao capital, mas ao estabelecer juros nominais como referência, desprezando as oscilações do poder de compra da moeda, acabava por inviabilizar negócios jurídicos de crédito e negócios

jurídicos a crédito⁷, haja vista o desestímulo gerado ao oferecer redução em vez de acréscimo à disponibilidade de renda aos sujeitos de direito que decidissem renunciar à liquidez com a finalidade de realizar essas modalidades de negócios jurídicos.

O Decreto-Lei 23.258/33 tratava do controle cambial, alinhando-o aos interesses da república e classificando as operações cambiais como legítimas ou ilegítimas, em claro comando de indução visando racionalizar a aplicação das divisas nacionais e obrigando os exportadores a internalizar toda receita de exportações. O decreto-lei visava reprimir o jogo no câmbio, tutelando a utilização das reservas cambiais. Anteriormente ao Decreto-Lei 23.258/33, o Decreto 20.451/31 já havia, como primeira medida à crise da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, determinado a centralização do câmbio. Com este decreto o Banco do Brasil (e posteriormente a SUMOC em 1945, e o Banco Central em 1964) passou a ter o monopólio na compra de cambiais, e as divisas seriam utilizadas respeitando uma hierarquia de necessidades nas quais primeiramente vinham o atendimento às três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

O Decreto-Lei 23.501/33 eliminava a cláusula-ouro e dava curso forçado ao mil réis. Assim, reduzia a demanda por moeda conversível, o que liberava as escassas divisas para importações. O Decreto-Lei 23.501/33 foi posteriormente revogado pelo Decreto-Lei 857/69, mas foi mantido o curso forçado neste dispositivo legal e em dispositivos normativos posteriores como as leis 9.069/95 e 10.192/01.

Dentro das finanças públicas o desequilíbrio das contas externas tem sido uma questão que direta ou indiretamente sempre preocupou ao longo da história brasileira, tendo sido agravada e ganhado ainda maior vulto após a 2^a. grande guerra. Tendo clara esta questão, o câmbio, o déficit no balanço de pagamentos, e o saldo de divisas serão assuntos recorrentes ao longo desta dissertação, a qual optaremos por fazer subdivisões por governos federais a partir deste ponto.

⁷ No negócio jurídico de crédito, o crédito é o objeto do negócio jurídico. No negócio jurídico a crédito, o crédito é elemento acessório para viabilizar o negócio jurídico principal.

2.1 GOVERNO DUTRA

Tendo fim o Estado Novo, o início do governo Dutra foi marcado por uma breve experiência de liberalização cambial, exatamente em sentido oposto ao controle cambial que vigia há mais de uma década sob comando do Presidente Getúlio Vargas. O mercado livre de câmbio foi instituído por meio do Decreto-Lei 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, em sua versão original, acompanhado pelas Instruções SUMOC de números 13 (ainda em fevereiro de 1946) e de número 17 (em julho de 1946). Utilizando-se dos poderes conferidos ao Presidente da República pela ainda vigente Constituição de 1937, o Presidente Eurico Gaspar Dutra dispõe nesse decreto-lei sobre operações de câmbio, estabelece vedação à compensação privada de créditos no mercado cambial, de modo a impedir a evasão de divisas, e reafirma os papéis da SUMOC e da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil na orientação e execução das diretrizes cambiais, respectivamente. Conforme afirma BRESSER-PEREIRA (2003; P. 51), “Através da Instrução nº17 da SUMOC, era extinto o mercado oficial de câmbio”. Esta abertura do câmbio, inspirada pelos princípios liberais emanados de Bretton Woods nos primeiros anos após ao acordo, e encorajada por uma aparentemente confortável posição do balanço de pagamentos que o Brasil vivia ao fim da segunda grande guerra mundial, não durou muito tempo.

Os saldos positivos da balança comercial se acumularam também com ajuda da contração das importações durante o período da II Grande Guerra, tal contração favorecia o saldo de divisas e ao mesmo tempo impactava negativamente na arrecadação dos direitos alfandegários, importante fonte de receita para as finanças públicas à época. (PRADO JÚNIOR, (2010; P. 304)

O Brasil em 1943 chegou a acumular um superávit no balanço de pagamentos de US\$252,8 milhões, 80% deste valor oriundo do resultado positivo em sua balança comercial, porém, em 1947 já apresentava déficit de US\$182 milhões no balanço de pagamentos.⁸ Sobre esta transição PRADO JÚNIOR (2010) afirma:

O impulso dado às exportações, embora mantendo-se depois da guerra, já não contrabalança o aumento das importações cujo progresso espetacular no imediato pós-guerra foi determinado sobretudo por duas ordens de fatores: de um lado a necessidade de repor o material desgastado e não substituído durante o período de interrupção das importações (material ferroviário, equipamentos industriais em geral etc.); doutro, o grande poder aquisitivo acumulado em alguns setores da população (...) . Este último fator é facilmente verificado na pauta das importações, em que se destacam os gêneros e artigos suntuários (...). A esse item de despesas no exterior é

⁸ , p. 581-582.

preciso acrescentar outro da mesma natureza que são gastos de viagem e turismo, que somaram em 1947 a importância vultosa de quase 600 milhões de cruzeiros.” (PRADO JÚNIOR, 2010; P. 305)

A rápida deterioração dos resultados no balanço de pagamentos, e a qualidade das importações nas quais estavam sendo utilizadas as divisas, conforme destacado acima por PRADO JÚNIOR, obrigou a uma retomada dos controles cambiais já em 1947, pouco após o afrouxamento cambial tentado no ano anterior.

O período Vargas teve como motivador dos controles implementados no câmbio a crise cambial decorrente do crash da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e suas consequências mundiais ao longo da década de 1930. Por sua vez o governo Dutra teve como motivadoras das mudanças liberalizantes do início de seu mandato, segundo VIANNA & VILELLA⁹, algumas expectativas que não se confirmaram, por exemplo:

- de que haveria uma rápida reorganização mundial que se daria alinhada aos princípios liberais de Bretton Woods;

- que essa rápida liberalização da economia mundial traria um fluxo positivo de investimentos aos Brasil;

- que o país seria credor dos EUA pela colaboração na II Guerra Mundial, o que favoreceria ainda mais o fluxo de investimentos;

- que haveria uma alta expressiva dos preços internacionais do café com a eliminação de seu preço-teto pelo governo norteamericano em 1946;

- uma certa “ilusão de divisas”¹⁰ por parte do governo Dutra.

Tais expectativas levaram o governo Dutra a entender que as preocupações com o setor externo não eram mais prioridade conforme haviam sido no governo anterior, e que os esforços do Estado agora deveriam se concentrar em um combate à inflação, cuja origem seria o excesso de demanda agregada, e os déficit orçamentários. A primeira deveria ser combatida com uma política monetária contracionista, que reduzisse o dispêndio privado. O segundo seria combatido com uma política fiscal austera. Clara mudança de orientação da linha econômica dada por Gastão Vidigal, primeiro Ministro da Fazenda do governo Dutra,

⁹ VIANNA, Sérgio B.; VILELLA, André. O pós-guerra (1945-1955). In: Giambiagi, Fabio et alli. Economia Brasileira Contemporânea 1945-2010. 2ª edição. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.p. 3.

¹⁰ Os autores Vianna e Villela nominaram “ilusão de divisas” à percepção havida na época pelo então governo de que o país estaria em situação bastante confortável em termos de reservas internacionais, fato este que era desmentido por um olhar mais atento ao saldo de divisas à época e principalmente à sua composição.

em relação à que foi adotada durante o Estado Novo. Gastão Vidigal adotou postura mais ortodoxa na condução da economia priorizando o controle inflacionário.

As expectativas acima quanto ao cenário externo no pós-guerra rapidamente se mostraram equivocadas. O alinhamento da política econômica dos países às diretrizes emanadas por Bretton Woods foi se dando de maneira bastante lenta e gradual, afinal havia uma Europa destroçada pela guerra e que buscava a união de forças e cooperação como uma das formas para se reerguer. O equilíbrio do balanço de pagamentos dos países europeus deveria ser um meio, e não um fim conforme defendido em políticas mais ortodoxas. Seria naquele um equilíbrio que amparasse os Estados no cumprimento de suas funções constitucionais. Mais de uma década após o fim da II Guerra Mundial, a versão original do Tratado de Roma (1957) assim dispunha sobre a questão do equilíbrio do balanço de pagamentos:

*CHAPTER 2
BALANCE OF PAYMENTS
ARTICLE 104
Each Member State shall pursue the economic policy needed to ensure the equilibrium of its overall balance of payments and to maintain confidence in its currency, while taking care to ensure a high level of employment and a stable level of prices. (grifo meu)*

Esta visão reforça o alinhamento que as finanças públicas, e dentro delas o balanço de pagamentos, devem ter em relação às funções constitucionais do Estado Democrático de Direito, sempre em busca do maior benefício social e inevitavelmente passando por um maior nível de emprego.

Quanto à expectativa do aumento do fluxo de investimentos para o Brasil, este não se confirmou, de mesmo modo que a esperada assistência financeira oficial dos EUA, visto que a prioridade passou a ser a reconstrução da Europa, concretizada via implementação do Plano Marshall. Ao Brasil restou se socorrer de capitais internacionais privados para financiar seu desenvolvimento econômico. Tampouco o preço internacional do café, produto de principal peso na pauta de exportações brasileira, sofreu o imediato aumento esperado, embora tenha sim ocorrido uma alta de seus preços¹¹ no contexto da generalizada

¹¹ Sobre a alta dos preços internacionais do café neste período, e respectivo impacto positivo nas relações de troca do Brasil BRESSER-PEREIRA (2003; P.50-1) assinala: “(...) Se fosse escolher respectivamente o ano de relações de trocas mais baixas, 1948, e o de relações de trocas mais altas, 1954, dentro desse decênio a melhora seria de 204% [Fonte: Conjuntura Econômica, FGV]. Responsável por esse fato foi a grande elevação dos preços do café. Enquanto em 1946 o preço médio da saca de café era 22,41 dólares, em 1955 tínhamos um preço médio de 61,62 dólares. [Fonte: Instituto Brasileiro do Café].” Destaque-se que o café nesta época

alta de preços de matérias-primas ocorrida a partir de 1948 como reflexo do rearmamento dos EUA sob ameaça de nova guerra. (PRADO JÚNIOR, 2010; P. 306-7)

Em relação ao aparentemente confortável saldo de divisas, e à “ilusão de divisas” referida por VIANNA & VILELLA, os autores esclarecem que:

Em 1946, metade das reservas estava em ouro e era considerada reserva estratégica, que necessariamente deveria ser preservada para emergências futuras. A outra metade era composta de US\$235 milhões em libras esterlinas bloqueadas e apenas US\$92 milhões eram de fato líquidas e utilizáveis em negócios com países de moeda conversível. Além disso, as reservas evoluíam de modo desfavorável, na medida em que o problema fundamental da balança comercial estava no fato de o Brasil obter substanciais superávits comerciais com a área de moeda inconvertível, enquanto acumulava déficits crescentes com os Estados Unidos e outros países de moeda forte. (VIANNA & VILELLA, 2011;P.04)

Diante deste quadro, a manutenção de uma paridade cambial acelerou o rápido esvaimento das reservas¹² - acumuladas durante a guerra - com a importação de produtos suntuosos, não restando outro caminho ao governo Dutra senão retroceder da inicial liberalização cambial promovida em seu governo, tendo em vista que a desvalorização cambial não era cogitada, em especial por receio de um reflexo negativo na política de combate à inflação.

Inflação em alta, impossibilidade de crédito público internamente, dificuldade na arrecadação de tributos, e agora a constatação de que o setor externo ainda era fonte de grande preocupação na economia brasileira no pós II Grande Guerra. Assim, já em junho de 1947, por meio da Instrução SUMOC nº25, o governo Dutra reintroduziu alguns controles cambiais, em alternativa à desvalorização do câmbio, atitude que poderia agravar ainda mais a escalada inflacionária. Esta primeira medida de controle cambial não era rigorosa, apenas obrigava os bancos a vender ao Banco do Brasil 30% de suas aquisições de câmbio livre, e seria na perspectiva do governo à época uma medida passageira, apenas até que os mercados

era responsável por mais de 70% das exportações para áreas de moedas conversíveis.(VIANNA & VILELLA, 2011;P.05)

¹² As reservas cambiais saltaram de US\$71 milhões antes da segunda guerra mundial, para US\$708 milhões em 1945, sendo que no período de um ano a maioria das reservas conversíveis foram utilizadas. O câmbio por sua vez ficou fixado em Cr\$18,50 de 1944 a 1953, período em que os preços internos variaram quase 300%! O câmbio valorizado estimulava as importações e remessas de lucros, ao passo que desestimulava as exportações e entrada de capitais, assim contribuindo sobremaneira para o desequilíbrio das contas externas pós 2ª grande guerra. (BAER, 2003; P.71 e 73) Esta valorização do câmbio também tinha como consequência uma transferência de renda dos setores exportadores para os importadores, ou , de modo mais específico tomando-se os principais representantes de cada segmento, do café para a indústria. (BRESSER-PEREIRA, 1987; P.42-3).

mundiais se recuperassem, haja vista não terem diagnosticado haver problemas estruturais nas contas externas brasileiras, e tudo seria mera conjuntura externa pontualmente desfavorável. Esta percepção foi se alterando rapidamente, e na sequência, em novembro de 1947, a Lei 156/47 restabeleceu taxaço de remessas ao exterior, e posteriormente a Lei 262/48 implementou um sistema de licença prévia, inaugurando uma medida de real contingenciamento das importações, de modo a manter algum controle sobre esta demanda. O inicial movimento gradativo de liberação cambial do governo Dutra, agora, após melhor análise conjuntural do setor externo, seguia em rumo oposto, recrudescendo os controles cambiais que vigiam desde a década anterior.

Este enrijecimento dos controles cambiais, aliado à alta dos preços internacionais do café pós 1948, fizeram com que o país voltasse a ter saldos comerciais. A insistência na não desvalorização do cruzeiro reduziu a competitividade internacional do Brasil na exportação de manufaturados que havia crescido durante a segunda guerra, concentrado os saldos comerciais – pelo lado das exportações – no café, produto no qual o Brasil conseguia se manter competitivo, a despeito do câmbio claramente sobrevalorizado, e que obteve melhora dos preços internacionais após a eliminação do teto de preço do café estabelecido pelos EUA. Assim, cabia à redução das importações - provocada pela tutela da divisas pelo Estado - fornecer o complemento do incremento nos saldos comerciais daquele momento.

Este novo acúmulo de saldos comerciais externos positivos possibilitou uma passagem de Dutra ao novo governo de Getúlio Vargas com uma posição de divisas mais confortável, e que favoreceu os planos de Vargas de continuidade de uma industrialização que se iniciara muito mais como uma oportunidade que o setor privado colheu como efeito dos controles cambiais e de importação, do que como uma ação coordenada do Estado no sentido da industrialização planejada. Industrialização esta direcionada à substituição das importações contingenciadas, voltada ao mercado doméstico, favorecida pela reserva de mercado, e incentivada pelo câmbio valorizado. O câmbio valorizado favorecia a importação dos bens de capital, livres de contingenciamento, e necessários à indústria que se instalava. A política creditícia de aumento real do crédito à indústria completava o cenário favorável. Por outro lado, havia uma retomada da inflação e continuava o desequilíbrio financeiro do setor público.

Da estratégia de Dutra de combate à inflação surgiu sua única iniciativa de intervenção planejada para o desenvolvimento econômico, o Plano Salte. Exemplo do que

na França chamam de “leis de programa”¹³, o Plano Salte foi enviado ao Congresso Nacional através da Mensagem Presidencial nº196, de 10 de maio de 1948, foi aprovado pela Lei 1.102, de 18 de maio de 1950, após dois anos de tramitação. Este plano econômico tentou coordenar os gastos públicos e investimentos com saúde, alimentação, transporte e energia, áreas de diagnosticada carência. Contudo, a falta de definição clara das fontes de financiamento dos investimentos pretendidos pelo plano tornaram-se seu principal obstáculo, tendo passado sem grandes resultados até o segundo mandato de Vargas, sendo extinto por Café Filho, e deixando um legado de sacrifício do trabalhador, que viu o poder aquisitivo do salário mínimo ser reduzido à metade pela política de combate à inflação.

¹³ BALEEIRO (1996;p. 407-8) esclarece que na França as leis de programa são “*os diplomas legislativos que autorizam o governo a empenhar uma despesa em bloco numa só vez, embora os pagamentos se devam fazer em parcelas anuais.*” A lei de programa não se confundiria com o orçamento de capital, embora, aparentemente, ambos rompam com os princípios da anualidade e unidade. “*A primeira é rígida e visa a vincular o legislador à concessão de créditos escalonados por vários anos*”, enquanto o segundo, flexível, objetiva o equilíbrio econômico durante as oscilações cíclicas. A técnica financeira francesa ainda distinguiria as leis programa em dois tipos: à base de empenhos maciços, que pode obrigar a administração desde o início à totalidade das despesas; e à base de empenhos escalonados, que autoriza a administração a obrigar-se a certo valor a cada ano.

2.2 GOVERNO VARGAS (1951 a 1954)

Similar ao ocorrido no governo Dutra o governo de Vargas também inicia com um breve significativo saldo de divisas. O balanço de pagamentos em 1950 voltou a ter superávit de US\$52MM graças ao expressivo resultado positivo da balança comercial, o que incentivou a uma liberalização das licenças de exportação que reverteram este quadro. Em 1951 já é apresentado déficit de quase 300 milhões de dólares no balanço de pagamentos, e de mais de 600 milhões de dólares no ano seguinte, sendo que neste ano de 1952 sequer foi apresentado resultado positivo na balança comercial. O cruzeiro valorizado continuava impulsionando as importações que ganharam pressão adicional com o início da guerra da Coreia em 1950. O quadro apresentava similaridades, porém em maior gravidade, em relação ao governo anterior, inclusive no quadro interno com aceleração da inflação alimentada e retroalimentada pelas emissões para atender ao aumento da despesa pública.

Para uma situação na qual as contas externas apresentavam quadro ainda mais grave do que em 1947, a reação foi uma restrição drástica e generalizada das importações, ao mesmo tempo em que criava um câmbio livre limitado via Lei 1.807, de 7 de janeiro de 1953, revogando partes do Decreto-Lei 9.025/46 e reconhecendo tacitamente o mercado livre paralelamente ao oficial de câmbio. Nesta nova regulamentação do câmbio brasileiro não havia mais barreiras ou condições impeditivas específicas ao repatriamento de lucros e juros ou royalties, as quais eram feitas pelo mercado livre de câmbio (mais alto do que o oficial). Contudo, possibilitava uma primeira regulação do investimento estrangeiro, instituindo uma padronização nas formas e nos tipos de remessa, que permitisse ao país a organização de uma política cambial. A adoção destas medidas liberalistas visava atrair capitais estrangeiros que ajudassem a atenuar a difícil situação do balanço de pagamentos do país, aos capitais estrangeiros ingressantes também era assegurado o câmbio livre. Tais medidas não surtiram os efeitos esperados em termos de atração de capitais externos e recuperação da crise cambial.

A despeito das preocupantes situações cambial e fiscal do país, o esforço pela industrialização do Brasil, de modo a transformar sua tradição agrária exportadora de commodities primárias, ganha grande avanço neste novo governo de Vargas, e acaba por facilitar o acesso também das empresas estrangeiras para que aqui ajudem a desenvolver o plano de industrialização do país. Neste processo o Estado participa de forma relevante, ampliando sua atuação na economia através da criação de estatais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, e a Petrobrás em 1953. O BNDE surge

como resultado dos trabalhos da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU) em 1951¹⁴, a qual apontou a necessidade de um banco governamental inserido na política creditícia, de modo a criar condições de crédito em volume, prazo e taxas que fomentassem a criação e modernização da infraestrutura necessária ao novo perfil industrial que queria se dar ao Brasil, servindo de instrumento para uma alocação seletiva do crédito na economia, em especial na indústria pesada e também em alguns setores agrícolas que fossem de interesse estratégico naquele momento. A Petrobras se inseria em uma estratégia de desenvolvimento do país e de deixá-lo menos vulnerável a choques externos decorrentes da importação de petróleo, tendo sido concedido à esta empresa o monopólio na exploração do petróleo no Brasil.

A CMBEU alinhava-se ao pensamento econômico emanado de Bretton Woods, e apresentava-se como uma oportunidade de receber financiamento externo (via Eximbank e Banco Mundial) para realizar os investimentos que permitiriam superar os gargalos na infraestrutura econômica, em especial nos setores de portos, transportes e energia. Superados esses gargalos, isso poderia levar a um aumento dos fluxos de capital externo dirigido ao Brasil, consolidando a industrialização pretendida. Estimulado por estas expectativas foi traçado um projeto de governo de viés econômico ortodoxo, visando o equilíbrio das finanças públicas para implementação de uma política monetária restritiva que combatesse a crescente inflação. O que se viu já em 1951 e 1952 foi realmente uma formação de superávit global por meio de redução das despesas públicas e aumento da arrecadação, aliado a ortodoxia na política monetária, mas com política creditícia seguindo em sentido oposto e mantendo a inflação ainda em dois dígitos. Com a vitória do governo republicano Eisenhower nos EUA em 1952 os financiamentos externos não se concretizaram, e o BNDE só veio a assumir um papel de destaque no desenvolvimento brasileiro na década seguinte à sua criação. O país continuava em 1953 em grave crise cambial, com grandes atrasos comerciais, e a CMBEU foi extinta.

Em outubro de 1953 o regime cambial foi parcialmente alterado com a Instrução SUMOC número 70, a qual foi validada pelo Congresso ao decretar a Lei 2.145 de 29/12/1953. A Instrução SUMOC número 70 passava o regime de taxa de câmbio de única para múltipla, contemplando cinco diferentes cotações classificadas segundo a

¹⁴ Em 1942 a Missão Cooke já havia sugerido ser conveniente ao Brasil uma instituição oficial para o financiamento da indústria no longo prazo.

essencialidade atribuída ao produto importado em questão¹⁵. O controle quantitativo direto, - e seletivo -, do câmbio via licenças de importação, inaugurado em 1948 com Dutra, passava agora a um regime de leilão de divisas, o qual gerava uma receita por meio do ágio cobrado nas cinco diferentes cotações, atenuando a sobrevalorização cambial existente e reforçando o caixa do governo federal que ficava menos dependente do financiamento inflacionário do déficit fiscal. Este novo regime manteve-se substancialmente inalterado até 1961, quando se retoma em grande medida a liberdade cambial anterior. O regime de licenças prévias de 1948, embora com graves falhas na sua execução, permitia um controle qualitativo e quantitativo do câmbio, de modo a alinhar as reservas cambiais aos interesses nacionais. Todavia, em vez de se corrigir as distorções na execução, migrou-se para um regime de maior liberdade comercial, que inviabilizava uma melhor indução dos escassos recursos de divisas para aplicações de maior essencialidade e interesse geral. O método de leilão instituído pela Instrução SUMOC número 70 possuía critérios de essencialidade, mas privilegiava também o quesito preço auferido, agregando uma apreciação financeira como fator decisório na destinação das divisas nacionais. No âmbito fiscal ainda não se encontrava a orientação puramente financeira que veio se fortalecer ao final do século XX e que será abordada no último capítulo desta dissertação. Embora houvesse uma orientação de política fiscal austera, a necessidade de gastos em obras para adequação da infraestrutura do país pressionavam o caixa do governo de um modo que os obtidos superávits globais não puderam ser duradouros, tendo em vista que os esperados financiamentos externos para tal fim não se concretizaram. Prevalencia assim o cumprimento das funções constitucionais do Estado sobre o equilíbrio fiscal em base anual.

Em fevereiro de 1953, pouco antes da Instrução SUMOC número 70, foi editada a Instrução SUMOC número 48, cujo foco eram as exportações. Esta instrução dividia as exportações em três categorias, permitindo que 15%, 30%, e 50%, respectivamente, das receitas cambiais fossem vendidas no mercado livre a um câmbio muito mais favorável do que o oficial. Destaque-se as considerações apresentadas por esta norma indutora, nas quais percebe-se a preocupação do Estado em alinhar suas ações conjunturais aos valores da estrutura constitucional, atentando ao fomento a regiões menos desenvolvidas, ao atendimento prioritário do abastecimento do mercado interno, à tutela estatal das divisas e

¹⁵ “Gêneros de primeira necessidade, como remédios, inseticidas e fertilizantes, podiam ser livremente importados, enquanto combustíveis, alimentos essenciais, cimento, papel e equipamento de impressão e maquinário tinham prioridade no sistema de licenciamento. No outro extremo, encontravam-se bens de consumo, considerados supérfluos, cuja importação era desencorajada por longas listas de espera para obtenção da licença.” (BAER, 2003; P.72)

busca do equilíbrio das contas externas, e à provisoriedade dos benefícios que eram concedidos, *in verbis*:

(...) considerando:

- que os produtos exportáveis adiante mencionados se enquadram no caso previsto na letra "b" do artigo 47 do Regulamento da Lei nº 1.807, de 7.1.53;
- que vários desses produtos constituem riqueza típicas de zonas menos desenvolvidas do território nacional;
- que todos eles atualmente excedem, em certa de sua produção, a capacidade de consumo do mercado interno;
- que representam tais produtos fontes importantes de divisas estrangeiras para as crescentes necessidades do balanço de pagamentos;
- que nenhum deles significou, no triênio anterior, isoladamente mais de 4% (quatro por cento) do valor médio anual da exportação brasileira no mesmo período;
- que o amparo oferecido a esses produtos deve ter caráter provisório, a fim de serem evitadas repercussões permanentes de efeito inflacionário, (Instrução SUMOC nº48/1953)

As medidas adotadas, aliadas a uma alta do preço do café¹⁶ no mercado internacional, trouxeram um ligeiro alívio às contas externas em 1953 com grande saldo comercial. Todavia, em 1954 já foi registrado novamente um pesado déficit no balanço de pagamentos de US\$200 milhões.

Café Filho ao suceder a Getúlio Vargas tem como destaque dentre as alterações cambiais a Instrução Sumoc número 113 de 17/01/1955. Idealizada pelo então novo ministro da fazenda, Eugênio Gudim, objetivando a retirada de óbices à entrada de capital estrangeiro que pudesse atenuar a agravada crise cambial de então, a Instrução Sumoc nº113 não apenas consolidou a legislação em vigor, mas principalmente possibilitou a emissão de licenças de importação sem cobertura cambial para que os investidores estrangeiros trouxessem equipamentos possuídos no exterior. Esta condição ímpar permitida aos investidores estrangeiros, em épocas de leilão de divisas para as importações feitas pelas indústrias nacionais, dava aos estrangeiros uma vantagem comparativamente aos concorrentes locais, o que gerou protestos e descontentamentos dos industriais brasileiros à época. A despeito dos protestos da indústria nacional, políticas que favoreciam o capital estrangeiro frente ao nacional apenas se acentuaram desde então. (PRADO JÚNIOR, 2010; P. 313-5)

¹⁶ Em menos de um ano, entre 1953 e 1954, a cotação do café brasileiro tipo 4-Santos viu sua cotação na Bolsa de Nova Iorque saltar de 55 centavos de dólar para 95 centavos de dólar a libra-peso. (PRADO JÚNIOR, 2010; P. 312)

2.3 GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHECK

No governo Juscelino Kubistchek consolida-se o pensamento desenvolvimentista que sustentava o projeto brasileiro de industrialização em andamento, sendo concretizado em seu Programa de Metas, e cujos objetivos eram simplificados na máxima “50 anos em 5”. O câmbio segue sendo uma das ferramentas chave desse processo de industrialização, e é mantido o favorecimento ao capital estrangeiro, em especial às grandes montadoras de automóveis. A Instrução Sumoc número 113 foi incorporada pelo Decreto 42.820, de 16/12/1957 que consolidou as normas do regime cambial.

Frente à desigual concorrência com as empresas estrangeiras, derivada das diferenças de porte, experiência, acesso à linhas de crédito no exterior em melhores condições de taxa e prazo, e favorecimentos concedidos pelas políticas econômicas locais, as empresas nacionais passaram a se associar às estrangeiras como estratégia de sobrevivência, sendo depois por estas absorvidas gradativamente em um movimento contrário ao que o governo afirmava que ocorreria. Essa absorção das empresas nacionais pelas estrangeiras provoca um aumento do volume de haveres de estrangeiros no Brasil, agravando ainda mais a situação das contas externas no longo prazo. (PRADO JÚNIOR, 2010; P. 314-5)

O Brasil não foi um caso isolado de país periférico que viu o avanço das multinacionais em seu solo, tratava-se de uma nova ordem que se colocava no capitalismo mundial. A esse respeito destaca Bresser-Pereira (1987; P.49)

O extraordinário avanço das empresas multinacionais em todo o mundo ia representar uma modificação estrutural na economia mundial. As empresas multinacionais são formas de organizar a produção em nível internacional, e, assim, evitar os riscos e incertezas do comércio internacional.

Bresser-Pereira também afirma que:

Em suas relações com os países periféricos, as empresas multinacionais industriais (que são historicamente as empresas multinacionais propriamente ditas, em contraste com as velhas empresas internacionais do velho imperialismo e do modelo primário-exportador) estabelecem um novo tipo de imperialismo: um imperialismo industrializante, desenvolvimentista, mas condicionador de um novo estilo de acumulação de capital, concentrador de renda, excludente, que chamaremos de modelo de subdesenvolvimento industrializado. As empresas multinacionais são agora os novos agentes desse imperialismo contraditório, que transfere o excedente para o centro, via lucros abertos e disfarçados, mas também promove o desenvolvimento interno. Esse desenvolvimento, entretanto, tende a ser profundamente perverso, à medida que as multinacionais são um dos principais fatores condicionantes de um modelo de desenvolvimento que, procurando reproduzir na periferia os padrões de consumo do centro, acaba beneficiando muito poucos.”(Bresser-Pereira, 1987; P.49)

Essa formação e avanço das multinacionais nos países periféricos, em especial as multinacionais estadunidenses, mas também as europeias quando da recuperação da Europa no pós-guerra, trouxeram inicialmente um grande fluxo de investimentos ao Brasil neste período. Segundo PRADO JÚNIOR (1987; P.316), de 1956 a 1962 houve um saldo positivo global de entrada de capitais externos de US\$645 milhões. Nestes anos cabe destacar o Programa de Metas, a Lei de Tarifas, ambos iniciados em 1957, e o Plano de Estabilização Monetária em 1958.

O Programa de Metas foi um grande esforço de industrialização planejada, buscando desenvolver a indústria e a respectiva infraestrutura necessária para que esse desenvolvimento pudesse ter lugar. Tendo como premissa a comunhão de capitais públicos, privados nacionais, e multinacionais, caberia aos investimentos públicos cuidar da infraestrutura básica, ao capital estrangeiro a indústria metal-mecânica, e o capital privado nacional, mais escasso, investir em setores de distribuição e fornecimento para as multinacionais. O Estado também criou políticas creditícias que possibilitassem acesso a crédito em prazos mais longos e taxas de juros mais baixa internamente, facilitou o acesso a financiamentos externos, e manteve uma reserva de mercado às indústrias a serem criadas. De modo a promover o desenvolvimento industrial e subsidiar o consumidor, o Estado ampliou a gama de preços administrados, como energia, transporte público, e telefonia dentre outros. Preços considerados básicos, como aluguéis, gasolina e alimentos também passaram a ficar sob controle. O modo eleito pelo Estado para investir em infraestrutura e administrar os preços de recursos essenciais às indústrias foi por meio da criação de estatais, sobretudo nas áreas de geração e distribuição de energia. (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011; P.69)

Fruto do Conselho de Desenvolvimento, instituído por Juscelino Kubitschek no Decreto nº 38.744, de 12 de fevereiro de 1956, o Programa de Metas era composto por trinta objetivos (metas) que se distribuíam em cinco áreas, energia, transporte, indústria de base, alimentação, e educação. Para levar a cabo essas metas entre 1957 e 1961 havia um total orçado em cerca de 5% do PIB. À parte a essas metas e esse orçamento havia ainda a construção de Brasília. Sem dúvidas um ambicioso plano desenvolvimentista, com significativos impactos na economia e nas finanças públicas brasileiras.

No que toca à economia, houve um crescimento médio de 7.9% a.a. entre os anos de 1956 e 1962, o que por si só nos dá a dimensão da transformação econômica e social pela qual passou o país nesses anos. A transição de um país agrário para um país que buscava a industrialização foi consolidada. A participação da agricultura no PIB cedeu espaço à

participação da indústria, recebendo destaque a indústria de transformação, a participação das exportações de café no PIB brasileiro caíram quase pela metade entre 1956 e 1960, de 4,1% para 2,1%. Queda do setor primário em benefício do setor manufatureiro, orientado pelo vetor da substituição das importações, conforme o planejamento de Juscelino Kubitschek. Em contrapartida a esse crescimento econômico respeitável houve a aceleração do processo inflacionário, incremento do déficit público, e piora das contas externas.

Se por um lado os planos de desenvolvimento eram ambiciosos, implicando vultosos gastos que ao longo do governo Kubitschek eram estimados superar 5% do PIB, conforme informado acima, por outro havia uma debilidade das finanças públicas em suportar esses gastos sem ampliar o déficit público, a base monetária, e conseqüentemente o processo inflacionário que já perdurava mais de uma década. Pelo lado das despesas, a execução orçamentária das metas buscadas impedia um maior rigor nos gastos, fazendo com que eventuais atrasos nos pagamentos de fornecedores fosse o expediente de mais fácil aplicação neste momento em que não havia folga nas finanças públicas. Pelo lado das receitas, a estrutura do sistema tributário da época não oferecia alternativas para uma significativa ampliação das receitas derivadas no curto prazo, além de o Estado continuar sofrendo indiretamente das amarras criadas pela Lei da Usura para que se mantivesse o poder de compra da moeda, o que implicava um estímulo aos devedores do fisco a se financiarem com o Estado por meio do atraso no recolhimento dos impostos. Ademais, as receitas arrecadadas eram corroídas crescentemente pela inflação. Some-se a isto a carência de um sistema eficiente de fiscalização e arrecadação tributária. Em termos de crédito público, este continuava também cerceado pelos limites de 12% de juros ao ano da Lei da Usura, em um período cuja inflação média superou os 20% ao ano. Desta forma, o caminho para fazer frente aos gastos com a implementação do Programa de Metas e a construção de Brasília foi o da expansão da base monetária. As movimentações financeiras do Tesouro Nacional por meio de sua conta movimento no Banco do Brasil não eram segregadas das operações de interesse do banco no desempenho de sua atividade bancária. Assim, o Banco do Brasil emprestava ao Tesouro para cobrir seu déficit de caixa, promovendo uma expansão indesejada dos meios de pagamento. (GIAMBIAGI et alii, 2011; P.26-37)

A essa época, anterior à criação do Banco Central, o Banco do Brasil desempenhava uma gama enorme de funções, por vezes contraditórias entre si sob o prisma das finanças públicas. Ao atuar como banqueiro do governo, por meio da Carteira de Crédito Geral; como

banqueiro dos bancos privados, por meio da Carteira de Redesconto; e também como banco comercial que era, essa múltipla atuação produzia o resultado de torná-lo um multiplicador de inflação de crédito. Nas palavras de De Chiara (1979a; P.293):

(...) sendo o banco que centralizava os depósitos voluntários dos bancos privados, que executava a colocação de papel-moeda no mercado praticando a orientação do Tesouro Nacional, recebendo os depósitos da Caixa de Mobilização Bancária, naturalmente que o fator depósito representava uma ficção, pois que ele dispunha de recursos que não eram oriundos de atividades econômicas, mas diretamente dos cofres públicos, até pela emissão de moeda; logo, a criação de moeda escritural sobre um nível de depósitos totalmente distorcido, porque irreal em termos de exigibilidade, determinaria uma política de crédito desorientada na prática e inflacionada nos efeitos. O crédito passava a ser fonte de empobrecimento social, por essa conduta.

Este cenário leva autores como Giambiagi et alii (2011; P.37) a afirmar que “o principal mecanismo de financiamento do Programa de Metas foi a inflação, resultante da expansão monetária que financiava o gasto público e do aumento do crédito, que viabilizaria os investimentos privados”.

Neste contexto o câmbio continuava sendo elemento essencial a possibilitar o Programa de Metas. O câmbio valorizado e as facilidades oferecidas aos capitais estrangeiros para aqui investirem, impulsionaram a importação dos bens de capital e dos insumos necessários às indústrias que se instalavam no Brasil. Aliado à política cambial, agiu também uma mudança na política de tarifas aduaneiras que somou forças no sentido de se atingirem as metas almejadas por Juscelino. A Lei nº 3.244, de 14 de agosto e 1957, também conhecida como Lei de Tarifas, deu um perfil protecionista à legislação fiscal aduaneira, servindo de verdadeiro instrumento de política econômica, e dando maior flexibilidade à legislação aduaneira para que fosse utilizada para fins extrafiscais.

A Lei das Tarifas protegia a indústria nacional de forma inovadora tanto sob o aspecto de política econômica, como sob a forma de tarifação aduaneira. Diferentemente das anteriores tabelas tarifárias, a Lei de Tarifas estabelecia tarifas *ad valorem*, possibilitando um mecanismo de atualização constante dos valores naqueles tempos em que a inflação crescente corroía mais e mais o valor das receitas tarifárias, agravando ainda mais a situação fiscal do governo. Assim, além do caráter extrafiscal protecionista, as tarifas aduaneiras também ganhavam relevância sob o aspecto arrecadatório. Além da aplicação *ad valorem* das tarifas, a Lei de Tarifas trazia em seu artigo 10º a flexibilidade de ter as taxas fixadas mensalmente de acordo com o comportamento do mercado cambial no mês anterior, tal artigo vigorou até 1969. A Lei de Tarifas permitiu a redução das categorias de câmbio

vigentes sob o regime da Instrução Sumoc nº 70 a apenas duas, caminhando no sentido de uma desejada unificação tarifária que apenas se implementou em 1961. Este momento prévio à unificação estabelecia que as duas categorias de câmbio seriam a geral e a especial. A primeira para bens de produção e de consumo genérico que não eram adequadamente supridos pelo mercado interno, e a segunda para bens de consumo restrito e bens para os quais havia satisfatório suprimento pelo mercado interno. As transferências financeiras para o exterior seguiam sendo processadas pelo mercado livre, o que favorecia os capitais estrangeiros detentores de haveres no Brasil, em detrimento do equilíbrio nas contas nacionais. A Lei de Tarifa também inovava ao criar um Conselho de Política Aduaneira, com atribuições como a de modificar a alíquota dos impostos dentro de certos limites, combater a prática de dumping, e propor alterações à legislação de competência. O mecanismo do drawback foi outra novidade apresentada pela lei.

Em 1958 Juscelino Kubitschek envia ao congresso o Plano de Estabilização Monetária (PEM) como uma medida de urgência para arrefecer o processo inflacionário que alimentado pelos gastos públicos fizeram a inflação anual crescer exponencialmente de 7% para 24,4% apenas entre 1957 e 1958. O PEM começou a ser implantado em 1959, mas suas diretrizes de austeridade fiscal conflitavam com os planos desenvolvimentistas em andamento, fazendo com que aquele fosse abandonado ainda em 1959.

Tendo tanto o Programa de Metas quanto a construção de Brasília fontes de financiamento majoritariamente de origem pública¹⁷, gastos esses que foram feitos em um contexto de múltiplas restrições sob os aspectos de dificuldade de redução de despesas públicas, óbices aos incrementos de receitas, e impossibilidade de obtenção de crédito público, já expostos neste capítulo, o quadro geral das finanças públicas ao fim do governo Kubitschek e deixado de legado a Jânio Quadros e João Goulart era de aumento da dívida externa líquida, índice geral de preços (IGP) acima de 30% ao ano, e déficits do governo federal em torno de um terço das receitas totais. Essa herança de Juscelino motivou por parte de Jânio Quadros medidas fiscais e cambiais na direção oposta às que vinham sendo tomadas nos anos anteriores.

¹⁷ Para execução do programa de metas, segundo GIAMBIAGI et alii (2011; P. 37) “As fontes de recursos em moeda nacional distribuíam-se entre o orçamento da União (cerca de 40%) e Estados (10%), bem como recursos das empresas privadas e estatais (35%), ficando as entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil etc) com os restantes 15%. Já a origem dos recursos externos desdobrava-se entre financiamentos de entidades de crédito internacional (Eximbank norte-americano e Banco Mundial), financiamento de entidades oficiais estrangeiras, investimentos diretos trazidos em importações sem cobertura cambial (através das facilidades permitidas pela Instrução nº113 da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC) e suppliers’ credits.

2.4 GOVERNOS JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART

Logo de início do curto governo Jânio Quadros o câmbio foi fortemente desvalorizado e o mercado de câmbio unificado por meio da Instrução Sumoc nº 204, de 13 de março de 1961. Entre 1961 e 1964 foram uma sucessão de medidas conjunturais de curto prazo que envolveram ágio, empréstimos compulsórios, e subscrição de títulos públicos, dentre outras medidas cambiais no sentido de que se reduzissem as importações e gerassem receitas extras para que o governo reduzisse seu déficit fiscal, buscando equilibrar as contas externas e o orçamento público. Subsídios foram diminuídos nessa época em que a União tinha ainda grandes gastos na compra de estoques reguladores de café, subsídios a produtos importados como o trigo e o petróleo, enormes despesas para manter o chamado “câmbio de custo”¹⁸ cada vez mais descolado do câmbio livre. Além disso, Jânio Quadros impôs restrições ao crédito, congelou salários, e iniciou programa que buscava maior eficiência das operações governamentais. Em meados de 1961 a inflação já dava indícios de desaceleração de seu ritmo de crescimento. (BAER, 2003; P.91)

Deste período pré golpe militar de 1964 é importante destacar além da Instrução Normativa Sumoc nº 204, a Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962, já no governo de João Goulart e promulgada em um contexto de reformas pretendidas pelo então governo. Esta lei surge como um complemento ao movimento já feito na década de 1950 no sentido de permitir ao país um controle de divisas que possibilitasse uma organização de política cambial ao país. A Lei 4.131/62, em vigor até a presente data, é importante regramento da matéria cambial, embora sua aplicação tenha sido bastante atenuada desde sua promulgação em 1962. Ela disciplina o capital estrangeiro no seu ingresso do exterior e no seu retorno para o exterior, bem como demais remessas externas, de modo a que o Estado possa ter uma tutela efetiva de suas divisas com o consequente direcionamento destas ao encontro do interesse nacional. Em seu artigo primeiro há a definição de capital estrangeiro:

¹⁸ O câmbio de custo de importações preferenciais era controlado pelo governo também como forma de segurar a inflação, todavia, o descasamento entre o câmbio de custo adotado pelo governo e o câmbio de livre oscilação derivado do mercado jurídico só aumentava a cada ano, sendo o custo dessa diferença arcado pelo Estado e indiretamente repassado à toda sociedade em benefício dos importadores dos produtos beneficiados e seus consumidores. Sobre este tema explica VENÂNCIO FILHO (1998; P.321) que: “As divisas não se adquiriam pelas taxas fixadas internamente. Tinha a moeda estrangeira de ser paga pela sua cotação efetiva. E, como havia uma diferença entre o valor real do dólar, e o estalão abstrato que a SUMOC determinava, alguém pagava esta diferença. (...) Se custasse Cr\$150, e o importador o recebia, pagava Cr\$100, alguém cobria o resto. Passando a Cr\$200, havia um saldo de Cr\$100, por unidade, a favor do exportador estrangeiro, que alguém tinha de pagar também. Ora, o importador somente pagava os Cr\$100, da cotação artificial, e o exportador não fazia abatimento. Então, era a nação brasileira que entrava com a diferença. (...) Veio a Instrução nº 204 e acabou com esta situação de fantasia.”

Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

A conceituação legal do que é capital estrangeiro é essencial para uma correta aplicação de políticas públicas, de modo a que o Estado - ao exercer sua capacidade normativa de conjuntura – possa melhor induzir a economia no rumo previamente planejado sob determinação dos princípios e diretrizes constitucionais.

A lei 4.131/62 determina que todo capital de investimento estrangeiro será registrado no Banco Central. Este registro tem efeito declaratório, permitindo ao titular do capital estrangeiro devolvê-lo se tiver seu registro prévio. O registro era feito inicialmente pela SUMOC, passando a ser feito pelo Banco Central do Brasil quando da criação desta autarquia. Este registro é claramente um ato administrativo não vinculado, cujo resultado é reconhecer e declarar a existência do investimento em face de sua justeza e adequação aos desígnios da política econômica nacional, revelando um juízo de oportunidade deste ato administrativo. Corroborando neste sentido que durante todo governo militar nunca foi concedido registro para atividade imobiliária, tendo em vista seu caráter especulativo e desinteressante para o país. O que interessava eram aplicações de capitais em linhas de Políticas Econômicas consentâneas com o que o Estado tinha como diretriz. Não conceder registro não significava que era proibido este ou aquele investimento, tampouco confere ilicitude aos capitais que não atendessem o juízo de oportunidade e tivessem seu registro denegado. Ter ou não ter o registro interfere apenas com a validade da operação cambial de retorno dos investimentos, posto que não havia como retornar o investimento, nem para remeter os aluguéis do imóvel. De mesmo modo, o registro também não confere titularidade da propriedade dos investimentos sob registro, o registro é apenas elemento de controle do encaminhamento dos investimentos recebidos do exterior segundo o interesse nacional, e para poder remetê-lo posteriormente de volta ao exterior. O registro nos casos de câmbio financeiro, quando fosse empréstimo, estava submetido a análise técnica que considerava parâmetros de adequação de taxa de juros, prazos e garantias, frente aos praticados no mercado financeiro internacional. (DE CHIARA, 2016)

2.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Nestes anos que antecedem a disruptura democrática provocada pelo golpe civil-militar de 1964 a Lei 4.131/62 é por um lado o início do que seriam as reformas de base (agrária, universitária, do capital estrangeiro) pretendidas por João Goulart, porém interrompidas e posteriormente concluídas sob regime militar após desfiguradas, e noutro giro a Lei 4.131/62 também marca um novo momento em termos da regulamentação cambial. Neste ciclo que se encerra, e cujo recorte temporal aqui adotado se estende do fim da segunda grande guerra mundial até às vésperas do golpe militar de 1964, temos um mundo com a Europa destruída pela guerra e Estados Unidos da América consolidando sua hegemonia mundial em termos econômicos, políticos e militares, com a substituição da libra pelo dólar enquanto padrão monetário internacional. Há a conferência de Bretton Woods criando um sistema financeiro internacional cujas estruturas legitimam a dominação estadunidense enquanto simultaneamente inicia um processo crescente de relativização das soberanias dos Estados por meio de órgãos supranacionais de regulamentação que se originam no pós 2ª guerra e nas décadas seguintes. No campo interno tínhamos um direito positivo pátrio, de matriz mormente estruturada na década de 1930, no qual se identificava o exercício da soberania do Estado brasileiro em relação à sua moeda e às suas divisas. Este exercício da soberania na década de 1930 se deu inicialmente em resposta à grave crise econômica mundial derivada da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 e com reflexos também no Brasil. A Revolução de 1930 e a instauração do Governo Provisório de Getúlio Vargas criaram o vácuo de democracia que permitiu a rápida produção de decretos-leis que estruturou o regime jurídico da moeda, do crédito e do câmbio, e consequentemente pavimentou a estrada trilhada pelas finanças públicas nas décadas estudadas neste capítulo, ainda na ausência de um Banco Central de reserva. Combate à usura e a ganhos excessivos do capital financeiro, porém de forma que não considerava as oscilações do poder de compra na moeda no tempo e comprometia o orçamento público tanto na realização das receitas derivadas, como na execução das despesas e na possibilidade de obtenção de crédito público junto ao sistema financeiro; consagração do princípio da inconvertibilidade da moeda brasileira pela adoção do curso forçado da moeda, permitindo uma melhor auto gestão do Estado em termos de preservar suas reservas de instrumentos de pagamento no mercado internacional; complementação da tutela da moeda com estabelecimento do curso legal, permitindo ao Estado eleger o instrumento monetário ao qual dotaria de poder liberatório para fins de débitos fiscais e demais deveres obrigacionais de prestações pecuniárias no

mercado jurídico; repressão com tipificação penal às condutas que atentassem à soberania do Estado na tutela de suas divisas, criando o conceito de operações ilegítimas. São várias das ações estatais efetivadas por meio das alterações legislativas citadas neste capítulo, notadamente os Decretos-Lei 20.451/31, 22.626/33, 23.258/33, e 23.501/33, bem como disposições infra legais emanadas da SUMOC e do Banco do Brasil estabelecendo controles quantitativos e qualitativos da moeda, do crédito e do câmbio. Em termos de gestão propriamente dita das finanças públicas, não houve mudanças significativas. Pautada ainda sobre as normas gerais emanadas pelo Código de Contabilidade da União, de 1922, o país fazia a gestão de suas finanças públicas sob as amarras citadas (na receita, na despesa, e no crédito público) da Lei da Usura, sem uma estrutura arrecadatória física facilitadora ao cidadão e ao Estado, e executando o orçamento por meio da conta movimento do Banco do Brasil, a qual distorcia as funções tanto do Banco do Brasil enquanto empresa do setor bancário estruturada em regime jurídico de direito privado, quanto do Tesouro Nacional em sua função de execução orçamentária por meio da conta movimento junto ao Banco do Brasil. Em capítulo sobre o sistema bancário brasileiro, escrito pelo professor Mario Henrique Simonsen e inserido em atualização do livro I da obra *Princípios de Economia Monetária*, de Eugênio Gudín, o professor Simonsen faz a seguinte reflexão em breve resumo sobre a estrutura de controle do sistema monetário brasileiro até 1964.

Basicamente, ela encerrava dois defeitos: a dependência exclusiva em relação ao Poder Executivo, e o acúmulo de funções do Banco do Brasil, o qual misturava atividades de Banco Central com as de banco comercial. Com todos os seus membros demissíveis “ad nutum” pelo Presidente da República, o sistema de controle automaticamente sancionava qualquer expansão monetária destinada a financiar os déficits do Tesouro. Assim, o Governo Federal se habituou ao relaxamento financeiro, sem sequer se preocupar em lançar títulos no mercado de capitais para cobrir seus déficits. Estes eram normalmente atendidos pela expansão dos empréstimos da Carteira de Crédito Geral do Banco do Brasil.

Por outro lado, a mistura de funções de Banco Comercial e de Banco Central no Banco do Brasil era extremamente favorável à inflação de crédito.

A Lei 4.595/64, Lei da Reforma Bancária, a ser abordada no próximo capítulo, alterou essa estruturação do sistema de controle da política monetária brasileira, em especial com a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central, e as respectivas competências a esses órgãos atribuídas.

Não obstante todas as críticas possíveis quanto a orientação das finanças públicas e sua gestão neste período de 1945 a 1963, percebia-se um viés desenvolvimentista no

pensamento por trás das normas emanadas a partir da Revolução de 1930, ainda que um elemento importante como o câmbio, por exemplo, tivesse uma regulação de viés basicamente penal, desconsiderando seu potencial em termos de política econômica. Havia também nesse período um exercício mais efetivo da soberania do Estado na defesa de interesses nacionais, ainda que descuidado das questões monetárias e creditícias. O esforço principal foi na tentativa de industrialização do Brasil e criação de um mercado doméstico que reduziria a forte exposição que o país tinha ao ter sua economia concentrada na exportação de matérias-primas e produtos agrícolas como o café. Foi essa exposição ao mercado externo que por um lado tinha trazido péssimas experiências decorrentes de duas guerras mundiais e da quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, e por outro mantinha o Brasil atrelado à uma matriz econômica que remontava à época colonial em benefício de uma elite agroexportadora cuja dominação política e econômica também remontavam à mesma época.

3 PERÍODO 1964-1993: Crédito público e crescimento econômico

O início dos anos 1960 se dá em um contexto externo de grande crescimento econômico que vinha desde a década anterior e do pós segunda grande guerra. Em termos políticos o mundo seguia polarizado entre a liderança e hegemonia política, militar e econômica dos Estados Unidos da América no ocidente, e a posição contra hegemônica da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), principais atores da chamada guerra fria e do contraste de posições ideológicas entre capitalismo e comunismo. No panorama interno, após acelerado crescimento econômico brasileiro no governo Juscelino Kubitschek, Jânio assume e dá sinais – em seu breve governo – de pretender privilegiar a estabilidade fiscal e melhorar a confiança internacional no país por meio de medidas econômicas ortodoxas já comentadas no capítulo anterior. Já João Goulart pretendia implementar uma agenda reformista, alterando estruturas políticas e econômicas por meio das reformas de base (agrária, universitária, do capital estrangeiro), as quais foram interrompidas pelo golpe militar de 1964. Neste período de quase trinta anos, que vai de 1964 a 1993, vinte e um destes anos foram sob ditadura militar (1964 a 1985). O Golpe Militar de 1964 foi o desfecho de um momento bastante conturbado de nossa história, no qual houve a renúncia do presidente Jânio Quadros, seguida inicialmente de uma suspensão – contrariamente à Constituição vigente de 1946 – da posse de seu legítimo sucessor, o vice-presidente João Goulart. João Goulart só foi empossado em 07 de setembro de 1961, após ter sido alterado o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista. Ainda assim, alterando o sistema de governo, menos de três anos depois João Goulart foi deposto pelo golpe de 1964, ratificando a prevalência dos interesses opostos aos que orientavam as propostas de reforma e de governo do então presidente João Goulart. Uma série de reformas que se pretendia fazer ficaram tramitando no Congresso Nacional para apenas serem concretizadas, em outro formato, sob o governo militar. Um dos exemplos é a norma geral de direito financeiro, Lei 4.320/64, que será abordada mais adiante no texto.

O período de regime militar também buscou logo de início implementar reformas, porém não do mesmo perfil pretendido por João Goulart. As reformas efetivamente implementadas sob a ditadura militar no Brasil reforçavam estruturas de poder que prevaleciam desde o Brasil colônia, com a inclusão do capital financeiro neste seletivo grupo cujos interesses pautaram a estrutura posta ainda hoje vigente, conforme perceberemos no desenvolvimento desta dissertação.

As primeiras reformas se deram no contexto do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), programa com o ambicioso objetivo de estabilizar a economia - reduzindo a inflação e déficit público – mas também retomar o crescimento econômico interrompido após o governo de Juscelino Kubitschek. Na área de comércio exterior e câmbio, a partir de 1964, a nova orientação foi no sentido de unificar o mercado de câmbio e abolir sobretaxas existentes. Esse primeiro objetivo na área cambial e aduaneira foi alcançado em março de 1967, sendo a proteção tarifária anteriormente implantada na Lei de Tarifas consideravelmente reduzida. O objetivo mais explícito desta reorientação da política econômica externa, com viés menos protecionista do que o dado com a Lei de Tarifas de 1957, foi reverter o declínio das exportações ocorrido desde o pós-guerra, devolvendo a estas a importância relativa em nosso balanço de pagamentos, e trazendo maior conforto em nossas contas externas. Essa movimentação ao mesmo tempo também expunha nossa indústria substitutiva de importações à competição internacional, de modo a buscar melhorar sua eficiência e quiçá conquistar mercados no exterior, aumentando ainda mais nossas exportações em um segundo momento. A tônica liberalizante no comércio exterior segue nos anos seguintes, recrudescendo o protecionismo de forma efetiva apenas na década de 1970 com os choques do petróleo e a crise internacional.

O PAEG, segundo GIAMBIAGI & ALÉM (2011; P.85), possuía as seguintes características principais:

1. Uma política de redução do déficit fiscal.
2. Uma política tributária destinada a fortalecer a arrecadação e a combater a inflação, corrigindo as distorções de incidência e melhorando a orientação dos investimentos privados, bem como atenuando as desigualdades do sistema econômico.
3. Uma política bancária visando a fortalecer o sistema creditício, ajustando-o às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao investimento.
4. Uma política de investimentos públicos destinados a fortalecer a infraestrutura econômica e social do país.
5. Uma política cambial e de comércio exterior com o fim de diversificar as fontes de financiamento e incentivar as exportações.
6. Uma política de consolidação da dívida externa e de restauração do crédito do país no exterior, de modo que fossem aliviadas as pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos.
7. Uma política salarial compatível com a prioridade outorgada ao combate à inflação.

O sétimo e último ponto nos dá sinais de qual seria a parcela da sociedade sobre a qual deveria recair parte significativa do ônus decorrente das seis diretrizes anteriores. Dessas diretrizes podemos inferir e traçar um perfil ortodoxo, de viés econômico liberal, no qual já se vê a soberania se curvando a financeirização da economia, privilegiando decisões que se alinham aos interesses do capital financeiro nacional e internacional. Por outro lado com o sacrifício de interesses imediatos da classe trabalhadora, objetivando mediatamente o combate à inflação. Assim como ocorrido nas décadas de 1930 e 1940, a ausência de democracia novamente trouxe um período de profusão legislativa em assuntos sensíveis, nos anos 60 e 70 do século passado. Afinal, reformas nunca atingem homogeneamente os diferentes grupos da sociedade, o que fomenta o debate e a resistência pelos que sentem seus interesses preteridos pelo Estado, tornando os momentos ditatoriais propícios a mais rapidamente se impor uma série de soluções de ordem.

3.1 PERÍODO DE 1964 A 1973

A primeira metade do período de regime militar no Brasil produziu diversas reformas na estrutura da república, o que incluiu vasta alteração legislativa e até uma constituição outorgada em 1967. Não por acaso se percebe estreita relação entre as primeiras alterações legislativas e as amarras até então existentes em termos de finanças públicas, as quais tinham deixado a emissão monetária primária como única alternativa de financiamento estatal nas décadas anteriores. A primeira que merece destaque em nosso estudo é a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A seguir dividiremos em tópicos as reformas conduzidas neste período, sendo a Lei 4.320/64 afeta ao tópico “Orçamento”.

3.1.1 Orçamento, normas gerais de direito financeiro

A Lei 4.320/64, principal norma de finanças públicas, foi publicada em 1964 após anos de intenso debate, e em uma versão final bastante modificada em relação ao projeto original em 1950, sendo sancionada já sob regime militar.

Egresso da constituinte de 1946 e com seu mandato prorrogado até 1951, o Deputado Federal do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) pelo Estado de São Paulo, Berto Antonino Condé, foi o autor do Projeto de Lei nº 201, de 04/05/1950, o qual propunha instituir normas financeiras para união, estados e municípios, e originou, quatorze anos depois, a Lei nº4.320/64. No momento em que o PL 201/1950 foi proposto havia um movimento crescente por alterações na contabilidade pública, em 1949 foi realizado o III Conferência de Contabilidade Pública e Política Fazendária com a proposição de consolidação e padronização de processos e instrumentos. Em relação à contabilidade das empresas, a primeira Lei das Sociedades por Ações, Decreto-Lei 2.627/1940, havia sido aprovada há menos de uma década. (AFONSO, 2014; p. 1-4)

O projeto de autoria do deputado do PDT, - partido que junto com o Partido Social Democrático (PSD), do então Presidente Dutra, representavam uma visão do Estado mais alinhado ao pensamento getulista -, logo recebeu seis emendas do Deputado Aliomar Baleeiro, da União Democrática Nacional (UDN), de oposição e defensor de um Estado de inspiração liberal. Uma das seis emendas datadas de 08/05/1950, a de número 5, alterava os

artigos 8º e 10º do projeto de lei original. A alteração - proposta na Comissão de Finanças - do artigo 10º, sob a justificativa de que “A grande realidade é que o representante do povo procura assegurar os interesses locais das zonas que representa(...)”, incluía a localidade como item de especificação das despesas orçamentárias, transferindo poder de alocação de despesas orçamentárias para os legisladores individualmente, o que permitiria uma alocação casuística dos recursos em detrimento de um planejamento global. Foram dois anos de tramitação na Câmara dos Deputados, e doze no Senado Federal. Após cinco anos do projeto parado no Senado, em 1957, foi solicitada manifestação do Ministério da Fazenda, que sugeriu um substitutivo ao projeto, elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF). O texto do substitutivo do CTEF foi aprovado nas comissões, mas em plenário foi apresentado e aprovado novo substitutivo do Senador Jefferson de Aguiar do PSD. Após quatorze anos, e na sua quarta versão de texto do projeto de lei, segue para sanção do então Presidente João Goulart, que veta parcialmente o texto final aprovado pelo Congresso. A maioria dos vetos do Presidente João Goulart são derrubados, e em maio de 1964, já no regime militar, o texto definitivo da Lei nº 4.320/1964 finalmente é sancionado, agora pelo Presidente General Castello Branco. Esse momento dos vetos presidenciais, e posterior derrubada pelo congresso é bastante representativo da queda de braço que se travava entre Executivo e Legislativo às vésperas do Golpe Militar de 1964, em especial sobre o tema em questão que estava diretamente ligado ao poder de dispor os recursos orçamentários. Todavia, dentre os pontos vetados pelo presidente, tem importância ímpar o item VIII, que vetava apenas a expressão “ou não” o artigo 58 da lei, in verbis:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O veto da referida expressão foi fundamentado no fato de que o empenho gera obrigação de pagamento, e a obrigação de pagamento deve sempre depender de implemento ou condição, sob pena de “entre outras conseqüências, de induzir terceiros em outros erros, particularmente quanto à negociabilidade da “nota de empenho””.

O texto definitivo da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada como Lei Complementar pela Constituição Federal do Brasil de 1988, e ainda vigente, não contemplou o referido veto. De modo geral o texto ainda em vigor prima pelo formalismo, e sem dúvidas constitui-se em um marco divisor da execução orçamentária, mas descuida do aspecto axiológico e teleológico da norma dentro do sistema de direito em que está inserida. Este perfil, pretensamente buscando conferir um aspecto mais técnico a este instrumento de

funções políticas que é o orçamento, é característico do tipo de orçamento classificado como orçamento-programa, opção clara que se depreende em especial do artigo 2º da Lei 4.320/64, *in verbis*:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (grifos meus)

Os orçamentos-programa é um orçamento funcional, utilizado nos EUA desde 1951 onde é chamado de performance budget. O orçamento-programa se baseia nas funções, atividades e projeto, sendo que *“O importante, segundo essa concepção de orçamento, é o fim a ser alcançado e não a lista de funcionários ou as autorizações para compras.”* (BALEIRO, 1996; p.411)

O Direito financeiro, e dentro dele o orçamento, são meios, e não fins. Meios de perseguir o atendimento dos interesses legitimados na constituição, tendo por balizas os princípios e valores também por ela informados enquanto base da ordem social. Ao dar um tratamento linear às receitas entre si, e às despesas entre si, a nossa norma geral de direito financeiro assume postura não apenas imparcial mas neutra perante uma realidade sobre a qual ela seria um instrumento de atuação e modificação no contexto de um Estado Social. Revisitando trecho já citado anteriormente de VIDIGAL (1973;p. 120), as práticas orçamentárias surgem “como um sistema de mediação entre a estrutura e a conjuntura”. A execução de cada despesa orçamentária não é mero registro financeiro e ou contábil, mas a efetivação, ou não, dos interesses que foram legitimados por aquela sociedade, por meio do atendimento de necessidades coletivas. Se as despesas são realizadas para atender necessidades, e essas necessidades por certo são enquadráveis dentro de uma hierarquia de

prioridades que se alinhe aos objetivos globalmente perseguidos, o desrespeito a essa hierarquia de prioridades quando do trato homogêneo na execução das despesas, ou pior, quando a ordem na execução das despesas seja presidida por prioridades alheias às legitimadas, subverte o sistema de direito em seus aspectos axiológicos e teleológicos. Esta questão da execução orçamentária, e seu papel na atuação do Estado no domínio econômico, será retomada ao longo desta dissertação, constituindo-se em questão central ao tema da forma aqui abordada. As limitações acima apresentadas para a Lei nº 4.320/1964, não são atenuadas, senão multiplicadas, nos demais diplomas normativos que estruturam o quadro da legislação financeira no Brasil construído desde a década dos anos 1960.

Sob o ponto de vista formal a Lei nº 4.320/1964 traz explicitamente os princípios orçamentários clássicos da unidade, universalidade e anualidade em seu artigo 2º. Ao tratar das receitas, há de se destacar, apresenta confusão entre ingressos e receitas no caput de seu artigo 3º.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

O parágrafo único do artigo 3º ressalva algumas exceções, atenuando a confusão entre ingressos e receitas públicas ao excluir das receitas orçadas os ingressos derivados de operações de credito por antecipação da receita, bem como as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. Todavia, alienação de bens imóveis é considerada receita pública como qualquer outra, conforme se depreende do parágrafo 2º do artigo 7º.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

(...)

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

Na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 11, a classificação das receitas públicas recebe um critério econômico, o qual pode depender inclusive do tipo de despesa ao qual objetiva atender, criando um paralelo de Receitas correntes para atender a Despesas correntes, e Receitas de capital para atender a Despesas de capital. Esta relação faz todo sentido, sob o ponto de vista formal, em termos de equilíbrio das contas públicas, possibilitando uma melhor adequação entre as aplicações dos recursos públicos e respectivas fontes de financiamento. Assim, não apenas o interesse público legitimado presidirá a

criação da despesa, a qual conduzirá o tamanho de receita necessária, mas também haverá uma orientação quanto ao tipo de receita mais adequada. Interesse público legitimado como vetor da despesa e parametrizando quantitativamente e qualitativamente as receitas públicas, dentro de um Estado de Direito, formalmente tudo perfeito, todavia, abordaremos mais adiante como a realidade da execução orçamentária subverte essa ordem, em especial a partir da década de 1990, relegando tais disposições ao campo das idéias e do formalismo jurídico.

3.1.2 Fontes de financiamento do Estado

O diagnóstico de dificuldade de financiamento do Estado -, percebido no quadro retratado no capítulo anterior -, sendo a emissão monetária primária o expediente recorrente do qual se valia o Estado para fazer frente à execução de suas funções constitucionais, demandava uma resposta urgente, não seria possível atacar com seriedade a questão do processo inflacionário crescente e dos reiterados déficits orçamentários de outra forma. Todavia, a raiz do problema não estava em começar diretamente pelo aumento de receitas, ou redução de despesas. Aumentar alíquota ou a quantidade de impostos para aumentar a receita pública não deveria ser o primeiro passo, visto que a debilidade da arrecadação era consequência de questões estruturais que precisariam ser tratadas preliminarmente. De mesmo modo a solução também não estava em revogar a Lei da Usura que impedia a formação de um mercado consistente de títulos públicos que viabilizasse a importante ferramenta de financiamento dos Estados que é o crédito público. Destaca Simonsen em artigo inserido em obra de Gudín supracitada:

Até 1964, praticamente não havia mercado para a dívida pública federal. O Governo só conseguia colocar novos títulos sob a forma de empréstimos compulsórios, já que ninguém voluntariamente se dispunha a aplicar poupanças em apólices que raramente rendiam mais de 6 ou 8% ao ano em valor nominal. (GUDIN, 1965; p. 299)

O cerne jurídico da questão estava na adoção do nominalismo monetário acolhido por nosso código civil de 1916 sem que houvessem mecanismos que mitigassem as distorções que desse sistema podem decorrer. Assim como no Brasil, o nominalismo fora também acolhido em outras legislações de inspiração liberal, conforme destaca DE CHIARA (1986; p. 177) ao resgatar ensinamentos do jurista português João de Matos Antunes Varela na obra “Direito das Obrigações”:

A prevalência do nominalismo acolhido no Código de Napoleão e de forma geral nas legislações inspiradas nos princípios liberais imprimiu uma visão

estática a respeito das repercussões patrimoniais que decorrem da oscilação do poder de compra da moeda, silenciando, em princípio, os ordenamentos jurídicos sobre soluções para superar as dificuldades assim geradas

A adoção generalizada do nominalismo nas legislações liberais decorre de sua indispensabilidade em qualquer sistema de apuração quantitativa, sendo, portanto, indispensável em uma ordem jurídica de mercado ao estabelecer referenciais ao sistema monetário e ao sistema de pagamentos no mercado jurídico instrumentalizado por moeda. O nominalismo, se por um lado é indispensável e traz estabilidade ao sistema ao estabelecer a referência nominal pela qual as obrigações pecuniárias devem ser extintas com a entrega de moeda, por outro lado traz instabilidades quando o sistema de direito não reconhece e não oferece soluções às oscilações do poder de compra inerentes à moeda. Dessas instabilidades podem decorrer na sociedade situações de desequilíbrio entre as partes, ocasionando para um lado enriquecimento sem causa, e para o outro de empobrecimento sem causa, para os sujeitos de direito em obrigações pecuniárias. Um e outro efeito decorrerão a depender de se encontrarem os sujeitos no polo passivo ou ativo da obrigação, e a depender do sentido em que oscile o poder de compra da moeda. Em situações de inflação, na qual há perda do poder de compra da moeda, o sujeito de direito devedor de obrigações enunciadas por um valor nominal estático, se beneficiará de um enriquecimento sem causa. Doutra banda, em situações de deflação, esta mesma situação se inverteria em favor do enriquecimento sem causa do credor. Estando o Brasil à época em processo inflacionário crescente, o Estado tinha suas finanças fortemente abaladas pelo nominalismo ao figurar no polo passivo da situação obrigacional pecuniária, que é exatamente o quadro existente quando de sua posição ao ser o sujeito ativo da arrecadação das receitas derivadas de seu poder de império, os tributos.

Quarta função do instrumento monetário, retiramos das lições de DE CHIARA (2016) que o poder de compra da moeda é a relação que se estabelece entre o conjunto da renda auferida e o estoque de bens e serviços, o consumo e o investimento gerado. Isso que fundamentará a possibilidade e a quantidade de direitos a serem exercitados dentro do campo patrimonial. Da apreciação das relações quantitativas da moeda, o que resulta é que essa apreciação só se completa dentro do quadro formado pela disponibilidade de direitos que o conjunto dos sujeitos de direito têm, e essa disponibilidade é que condiciona a flutuação do nível de preços.

Ao longo do capítulo anterior foram relacionadas algumas soluções aplicadas para superação das distorções características de um sistema nominalista frente às oscilações do

poder de compra da moeda. O próprio Código Civil de 1916 trazia em seu texto original, no parágrafo primeiro de seu artigo 947, a possibilidade dos particulares estipularem pagamentos em outra moeda que não a nacional, ou mesmo em ouro ou outras mercadorias, permitindo eventual proteção frente à desvalorização da moeda nacional. Tal dispositivo foi suspenso, tornando nula qualquer disposição contratual em contrário, em 1933 pelo Decreto-Lei 23.501. A adoção do curso forçado, reconhecendo a função padrão de valor do mil-réis, e tendo por objetivo servir como medida de proteção das divisas, era incompatível com a vigência do parágrafo primeiro do artigo 947 do código civil de 1916. Tal suspensão foi mantida quando o Decreto-Lei 847/69 revogou o Decreto-Lei 23.501/33, sendo o referido parágrafo definitivamente revogado em 2001 pela Lei 10.192/01. À época da edição do Decreto-Lei 23.501/33 já estava em vigor a Lei da Usura (Decreto 22.626/33). Esses dois dispositivos normativos coexistiram por três décadas em um sistema legal que carecia de mecanismos que refletissem as oscilações do poder de compra da moeda, e consequentemente de preservação do valor real das obrigações, frente a taxas de inflação que passaram a ultrapassar a taxa máxima legal de juros de 12% ao ano determinada pela Lei da Usura. Era esta a inconsistência de nosso sistema jurídico, que o afastava da realidade manifestada no exercício cotidiano de direitos em nossa ordem social, e fragilizava sobremaneira as finanças públicas brasileiras, devendo ser urgentemente atacada.

Assim, ainda em 1964, foi editada a Lei 4.357, de 17 de julho de 1964. Naquele ano a inflação medida pelo Índice Geral de Preços ao Consumidor superou os 60% (IBGE, 1990; p. 186), enquanto os juros máximos permitidos seguiam sendo de 12% a.a.. Segundo o enunciado de sua ementa, a Lei 4.357/64 autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. A sintética ementa não nos dá a dimensão do marco que esta lei significou em termos do financiamento da dívida pública. A lei 4.357/64 criou o primeiro título da dívida pública com atualização monetária sobre o valor de emissão, permitindo ao Estado remunerar seus títulos com juros reais. Tal inovação, por um lado os torna [aos títulos] atrativos quando da disputa pela captação voluntária de recursos junto à sociedade, e por outro lado oferece ao Estado adequado instrumento – em alternativa e substituição à emissão monetária primária - para financiar as suas insuficiências de caixa. Fica acolhido em nosso direito positivo o instrumento da indexação.

Enquanto o nominalismo é elemento indispensável a qualquer sistema de apuração quantitativa, no qual se inclui o sistema monetário, a indexação é ferramenta que o complementa de modo a vencer, ou ao menos amenizar, as instabilidades monetárias que

naturalmente se originam da dinâmica das relações econômicas e sociais e se refletem no poder de compra. Ensina DE CHIARA (2016) que indexação é recurso a mecanismo juridicamente reconhecido como válido e eficiente para que se tenha a reenunciação da expressão nominal de uma certa quantia monetária, é a confirmação do nominalismo, pois é elemento endógeno a reenunciar nominalmente a expressão quantitativa de uma obrigação de pagamento, não se confundindo com revisão, que são fatores exógenos que nela influenciam e se estabelece um novo preço.

O instrumento monetário, em sua função liquidez, permeia toda ordem social liberal no momento do exercício de direitos. Consequentemente, em mesma dimensão, estará presente o nominalismo quando este traz a referência nominal das obrigações pecuniárias, e também estarão presentes (ainda que potencialmente) as distorções possíveis do nominalismo. O Estado, como componente da ordem social, não poderia estar imune a estas distorções quando da execução orçamentária no exercício das finanças públicas. Logo, ao acolher juridicamente a indexação, e permitir a reenunciação dos valores nominais, servindo esta de instrumento de complementação do nominalismo, a Lei 4.357/64 atacou de um só golpe o cerne da insuficiência de nosso direito positivo que se espalhava sobre toda a execução orçamentária, nas receitas, nas despesas, na dívida pública, assim como no impedimento da elaboração de uma política monetária. Foi a adequação do estático sistema normativo a uma manifestação dinâmica do fenômeno monetário, ainda que não atacando as raízes estruturais econômicas das distorções manifestadas. A ferramenta da indexação passou a se fazer presente também em outros dispositivos normativos, dentre os quais podemos destacar: Lei 4.380/64, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Letras Imobiliárias, e permitiu a correção monetária dos empréstimos habitacionais; Lei 4.728/65, que disciplina o mercado de capitais e cria vários tipos de títulos privados sob os quais incide correção monetária. A regulação das obrigações privadas, inserindo a indexação para assegurar remunerações reais do capital, permitiu o incremento das operações de crédito de médio e longo prazos, e no âmbito macroeconômico a elaboração de uma política creditícia.

O mecanismo de correção monetária vinha desempenhar, na verdade, papel de destaque na conciliação da política de crédito a longo prazo que atenderia os objetivos de desenvolvimento econômico, com a persistente perda do poder de compra da moeda, conseqüente à contínua inflação dos meios de pagamento. (DE CHIARA, 1986; p. 191)

Além da correção monetária, cuja metodologia e periodicidade dos atos administrativos que a regulariam já vinham expostos na lei, a Lei 4.357/64 trazia a

possibilidade de títulos públicos com prazos de 3 a 20 anos. Em relação às taxas ofertadas pelos recém-criados títulos públicos, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), inicialmente a lei estipulou taxa mínima de 6% a.a., calculados já sobre o valor nominal atualizado, ou seja, 6% a.a. de juros reais. Posteriormente, o decreto-lei 328/67, passou a estipular não juros mínimos, mas máximos, sendo estes de 10% a.a., ou seja, um subteto aos 12% a.a. da Lei da Usura. Tal subteto faz todo sentido tendo em vista que 12% a.a. era o teto geral para os particulares, logo, o Estado deveria ter um teto menor dadas suas peculiares características como credor. O Estado disputa o crédito sob condições ímpares, que se revestem em garantias adicionais para seus credores quando se compara com os demais agentes, pessoas naturais e jurídicas. O Estado não está sujeito à morte ou falência, não depende de empregabilidade ou conquista de mercados. O Estado tem sob o escopo da soberania os poderes emissor e de tributar, permitindo incrementar sua própria receita ou mesmo sua disponibilidade de meios de pagamento. Ademais, o volume de recursos demandados pelo Estado para fazer frente às suas funções não tem comparação com qualquer outro agente, possibilitando também ganhos de escala aos credores.

A Lei 4.357/64 traz também algumas primeiras inovações em termos de arrecadação tributária e da preparação para formação de um mercado de títulos públicos no Brasil, temas que passaram posteriormente por tratamento legislativo mais profundo, conforme será oportunamente abordado neste trabalho. Destas inovações cabe destacar:

- a) Confere poder liberatório às ORTNs para pagamento de qualquer tributo federal;
- b) Possibilita a utilização das ORTNs em caução fiscal ou contratual perante órgãos públicos. Esta previsão foi inserida ainda em 1964 pela Lei 4.506;
- c) Atualização monetária dos débitos fiscais, inclusive os que deveriam ter sido pagos antes da vigência da lei, e aqueles sob cobrança suspensa e que não possuam depósito em moeda da quantia questionada;
- d) Inclusão no tipo penal de apropriação indébita para o caso de não repasse ao fisco de valores retidos de terceiros pelos responsáveis tributários;
- e) Possibilidade de utilizar as agências bancárias de bancos oficiais para arrecadar tributos federais. Esta possibilidade foi posteriormente ampliada no art. 17 da Lei 4.503/64, a qual será comentada oportunamente adiante.

Estas alterações sinalizam uma movimentação no sentido de tratar com maior rigor e organização as finanças públicas. O Estado passa a oferecer mais opções de meios físicos

e de pagamento para que o contribuinte possa recolher os tributos devidos, ao mesmo tempo os valores devidos passam a ser atualizados monetariamente e o não recolhimento de imposto retido passa a ser criminalizado, demonstrando uma mudança de grau de importância das receitas derivadas como fonte de financiamento do Estado no cumprimento de suas funções constitucionais. Por outro lado, também se busca dar maior liquidez aos títulos públicos ampliando sua aceitação como instrumento de pagamento.

A correção monetária possibilitou a formação de um mercado de títulos públicos e uma gestão da dívida com prazos, taxas, e volumes mais adequados às necessidades da república. O primeiro passo na formação deste mercado novo no Brasil foi a colocação compulsória dos títulos, basicamente como meio de pagamento alternativo para os tributos federais. Em segundo momento foi criado um banco central que controlaria a dívida pública, assumindo uma responsabilidade que era da caixa de amortização, e uma estrutura de sistema financeiro nacional que facilitasse a colocação dos títulos público. No terceiro momento houve resgate de toda dívida mobiliária anterior à ORTN por meio do disposto no Decreto-Lei 263, de 21/02/1967. Esta formação de uma estrutura favorável aumentou a liquidez e atratividade dos títulos públicos, os quais passaram a ser demandados voluntariamente, se transformando em importante fonte de financiamento da república. (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011; p.86)

Sobre o impacto geral da correção monetária nas finanças públicas nos anos 60 do século passado GIAMBIAGI & ALÉM destacam:

Assim, a introdução da correção monetária e o reordenamento financeiro do governo nos anos 1960 viabilizaram um novo processo de formação de dívida pública no Brasil. Isto foi favorável ao saneamento das finanças públicas e ao controle da liquidez, facilitando o combate à inflação, sem prejuízo da execução de projetos prioritários, voltados para o crescimento econômico acelerado do final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Entretanto, também era criado o caminho para o crescimento da dívida pública e para a generalização do processo de indexação. (2011; p. 86)

Das afirmações acima se constata a importância do crédito público, e da natureza estrutural da dívida pública no Estado Contemporâneo, não importando o país que se analise.

A possibilidade de remuneração real aos títulos públicos, dando-lhe atratividade frente aos credores, elevou a dívida pública a outro patamar de importância em termos econômicos e financeiros e, conseqüentemente, também em termos políticos. A Constituição de 1967, em seu artigo 69 dispunha:

Art. 69. As operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, não atendidas pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar.

Esse dispositivo buscava levar à apreciação do parlamento eventuais situações, concernentes à dívida pública, que escapassem à apreciação já previamente feita por meio da lei do orçamento. Como bem ensina Aliomar Baleeiro:

Quanto mais um regime se afasta do ideal do Estado de Direito, tanto menos o Parlamento decide do conteúdo do orçamento público, da tributação e das despesas. (BALEEIRO, 1996; p.394)

Assim, mesmo em regime ditatorial, a constituição buscou respeitar este princípio democrático da apreciação do orçamento pelo parlamento, assim como o artigo 13 da também constituição outorgada de 1937 igualmente respeitava. Porém, tal disposição tornou-se sem eficácia pela não edição da lei complementar constitucionalmente prevista, prenunciando o endurecimento que o regime receberia e relegando a suposta intenção democrática à letra morta do texto constitucional. O executivo legislava sobre dívida pública por meio de decretos-lei. Os principais passos que anunciaram os tempos sombrios que se iniciavam são conhecidos: Ato Institucional número 5 (AI-5), com suspensão de direitos e garantias constitucionais, e poder presidencial para fechar o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas; Emenda constitucional número 1, também conhecida como Constituição de 1969. Em 1971 a Lei Complementar nº12 veio regulamentar o artigo 69 da Constituição de 1967 no sentido de convalidar a afronta democrática que ocorria já há anos. A Lei Complementar nº12 retirava do Congresso Nacional o poder de fato de legislar em matéria financeira, transferindo esse poder ao executivo. Dentro do executivo este poder ficou basicamente restrito ao Conselho Monetário Nacional (CMN), criado em 1964 com a Lei 4.595/64. A Lei Complementar nº12 também permitia a criação do mercado aberto (open market), instrumento de política monetária e mais um dos mecanismos de controle quantitativo do crédito, ao qual dedicaremos o item 3.1.4 adiante no texto.

Conforme já adiantado neste capítulo, a estruturação de um sistema financeiro nacional que contemplasse um banco central de reserva foi outra etapa importante das reformas implementadas logo de início da ditadura militar na década de 1960. A norma que positivou a chamada Reforma Bancária foi a Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964. As reformas anteriores organizavam as finanças públicas na execução orçamentária e na gestão da dívida pública, a Reforma bancária da Lei 4.595/64 buscou estruturar um Sistema Financeiro Nacional (SFN) que permitisse uma complementariedade das finanças privadas

às finanças públicas, orientando moeda, crédito e câmbio de forma coordenada no interesse nacional. Enfim, uma nova estrutura para um melhor funcionamento desses vetores econômicos. A estrutura até então vigente, com SUMOC e Banco do Brasil como atores principais, e na qual ambos executavam políticas extremamente dependentes do Poder Executivo, foi substituída por dois órgãos que deveriam ter atuação complementar: Conselho Monetário Nacional (CMN) e Banco Central da República do Brasil (cujo nome original foi alterado para Banco Central do Brasil pelo Decreto-Lei 278, de 28 de fevereiro de 1967).

CMN e Banco Central do Brasil (BACEN) foram criados com competências complementares. De modo geral o CMN emite normas reguladoras e o BACEN executa tais normas, todavia, ambos possuem Poder Regulamentar. A criação do BACEN visava assumir e centralizar as funções de banco emissor, banco dos bancos e banqueiro do governo em uma autarquia, superando o modelo anterior no qual o Banco do Brasil, sociedade de economia mista e, portanto, pessoa jurídica de direito privado, assumia funções estatais ao mesmo tempo em que também era banco comercial. A estrutura anterior já havia se mostrado como inadequada, revelando-se como propulsora de inflação de crédito, conforme já citado na página 50 desta dissertação.

O modelo de SFN estruturado na Lei 4.595/64 trazia, além do CMN e do BACEN, o Banco do Brasil, o BNDE, e as demais instituições financeiras públicas e privadas. A SUMOC foi extinta, e ao CMN foram incumbidos amplos objetivos, dentre os quais coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa. Para lidar de forma mais democrática com essa variedade de temas de interesse nacional em um órgão do poder executivo, apesar do regime ditatorial, o CMN foi concebido um órgão colegiado composto por 9 membros, e tendo junto a si outros 48 membros de comissões consultivas representantes de variados setores que foram agrupados em: Bancário, mercado de capitais, crédito rural, e crédito industrial. Dentre os 9 membros do colegiado, 6 seriam indicados pelo presidente da república, e essa indicação deveria buscar respeitar a diversidade das regiões geoeconômicas do Brasil. Ao BACEN, ainda no esforço de conter o processo inflacionário via controle da emissão monetária, foi dada a incumbência adicional de elaborar um orçamento monetário, o qual serviria como forma de controle a emissão monetária no contexto da política monetária restritiva que se buscava implementar.

A idéia da criação de um Banco Central do Brasil, embora concretizada apenas em 1964, não era recente. Conforme destacado na página 25, recomendações externas para que

se criasse um Banco Central no Brasil já podem ser encontradas desde a década de 1930, contudo a recomendação à época era de um banco central privado. Inicialmente os bancos centrais eram privados e tinham como principal incumbência trazer organização e segurança à atividade de emissão monetária, que era então atividade eminentemente privada. Em momento posterior os bancos centrais passaram a se ocupar de funções monetárias, zelando pela estabilidade do valor da moeda no mercado doméstico e no mercado internacional frente às outras moedas. O terceiro momento da história dos bancos centrais já diz com sua importância como órgão de Estado com funções monetárias e creditícias, além da própria emissão monetária. Foi este o modelo de banco central adotado na América Latina, e criado no Brasil pela Lei da Reforma Bancária de 1964, agindo como emissor de moeda, agindo como banco dos bancos, e como banqueiro do governo. A emissão monetária no Brasil, que até 1964 meramente acompanhava a execução financeira e orçamentária, emitindo o Tesouro moeda para suprir a Caixa de Mobilização Bancária e a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, que por sua vez emprestavam a juros reais baixos por conta da limitação imposta pela Lei da Usura e inexistência de correção monetária. Tal situação gerava especulação monetária danosa ao conjunto da sociedade. (DE CHIARA, 1979a; p. 289-294)

Em março de 1965 foi aberta a conta movimento do BACEN para registro de débitos e créditos entre Banco do Brasil e BACEN, dada a insuficiência de infraestrutura deste quando de sua criação. Esta conta foi criada para ter existência transitória, e deveria ser liquidada semanalmente com juros de 1% sobre o saldo devedor. Ocorre que o que era para ser transitório tornou-se permanente, existindo por 20 anos, e as liquidações semanais tiveram sua exigência abandonada. Na prática o Banco do Brasil continuou sendo uma autoridade monetária, a segunda agora com a existência do BACEN, e a conta movimento tornou-se espécie de redesconto automático dos financiamentos do Banco do Brasil, distorcendo os objetivos iniciais da Reforma Bancária, e diminuindo a eficácia dos instrumentos de controle da política monetária. A peça do orçamento monetário elaborada pelo BACEN não conseguia detectar e combater as distorções provocadas pela utilização inadequada da conta-movimento, e o BACEN só chegou a ser efetivamente a única autoridade monetária do país na década de 1980. (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011; p.87-90)

Sobre a dinâmica de utilização da conta-movimento até 1985 afirmam GIAMBIAGI & ALÉM (2011; p. 90) que:

Durante o período 1965-1985, praticamente todo o relacionamento financeiro do BC e do BB foi feito através desta conta [a conta movimento], sendo que na realidade o BB podia decidir o que debitar na conta-movimento, tendo em vista que nunca houve qualquer norma que limitasse seu uso. (...) Ela transformou-se em um poderoso instrumento para injetar ou contrair a liquidez de moeda no sistema financeiro nacional, através do controle das operações ativas do BB. A conta-movimento passou a financiar, com emissão de moeda ou com o acionamento da dívida pública, despesas como a compra do trigo e os estoques reguladores, o que contrariava a Constituição Federal, segundo a qual o orçamento anual aprovado pelo Congresso deveria compreender obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta do setor público.

A despeito dessa disfunção da conta-movimento, o papel do Banco do Brasil e das instituições financeiras públicas vinha claramente definido na Lei 4.595/64. Estas deviam ser instrumento de execução da política creditícia e financeira do governo federal, sendo que ao Banco do Brasil ficou reservado ser o principal executor da política de crédito agrícola, e à Caixa Econômica Federal ser o principal executor de política de crédito habitacional. Ao BNDE cabia ser o principal executor da política de investimentos do governo federal, função que estava bastante comprometida antes da possibilidade de indexação trazida pela Lei 4.357/64, haja vista a característica de créditos para investimentos ser de mais longo prazo.

Em relação às instituições privadas não havia, e nem precisaria necessariamente haver, uma expressa determinação de suas funções dentro da economia. As disposições quanto às competências e funções do CMN e do BACEN traçavam o perfil potencial da capacidade normativa de conjuntura que ficaria concentrada nesses órgãos sob os quais estavam sujeitos a regulamentação as instituições financeiras. Tamanho cuidado regulatório encontra respaldo na importância do mercado financeiro na economia enquanto matriz das disponibilidades monetárias na sociedade. Um mercado financeiro inserido em um sistema financeiro cuja estrutura e funcionamento estão alinhados aos interesses nacionais faz toda diferença para que a sociedade cresça e se desenvolva economicamente. Sobre esta importância do mercado financeiro, e da disciplina jurídica das instituições financeiras na economia, DE CHIARA (1979a; p. 289) alerta:

Inserido no âmbito do Direito Econômico é, sem dúvida a disciplina jurídica das instituições financeiras tema dos mais importantes e abrangentes para uma clara compreensão da dinâmica dos mercados juridicamente organizados, já que desempenha, o mercado financeiro, papel decisivo para a segurança de um aproveitamento e gestão ótimas dos recursos disponíveis, sob o ângulo de moeda e crédito, no sentido de orientar todo funcionamento do próprio sistema econômico de forma geral.

Buscando esse “aproveitamento e gestão ótimas dos recursos disponíveis”, referidos por DE CHIARA, em complemento à reforma do mercado financeiro foi feita a reforma do mercado de capitais, por meio da Lei.4.728/65. O mercado de capitais ficou inicialmente sob regulação também do CMN e do BACEN, até a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em 1976 (Lei 6.385). Em 1966 foi criado o sistema nacional de seguros privados, por meio do Decreto-Lei 73, de 21 de novembro de 1966.

Esta sequência de disposições legais de grande amplitude, e cuja celeridade só foi possível por conta do regime não democrático vivido à época, foi criando um arcabouço jurídico com pretensões de dar ordenação e unidade ao conjunto de normas que regeriam as finanças públicas e as finanças privadas. Esta forma de estruturar agentes públicos e privados permitia ao Estado – sobretudo ao Poder Executivo Federal – uma mais abrangente atuação sobre os recursos disponíveis na sociedade, de modo a ter maior poder de coordenação e indução sobre a moeda, o crédito, e o câmbio, e consequentemente, sobre os rumos da economia nacional. Foi um movimento normativo intenso, por meio principalmente de decretos-lei, que reordenavam a estrutura da moeda, crédito e câmbio praticamente sem alterar as bases colocadas na década de 1930 por outros decretos-lei já mencionados neste trabalho, notadamente o Decreto-Lei 22.626/33, Decreto-Lei 23.258/33, e Decreto-Lei 23.501/33. Esta reordenação da estrutura apresentava como funcionalidade um maior poder de atuação do Estado, porém, também é percebida uma diferenciação gradual do sistema financeiro frente aos demais setores da economia. Se por um lado a Lei 4.357/64 viabilizou o crédito público, ao permitir o oferecimento de juros reais aos credores do Estado, e possibilitando a este fontes mais adequadas de financiamento. Por outro lado, a atualização monetária somada de juros reais de até 12% ao ano parece que não satisfaziam aos interesses do sistema financeiro privado, tendo dispositivo da Lei 4.595/64 o retirado do teto estabelecido pela Lei da Usura, em diferenciação ao restante da sociedade. A partir da Lei 4.595/64 a regulamentação dos juros cobrados pelos bancos e demais agentes do sistema financeiro seria feita pelo recém-criado CMN. A critério do CMN, em nome do Poder Executivo, com respaldo na Lei Complementar nº12/71, também passaram a ser realizadas operações de crédito público sem que estas transitassem pelo Orçamento Geral da União (OGU). Isto fazia com que a peça orçamentária retratasse cada vez com menos fidelidade as despesas executadas pela União. Nas palavras de GIAMBIAGI & ALÉM (2011; p. 91) a Lei Complementar nº12:

Essa lei concedeu autoridade e flexibilidade absolutas às autoridades monetárias na administração da dívida mobiliária interna, com a eliminação dos limites anteriormente existentes de expansão da dívida. Ela permitiu ao BC emitir títulos públicos por conta do Tesouro Nacional e contabilizar os correspondentes encargos no próprio giro da dívida pública, sem que estes tivessem que transitar pelo OGU. (...) Assim, o BC passava a realizar emissão primária de títulos não só para atender ao giro da dívida ou para fins de política monetária – na neutralização dos efeitos expansionistas das operações cambiais, por exemplo -, mas também para arcar com os repasses de recursos para os programas de fomento e para as demais operações conduzidas pelas autoridades monetárias por conta e ordem do Tesouro Nacional.

A flexibilidade dada pela Lei Complementar nº12/71 à emissão de títulos públicos pelo Bacen, somada à utilização da conta movimento do Banco do Brasil, tornavam o orçamento geral da união e o orçamento monetário peças meramente formais que impunham limites fictícios e não se prestavam a refletir o verdadeiro déficit público existente. A expansão monetária provocada por gastos extraorçamentários, efetivados via conta movimento no Banco do Brasil, podia ser esterilizada pela emissão primária de títulos pelo Bacen. A emissão primária de títulos pelo Bacen se prestava tanto à política monetária quanto à cobertura da execução de despesas, inclusive despesas financeiras de encargos e rolagem de dívida pública mobiliária ou contratual. O deslocamento do centro de poder sobre as finanças públicas inverteu o sentido do assédio do poder executivo sobre o legislativo, para o poder legislativo sobre o executivo para aprovação e liberação de verbas extraorçamentárias.

Além das reformas da execução orçamentária, da atualização monetária, da política creditícia (por meio dos sistemas nacionais criados para o mercado financeiro, de capitais, e seguros), merecem especial destaque para o tema desta dissertação, – dentre a várias reformas promovidas nos primeiros cinco anos de regime militar -, a reforma administrativa, reforma no ministério da fazenda e na arrecadação federal, e a constituição outorgada em 1967, as quais trataremos de imediato.

Assim como várias das reformas implementadas após 1964, a reforma do ministério da fazenda e da arrecadação tributária federal também teve início ainda sob governo de João Goulart, em 1963. A premente necessidade de se aumentar as receitas derivadas, como uma das formas de combate ao déficit fiscal que se apresentava recorrentemente nos últimos anos, fez com que em 1963 fosse confiada à Fundação Getúlio Vargas (FGV) a tarefa de realizar um amplo trabalho de reforma do sistema tributário brasileiro. A confiança de tal tarefa a entidade fora dos círculos oficiais vem no diapasão de conferir tratamento mais técnico às

questões de finanças públicas, tal movimento de conferir tecnicidade a temas até então tratados de maneira mais política também é manifestado com a adoção do orçamento programa pela Lei 4.320/64. Desta forma, foi celebrado o maior contrato de assistência técnica do país até então e montada uma Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Esta comissão, cujos trabalhos duraram mais de três anos, e que contou inclusive com a assistência técnica do governo dos EUA por meio da USAID (*United States Agency for International Development*) do Brasil, teve seu relatório final produzido apenas em 1967, e tinha no escopo de sua audaciosa missão uma variedade de tópicos como:

- a integração do sistema tributário nacional;
- a reforma do sistema tributário federal;
- a substituição da velha estrutura fazendária por outra moderna e flexível;
- o emprego, em larga escala, do processamento eletrônico dos dados fiscais;
- a descentralização dos pagamentos através da rede bancária;
- a arrecadação dos impostos federais pelo mesmo mecanismo;
- a criação do cadastro de contribuintes e dezenas de outras realizações de menor vulto que, em conjunto, perfazem a Reforma do Ministério da Fazenda.

Embora o relatório final tenha sido produzido apenas em 1967, as alterações legislativas necessárias foram sendo implementadas à medida que se concluíam avanços parciais no trabalho, e que havia momento político propício para colocação da matéria. Por conta da conjuntura política, mesmo estando em uma ditadura, eventualmente a legislação editada não contemplava todos os desígnios idealizados no ambiente técnico e acadêmico da comissão instituída na FGV. Entre 1941 e 1963 houve dezessete tentativas de reforma do Ministério da Fazenda, demonstrando a dificuldade que existe para se implementar uma reforma neste grau de amplitude e complexidade, mesmo em períodos ditatoriais. Algumas dessas tentativas de reforma eram específicas do Ministério da Fazenda, e outras se apresentaram no contexto amplo de uma reforma administrativa. Mesmo nesta época em que a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, criada na FGV, desenvolvia seus estudos, havia também a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA),

criada no Decreto n.º54.401, e cuja uma das incumbências era examinar projetos já elaborados anteriormente, como durante o governo Vargas da década de 1950 e o anteprojeto da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), criada por Juscelino Kubitschek. Essas tentativas anteriores de reforma, ainda que não tivessem sido implementadas, foram importante fonte de informação para a COMESTRA e mesmo para a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, as quais contavam inclusive com membros que participaram das tentativas anteriores de reforma. O fato das tentativas de reforma anteriores terem servido como importante fonte de informação, e de o governo ditatorial militar instalado em 1964 também estar imbuído de forte espírito reformista, a exemplo dos governos da década imediatamente anterior, não significa que o tipo da reforma pretendida em todos esses governos era o mesmo. A ocorrência de um golpe militar, um ano após o presidente João Goulart ter criado um Ministério Extraordinário para Reforma Administrativa, é um sinal de que a força política dos interesses dos que tomaram o poder e vieram a dar o tom das reformas efetivamente implementadas que moldaram o Estado Brasileiro foi mais forte do que a força política dos interesses dos que foram apeados do poder. As linhas gerais da reforma idealizada por João Goulart podem ser percebidas nos artigos primeiro e segundo do Decreto 51.705, de 14 de fevereiro de 1963:

Art. 1.º

A reforma dos serviços públicos federais, centralizados e descentralizados, terá por fim último criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, coordenação e controle de que carece o Poder Executivo para acelerar, harmoniosamente, em benefício do povo brasileiro, a consecução dos fins sociais do Estado, de progresso social, desenvolvimento econômico e bem-estar geral, definidos na Constituição e nas Leis.

Art. 2.º

A urgência da Reforma Administrativa decorre, sobretudo, do imperativo de modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União, com o propósito expresso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional.

Há uma clara colocação do objetivo de desenvolvimento econômico como norteador da reforma do Estado. Tal objetivo não deixou de ser defendido no governo militar, todavia, com caminhos, nuances e intensidades próprios do grupo no poder. Sob este ideário mediato do desenvolvimento econômico também foram conduzidos os estudos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Esta necessidade de reforma no Ministério da Fazenda, de modo a que as receitas derivadas fossem alçadas à sua real importância na dotação do

Estado de recursos necessários ao desempenho de suas funções constitucionais, aliada à uma imperiosa reforma administrativa, são questões que se mostravam muito claras também na proposta de reforma idealizada anteriormente ao governo militar, como bem assinalava a Introdução do Plano de Execução da Reforma de 1963, do qual destacamos os trechos abaixo:

Se dispusessemos de um sistema tributário moderno, a cargo de um aparelho fiscal eficiente, que tornasse impossível, ou pelo menos inequivocamente perigosa, a prática da sonegação de impostos, do contrabando e do descaminho, o ritmo de emissão de papel-moeda teria sido consideravelmente menor, e as condições financeiras do País talvez tranquilas, quem sabe, até risonhas. (...) Mas, a reforma tributária pressupõe um complexo de práticas administrativas. As melhores leis tributárias elaboradas pelos melhores economistas e legisladores produzirão resultados medíocres, se não forem canalizadas para a prática, se não forem competentemente administradas. (...) O bom êxito da Reforma Tributária depende, assim, diretamente, do realismo e simultaneidade da Reforma Administrativa.

Em sua nova organização, o Ministério da Fazenda deverá ser o grande instrumento do Governo para combater a perpetuação dos déficits orçamentários. Cada cidadão deve contribuir proporcionalmente à respectiva renda para o custeio dos serviços públicos. À União cabe arrecadar até o último centil, de todos os contribuintes, sem qualquer distinção, os impostos e taxas. É na exação rigorosa das leis tributárias, na capacidade do Fisco Federal para se impor ao respeito e ao temor dos contribuintes, que se encontra uma das chaves do controle da inflação monetária.

A premência das despesas crescentes, seja pelo crescimento demográfico, seja pelos novos problemas pela industrialização e desenvolvimento econômico ocorrido na década anterior, trouxeram a inevitável necessidade de discussão da arrecadação tributária, tornando urgente a reforma tributária. Reforma esta que teve como principais marcos a Emenda Constitucional nº18 à Constituição de 1946, realizada em 1965; a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecido como Código Tributário Nacional; e culmina com um capítulo na nova Constituição de 1967.

Reformar um sistema tributário implica, na sua essência, tomar decisões políticas sobre quais segmentos sociais serão mais ou menos chamados a contribuir para os cofres públicos para que o Estado cumpra suas funções. O caminho aparentemente escolhido pelo governo João Goulart, de tradicional aliança com as forças trabalhistas, desagradava a parcela da sociedade detentora de capital. Os interesses defendidos pelo governo militar que sucedeu a João Goulart irão permear o perfil da reforma que foi feita, privilegiando lucros em detrimento dos salários.

Neste sentido é possível perceber dispositivos já na Lei 4.506, de 30 de novembro de 1964, antes da edição do Código Tributário Nacional (1966), ou mesmo da Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, que reforma o sistema tributário. A Lei 4.506/64 dispõe sobre o imposto sobre a renda e proventos. Em seu artigo 10 ela amplia a incidência do imposto de renda retido na fonte sobre o trabalho assalariado. Criado há uma década, o imposto de renda retido na fonte incidia sobre remunerações até dez mil cruzeiros mensais. Este tipo de cobrança certamente auxilia a administração tributária na tarefa de cobrança, ao repassar a atividade para os empregadores, concentrando o espectro de fiscalização, e ao mesmo tempo cria um fluxo de receitas com periodicidade mensal, o que auxilia no equilíbrio do fluxo de caixa do Tesouro, em especial quanto às despesas correntes mensais. Por outro lado, esta antecipação de disponibilidade de renda que passa às mãos do Estado é retirada da massa trabalhadora. Em contrapartida, no momento de tributar o capital, a mesma lei traz em seu artigo 47 a possibilidade de dedução não apenas dos custos incorridos pelas empresas, mas também das despesas necessárias à manutenção das atividades da empresa, e até mesmo algumas despesas extraordinárias decorrentes de casos fortuitos ou força maior. Ou seja, despesas e riscos inerentes à atividade empresarial são acolhidos como dedutíveis da base tributável, proporcionando como que um subsídio indireto da sociedade à parcela empresária, ou uma socialização dos riscos e despesas com apropriação privada dos lucros pelos donos do capital.

Em relação à distribuição da arrecadação entre os entes federados, o modelo adotado pela reforma do sistema tributário foi o de centralizar ainda mais os recursos na União, em detrimento de estados federados, distrito federal, e municípios. No início da década de 1960 a soma da arrecadação tributária dos estados já superava a arrecadação da União, que por sua vez contava com o financiamento adicional da emissão primária de moeda e da própria inflação. A previsível queda dessas fontes alternativas de financiamento, elevando a importância da arrecadação tributária, tirariam a hegemonia financeira da União não fosse feita uma reforma tributária que centralizasse a maioria dos recursos arrecadados nos cofres da União, de modo a alinhar o poder financeiro ao poder político ditatorial da época. O regime ditatorial torna compreensível essa escolha política, ainda que em dissonância com a estrutura federativa do país. O que não é justificável é que essa mesma estrutura permaneça até os presentes dias, tendo sido ratificada pela chamada Constituição Cidadã, de 1988. O sistema tributário criado pela Emenda Constitucional nº18 acertou em criar um sistema tributário integrado à dinâmica econômica nacional, superando o modelo anterior que vigeu

entre 1834 e 1966, e no qual havia sistemas autônomos e até rivais entre as três esferas federativas. Por outro lado, no formato vigente anteriormente, a estrutura federativa e a autonomia dos entes federados era mais respeitada, sendo que a própria estruturação da discriminação constitucional de rendas era feita por ente federativo, ao passo que pós reforma ela passou a se dar em agrupamentos por categoria de impostos¹⁹, cuja receita da maioria deles era compartilhada em diferentes proporções entre os entes federativos, da esfera nacional para as esferas subnacionais. Os impostos deixam de ter, em sua maioria, uma vinculação privativa, passando a ter uma vinculação nacional ou subnacional. Por sua vez, a forma de transferência dos recursos para os estados, distrito federal, e municípios, com a criação dos fundos de participação, passou a se dar de forma muito mais célere após a reforma realizada pelo regime militar. O repasse passou a se dar mês a mês, em substituição ao modelo anterior que podia levar a atrasos de mais de dois anos no repasse²⁰, período em que não apenas o município não podia fazer planejamentos com esses recursos, como os valores a repassar tinham seu poder de compra corroídos pela inflação. Outro ponto de grande destaque na reforma, e que pode ser considerado inovador na gestão das finanças públicas, foi o início da arrecadação dos impostos pela rede bancária.

O início da arrecadação dos impostos pela rede bancária também teve sua concepção e planejamento da execução na Comissão da Reforma, tendo sua implantação se dado de modo gradativo. A implantação começou em janeiro de 1966 pelo antigo estado da Guanabara e adjacências e também pelo estado de São Paulo.

Dentre os motivos determinantes que fundamentaram a utilização da rede bancária para arrecadação de impostos federais, a publicação número 33 da Comissão da Reforma destacou os dois abaixo:

- a) o serviço postal no Brasil, a cargo do Departamento dos Correios e Telégrafos, é sabidamente mal equipado, o que contraindica, nas condições

¹⁹ Na EC nº18 os impostos foram agrupados pelos seguintes fatores econômicos: Comércio exterior; Patrimônio e Renda; Produção e circulação de mercadorias; e operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país. Este último grupamento compreende os impostos especiais, e dentre eles também os extraordinários, como o de guerra. A distribuição vertical dos impostos especiais entre os entes seria regulada por resolução do Senado até o advento da Constituição de 1967, a qual não inovou muito - em termos gerais - em relação a EC nº18, mas que fixou em texto constitucional as proporções da distribuição desses impostos especiais.

²⁰ Os sucessivos déficits orçamentários implicavam em uma constante insuficiência de caixa, mormente suprida até o início da década de 1960 com emissão monetária primária, alimentando a pressão inflacionária crescente que se verificava. Essa insuficiência de caixa provocava atraso nos repasses aos municípios, fazendo com que a União indiretamente se financiasse com os municípios, agravando ainda mais a situação financeira destes.

atuais, a utilização de suas agências como postos da rede oficial arrecadadora de rendas, hipótese tantas vezes aventada;

b) a experiência do Ministério da Fazenda com a sua rede de agências coletoras de rendas, composta principalmente de exatorias, está longe de ser animadora. O custo operacional é flagrantemente antieconômico. A simples manutenção das instalações das exatorias em situação condigna tomou-se praticamente proibitiva. Das 2.075 exatorias integrantes da rede coletora federal, 575 nunca chegaram a ser instaladas. Das 1.500 exatorias instaladas, apenas insignificante minoria, talvez menos de 5%, conta com base física e equipamento adequados. Ainda que se instalassem todas as exatorias criadas, a rede arrecadadora abrangeria apenas 2.075 Municípios, dos 3.924 existentes no país.

Fazer as reformas necessárias a que a rede de exatorias tivesse infraestrutura suficiente a efetuar sozinha toda a arrecadação de impostos federais demandaria não apenas vultosos recursos, mas a necessidade de um alargado cronograma para que os investimentos pudessem ser feitos e se implementasse efetivamente a arrecadação. A solução via rede bancária privada e oficial desincumbiu o estado desse investimento e por outro lado fez uma integração entre o sistema financeiro nacional e as finanças públicas. Nessa integração os bancos passam a desempenhar uma função pública, que é a arrecadação, por delegação, praticando atividade de interesse geral e extrapolando o tradicional interesse individualista das casas bancárias. Ademais, os recursos que anteriormente iriam diretamente para o caixa do Estado, agora permanecem pelo período conveniado (float) no caixa dos bancos, provocando incremento no crédito financeiro da economia devido ao efeito multiplicador. No campo administrativo a rede bancária também trouxe agilidade ao pagamento dos servidores públicos, antes feito em repartições do Ministério da Fazenda.

A alteração da legislação penal complementou as alterações que precederam ao Código Tributário Nacional (CTN), e que visavam organizar o sistema tributário e aumentar a arrecadação, não apenas via aumento de alíquota, mas também por meio de combate à sonegação e a uma cultura que não via no pagamento dos impostos um valor a ser incorporado pela população, nem percebia risco significativo no seu descumprimento. Assim, a Lei 4.729, de 14 de julho de 1965, define o crime de sonegação fiscal e sanciona pena de detenção de seis meses a dois anos, além de multa de duas a cinco vezes o valor do tributo. Todavia, talvez por poder atingir parcela da sociedade que raramente era atingida pela legislação penal, desde sua versão original a Lei 4.729/65 mostra um rigor claudicante. A sanção de seis meses a dois anos desaparece e é substituída por multa de dez vezes o valor do tributo no caso do criminoso ser primário. Nos anos seguintes sucederam-se alterações legislativas que atenuavam o rigor da lei e reservavam ao direito penal mera função

arrecadatória, demonstrando a menor importância com que não apenas a população, mas também o próprio Estado, tratava a questão do devido pagamento de tributos. O prevalecimento da corrente patrimonialista sobre a corrente funcionalista. A corrente patrimonialista entende que o bem jurídico tutelado no crime de sonegação de tributos é o interesse do estado em arrecadas receitas, enquanto a corrente funcionalista entende que o bem jurídico tutelado no crime de sonegação de tributos diz com as funções que as receitas derivadas devem cumprir em termos da consecução dos objetivos constitucionais na sociedade. Nesta linha patrimonialista podemos elencar as seguintes duas alterações ao texto original da Lei 4.729/65 que foram feitas em menos de três anos:

- Decreto-Lei nº 94, de 30 de dezembro de 1966

Art 7º Extingue-se a punibilidade dos crimes previstos na Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, em relação à declaração de bens e de rendimentos provenientes do exterior se fôr feita a declaração a que se refere êste Decreto-lei até 30 de abril de 1967.(grifo meu)

Art 8º Além do caso de que trata o artigo 2º da Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, também se extinguirá a punibilidade dos crimes nela previstos, se, mesmo iniciada a ação fiscal, o agente promover, até 31 de janeiro de 1967, o recolhimento dos tributos e multas ou, não estando ainda julgado o respectivo processo, depositar na repartição competente, em dinheiro ou em Obrigações do Tesouro, a importância nêle considerada devida.(grifo meu)

Altera o artigo 2º da Lei 4.729/65, permitindo aos possuidores de bens e rendimentos provenientes do exterior se eximirem da pena de detenção, e mesmo da multa, com a mera declaração dos bens e rendimentos até então ocultados. Tal permissão legal demonstra que o tratamento - penal e tributário – diferenciado, dado à ínfima parcela da população que tem condições de possuir bens no exterior, não se iniciou com a recente Lei da Repatriação (Lei 13.254/2016), a qual será abordada em momento oportuno adiante nesta dissertação. No artigo 8º é estipulado prazo, o qual aproveita a todos quantos queiram, para que aquele que sonegou o tributo e foi descoberto possa regularizá-lo sem o dissabor de uma persecução penal.

- Lei 5.498, de 9 de setembro de 1968

Art 1º Extingue-se a punibilidade dos crimes previstos na Lei número 4.729, de 14 de julho de 1965, para os contribuintes do impôsto de renda que, dentro de 30 (trinta) dias da publicação desta Lei, satisfizerem o pagamento de seus débitos na totalidade, ou efetuarem o pagamento de 1ª (primeira) quota do parcelamento que lhes tenha sido concedido.

§ 1º Fica igualmente extinta a punibilidade dos contribuintes, mencionados neste artigo, que tenham pago seus débitos ou que os estejam pagando na forma da legislação vigente.

Na Lei 5.498/68 estendem-se prazos e condições para a extinção da punibilidade do crime de sonegação, dispensando inclusive o pagamento integral e permitindo em situações de parcelamento.

Este conjunto de leis deixa claro que para o Estado brasileiro é muito mais grave atentar contra o patrimônio privado do que contra o patrimônio público, haja vista que a receita pública²¹ integra o patrimônio público. Como se as funções constitucionais às quais o Estado está obrigado ao cumprimento estivessem desconectadas do necessário ingresso de receitas no patrimônio do Estado, no contexto de uma sociedade aprovionada por moeda. O patrimônio público é visto com desprestígio, não como sendo o patrimônio de todos, do conjunto da sociedade, e sim como se fosse um patrimônio de ninguém, um patrimônio sem titular, e com o qual ninguém se sente no dever de zelar.

A Constituição de 1967 fechou a última etapa da reforma tributária implementada, dedicou capítulo específico ao sistema tributário nacional, e reafirmou as mudanças estruturais feitas nos anos anteriores, em especial as adiantadas pela EC nº18. Deixou-se de ter três sistemas tributários autônomos, um para cada uma das esferas de Estado (União, estados federados e Distrito Federal, e Municípios), e passou-se a ter um sistema tributário nacional, que unificava normas gerais de direito tributário. A autonomia financeira dos estados foi sopesada em nome da unidade nacional e de um sistema norteado por fatores econômicos em vez de jurídicos e políticos. Foram instituídos subsídios cruzados dos estados federados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, no intuito de diminuir desigualdades regionais. Foi criado o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e o Fundo de Participação dos Municípios.

A Exposição de Motivos nº662, do ministro da fazenda, a qual embasou a Mensagem presidencial nº 14 que foi encaminhada ao Congresso Nacional, dando entrada no Projeto de Lei nº13/66, do qual resultou a Lei 5.172/66, denominado Código Tributário Nacional (CTN), traz em seu texto um resumo do que se propunha, não apenas no texto do CTN, mas os caminhos que estavam sendo trilhados já previamente ao CTN na EC nº18 e legislação

²¹ BALEEIRO (1996; p. 116) assim conceitua Receita Pública: "é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo."

esparso, e posteriormente em capítulo específico da Constituição de 1967 e legislação infraconstitucional. Da referida Exposição de motivos destacamos o trecho abaixo:

O que se reclama é um sistema de normas gerais aplicáveis a todos os tributos, ou seja um texto básico disciplinador do exercício do poder de tributar. Essa disciplina é especialmente necessária no Brasil, país de organização federativa onde é freqüente a adoção de critérios diferentes em situações econômicas e juridicamente idênticas.

A reforma tributária implementada neste período seguramente trouxe alterações importantes nas finanças públicas brasileiras, com reflexos que se estendem desde mudanças que alteraram o pacto federativo e a autonomia financeira dos entes subnacionais em favor de uma concentração da arrecadação na União, até verdadeiras inovações na gestão financeira cotidiana, como a instituída com a delegação da arrecadação tributária federal à rede de agências bancárias, fazendo com que produto da arrecadação transitasse necessariamente pelas contas do sistema bancário privado e público antes de integrar os cofres do Tesouro Nacional. O sistema tributário nacional criado também se utilizava da tributação em novas formas de indução da economia, como por exemplo ao utilizar-se até mesmo do imposto de renda como ferramenta de incentivo à política de desenvolvimento rural, segundo disposto na Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra).

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;

II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;

III - proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;

IV - aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.”(grifo meu)

O imposto sobre a renda também foi utilizado de estímulo a outros setores da economia, dentre os quais podemos citar:

- a) estímulos fiscais adequados à poupança individual, representados pelo desconto (na renda bruta) de importâncias aplicadas em investimentos de interesse econômico ou social para a coletividade;

b) incentivos fiscais à abertura do capital de sociedades anônimas e ao reinvestimento dos lucros realizado;

A despeito da importância do imposto sobre a renda, inclusive na ação indutiva, como instrumento econômico e social para conter inflação, estimular poupança e reinvestimtno, e do crescimento de sua arrecadação por variados fatores (como aumento de bases e alíquotas, eficiência arrecadatória, e correção monetária dos débitos fiscais), o sistema tributário criado teve como seu principal imposto, cujas bases foram gradativamente alargadas, o imposto sobre o consumo. O peso do imposto sobre consumo no sistema criado, reforça o perfil regressivo do sistema. Mesmo as raras tentativas de amenizar essa regressividade foram rapidamente abandonadas. A Lei 4.502/64 trazia em seu artigo 6º a seguinte disposição:

Estão isentos do imposto, nos termos do artigo 15, §1º da Constituição, os produtos considerados como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica, na forma das especificações constantes do Anexo I.

Tal disposição, que poderia trazer certo alívio à renda disponível de camadas menos favorecidas economicamente, foi suprimido dois anos depois pelo Decreto-Lei nº34/66. O mesmo decreto, por sua vez, acresceu aos produtos isentos dispostos no artigo 7º - que já possuía mais de trinta incisos - os seguintes dois incisos:

XXXVI - material bélico, quando de uso privativo das Fôrças Armadas e vendido à União;

XXXVII - as aeronaves de uso militar, suas partes e peças, quando vendidas à União

Em relação ao imposto de exportação, este passou a ser competência da União e assumiu um maior viés extrafiscal, tendo sua renda líquida destinada a formação de reservas monetárias.

3.1.3 Câmbio, reservas e capitais externos

O Decreto-Lei 23.258/33 não sofreu alterações, nem revogação, no período deste subcapítulo (1964-1973) continuou sendo o principal normativo disciplinador do câmbio no Brasil. Por sua vez o Decreto 23.501/33, que deu curso forçado ao mil réis como medida de

proteção de divisas pós crise de 1929, foi revogado pelo Decreto-Lei 857/69, o qual alterou e consolidou a legislação sobre moeda de pagamentos de obrigações exequíveis no Brasil.

O Decreto-Lei 857/69 manteve o curso forçado da moeda, e trouxe exceções quanto ao curso legal do cruzeiro, no tocante a sua função padrão de valor, mas sem mexer na função instrumento de pagamento. Assim, contratos de câmbio, e os contratos no qual uma das partes era residente e domiciliada no exterior (importação e exportação de mercadorias, financiamentos internacionais, por exemplo), passaram a poder, excepcionalmente, utilizar padrão de valor outro que não fosse a moeda nacional em suas disposições contratuais. Todavia, esses contratos continuariam tendo suas obrigações pecuniárias convertidas em moeda nacional quando da liquidação, preservando o poder liberatório exclusivo do cruzeiro.

A disciplina jurídica dos capitais estrangeiros continuou sendo regida pela Lei 4.131/62 durante esse período 1964-1973, contudo, logo em 1964, sofreu algumas atenuações de seus controles pela Lei 4.390/64, ampliando o grau de abertura do país ao capital externo, em especial a empréstimos captados no exterior. A captação de capitais externos foi facilitada, por exemplo, pela Instrução Sumoc 289/65, que facilitava a contratação direta de empréstimos para capital de giro entre empresas nacionais e estrangeira, e com a Resolução 63 do Banco Central, permitindo captação por bancos nacionais para repasse às empresas no país. Ao mesmo tempo a remessa de lucros ao exterior também foi facilitada. Esta medida ia ao encontro de diagnósticos feitos à época, pela então equipe econômica, de que no Brasil havia estruturalmente uma carência de poupança interna que deveria ser complementada com poupança externa. Estas mudanças legislativas visavam a tornar o país mais atrativo comparativamente na atração dessa poupança externa.

Essa abertura ao capital externo refletiu em um aumento do endividamento externo total do país, partindo de menos de 4 bilhões de dólares de saldo em 1964, para um estoque superior a 12 bilhões de dólares em 1973. (IBGE, 1990; p.583-584)

Esse aumento do endividamento externo configurou-se no motor do crescimento econômico visto nos anos pós reformas, entre 1968 e 1973. O chamado milagre econômico se compôs por taxas de crescimento de dois dígitos, acompanhada de sensível melhora no balanço de pagamentos e moderada queda da inflação. Em 1967, sob o comando de Antonio Delfim Netto, foi abandonado o modelo inicial de política monetária restritiva e adotado uma política monetária expansiva, que permitiu o crescimento econômico vivenciado. Em 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), com as seguintes

prioridades: (1) a estabilização gradual dos preços, mas sem a fixação de metas explícitas de inflação; (2) o fortalecimento da empresa privada, visando à retomada dos investimentos; (3) a consolidação da infraestrutura, a cargo do governo; e (4) a ampliação do mercado interno, visando a sustentação da demanda de bens de consumo, especialmente dos duráveis. Tanto na captação de recursos externos, como na elevação da taxa de investimento interno, as empresas estatais tiveram papel preponderante neste período, tendo o governo militar se utilizado delas como instrumento de investimentos públicos em momento que suas contas não eram consideradas no déficit público total. Foi uma forma de contornar a política fiscal restritiva. A partir de 1968 também foi adotada a política de minidesvalorizações cambiais. (GIAMBIAGI, 2011; p. 62-65)

A abertura do país ao exterior também se deu no âmbito comercial. Por meio do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e do Decreto nº 61.574, de 20 de outubro de 1967, questões como drawback, conceito de “similar nacional”, e reduções e isenções de tarifas de comércio exterior, passaram a receber um tratamento no sentido de ampliar o comércio internacional através da facilitação do ingresso da mercadoria estrangeira. Conforme já observado em períodos anteriores de nossa história, inclusive no período de tempo abordado no capítulo anterior desta dissertação, estes movimentos liberalizantes do comércio exterior brasileiro, país exportador basicamente de produtos primários, costuma invariavelmente trazer resultados negativos no balanço de pagamentos, o que leva a retomada de posições anteriores. Novamente não foi diferente, em fins de 1968 as tarifas sofreram elevação, ainda que não nos patamares anteriores, e optou-se por uma liberalização já não tão indiscriminada como de início, mas agora com perfil seletivo, de modo a não comprometer tanto as contas externas do país. Esta fórmula pode ser levada até a década seguinte, quando a conjuntura externa alterou-se significativamente com os choques do petróleo de 1973 e 1979, fatos que impactaram substancialmente as relações de troca internacionais e fizeram recrudescer movimentos protecionistas entre os países, levando o Brasil a adotar postura similar, fosse por meio de tarifação aduaneira, fosse por outros recursos que pudessem diminuir as importações do país em sentido de preservar suas reservas internacionais.

3.1.4 Mercado Aberto (*Open Market*)

A possibilidade de criação de um mercado de títulos públicos inaugurada pela Lei 4.357/64, permitiu que também se estruturasse o chamado open Market no Brasil. Presente na Inglaterra pós primeira grande guerra mundial, e nos Estados Unidos da América pós segunda grande guerra mundial, o open market é instrumento de política monetária via controle quantitativo do crédito. Consiste na colocação de títulos públicos quando se quer reduzir a quantidade de moeda e de crédito, e de recomprar títulos públicos quando se quer o efeito inverso, a depender dos objetivos desejados. Ao comprar os títulos de seus detentores (normalmente os bancos são os principais detentores) o Estado provoca o crédito de contas de depósitos em moeda escritural. Tais depósitos incrementam o crédito por meio do efeito multiplicador, proporcionando que a população antecipe renda disponível e exercite direitos na sociedade. Neste segundo momento o Estado também pode exercer um controle seletivo do crédito de modo a encaminhá-lo de maneira mais produtiva. Para o efetivo início do open market no Brasil, além da Lei 4.357/64 – que criou as condições de indispensável atratividade dos títulos para a formação de um mercado –, foi necessário o Decreto-Lei 1.079/70. O Decreto-Lei 1.079/70 autorizava a emissão de Letras do Tesouro Nacional (LTN) para o desenvolvimento de operações de mercado aberto, com fins monetários, pelo Bacen no exercício de sua competência privativa de controle de crédito, prevista na Lei 4.595/64. O open market, juntamente com o encaixe bancário, depósito compulsório, e redesconto, constituem-se nos instrumentos de controle quantitativo do crédito. Sendo instrumento de política monetária, não se confunde com política fiscal, portanto, as emissões de títulos negociados no open market não devem ter como objetivo imediato a cobertura de déficits fiscais e financiamento o estado, sob pena de desvirtuar a política monetária, tornando-a não apenas ineficaz no mister de fazer um controle adequado do crédito, mas também a transformando em um propulsor da inflação pela via de uma expansão monetária descabida.

A flexibilidade dada pela Lei Complementar nº12/71 ao Poder Executivo, por meio do CMN e do Bacen, na emissão e manutenção dos títulos públicos, dispensando a apreciação do parlamento, levou a uma desvirtuação da política monetária. Tal poder normativo, aliado à desvirtuação que já ocorria nas finanças públicas com a conta movimento do Banco do Brasil, tornavam Tesouro Nacional, Bacen, e Banco do Brasil, praticamente uma coisa só, um caixa único, comum, que se prestava também a fins monetários, mas principalmente fiscais, financiando o Estado com a cobertura de seus

déficits a depender da necessidade do momento. Tal descontrole estrutural levava ao descrédito do orçamento geral da união, à ineficácia do orçamento monetário, e ao surgimento de orçamentos paralelos sobre a conta da dívida pública e quanto ao orçamento das estatais, que à época não compunham o orçamento geral. Este quadro encaminha o país à retomada do crescimento da inflação, processo contra o qual se havia obtido um inicial êxito.

3.2 PERÍODO DE 1973 A 1985

Para este segundo período deste capítulo é necessária breve contextualização do cenário econômico mundial. Entre 1968 e 1973 se assistiu no mundo um aumento de liquidez, em especial na Europa, com os chamados depósitos de eurodólares ou eurodivisas. A tal aumento seguiram-se vinte anos de crescimento explosivo dos depósitos e dos fluxos financeiros internacionais, que em muito ultrapassaram os fluxos comerciais a partir deste período. Esta massa de depósitos era consequência da fase de expansão material vivida pelos EUA nas décadas anteriores, e pela estratégia transnacional crescentemente adotada por suas grandes empresas. Nesses citados cinco anos iniciais (1968-1973) importantes mudanças se sucederam nas políticas monetária e cambial dos países, notadamente os EUA. Os EUA abandonaram o padrão-ouro, a despeito de este ter sido o apelo oferecido em Bretton Woods para que o dólar se tornasse o padrão monetário internacional, e sua política de câmbio deixou de seguir uma paridade fixa entre as moedas, para adotar um sistema de câmbio flutuante ou flexível. Essa massa de recursos privados, depositados em instituições financeiras privadas no exterior, retirou certo poder dos governos – exercido por intermédio dos bancos centrais - de controlar a economia pelas vias monetárias tradicionais, fazendo com que passassem a recorrer a manipulação das taxas de câmbio e de juros no sentido de atrair ou repelir essa massa de recursos *off shore*, conforme houvesse excesso ou escassez de liquidez em suas economias. A expansão do mercado financeiro se seguiu ao longo da década de 1970 e seguinte, provocando impactos não apenas nas altas finanças privadas, mas também nas finanças públicas e nos Estados, conforme será percebido ao longo do texto. (ARRIGHI, 1996; p. 308-331)

Essa abundância de liquidez tornou o crédito internacional acessível também aos países em desenvolvimento. Países que, como o Brasil, passaram a primeira metade da década de 1960 sem acesso a crédito internacional nem mesmo do Banco Mundial, na segunda metade daquela década puderam passar a contar com a poupança externa como fonte de financiamento do crescimento interno. A dívida pública, no caso a dívida externa, como ferramenta de financiamento do crescimento interno, foi estratégia claramente utilizada em fins da década de 1960 pelo Brasil, e intensificada na década seguinte.

A década de 1970 foi marcada por duas crises do petróleo, em 1973 e em 1979. O impacto provocado nas relações internacionais de troca pelo aumento dos preços

internacionais do petróleo, somado ao grau de endividamento externo no qual o Brasil foi colhido logo na primeira crise, trouxeram grandes dificuldades em termos das contas externas do país. De modo a não interromper o ciclo de crescimento, e cobrir o déficit crescente da balança comercial devido a conta petróleo, o caminho adotado foi o de mais endividamento. Ademais, a alta liquidez desde a década de 1960 refletiu em baixos patamares de juros internacionais, o que incentivou o processo de endividamento dos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil. Em sentido oposto, em fins da década de 1970 e começo da década de 1980, a redução dessa liquidez – devida em parte à alteração da política monetária dos EUA, a qual adotou a elevação da taxa de juros como medida de defesa do dólar internacionalmente - provocou a rápida elevação das taxas de juros internacionais. Fator agravante deste quadro era o fato do país ser altamente dependente da importação de petróleo, e os contratos de dívida externa estarem mormente firmados em taxas flutuantes, as quais foram imediatamente reajustadas. Se a alta do petróleo deteriorava os resultados da balança comercial, a alta dos juros impactava na conta de serviços do balanço de pagamentos. Apesar do quadro preocupante, o país optou por continuar estimulando o crescimento ao longo da década de 1970.

Em vez de se dedicar a um programa de ajuste de austeridade para lidar com o extraordinário declínio nas relações de troca do país, o governo optou por uma política de crescimento que resultou em importantes mudanças estruturais na economia, no ressurgimento da inflação e na rápida expansão da dívida externa. (BAER, 2003; p.108)

No final do período anterior (1964-1973) foi promulgada a Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971, a qual aprovava as diretrizes e prioridades do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para o período de 1972 a 1974. O presidente Ernesto Geisel ao substituir o presidente Emílio G. Medici, manteve a linha desenvolvimentista e lançou o II PND, para o período de 1975 a 1979. Ao adotar o plano nacional de desenvolvimento o Estado novamente tomava para si a indução do crescimento econômico, por meio das finanças públicas e de uma política de substituição das importações, em face do agravamento da situação das contas externas. Neste período de 1973 a 1985 o resultado do balanço de pagamentos passou de um superávit superior a US\$2 bilhões para um déficit superior a US\$3 bilhões. (IBGE, 1990; p. 584-5)

O país havia consolidado nas décadas anteriores uma matriz de transporte concentrada no modal rodoviário e importava, no início da década de 1970, 80% do petróleo que necessitava para fazer o transporte de produtos e pessoas sobre essa matriz rodoviária.

Neste contexto e no esforço de pensar uma política de substituição nesta área surgiu, por exemplo, o Programa Nacional do Alcool, o Pró-Alcool. No II PND o Estado brasileiro se concentrou principalmente em investimentos na área de energia e infraestrutura, agindo diretamente ou por meio de estatais, inclusive na exploração de novas fontes energéticas, como a energia nuclear. Por sua vez, o setor de bens de capital recebia investimentos privados, mas fortemente financiados com recursos do BNDE. Enfim, via administração pública direta ou administração pública indireta, o Estado desempenhou papel nuclear nesta tentativa de superar a crise pela via da manutenção do crescimento econômico, e a poupança externa foi seu principal meio de financiamento.

O resultado da balança comercial, que em 1973 foi positivo em 7 milhões de dólares estadunidenses, em 1974 foi negativo em quase US\$4,7 bilhões. Em mesmo período o saldo da conta de serviços, que já era negativo, aumentou ainda mais, e o resultado final do balanço de pagamentos passou de um superávit de mais de US\$2 bilhões, devido em grande parte aos empréstimos externos de médio e longo prazo, a um déficit de quase US\$1 bilhão, mesmo com aumento dos empréstimos externos e capitais de curto prazo. As medidas adotadas pelo governo de substituição de importações, desvalorização progressiva da taxa de câmbio da moeda nacional frente às estrangeiras, e aumento do endividamento externo, conseguiram fazer com que esse quadro não se agravasse ainda mais, tendo no começo da década de 1980 voltado a apresentar superávits comerciais e até alguns episódicos superávits do balanço de pagamentos. Todavia, a conta de serviços era cada vez mais penalizada com o aumento dos juros pagos ao exterior, por conta da elevação das taxas internacionais e da elevação do estoque da dívida. O estoque da dívida externa passou de menos de US\$10 bilhões em 1972, para quase US\$100 bilhões em 1985, enquanto a inflação medida pelo índice geral de preços ao consumidor, que era de dois dígitos ao ano, chegava a dois dígitos ao mês, a despeito dos sucessivos superávits fiscais obtidos pela União. (IBGE, 1990; p. 190-617)

Endividamento e inflação crescentes ao longo da década de 1970 não foram fenômenos exclusivos do Brasil, pelo contrário, foi uma combinação presente nos países em desenvolvimento pelas questões conjunturais supracitadas. Houve uma oferta ativa por meio dos bancos credores que queriam incluir os países em desenvolvimento entre os destinatários da abundante liquidez inicial, e em contrapartida houve uma adoção pelos países em

desenvolvimento de uma estratégia de crescimento por meio de financiamento externo. (CARDOSO & FISHLOW; 1989, p. 11)

Os empréstimos externos financiaram o rápido crescimento das importações de bens de capital e de bens intermediários, associado ao 'milagre' das taxas anuais de crescimento do produto nacional em torno de 10 por cento, entre 1968 e 1973. Outro componente dessa estratégia foi a adaptação explícita à inflação por meio da indexação, aplicada não só aos salários, aluguéis e ativos financeiros, mas também, a partir de 1968, à taxa cambial. (CARDOSO & FISHLOW; 1989, p. 11)

Em relação ao período pós primeira crise do petróleo – quando o mercado de eurodivisas se encontrava reforçado por recursos de países produtores de petróleo - e a estratégia adotada pelo Brasil e outros países de se endividar para manter o crescimento, CARDOSO & FISHLOW (1989; p. 12) destacam:

A reciclagem dos petrodólares aparentemente produziu o efeito de transferir um volume considerável de recursos para países em desenvolvimento, que transformaram esses recursos em altas taxas de investimento e crescimento econômico. Um expediente destinado a compensar desequilíbrios no balanço de pagamentos transformara-se num importante mecanismo de financiamento do desenvolvimento.

Desta forma, a dívida externa serviu ao equilíbrio do balanço de pagamentos via conta de capitais, financiou a importação de bens de capital e intermediários, e transformou poupança externa em investimentos internos que mantiveram os níveis de crescimento econômico. Contudo, a elevação rápida do estoque da dívida colheu o Brasil, no segundo choque do petróleo, com a maior dívida externa do mundo. Para enfrentar este segundo choque a situação tornou-se mais adversa. A oferta de crédito internacional aos países em desenvolvimento diminuiu drasticamente. A elevação das taxas de juros dos EUA, a preferência por emprestar a países exportadores de petróleo, e o elevado grau de endividamento que os países em desenvolvimento se encontravam, fez com que a disponibilidade de empréstimos a esses países reduzisse de forma rápida e quando mais necessitavam. A elevação dos estoques da dívida e das taxas de juros, ao mesmo tempo que minguaram as fontes de poupança externa que alimentavam a conta de capitais estrangeiros ingressantes, e que se acentuava o resultado negativo da balança comercial em face dos gastos com a importação de petróleo, fez com que os balanços de pagamento dos países em desenvolvimento tivessem dificuldade para se equilibrarem. Foi neste cenário que a década de 1980 se iniciou, dando sinais que o período de pujante crescimento econômico havia acabado.

A política fiscal mais austera que se passou a adotar trouxe alguns reflexos positivos em termos de controles das contas públicas e do orçamento público. Um desses reflexos foi, em 1979, a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), que possibilitou em 1980 o primeiro orçamento consolidado das empresas estatais. Até então as estatais tinham autonomia de suas decisões e não havia uma consolidação de seus resultados no Orçamento Geral da União (OGU). O OGU, que era o único orçamento que passava pelo crivo do parlamento, era justamente o que mais vinha perdendo importância naqueles tempos de governo ditatorial. Em contrapartida, o orçamento monetário camuflava um desequilíbrio orçamentário que o OGU não explicitava.

Na prática, o mercado aberto de títulos públicos no Brasil passou a exercer mais uma função de instrumento de captação de recursos para a o financiamento de déficits públicos extraorçamentários do que a sua função clássica de mercado secundário regulador da liquidez do sistema. (...) O OGU aprovado pelo Congresso Nacional sempre se apresentava 'equilibrado', porém com despesas extraorçamentárias sendo executadas através das autoridades monetárias. Como resultado do orçamento monetário que misturava operações fiscais com monetárias, nunca foi possível distinguir claramente o componente fiscal do déficit e, portanto, as pressões deste sobre as expansões monetária e da dívida pública. (GIAMBIAGI & ALÉM; 2011, p.97)

Essas distorções eram viabilizadas legalmente pela Lei Complementar nº12, já mencionada, e pelos poderes conferidos ao CMN ao arrempio das prerrogativas do parlamento para apreciação de matérias que envolvam finanças públicas. A consequência desse descontrole foi um aumento também da dívida interna, além da dívida externa, e da aceleração do processo inflacionário na década de 1970 e início da de 1980. A questão da inflação crescente foi contornada e também retroalimentada com o instituto da indexação.

A indexação que se iniciou com a Lei 4.357/64, e que conferiu atratividade à remuneração paga pelos títulos públicos, permitindo que se formasse um mercado de dívida pública e que o Estado buscasse fontes mais adequadas de financiamento que não a emissão monetária, aos poucos foi sendo aplicada aos mais diversos ativos e passivos, efetuando uma correção monetária. O Decreto-Lei 14/66, por exemplo, inaugurou a correção monetária nas operações bancárias passivas, enquanto a Lei 6.899/81 estendeu a correção monetária às decisões judiciais. (DE CHIARA, 1986; p. 191 e 194)

Ao longo do tempo criou-se uma multiplicidade de índices, e em prazos cada vez mais curtos para aplicação da correção monetária. Destaca DE CHIARA (1986, p. 196-7) que:

O acirramento pela rentabilidade a prazos curtos levou o critério da indexação a níveis diários (...) Tais desencontros e distorções resultaram no comprometimento das funções da moeda enquanto medida de valor e padrão de referência para as relações jurídicas. (...) Não é possível adotar-se uma medida de valor que fique sujeita a outra medida de valor, isto é, ‘a medida da medida’.

Destaque-se que a crítica não é à indexação em si, mas à forma casuística e desordenada com que ela foi sendo adotada no Brasil.

O reconhecimento de um mecanismo de indexação é indispensável para a estabilidade da ordem jurídica, da mesma forma que o é discipliná-lo segundo os princípios constitucionais, como elementos da própria ordem estendido como correção e não solução de problemas econômicos e financeiros do país.

No que toca a política cambial, esta foi caracterizada por minidesvalorizações desde 1968 e ao longo da década de 1970, até que com a segunda crise do petróleo e a consequente crise da dívida externa foram feitas duas maxidesvalorizações da moeda nacional. A primeira, em 1979, logo após o segundo choque do petróleo (1978), e a segunda, em 1983, logo após a declaração de moratória por parte do México (1982), desencadeando a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento²². As desvalorizações visavam atenuar as distorções dos preços relativos e ajustar o balanço de pagamentos, motivo pelo qual a grave distorção provocada no segundo choque do petróleo e posteriormente a ocasionada pela crise da dívida externa demandaram a resposta radical de uma maxidesvalorização.

Foi neste cenário conturbado economicamente, de alta dívida externa, crise no balanço de pagamentos, inflação crescente, e desequilíbrio orçamentário, que foi feita a transição do governo militar para o governo civil do presidente José Sarney em 1985. Em contrapartida, em termos de melhoras de controles e procedimentos relacionados às finanças públicas, foram ensaiados alguns passos durante o último governo militar, o do Presidente João Figueiredo. Houve em 1980 uma melhora qualitativa do OGU, conforme já citado na página anterior, referente à inclusão dos dados consolidados das estatais. A influência da

²² A crise da dívida externa dos países em desenvolvimento agravou a situação de desequilíbrio no balanço de pagamentos que se desenvolveu após os dois choques do petróleo na década de 1970. Para situações de tal gravidade a Lei 4.131/62, em seu art. 28, com redação dada pela Lei 4.390/64, e posteriormente a Lei 4.595/64, art. 4º, inciso XVIII, previam a possibilidade de centralização do câmbio pelo Banco Central do Brasil. Esta prerrogativa se materializou na Resolução CMN nº851/83, na qual nas transferências para o exterior os remetentes depositavam os valores junto ao Banco Central que assumia unilateralmente a dívida existente em moeda estrangeira no exterior, comprometendo-se a saldá-la conforme a disponibilidade de divisas do país. Esses depósitos eram direitos dos credores de receber do Banco Central do Brasil, em dólares, no exterior, recebiam o nome de *Deposit Facility Arrangement* (DFA), tendo depois deles derivado os *Multi Year Deposit Facility Arrangement* (MYDFA).

presença de técnicos do FMI, no final de 1982, buscando negociar um programa fiscal para os anos seguintes, acelerou a adoção de novas metodologias de cálculo do resultado fiscal. Reflexamente houve uma melhora também no levantamento e registro de dados, dando maior confiabilidade e regularidade às estatísticas oficiais.

3.3 PERÍODO DE 1985 A 1994

A mudança do governo militar para o governo civil inaugura o período chamado de Nova República. Esta Nova República, ironicamente, se inicia com um dos mais antigos e recorrentes problemas das contas públicas de nossa era republicana, o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Alto endividamento externo, endividamento interno em crescimento, inflação em ascensão, e grave desequilíbrio do balanço de pagamentos, apontavam que o modelo de crescimento com endividamento, e de substituição das importações, havia se esgotado. Essa busca por um novo modelo de crescimento econômico deu início a um período de grande experimentação na área econômica. Nos cinco primeiros anos de governo civil o Brasil experimentou três planos de estabilização da inflação, visto que a inflação era apontada como a questão econômica prioritária a ser atacada. Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), e Plano Verão (1989). Nos quatro anos do governo seguinte, o primeiro eleito pelo voto direto após o período militar, seguiram-se mais três planos, Plano Collor I, Plano Collor II, e Plano Marcílio.

O Plano Cruzado, positivado por meio do Decreto-Lei 2.283/86, e revogado após dez dias pelo Decreto-Lei 2.284/86 que buscou fazer correções ao Plano, trazia uma reforma monetária. A reforma alterava o nome da moeda, tirava-lhe três zeros que a inflação contínua havia adicionado, e congelava os preços. A correção monetária dos títulos públicos, inaugurada pela lei 4.357/62 e que inicialmente provocou substancial mudança nas finanças públicas conferindo ao Estado mecanismos mais adequados de financiamento de suas atividades, foi extinta, as obrigações do tesouro ficariam com valor fixo por ao menos doze meses, quando poderiam ser revisadas. Apesar do fim da ditadura militar, o Decreto-Lei do Plano Cruzado continuava conferindo enorme prestígio ao CMN, deixando a seu encargo – e consequentemente nas mãos do Poder Executivo – variadas decisões de amplo impacto na sociedade e nas finanças públicas, como por exemplo, os critérios de reajuste das obrigações do tesouro. Um plano cujo decreto-lei foi revogado dez dias depois para correções, dá sinais de que sua elaboração talvez não tenha recebido o cuidado necessário. De modo geral o Plano Cruzado teve a pretensão de combater a inflação extinguindo a correção monetária, mas sem corrigir deficiências estruturais de nossa economia. A esse respeito GIAMBIAGGI (2010; p. 110) afirma que “No diagnóstico da inflação inercial do Plano Cruzado, a tese foi da existência não de problemas estruturais/reais da economia, mas sim o da existência de cláusulas de indexação contratual que perpetuam a inflação.” Em

sentido oposto a esse diagnóstico, à época do Plano DE CHIARA (1986, p.200) teceu a ponderação de que “tanto a inflação é um sintoma como a indexação é um remédio que a ilusão de se eliminar os instrumentos de medição do mal inflacionário não eliminariam as suas causas.” E realmente não eliminaram, o que motivou as sucessivas tentativas materializadas nos planos de estabilização que se seguiram. O próprio Plano Cruzado teve ao final de 1986 uma segunda edição, chamada de Plano Cruzado II.

No mesmo ano de 1986 merecem destaque também duas medidas acessórias para organização das finanças da União, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o Decreto 92.452, editado no mesmo dia do Decreto-Lei 2.284/86, e a unificação dos recursos de caixa da Tesouro Nacional pelo Decreto 93.872/86. Ambas as medidas buscavam aperfeiçoar os controles e a gestão sobre o total de receitas e de despesas da união, incluídas aí as despesas financeiras, o que significaria também uma melhor gestão da dívida pública. O Decreto-Lei 1.755/79 já havia anteriormente buscado centralizar as receitas, agora a unificação no caixa do Tesouro abarcaria também as despesas e poria fim a conta movimento do Banco do Brasil, entendida como indesejável propulsor de inflação por meio de execução de despesas não programadas no OGU.

O Plano Bresser, positivado pelo Decreto-lei 2.335/87, e alterações promovidas pelos Decretos-Lei 2.336/87, e 2.337/87 (editados nos seis dias seguintes ao decreto-lei original), novamente apostou na fórmula do congelamento, agora por prazos mais curtos, mas que também não foi eficaz no cumprimento dos seus objetivos.

Em meio do governo de José Sarney e dos sucessivos planos de estabilização da inflação foi promulgada a Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, dada a sua pretensa ruptura com o governo ditatorial militar que se encerrara em 1985. Sob o ponto de vista formal de reconhecer, ineditamente em texto constitucional, uma nova gama de direitos e garantias individuais e coletivas, houve realmente perceptível mudança. Contudo, em vários aspectos quanto à estrutura e funcionamento do Estado houve manutenção da ordem posta ou mesmo acirramento da concentração de poderes na União e no Poder Executivo. A vinculação das receitas que financiariam alguns dos direitos assegurados no texto constitucional foi também fator que reduziu a margem de manobra dos governantes em termos de finanças públicas.

Apesar dos diversos avanços em relação aos direitos, do ponto de vista econômico, a nova Constituição afetou severamente a capacidade de o

Governo Central controlar as contas públicas, principalmente por três fatores: crescimento da vinculação de receitas do governo; redução da participação dos gastos federais no total do gasto público, diminuindo com isso a sua capacidade de controlar os dispêndios; e incremento das despesas com a Previdência. (GIAMBIAGGI, 2010; p. 110)

A Constituição Cidadã, assim como a Constituição de 1946, teve origem em uma Constituinte Congressual, ou Congresso Constituinte, e não uma Assembleia Constituinte exclusiva, o que na visão de muitos significava uma mácula de sua legitimidade logo na origem. Sucedendo a uma constituição outorgada, havia no texto promulgado da Constituição de 1988 um resgate de institutos democráticos, dentre eles a recolocação do tema finanças públicas entre as atribuições do Congresso Nacional, embora esta atribuição tenha sido mitigada pela inclusão da iniciativa e sanção presidencial presentes no texto final. Mesmo cuidado para desconcentração de poderes na União buscou-se ter, ao menos formalmente, ao redigir o artigo 25 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT), cujo caput enunciava:

Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

- I - ação normativa;
- II - alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.

Este artigo do ADCT da Constituição Federal de 1988 permitiria corrigir distorções como a criada com o CMN e seu inflado poder normativo desde 1964, agravado pela Lei Complementar nº12/71. Um poder quase ilimitado para dispor da dívida pública e, conseqüentemente, do orçamento público, à margem do OGU e da apreciação do Congresso Nacional. Não por acaso a Carta de 1988 trazia um capítulo dedicado às finanças públicas, e vários dos aperfeiçoamentos nesta área não foram em verdade fruto apenas da assembléia constituinte e suas comissões, boa parte foi a consolidação de estudos que se iniciaram anos antes, alguns haviam sido positivados por meio de decreto, e outros ainda não haviam sido positivados. Parte das ideias ali materializadas no texto constitucional podem ser encontradas em estudos que vinham sendo desenvolvidos desde o início da década de 1980 para que se revisse o arranjo institucional promovido pela Lei Bancária (4.595/64), redefinindo as funções do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, e mesmo do Ministério da Fazenda, em especial no que tocasse à dívida pública, seu controle, à unificação de informações no OGU, e à segregação das políticas fiscal e monetária. Um

desses estudos elaborados anteriormente à Constituição foi o relatório final da Comissão de Reforma das Finanças Públicas, entregue ao CMN em 27/11/1984 e que propunha as seguintes medidas destacadas por Maílson da Nobrega (2005, p.302-3):

- 1) extinção da conta movimento do BB e simultânea autorização para o banco atuar em todos os campos permitidos aos bancos comerciais;
- 2) extinção das funções de fomento do BC e sua gradual transformação em banco central clássico;
- 3) extinção do Orçamento Monetário e transferência de suas operações fiscais, incluindo os subsídios, para o Orçamento Fiscal;
- 4) transferência, do Conselho Monetário para o Congresso, do poder de autorizar a expansão da dívida pública;
- 5) transferência, do BC para o Ministério da Fazenda, da gestão da dívida pública;
- 6) proibição de o BC financiar diretamente o Tesouro ou adquirir seus títulos em leilões primários;
- 7) transferência, do BB para o Ministério da Fazenda, da execução do Orçamento da União;
- 8) criação da Secretaria do Tesouro Nacional para cuidar da execução do Orçamento e da gestão da dívida pública, mantendo-se o BC como agente do Tesouro para a colocação de títulos públicos e para o serviço da dívida pública.

Apesar da aprovação das propostas pelo CMN, em dezembro de 1984, uma série de percalços políticos e judiciais fizeram com que as medidas fossem adotadas apenas nos anos seguintes e de forma gradativa. Primeiramente os temas infralegais, posteriormente os legais, e por último, em 1988, os que requeriam alteração constitucional. Entre as questões que puderam ser adiantadas infralegalmente estava a transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda, de modo a que se fizesse uma distinção institucional entre política monetária e de dívida. Esta distinção veio no Decreto nº 94.443, de 12/06/1987, mesma data do Decreto-Lei 2.335/87, referente ao Plano Bresser. À questão do orçamento foi dedicada uma seção no capítulo de finanças públicas da constituição de 1988, prevendo o artigo 165 a iniciativa do Poder Executivo para estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. O orçamento anual deverá compreender o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos, e o orçamento da seguridade social. A constituição relegou à lei complementar a edição de normas gerais de finanças públicas, não havendo edição de nova norma geral, a Lei 4.320/64 foi recepcionada com status de lei complementar pela Carta Magna de 1988.

O último dos planos do governo do Presidente José Sarney, o Plano Verão (Medida Provisória nº32, convertida na Lei 7.730/89), trouxe novo congelamento e tentativa de desindexação da economia. A insistência nessa fórmula se dava pelo diagnóstico de que a inflação brasileira possuía forte componente inercial, o qual derivaria do alto grau de indexação da economia nacional. No Plano Verão o congelamento foi por tempo indeterminado e o câmbio da nova moeda criada, o Cruzado Novo, foi estabelecido na paridade 1:1 com o dólar dos estados unidos. A política cambial no governo Sarney oscilava entre desvalorizações em maior ou menor grau, e períodos de breve congelamento do câmbio. Em relação aos juros, foram mantidos em patamares elevados, o que contribuiu para o crescimento da dívida interna. Quanto à dívida externa, conseguiu-se um acordo prévio (1985) com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual os juros foram prefixados para os doze meses seguintes, contudo, tal medida emergencial não impediu que entre fevereiro de 1987 e janeiro de 1988 o país tivesse que lançar mão de uma moratória do pagamento dos juros da dívida externa. Tal medida foi inevitável, dado o grave desequilíbrio do balanço de pagamentos frente ao significativo fluxo negativo de capitais, que decorriam do pagamento de juros e amortizações do estoque de dívida contraído nas décadas anteriores e majorado pela elevação ocorrida nas taxas de juros internacionais, que incidiam sobre as dívidas contraídas. A suspensão da moratória, em 1988, só foi viabilizada por novo acordo com o FMI, ainda assim o país voltou a deixar de honrar compromissos externos entre o final do mesmo ano e meados do ano seguinte, embora não tenha sido declarada nova moratória. A chamada crise da dívida externa se arrastou por toda a década de 1980, sendo equacionada apenas na década seguinte, porém com profundos reflexos nas finanças públicas internas, conforme será tratado no próximo capítulo desta dissertação.

A primeira metade da década de 1990, trouxe nova sequência de planos de estabilização no governo do Presidente Collor, o primeiro presidente eleito pelo voto direto na Nova República. O presidente Collor assumiu em 1990 defendendo ideais liberalizantes, o que confrontava com a ausência de linhas de crédito externo para o país e tornava ainda mais urgente a resolução da chamada crise da dívida externa. Neste sentido, e seguindo os passos do que havia feito o México em 1989, quando aderiu ao Plano Brady²³, foi baixada

²³ O México foi o primeiro país a aderir ao Plano Brady. Plano Brady foi o nome dado em referência ao Secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady, e que designa a proposta de reestruturação feita na dívida externa de países em desenvolvimento. A proposta contemplava “a troca dos empréstimos anteriores por novos títulos (conhecidos como os Brady Bonds), que poderiam ser negociados posteriormente em mercado, e embutia alongamento dos prazos e redução do serviço da dívida.” (SILVA; 2009, p. 73)

a Resolução do Senado Federal nº82, de 18/12/1990, estatuinto linhas gerais para uma renegociação da dívida pública externa, ao passo que foram sendo regularizados alguns pagamentos atrasados. Em dezembro de 1992, mesmo mês da substituição do Presidente Collor pelo seu vice Itamar Franco, a Resolução do Senado Federal nº98 aprovou o Plano Brasileiro de Financiamento, o qual previa um novo acordo com os credores. Este acordo possibilitou que se firmassem vários contratos com credores a partir de novembro de 1993, e que fossem emitidos os Bradies brasileiros em 15 de abril de 1994. (SILVA; 2009, p. 73)

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Neste período de 1964 a 1993 há significativa alteração na questão da execução orçamentária e da dívida pública como indutores da economia, em relação ao período analisado no capítulo anterior. Em relação à execução orçamentária, o estado – durante o governo militar – capitaneou fortemente a economia, reproduzindo em escala ampliada o ideal desenvolvimentista que já se fazia presente nas décadas anteriores, em especial a partir da década de 1950, com Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas. O governo atuou não só por meio da administração pública direta, ao elaborar planos de desenvolvimento do país, mas também por meio de suas empresas estatais, atuando em setores de infraestrutura, em atividades que demandavam capital intensivo e que possuíam longo prazo de maturação e baixa taxa de retorno do investimento, sendo, portanto, pouco interessantes aos olhos dos investidores privados. Houve também outras motivações adicionais para o investimento das estatais, como o nacionalismo ou a segurança nacional.

O Estado brasileiro buscou induzir a economia de variadas formas como: concessão de subsídios; financiando investimentos privados em setores estratégicos; investindo diretamente em infraestrutura; sendo fonte geradora de demanda dos produtos e serviços do setor privado. Era o esforço para criação de uma estrutura que permitisse ao país seguir uma rota de crescimento econômico e desenvolvimento. No que tange à forma de financiar esse estado desenvolvimentista e o crescimento econômico do país, no período anterior ela se deu por emissão primária de moeda, dado que havia uma estruturação contraproducente da administração tributária, refletida em uma frágil arrecadação tributária, e a dívida pública era praticamente inexistente e criada de forma compulsória²⁴, dada a não atratividade dos títulos públicos. Esta estrutura disfuncional foi alterada no governo militar, com a estruturação do sistema financeiro, o que incluiu a criação do Banco Central, e a criação da correção monetária, possibilitando a criação de um mercado atrativo de títulos públicos e um financiamento da execução orçamentária, em especial quanto aos investimentos de longo prazo, por meio do endividamento público interno. Os gastos correntes já encontravam uma arrecadação tributária mais robusta, pós Reforma do Ministério da Fazenda, para dar-lhes

²⁴ “O pequeno estoque de dívida pública que tinha se formado no Brasil a partir do final do século passado constituía-se da dívida resultante de colocações ou empréstimos compulsórios, como os bônus de guerra e os empréstimos para o reaparelhamento econômico.(...) Até a criação do Banco Central, o controle da dívida pública era responsabilidade da caixa de amortização...”(...) “Através do Decreto-Lei nº263, de 21/02/1967, o governo resgatou toda a dívida mobiliária anterior à ORTN. Neste momento transferiram-se em definitivo para o Banco Central as atribuições da caixa de amortização” (GIAMBIAGI & ALÉM; 2011, p. 85-6)

suporte. A arrecadação tributária era mais ágil e efetiva com a utilização da rede bancária e a correção monetária dos créditos tributários. O aumento na década de 1970 do endividamento externo - iniciado no final da década de 1960 - foi a saída para manter os níveis de crescimento econômico obtidos naquele período, em uma clara estratégia de crescimento com endividamento mantida durante a década de 1970²⁵. Esta estratégia apresentou sinais de esgotamento com a sucessão de choques no preço internacional do petróleo e a conseqüente crise do endividamento externo dos países em desenvolvimento. O desequilíbrio gerado no balanço de pagamentos converteu o que fora o motor do crescimento nas décadas de 1960 e 1970 em fonte de estagnação na década de 1980. O processo de redemocratização do país se deu em momento que o país se via às voltas para controlar o desequilíbrio nas contas externas e internas, somado a uma inflação galopante. A estrutura montada no governo militar funcionava com ranços da estrutura anterior que permitiam e mantinham uma confusão entre política fiscal e política monetária, de modo que os ineficientes controles decorrentes de uma multiplicidade de orçamentos ocultavam que parte do financiamento da execução orçamentária se dava ainda por emissão primária, conforme ocorria nas décadas anteriores. A década de 1980 trouxe uma reforma das finanças públicas de modo a deixar mais claros os papéis do Tesouro Nacional, do Banco Central, do Banco do Brasil, e do próprio Ministério da Fazenda, de modo a eliminar a execução de despesas extraorçamentárias por meio de empresas estatais, conta movimento do Banco do Brasil, ou mesmo no gerenciamento da dívida pública efetuado pelo CMN, sob chancela da Lei Complementar nº12/71, e cuja execução se dava pelo Banco Central em paralelo à execução da política monetária e de funções de fomento²⁶. A reestruturação buscou conferir o planejamento, execução, e controle financeiro que faltavam às finanças públicas no país, de modo que o open market deixasse de servir à cobertura de déficits públicos extraorçamentários e que alimentavam silenciosamente a inflação e a dívida pública interna²⁷, misturando operações fiscais com monetárias.

²⁵ Entre 1950 e 1980 o Brasil cresceu a uma taxa média anual de 7,4% a.a., enquanto a economia mundial cresceu à taxa média de 4,3% a.a. Este modelo que aliou uma política fiscal expansionista, - financiada por emissão monetária, e endividamento interno e externo, em variadas proporções, - a uma política industrial e de comércio exterior de substituição de importações, pode ser objeto de críticas, mas não se pode dizer que não foi em algum grau exitosa. (GIAMBIAGI & ALÉM; 2011, p. 81)

²⁶ No final dos anos 1970 a situação patrimonial das autoridades monetárias foi apresentando deterioração, decorrente principalmente das aplicações em gastos fiscais do Tesouro Nacional sem que houvesse o respectivo aporte, e de repasses de recursos de fundos e programas subsidiados, o que demonstrava suas ativas utilizações pelo governo como bancos de fomento. (GIAMBIAGI & ALÉM; 2011, p. 99)

²⁷ A respeito do crescimento da dívida pública interna na década de 1970 GIAMBIAGI & ALÉM (2011, p. 97) destacam que “foi o resultado de déficits fiscais crescentes – não explicitados pelo OGU, da esterilização das

O sentimento de esgotamento do modelo utilizado nas décadas anteriores fez repensar a adoção local de políticas econômicas de inspiração keynesiana. Desequilíbrio fiscal, desequilíbrio no balanço de pagamentos, busca de auxílio financeiro ao FMI tendo que se submeter às suas condicionantes de viés econômico mais ortodoxo, era uma situação vivida pelo Brasil e por outros países em desenvolvimento, como o México. Este quadro foi campo fértil para que, no final da década de 1980 e começo da década seguinte, ganhasse voz a idéia de que os países em desenvolvimento deveriam buscar a adoção de políticas econômicas de caráter ortodoxo, com políticas fiscal e monetária restritivas, valorização cambial, elevado patamar de juros básicos, enfim, um conjunto de idéias e medidas restritivas o qual passou a ser conhecido como Consenso de Washington, e ser largamente recomendado por organismos internacionais como o FMI para os países em desenvolvimento. Se a década de 1960 representou um marco na forma de gerir a dívida e a execução orçamentária no Brasil, - conforme já explanado -, a segunda metade da década de 1990 veio a representar outro marco nessas áreas no Brasil. As principais alterações na forma de conduzir as finanças públicas, em especial a dívida pública e a execução orçamentária, as quais passaram a ser fortemente inspiradas por regras alinhadas ao chamado Consenso de Washington, é o objeto principal de estudo nessa dissertação e que será enfrentado no capítulo que segue.

expansões monetárias decorrentes da formação de estoques de reservas internacionais, e da absorção e intermediação pelo BC da dívida externa brasileira.”

4 PERÍODO A PARTIR DE 1994: Alterações na condução das finanças Públicas

Assim como o início dos anos 1980 foi marcado pela crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, o início dos anos 1990 foi o período em que essas dívidas foram renegociadas com as instituições credoras e passaram a ser representadas por títulos de dívida negociáveis no mercado internacional, os já citados Brady bonds. Aliada à renegociação vieram planos econômicos de estabilização que foram implementados primeiramente em países como México e Argentina. Estes planos traziam similaridades entre si, as quais são associadas ao chamado Consenso de Washington, como câmbio valorizado (chegando no caso da Argentina a uma dolarização da economia), corte das despesas públicas em vista de um resultado fiscal superavitário, privatizações, e taxas de juros elevadas. São características nas quais se percebe uma grande ênfase na geração de fluxos de caixa positivos e livres para utilização no pagamento de encargos financeiros da dívida pública interna e externa. Sob este novo prisma a dívida pública deixa de ser instrumento de uma finança pública cujo objetivo é o cumprimento das funções estatais, para ser o atendimento dela mesma – a dívida pública – o novo objetivo da finança pública.

O Brasil possuía a maior dívida externa dos países em desenvolvimento, maior do que a do México, e maior do que a da Argentina, e foi o último destes três a concluir seu processo de renegociação da dívida. De mesmo modo foi o último a – sob inspiração das ideias acima – iniciar seu plano de estabilização, o qual previa uma nova reforma monetária e redundou no atual padrão monetário, o Real. O diagnóstico econômico que prevaleceu à época era que o modelo de crescimento com endividamento utilizado até a década de 1970 não apenas havia se esgotado como era o grande responsável pelo desajuste das contas externas do país durante a década de 1980. A esse desajuste das contas externas somou-se uma inflação que atingira níveis sem precedentes em nossa história, tendo essa inflação um componente inercial já detectado em planos anteriores e atribuído ao alto grau de indexação da economia brasileira, mas também, e principalmente, esta inflação teria uma causa fiscal, sendo produto do descontrole dos gastos do governo, segundo o novo entendimento. Sob este entendimento foi pensado e concebido o Programa de Estabilização Econômica ou Plano Real, que previa em sua exposição de motivos (Mensagem nº187 de 1994-CN, nº499/94 na origem) uma implementação em três etapas, a saber:

- a) o estabelecimento do equilíbrio das contas do Governo, com o objetivo de eliminar a principal causa da inflação brasileira;
- b) a criação de um padrão estável de valor que denominamos Unidade Real de Valor – URV;
- c) a emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável – o Real.

A inflação foi tomada como o vilão número um de nossa economia, e sendo sua causa majoritariamente atribuída a um desequilíbrio das contas do governo, o equilíbrio fiscal passou a ser a palavra de ordem desses novos tempos ali inaugurados. Novos tempos mas com ideias com as quais se pode fazer um paralelo com o bulionismo anterior ao século XVIII, citado à página 24, conforme poderemos observar ao longo deste capítulo.

A narrativa de combate à inflação a todo e qualquer custo foi construída com um pano de fundo de justiça social e busca do desenvolvimento, que pudessem legitimar alterações profundas, inclusive em âmbito constitucional. As alterações de paradigma que se construíram nas finanças públicas foram se dando de forma tão inexorável ao longo dos últimos 25 anos, que por vezes pareciam ser conferidas de uma força supraconstitucional, não importando a hierarquia normativa na qual fossem seus textos formalmente acomodadas. O item 27 da Exposição de Motivos do Plano Real trazia o seguinte alerta quanto à importância e urgência do combate à inflação:

27. Nosso país está mergulhado há muitos anos numa crise econômica crônica cuja raiz é fiscal, mas cuja expressão mais perversa é a inflação. Temos hoje consciência clara de que a inflação crônica é o maior obstáculo para que o Brasil volte a crescer de forma sustentada e possa finalmente começar a saldar a imensa dívida social que acumulou para com seu povo ao longo de décadas de desenvolvimento excludente e inflação alta, marcado por uma das mais brutais concentrações de renda de que se tem notícia no mundo contemporâneo. (grifos meus)

Curiosamente, os mesmos defensores desse discurso em prol de justiça com os desvalidos, entendiam que a Constituição Cidadã de 1988 tinha uma estrutura por demais rígida quanto à margem de manobra do governante com as finanças públicas, haja vista ter dado lugar – de forma inovadora – a uma série de direitos e garantias individuais, chegando a consignar percentuais mínimos que deveriam ser destinados do orçamento à concretização de alguns direitos sociais.

Os primeiros passos no sentido do ajuste de contas prevista já na primeira fase de implementação do Plano Real foram dados ainda em 14 de junho de 1993, com o Programa

de Ação Imediata – PAI. O programa previa que já em 1993 deveria ser feito um esforço no sentido de redução de despesas públicas, aumento de receitas, e equacionamento das dívidas dos entes subnacionais com a União. Além desses pontos, deveria haver maior controle dos bancos estaduais e saneamento dos bancos federais, bem como se aperfeiçoar o programa de privatizações. Em seguida, e para aprofundamento do ajuste fiscal, iniciaram-se as alterações constitucionais. O artigo terceiro do ADCT da Constituição de 1988 previa uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da constituição, isso abriu uma oportunidade ímpar para alterar o texto no sentido dos novos desígnios que ora se construía. A primeira das emendas constitucionais de revisão (Ecr nº1) instituía o Fundo Social de Emergência (FSE) de maneira transitória, reforçando as receitas da União e ao mesmo tempo liberando esse reforço do caixa para utilização em saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e na estabilização econômica. O FSE era, em síntese, um mecanismo transitório de desvinculação de receitas que visava possibilitar um equilíbrio orçamentário. Este expediente transitório acabou por se tornar rotineiro nas finanças públicas brasileiras, alterando apenas sua nomenclatura e o volume e tipo de receitas desvinculadas. Desde o FSE, instituído pela Ecr nº1/94 para vigor nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, tivemos o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), EC nº10/96, no período de 01/01/96 a 30/06/97, e posteriormente prorrogado pela EC nº17/97 para o período de 01/07/97 a 31/12/99. Todas essas emendas se deram como alteração dos artigos 71 e 72 do ADCT, até que a EC nº20/00 incluiu um novo artigo no ADCT, o de número 76, e que criou a desvinculação no formato que temos até os dias atuais, conhecida como Desvinculação de Receitas da União – DRU. A DRU começou nos exercícios de 2000 a 2003 com o percentual de vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da união. Este percentual seguiu até 2015, quando a EC nº93/16 criou o artigo 76-A do ADCT e prorrogou novamente a DRU até 2023, majorando-lhe o percentual para trinta por cento. A medida que se inaugurou em caráter excepcional e temporário em 1994, teve prorrogações ininterruptas nos últimos vinte e cinco anos, tendo vigência já garantida até 2023, às vésperas de completar três décadas de uso da prática. Conforme informações da imprensa, o atual governo que tomou posse em 1º de janeiro de 2019 afirma já ter pronta uma proposta de emenda constitucional a ser apresentada no Senado Federal por um senador da base do governo, e a referida PEC proporia a desvinculação total das receitas orçamentárias. A desvinculação que nasceu para ser exceção, virou regra, e de parcial agora se pretende total. Este não é o único exemplo de medida transitória que se tornou permanente nas finanças públicas brasileiras nas últimas décadas, a despeito do texto constitucional, outros serão elencados no decorrer do capítulo.

O descompasso do ideário defendido, e inaugurado com o Plano Real, frente o texto constitucional de 1988 é evidente à luz da quantidade de emendas ao texto constitucional que foram propostas desde 1994. Novamente a exposição de motivos do Plano Real é muito elucidativa ao transparecer no trecho abaixo sua inadequação ao texto constitucional vigente quando enaltece o equilíbrio fiscal conquistado no primeiro momento de implementação do plano, já com os recursos adicionais do FSE:

8. Embora suficiente para imprimir confiabilidade ao REAL, o equilíbrio fiscal obtido, para ser duradouro, requer mudanças adicionais no arcabouço administrativo e financeiro do Estado brasileiro, envolvendo alterações da Constituição no que respeita à organização federativa, sistema tributário, elaboração do orçamento, funcionalismo, previdência social e intervenção no domínio econômico. (...) O fim da revisão [constitucional] , sem a apreciação dos pontos mencionados, deixa para o Presidente e o Congresso a serem eleitos o desafio de viabilizar as reformas necessárias. (...) a consciência de que o equilíbrio fiscal duradouro é condição fundamental para que a estabilização da economia frutifique em desenvolvimento sustentado a longo prazo.(grifos meus)

O tom da narrativa é mais uma vez de uma urgência inexorável para mudanças em um texto constitucional que contava há época com pouco mais de cinco anos. Reformas necessárias, fundamentais, amplas, enfim, uma riqueza de adjetivos que talvez busque preencher o vazio de argumentos ou fundamentação das afirmações postas novamente sob o pano de fundo do desenvolvimento.

A segunda etapa do Plano Real foi dada com a Medida Provisória 434/94, convertida posteriormente na Lei 8.880/94, que criava a Unidade Real de Valor – URV. A URV foi uma unidade de conta, com curso legal, para servir exclusivamente como padrão monetário. Seu objetivo era ser uma referência única que substituísse a multiplicidade de indexadores existentes e que alimentavam o componente inercial de nossa inflação. Uma referência única que alinhasse os preços dos contratos tendo como pressuposto uma neutralidade distributiva, de modo a não criar desequilíbrios entre as partes.

A terceira e última etapa de implementação do Plano Real foi dada com a Medida Provisória 542/94, reeditava várias vezes até ser convertida na Lei 9.069, de 29 de junho de 1995. Esta lei finalmente estabeleceu o Real como a unidade do Sistema Monetário Nacional e trouxe uma série de mudanças com impacto nas finanças públicas. Dentre as principais mudanças destacam-se as relacionadas à emissão monetária. A Lei 9.069/95 revogou a competência concorrente que existia entre CMN e o Congresso Nacional, criada pela Lei 4.595/64, para autorização de emissão de moeda. A revogação se deu no texto do artigo 50 da MP 542/94, pela não prorrogação de prazo do exercício da competência promovido pela

Lei 8.392/91. Embora fosse uma competência concorrente, na prática vinha sendo exercida pelo CMN e a apreciação congressual apenas se dava *ex-post*, sem uma eficácia prática. Passar a ser a emissão monetária competência exclusiva do Congresso Nacional atende ao disposto no artigo 25 do ADCT quanto à retomada pelo parlamento de suas competências que estavam sendo exercidas pelo Poder Executivo no período ditatorial militar anterior. O CMN perde o poder direto de autorizar emissões monetárias, mas em contrapartida passa a ser o regulador do lastro do Real. No Plano Real o lastro da emissão de moeda passou a ser a vinculação prévia de reservas internacionais compostas por ativos de liquidez internacional, que fossem denominados ou conversíveis em dólares dos Estados Unidos da América. Esta vinculação indireta com o dólar demonstra a inspiração inicial no plano de estabilização argentino, o qual realizou uma dolarização mais direta da economia. Esta vinculação ao dólar pretendia criar uma moeda nacional forte, estável, imune à inflação que corroeu o poder de compra das moedas nacionais que a antecederam. Ao mesmo tempo esta medida fazia parte da composição da chamada âncora cambial, um dos pilares do Plano Real no combate à inflação. Enquanto nas décadas anteriores o estado manteve uma política de substituição das importações, de modo a desenvolver a indústria local. No Plano Real a âncora cambial mantinha uma moeda nacional sobrevalorizada, que facilitava a importação de bens e serviços ao baratear o produto estrangeiro. O produto estrangeiro ingressaria no país para concorrer com o produto nacional e ajudar a manter o nível de preços doméstico. Essa concorrência externa ajudou a conter a inflação, porém a indústria nacional foi profundamente afetada.

A Lei 9.069/95 também alterou a estrutura do CMN. Presidido pelo Ministro da Fazenda, o CMN em sua composição inicial contava também com os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE, e mais 6 membros indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, - número este ampliado para 7 membros pela Lei 5.362/67-, além de possuir 4 Comissões Consultivas, sendo elas:

- Bancária (com 16 representantes);
- de Mercado de Capitais (com 9 representantes);
- de Crédito Rural (com 15 representantes);
- de Crédito Industrial (com 8 representantes).

A Lei 9.069/95 alterou a composição²⁸ do CMN para Ministro da Fazenda (Presidente), Ministro do Planejamento e Orçamento, e Presidente do BACEN. Criou junto ao CMN a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (com 10 membros) com o objetivo de coordenar as políticas fiscal e monetária, e criou 7 Comissões Consultivas que deveriam ser regulamentadas por decreto do Presidente da República. Ao longo do tempo, entre 1964 e 1993, a estrutura do CMN passou por várias e pequenas alterações, basicamente inclusões e exclusões que não faziam alteração significativa no número de componentes diretos e indiretos (consultivos). Esta alteração da estrutura do CMN pela Lei 9.069/95, e que sofreu recente alteração pela Medida Provisória 870, de 1 de janeiro de 2019, demonstra uma redução gradativa do número de participantes diretos, aqueles com poder de deliberação. Ao analisarmos a estrutura atual do CMN, definida em lei, e o regimento atual do CMN (Decreto 1.307/94), percebe-se que sua composição perdeu em quantidade e diversidade de componentes. O CMN de hoje continua com competência normativa sobre questões que afetam os mais diversos setores da sociedade, as quais em um ambiente democrático deveriam ter como palco o parlamento. Todavia, o CMN continua deliberando temas caros à sociedade sem apreciação congressual, e sua formação plural original foi se perdendo, transformando-se hoje em um grupo formado meramente por 1 Ministro de Estado, o Ministro de Estado da Economia, e alguns de seus subordinados diretos em órgãos e autarquias que compõem a estrutura atual do Ministério da Economia. Quando o assunto é alteração ou manutenção da taxa de juros básica da economia, o grupo se restringe a um comitê interno do Banco Central, o Comitê de Política Monetária (Copom)²⁹. O Copom é formado pelo Presidente do Banco Central, seus diretores, e alguns chefes de departamento, sendo que só têm direito a voto o Presidente e os diretores. Alguns dos temas mais importantes em termos de finanças públicas passam pela deliberação do CMN, ou

²⁸ Em 2019 o novo governo federal adequou a estrutura do CMN à nova estrutura ministerial. Assim, o CMN passou a ser composto pelo: Ministro de Estado da Economia (Presidente), Presidente do Banco Central do Brasil, e o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia. A Comissão Técnica da Moeda e do Crédito passou a ter 9 membros. As Comissões Consultivas não sofreram alteração estrutural.

²⁹ O Tesouro Nacional emite títulos escriturais cujo registro, custódia, negociação e liquidação se dá em um sistema informatizado do Banco Central do Brasil criado em 1979. Este sistema tem o nome de Serviço Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). As negociações dos títulos escriturais se dão majoritariamente por leilões dos quais são habilitados apenas os chamados *dealers*, os quais são instituições financeiras que obrigatoriamente têm que ter uma conta de reserva bancária junto ao Banco Central. A necessidade da conta de reserva decorre de as negociações se darem por contrato de compra e venda, sendo entrega feita contra pagamento, e o pagamento opera pelo conceito de Liquidação Bruta em Tempo Real (LBTR), a qual é feita diretamente nas contas de reserva. A taxa média praticada nesse ambiente é chamada de Taxa Selic, que é a taxa de juros básica da economia. O Copom foi instituído em 1996 por circular do Banco Central, a Circular 2.698/96, e se reúne a cada 45 dias para definir a meta para a taxa Selic. A meta para a taxa Selic é definida em vista de que seja cumprida a meta para inflação definida pelo CMN. Mais detalhes sobre esse sistema de metas será dado ainda neste capítulo.

simplesmente do Copom, o que demonstra uma estrutura decisória menos plural do que a que tínhamos na formulação original do CMN, feita no início da ditadura militar em 1964. Esta concentração do poder decisório se deu sob justificativa de que o principal compromisso do CMN deveria ser o compromisso com a estabilidade da moeda. Um formato no qual participassem apenas representantes da área econômica seria desejável e aumentaria a autonomia da autoridade monetária, prevenindo ingerências de outras áreas ou mesmo do setor privado, nesta concepção.

4.1 DÍVIDA PÚBLICA

No capítulo 1, sobre a atividade financeira do estado, já foi adiantado que o Estado precisa se financiar para obter recursos financeiros que lhe permitam cumprir com suas funções constitucionais. Neste processo ele pode recorrer, em conjunto ou isoladamente, a expedientes como a arrecadação tributária, o crédito público, ou mesmo a emissão primária de moeda. Conforme visto no capítulo 2, a emissão monetária foi mecanismo de financiamento das funções estatais largamente utilizado até o ano de 1964, e não completamente abandonado após essa data. A partir de 1964 a arrecadação tributária ganha importância no financiamento das atividades correntes do Estado, enquanto o crédito público, por meio dos endividamentos interno e externo, é utilizado no financiamento dos investimentos de médio e longo prazo que se faziam necessários à viabilização do crescimento econômico pretendido.

O crédito público se materializa por meio do empréstimo público, espécie do negócio jurídico de empréstimo, e localizado dentro do direito privado. Empréstimo é negócio jurídico que pode se apresentar na categoria comodato (empréstimo de bens infungíveis), ou na categoria de mútuo (empréstimo de bens fungíveis). Nos contratos de comodato inexistente remuneração, enquanto nos de mútuo é admitida remuneração, condição esta que qualifica o contrato como oneroso, sendo o que ocorre nos contratos de empréstimos de dinheiro. O contrato de empréstimo público se trata de contrato de empréstimo de dinheiro, sendo um contrato de mútuo oneroso com a especificidade de que o mutuário é pessoa pública, logo, sujeita a um regime jurídico de direito público. (DE CHIARA; 1979c, p. 01-02)

Em virtude desta característica do mutuário, de estar sujeito a um regime de direito público, a dívida pública possui um regramento específico para sua constituição, classificação e manutenção. Um dos dispositivos legais nos quais há disposições a respeito da dívida pública é a Lei 4.320/64, recepcionada pela Constituição de 1988 com hierarquia de Lei Complementar e ainda em vigor.

A Lei 4.320/64 traz as normas gerais de direito financeiro e em seu texto classifica a dívida pública como flutuante ou fundada, nos termos abaixo:

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

- I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II - os serviços da dívida a pagar;
- III - os depósitos;

IV - os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

(...)

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Os critérios de distinção entre dívida fluante e dívida fundada são o prazo (até doze meses e acima de doze meses) e a finalidade da dívida (despesas correntes ou investimentos e desequilíbrios orçamentários), conforme o tratamento dado à matéria pela Lei 4.320/64.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 48, inciso II, elenca dentre as atribuições do Congresso Nacional dispor sobre “plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado”. No inciso XIV do mesmo artigo acrescenta também os temas “moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal”. Usa aqui o termo dívida mobiliária federal, termo ausente na Lei 4.320/64. Em artigos esparsos ao longo do texto constitucional são utilizados os termos dívida consolidada (sinônimo de dívida fundada), dívida pública interna e externa, estes dois últimos também não presentes no texto da Lei 4.320/64. Portanto, a Carta de 1988 trouxe novas classificações para a dívida pública que não se encontram na Lei 4.320/64, tampouco se encontravam no texto constitucional de 1967. A constituição atual reserva ao Senado Federal³⁰, nos incisos VI e IX do artigo 52, a competência privativa para fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em capítulo específico sobre Finanças Públicas há a reserva à Lei Complementar para tratar de dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder

³⁰ O Senado Federal, no exercício de sua competência expediu a Resolução nº40/2001 e a Resolução nº43/2001. A primeira trata dos limites da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária estadual, distrital e municipal. A segunda dispõe sobre os limites de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Em relação aos limites de operações de crédito interno e externo aplicáveis à União, estes foram disciplinados na Resolução nº48/2007, a qual se alinha às diretrizes já ditadas pela Constituição e pela Lei Complementar 101/2000. Os limites de endividamento da União até hoje não foram estabelecidos, sendo a tentativa mais recentemente realizada a Resolução nº84/2007, arquivada em 21/12/2018 ao final da legislatura.

Público; emissão e resgate de títulos da dívida pública. Por fim, o texto original de 1988 dispõe em seu artigo 26 do ADCT:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

Das observações acima é possível constatar que a Constituição Federal em vigor seguiu a tendência de suas antecessoras no sentido de dar mais espaço às finanças públicas em seu texto. Em 1967, por exemplo, havia uma seção dedicada ao orçamento, em 1988 foi dedicado um capítulo às finanças públicas. Foi inserido o termo dívida mobiliária, qualidade de dívida pública que realmente ganhou crescente participação no endividamento público consolidado, mas cuja denominação nada nos esclarece quanto a sua motivação, finalidade, ou prazo, itens relevantes para apreciação de finanças públicas e para se formular seu regramento no direito administrativo. A discriminação de dívida interna ou externa pode sofrer a mesma crítica. Todas essas denominações podem ter seu valor e serventia em outras esferas, em especial sob a ótica do credor, todavia, sobre a ótica do ente público, mutuário, e cujo dever é utilizar-se da dívida no mister da execução da função pública, podem trazer confusão ao entendimento da disciplina jurídica aplicável, e à adequada gestão da dívida. Há nestes termos incorporados pela Constituição um deslocamento do foco de análise para o campo financeiro em detrimento da apreciação finalística da dívida pública e das finanças públicas. Esta mudança de enfoque está alinhada aos ideais defendidos no Consenso de Washington e irá pautar a condução das finanças públicas a partir de então, conforme será visto na legislação superveniente, em especial com a Lei Complementar 101/2000.

Uma perspectiva das finanças públicas sob o ponto de vista do resultado financeiro, em substituição ao Princípio do Maior Benefício Social, destacado no capítulo 1, coloca a dívida pública e seu pagamento como fim e não como meio. Tal atitude eleva o direito dos credores da dívida pública a um patamar superior aos demais direitos, visto que o saldo da dívida e as despesas com encargos financeiros seriam sempre inquestionáveis, justificando mesmo o desatendimento das funções estatais. Um olhar sob esse prisma ajuda a entender

alguns caminhos trilhados pelas finanças públicas nos últimos 25 anos, a despeito de ainda estar em vigor a Constituição de 1988 e seus diversos direitos sociais que o texto asseguraria.

4.2 ARTIGO 25 DO ADCT

Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

I - ação normativa;

II - alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.

§ 1º Os decretos-lei em tramitação no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição terão seus efeitos regulados da seguinte forma:

I - se editados até 2 de setembro de 1988, serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de até cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição, não computado o recesso parlamentar;

II - decorrido o prazo definido no inciso anterior, e não havendo apreciação, os decretos-lei ali mencionados serão considerados rejeitados;

III - nas hipóteses definidas nos incisos I e II, terão plena validade os atos praticados na vigência dos respectivos decretos-lei, podendo o Congresso Nacional, se necessário, legislar sobre os efeitos deles remanescentes.

§ 2º Os decretos-lei editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no art. 62, parágrafo único.

O comando deste artigo é muito claro. Em uma república democrática, temas caros à sociedade como suas finanças e o poder normativo, têm que passar pelo crivo do parlamento. O tema finanças públicas, e dentro dele a dívida pública, precisam da apreciação do congresso nacional. Dentro do tema finanças públicas houve uma evidente concentração de poder nas mãos do governo federal durante a ditadura militar. Tal concentração se deu em especial quando da criação do CMN, acentuando-se com o advento da LC 12/71. O art. 25 do ADCT impõe a retomada dessas questões pelo congresso, mas ao mesmo tempo faculta a prorrogação do prazo de cumprimento por meio de legislação ordinária. Esta faculdade de prorrogação por lei ordinária foi largamente utilizada por seguidos anos, mantendo as competências do CMN.

O Plano Real, com a Lei 9.069/95, reestruturou o CMN. Esta lei não prorrogou sua competência para autorização de emissão de moeda, mas em contrapartida manteve sob seu poder decisório e aprovação do Presidente da República a regulamentação do lastro do Real, a definição de como o Bacen administrará as reservas internacionais vinculadas, e alterar a

paridade entre real e dólar dos estados unidos da américa para fins do lastro do Real em divisas internacionais. Assim, indiretamente, o CMN continuou com poderes para regular a emissão monetária sem depender de aprovação do congresso nacional. Em relação à dívida pública o CMN também continua com controle indireto. O Bacen, órgão executor das diretrizes emanadas pelo CMN, conduz a política monetária e cambial. A forma como o Bacen atua no open market, o patamar em que estabelece a meta para a taxa de juros básica da economia, e a forma como atua no mercado de câmbio, possuem impactos diretos no estoque da dívida pública, bem como no volume dos fluxos de caixa do tesouro que serão demandados para honrar os encargos financeiros da dívida pública.

Desta forma, a despeito do comando do artigo 25 do ADCT, há ainda uma grande concentração de poder decisório sobre as finanças públicas nacionais que ficam à margem do debate democrático e republicano que deveria ocorrer por intermédio do parlamento.

4.3 ARTIGO 26 DO ADCT

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

À época da promulgação da Constituição de 1988 o país se via imerso em uma grave crise do balanço de pagamentos, a qual era agravada pelo pagamento dos encargos daquela que era então a maior dívida externa do mundo. O saldo de nossa dívida externa superava os cem bilhões de dólares, honrar seus encargos demandava grande sacrifício do país, assim como abalava nossa soberania ao termos órgãos externos a quererem ditar os rumos da economia nacional. Tais elementos já justificariam que fosse dada maior atenção quanto à correição do montante da dívida, e este foi o intuito do mandamento prescrito no artigo 26 do ADCT. Todavia, as comissões que se formaram no congresso ou fizeram um exame superficial da dívida externa, não atendendo aos requeridos exames analítico e pericial do artigo 26 do ADCT, ou foram extintas sem qualquer resultado prático, não tendo sido conclusivas. Destaque-se que mesmo o relatório parcial produzido pelo Congresso Nacional já apontava algumas irregularidades como a celebração de acordos sem a aprovação do Congresso Nacional, a existência de cláusulas em que o país renunciava à própria soberania e à imunidade de jurisdição, enfim uma série de situações que afrontam tanto a constituição atual como a que lhe antecedeu. Em vista da omissão do Congresso em cumprir efetivamente o disposto no artigo 26 do ADCT, em 2004 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) impetrou medida judicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob o número ADPF 59. Passados quase quinze anos até o momento, a dívida externa já não tem a mesma significância na dívida pública total brasileira, tendo sido substituída em boa parte por dívida interna, e o processo continua no STF sem uma decisão final. A omissão no poder legislativo se repete no poder judiciário, não se percebe vontade política de se enfrentar questões da dívida pública que possam desagradar aos credores, sejam eles residentes ou não residentes no país. Pelo contrário, a forma como foram reestruturadas as finanças públicas e a dívida

pública desde os anos 1990 são no sentido que proteger cada vez mais os interesses dos credores, mesmo que em prejuízo do projeto de desenvolvimento positivado na Constituição Federal, conforme se depreenderá no continuar desta dissertação. Em 2009 houve uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), formada na Câmara do Deputados do Congresso Nacional, para tratar dos endividamentos tanto interno quanto externo. O relatório final da CPI consolidou uma série de informações sobre o endividamento interno e externo da união, apontou algumas questões que demandariam mais atenção, mas não frutificou em resultados práticos. O artigo 26 do ADCT continuo desatendido.

4.4 PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA

Na sequência das medidas tomadas pós Plano Real houve o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, dentro do qual foram implementados o Programa de Endividamento dos Estados (PES), e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. Estes dois programas, por sua vez, estavam alinhados com o processo de privatização que se desenvolvia no âmbito federal pelo Programa Nacional de Desestatização (PND)³¹. Em paralelo houve também um Programa Nacional de Apoio às Fazendas Estaduais (PNAFE), que visava reforçar as arrecadações estaduais por meio de melhoria de eficiência nas suas administrações tributárias.

A república federativa no Brasil, cuja formação da estrutura federativa se deu por desagregação, nunca abandonou um viés de concentração do poder na união, seja pela estrutura de estado unitário que a precedeu, seja pelos vários anos de regime não democrático que vivenciou logo em seu primeiro século de existência. Essa tendência a centralizar o poder na união alterna momentos de maior ou menor intensidade a depender do momento político que vive o país. Durante o governo militar que se iniciou em 1964 houve uma previsível maior concentração de poder político e econômico na união. Ao final deste período de ditadura houve um leve movimento de descentralização, manifestado na esfera fiscal, dado pela Emenda Constitucional nº17 de 12 de dezembro de 1980. Esta emenda constitucional aumentava o FPE e FPM, reforçando as finanças subnacionais, todavia, era mantida a estrutura tributária centralizadora criada na EC nº18/65 e reafirmada no Código Tributário Nacional. Tal estrutura tributária, que eliminou a maior autonomia dos estados e municípios, existente anteriormente, segue mantida na atual Constituição Federal e no Código Tributário Nacional ainda em vigor. Os argumentos de defesa da estrutura atual, criada nos anos 1960, em face da estrutura anterior com maior autonomia dos estados, são majoritariamente de cunho econômico. Nos anos 1990 e seguintes o argumento que passa a preponderar é o financeiro. Sob argumentos financeiros e de defesa de um ideal de política econômica, que se justificaria pelo combate à inflação, foram tomadas medidas que afrontavam diretamente a autonomia financeira e administrativa dos entes subnacionais. A

³¹ A sigla PND, que durante o governo militar designava o Plano Nacional de Desenvolvimento, e que muito se serviu da utilização das empresas estatais na sua estratégia de desenvolvimento, ironicamente, nos anos 1990, veio a designar o Programa Nacional de Desestatização. O Programa Nacional de Desestatização pretendia justamente a privatização das empresas estatais, tendo como uma das finalidades a utilização dos recursos arrecadados para redução da dívida pública, deixando outros objetivos como o desenvolvimento para o plano mediato.

Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, estabeleceu critérios para consolidação, assunção e refinanciamento pela União da dívida pública sob responsabilidade dos estados e distrito federal, sendo seguida pela Medida Provisória 1.811/99 que incluía na consolidação também a dívida pública sob responsabilidade dos municípios. Esta assunção feita pela união representou na prática uma reprogramação de toda dívida pública interna nacional, o que em contrapartida oferecia aos credores a simplificação de ter um único interlocutor e justamente aquele que mais concentrava a arrecadação pública nacional.

A despeito da Constituição reservar ao Senado Federal a competência para dispor sobre os limites de operações de crédito e de endividamento dos Estados e Municípios, a Lei 9.496/97 estipulava que o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, por meio de contrato, impor restrições a contratação de novas dívidas pelos Estados. Além de impor restrições a novas dívidas, impunha também uma série de metas fiscais a serem atingidas, além de condicionar à privatização e/ou liquidação das instituições financeiras estaduais. Esse conjunto de disposições caracterizava uma ingerência na autonomia financeira e administrativa dos entes subnacionais igual ou superior àquela que o próprio país por vezes aceitou ao celebrar acordos com organismos supranacionais, como o FMI por exemplo. O preceito de equilíbrio fiscal enfatizado sob uma apreciação puramente financeira das finanças públicas, defendido pelos órgãos supranacionais e pela ideologia denominada de Consenso de Washington, recebia assim a adesão do país em todas as suas esferas da federação. Esta nova estruturação deslocava a dívida pública para um outro papel nas finanças públicas, no qual ela deixava de ser primeiramente um instrumento de auxílio na consecução dos objetivos constitucionais, para ser o foco da atenção das finanças públicas. Esta deveria passar a priorizar o adimplemento dos encargos financeiros da dívida.

O argumento para tamanha ingerência nos demais entes federados novamente era o combate à inflação via redução ou eliminação do déficit fiscal. Havia o entendimento de que esta seria uma forma de ter um controle centralizado do déficit público nacional, unificando o controle da dívida, dificultando a criação de novas dívidas, e eliminando os bancos estaduais. Os bancos estaduais haviam se tornado financiadores dos déficits estaduais, além de promoverem uma expansão da base monetária que fugia ao controle do CMN ou do Banco Central do Brasil. Nesse planejamento entrava também a liquidação dos ativos públicos como forma de abater os estoques da dívida.

Os contratos de assunção das dívidas dos estados e municípios previa juros mínimos de 6% ao ano além de correção dos valores pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Ambas as disposições geraram críticas. A taxa de 6% por estar abaixo da taxa de captação da união, representando uma forma de subsídio da união para os estados, e que seria maior quanto maior fosse a dívida, favorecendo assim os maiores estados. O índice IGP-DI por ter significativa influência da variação cambial, o que em momento de instabilidade que levaram o país a maxidesvalorizações do câmbio, como em 1999, representaram uma correção muito acima da correção que sofriam as receitas derivadas dos devedores.

A sequência de embates políticos e jurídicos ao longo dos anos, entre os estados e a união, redundou na LC 148/14, e posteriormente na LC 151/15. A LC 148/14 aditou os contratos de assunção de dívida pela união, promovendo baixa nos juros pactuados para 4%a.a. e troca do indexador para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), além de fazer pequenas alterações na LC 101/2000. Na LC 151/15 houve alteração da LC 148/15 obrigando a União a conceder desconto no saldo devedor dos estados e municípios desde a assinatura do contrato até 2013. O desconto concedido foi o da diferença da taxa cobrada para a taxa Selic.

4.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Assim como os Estados e Municípios se comprometeram com a União a cumprir uma série de metas e tomar diversas medidas dispostas nos contratos de assunção de dívida pela União, o país também assumiu compromissos junto ao FMI, os quais podem ser encontrados nas mais de vinte cartas de intenção realizadas entre 1998 e 2004. As cartas de intenção previam principalmente o compromisso de superávit fiscal, sendo que com a Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o superávit primário passa a ser oficialmente adotado como meta de gestão do orçamento público, reafirmando a nova estruturação das finanças públicas que se criava pós Plano Real. Esta lei representou uma mudança de regime fiscal, de um regime fiscal de restrição orçamentária fraca (*soft budget constraint*³²) para um regime fiscal de restrição orçamentária rígida.

A concepção de uma gestão de finanças públicas orientada à produção de superávits orçamentários, na qual as despesas têm que se adaptar à restrição orçamentária, conforme positivado na LC 101/2000, não foi exclusividade ou inovação do direito pátrio, pelo contrário, a essência desse pensamento remete a períodos da história anteriores ao século XX, tendo recrudescido no mundo nos anos 1970 e 1980. Nos Estados Unidos da América houve as leis de 1985 (Gramm--Rudman-Hollings), à qual seguiu-se em 1990 o Budget Enforcement Act, e em 1997 o Balanced Budget Act. Na Europa, na conformação da União Européia que se formava, havia a preocupação com um equilíbrio orçamentário geral, o qual não poderia ser ameaçado por desequilíbrios locais. Essa preocupação foi colocada no Tratado da União Européia, de 1992, informalmente chamado de Tratado de Maastrich, o qual dispunha em seu artigo 104 de proibições a que os estados-membros se financiassem nos respectivos bancos centrais, ou mesmo no Banco Central Europeu. O artigo 104-C do mesmo tratado expressamente dispunha em seu item 1 que os Estados-membros deveriam

³² Atualmente a doutrina de finanças públicas classifica os regimes fiscais em dois tipos: o de restrição orçamentária fraca (*soft budget constraint*), no qual “o gasto transforma-se no reflexo da soma das demandas e, portanto, o déficit é o resultado do desajuste entre essas demandas e a receita e gera uma trajetória indeterminada – embora provavelmente crescente – da relação dívida pública/PIB. Em tal situação, o déficit se adapta às demandas sociais”; e o regime fiscal de restrição orçamentária rígida, que “baseia-se na definição de um teto rígido de gastos que, dada uma previsão conservadora de receita e uma certa meta de déficit, condiciona a satisfação das demandas à existência de recursos ou a um aumento apenas moderado do endividamento. Assim, a relação dívida pública/PIB fica ‘amarrada’, define o teto de déficit e este por sua vez determina o valor do gasto. Neste caso, a despesa se adapta à restrição orçamentária. (GIAMBIAGI & ALÉM; 2001, p. 154)

evitar déficits orçamentários excessivos. A esse respeito foi feito protocolo específico que estipulava os valores máximos de referência para eventuais déficits orçamentários e para proporção entre dívida pública interna e produto interno bruto. Nos artigos 105 a 109 são encontradas disposições sobre política monetária e câmbio, sempre com uma orientação à estabilidade dos preços e ao equilíbrio orçamentário. Estas primeiras legislações neste sentido davam uma orientação clara, estabeleciam alguns parâmetros, chegavam até a prever penalidades, como no caso da União Européia em relação aos Estados-membros, mas ainda assim respeitavam uma flexibilidade dos Estados no cumprimento de suas funções, haja vista que no caso da União Européia, conforme já citado na página 37, o próprio Tratado de Roma, também em seu artigo 104, trazia diretrizes no sentido de salvaguardar o desenvolvimento e o nível de emprego dos povos. Logo, há uma clara ponderação dessas novas práticas da chamada austeridade fiscal frente objetivos maiores dos estados-membros. Estas práticas devem se apresentar como ferramentas auxiliares aos fins já existentes, e não se sobreporem ou inviabilizarem esses fins. No caso dos Estados Unidos da América, algo semelhante é identificado, ao ponto de, segundo BERCOVICI & MASSONETTO (2006, p. 71), o Balanced Budget Act e demais legislação atinente serem leis que “curiosamente, exigem o orçamento equilibrado na elaboração da peça orçamentária, mas não na sua execução”. Ou seja, é um equilíbrio muito mais formal e que não compromete uma necessária execução orçamentária ou mesmo um eventual aumento de endividamento, afinal, como bem ensina MUSGRAVE (1974, p.50-1), a estabilização econômica não é obtida somente via ajuste fiscal, podendo inclusive passar por momentâneos e necessários desequilíbrios fiscais.

Os ajustamentos fiscais não são os únicos meios através dos quais se consegue estabilização econômica. Outras abordagens, tais como as políticas monetárias e de dívida, ou possivelmente controles de preços e de salários, devem também ser levadas em consideração. (...) Quanto mais se fizer através de outras técnicas, tais como política monetária e de dívida, tanto menos terá de ser feito por meio de ação orçamentária. (MUSGRAVE; 1974, p. 50)

Reduzir a estratégia de estabilização econômica à busca do mero equilíbrio ou superávit orçamentário, implica uma financeirização da execução orçamentária que, sob uma apreciação simplista das funções estatais, obstaculiza a consecução dos objetivos constitucionais. Esta simplificação acaba impondo ao Estado amarras para que ele possa desempenhar suas funções designadas constitucionalmente. Ao atingir gradativamente outros países, esse tipo de legislação visando o equilíbrio orçamentário ganhou um crescente

rigorismo no seu texto. Isso pode ser constatado em legislações subsequentes, como a da Nova Zelândia, que em boa parte inspirou a posterior LC 101/2000 brasileira. Assim como no Brasil, a Nova Zelândia editou sua lei de gestão fiscal após uma série de outras leis as quais ela deu complemento. O *Responsibility Act* (1994) neozelandês foi precedido do *State Owned Enterprises Act*, do *State Sector Act*, do *Public Finance Act*, e do *Reserve Bank Act*. Estas ações foram feitas sob inspiração dos chamados *Principals of Responsible Fiscal Management*³³, que são os 5 abaixo elencados:

- *Reduction of total Crown debt to prudent levels - to provide a buffer against factors that may impact on the level of debt in the future. To achieve this, Government must keep total operating expenses of the Crown in each financial year less than its total operating revenue until these are achieved.*
- *Maintaining prudent levels of debt once these have been achieved - by ensuring that total operating expenses do not exceed total operating revenue. There is some leeway allowed for here, as the levels are expected to be maintained on average through time.*
- *Achieving and maintaining levels of Crown net worth - so as to provide a buffer against factors that may impact adversely on the Crown's net worth in the future.*
- *Managing prudently the fiscal risks facing the Crown.*
- *Pursuing consistent policies - with a reasonable degree of predictability about the level and stability of tax rates for future years.*

Aqui, na reforma implementada pela Nova Zelândia, se percebe uma postura mais rígida do que nos exemplos da União Européia e EUA. Neste exemplo, explicitamente as receitas deverão nortear as despesas, analogamente às finanças privadas e contrariamente ao exposto no item 1.1 do Capítulo 1 desta dissertação. Esta lógica de receitas definindo as despesas resgata um tipo de rigidez na gestão orçamentária que já há mais de um século deixara de ser adotado nas finanças públicas. Um resgate ao liberalismo em sua forma original, pregando redução do estado e suas funções e simplesmente desconsiderando o Princípio do Maior Benefício Social, de Dalton, exposto no capítulo 1. A própria nomenclatura que passa a ser usada parece ter sido escolhida para convencer o interlocutor de que este é o único caminho, ou o caminho certo, o caminho técnico e neutro politicamente, como se finanças públicas e Economia fossem ciências exatas e fosse possível abstrair delas sua face política. A que chamam princípios, na verdade são simples regras, diretrizes para uma forma de pensar finanças públicas. O termo *Responsibility*,

³³ Disponível para consulta no sítio de internet do State Service Commission Te Kawa MataAho, endereço eletrônico <http://www.ssc.govt.nz/node/1398>

responsabilidade, também inova, e é repetido quando do exemplo brasileiro. Afirmar em lei que este conjunto de regras aponta para uma suposta “Responsabilidade Fiscal”, ou mesmo como fez o FMI, elaborar um manual de boas práticas, nos induz a acreditar que qualquer solução que não seja ali prescrita, qualquer caminho que não seja o apontado por esse conjunto de regras e manuais, seriam inequivocamente escolhas irresponsáveis, práticas ruins ou incorretas, opções ideológicas. Afinal, esse conjunto de práticas seria uma receita universal, quase “natural”, uma chave gazua que a todas as portas abriria, aplicável a qualquer sociedade e em qualquer contexto.

No Brasil a LC 101/2000 também adotou essa nomenclatura, sendo conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A ementa da lei já informa que seu objetivo é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Logo em seu artigo primeiro invoca como sua base constitucional o capítulo II do Título VI da Constituição, primeiro capítulo exclusivamente destinado às finanças públicas em constituições brasileiras. Tal alusão sugere uma Constituição Financeira, independente da parte econômica ou da parte social, como se a Constituição Federal não formasse um todo harmônico. Ainda no artigo primeiro, em seus parágrafos deixa claro que a lei se aplica a todas as esferas do Estado, em todos os níveis da federação, e afirma que

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Os pressupostos colocados pela LC 101/2000 para a responsabilidade na gestão fiscal, quais sejam, planejamento e transparência, já eram mandatórios em nosso ordenamento jurídico. A transparência decorre do próprio princípio constitucional da publicidade na administração pública, disposto no caput do artigo 37. Enquanto o planejamento já se apresentava por meio de dispositivos como o Decreto-Lei 200/67, que o coloca como princípio fundamental da administração federal em seu artigo 6º, e já em seu artigo 7º nos lembra que este planejamento visará “promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional”. Ainda em seu artigo 7º o Decreto Lei 200/67 cita como instrumento básico desse planejamento o orçamento-programa anual, o qual é estabelecido pela Lei 4.320/64, nossa norma geral de finanças pública, e ainda em vigor.

Assim, por um lado o Decreto-Lei 200/67, respaldado pela Lei 4.320/64, nos aponta o orçamento-programa como instrumento básico do planejamento, o qual é pressuposto da responsabilidade fiscal, nos termos da LC 101/2000. Por outro lado, paradoxalmente, a própria estruturação de finanças públicas consolidada pela LRF relega o orçamento-programa a segundo plano. Afirmam BERCOVICI & MASSONETTO (2006, p.70) que:

A concepção de 'orçamento-programa', há muito difundida nos meios financeiros brasileiros, perdeu, inclusive, todo o seu sentido, se é que alguma vez realmente o teve. Afinal, o próprio orçamento fiscal perdeu a supremacia do controle e da determinação da política fiscal. Entre 1964 e 1988, isto devia-se ao descontrole do orçamento monetário, escondido na conta-movimento do Banco do Brasil e no orçamento das empresas estatais. Após 1988, o controle do orçamento monetário provocou a subordinação das políticas fiscais (e do "orçamento-programa") à política de estabilização monetária.

O equilíbrio que a LRF apregoa é o equilíbrio das contas públicas, o qual seria atingido por meio de metas objetivas de resultado orçamentário, diga-se, produção de superávits fiscais. Nada se fala do equilíbrio da economia, ou da função estabilizadora do orçamento. Recorrendo ao Plano Real, fala-se no máximo em política de estabilização monetária, ou seja, combate da inflação, o qual seria feito meramente via ajuste fiscal. O combate da inflação, embora não explicitamente previsto na constituição, é alçado a uma hierarquia quase supraconstitucional, que a tudo justificaria, inclusive desconsiderar os fundamentos e objetivos constitucionais. Para isso recorreu-se até a religiosidade, conforme o seguinte trecho do item 32 da exposição de motivos da medida provisória que primeiramente positivou o Plano Real (antes de ser convertida na Lei 9.069/94):

Levando em conta todos esses efeitos perniciosos da inflação, um estudo recente da Conferência Nacional dos Bispos da Alemanha concluiu que 'uma ética social cristã comprometida precipuamente com a 'opção pelos pobres' precisa procurar instituições que contribuam para garantir a estabilidade do valor da moeda em nível nacional e internacional'(Conferência Nacional de Bispos da Alemanha, 'Boa Moeda para Todos', Papers nº 14 da Fundação Konrad Adenauer, 1994). ~ um conceito que põe na devida perspectiva o esforço do Governo de Vossa Excelência em prol da estabilização da economia brasileira.

Com esses argumentos quase celestiais, a teoria das finanças públicas, o orçamento-programa, ou mesmo a própria constituição, passam a ser coadjuvantes nas alterações que se promoveram no bojo do Plano Real, sendo a LRF uma das mais significativas. O desenvolvimento social, por exemplo, é citado em duas oportunidades na LRF em sua versão que foi do Congresso Nacional para apreciação do Presidente da República. Na primeira situação, no artigo 3º, as metas fiscais devem estar compatíveis com os objetivos de

desenvolvimento social. Este artigo foi vetado. Na segunda situação, no artigo 67, a apreciação é inversa, os resultados em desenvolvimento social é que devem estar compatibilizados com o disposto na LRF. Este artigo foi mantido integralmente. Desenvolvimento social integra o desenvolvimento nacional, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil disposto no artigo terceiro da Constituição Federal de 1988.

Um dos artigos que demanda maior atenção é o artigo quarto. O artigo 4º da LRF busca regulamentar o §2º do artigo 165 da Constituição Federal, o qual trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Contudo, o artigo 4º extrapola sua competência e acrescenta disposições não previstas no texto constitucional. Acrescenta que ela disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, e se queda silente sobre as metas e prioridades da administração pública federal, tema que deveria ser regulamentado. Metas são quantificações de objetivos, e os objetivos da administração pública federal não podem ser outros que não os objetivos expressos no texto constitucional. Ao mesmo tempo o artigo 4º cria no parágrafo primeiro um Anexo de Metas Fiscais com amplitude para dispor livremente no próprio anexo sobre o que não foi disposto no corpo da LDO. Inova ao incluir entre as metas os resultados nominal e primário³⁴ do OGU. Na prática o anexo comandará o texto principal, que comandará o orçamento e a gestão orçamentária, afinal, a meta principal apregoada é a do resultado fiscal, esta que garantiria o desejado equilíbrio colocado na LRF. Equilíbrio este diferente da Lei 4.320/64, que em seu artigo 48, alínea “b”, reconhece a importância do equilíbrio, mas entende que eventualmente poderia não ser atingido em nome do cumprimento das funções estatais, por isso utiliza a expressão: “na medida do possível” Nada disso foi vetado, passando esses novos conceitos e orientações a compor o texto final oficial e atualmente vigente. Em contrapartida foi vetado o inciso II do artigo 4º, cujo texto era o seguinte:

II - estabelecerá, para efeito de adoção das medidas especificadas nas alíneas deste inciso, limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida, apurado na forma do § 3o do art. 2o, que, se excedido, implicará:

- a) vedação da realização de novas operações de crédito, ressalvadas as realizadas com a finalidade de pagamento de juros, as operações por antecipação de receita e as relativas ao refinanciamento da dívida;
- b) obtenção de resultado primário necessário à redução do montante da dívida e das despesas com juros, dentre outras medidas; (grifo meu)

³⁴ O resultado nominal do OGU é o resultado obtido do total das receitas realizadas subtraído do total das despesas efetuadas no mesmo exercício, enquanto o resultado primário considera apenas as receitas e despesas fiscais, não incluindo na conta as despesas financeiras. O resultado nominal também é chamado de resultado operacional.

O inciso II do artigo 4º estendia às despesas com juros a mesma disciplina que a LC 101/2000 aplica para as demais despesas, dando-lhes tratamento isonômico, de modo que os credores das referidas despesas não teriam proteção de hierarquia diferenciada das outras despesas sujeitas a limitação naquela lei. Vetar tal dispositivo representou dar poderes ilimitados ao Poder Executivo para elevação da taxa básica de juros e da respectiva despesa com juros. Tudo isso à margem de qualquer controle do parlamento. Como razões do veto alegou que já no projeto de lei complementar já havia previsão de limites para a dívida consolidada, bem como a LDO já traria metas de superávit primário, o que, alegadamente, seria redundante. Adiciona ainda que tal disposição “suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros, o que apresenta caráter bastante distinto, senão oposto, à tônica do projeto de lei complementar”(grifo meu). Aqui o poder vetante foi extremamente honesto ao afirmar que o não pagamento de juros seria o oposto da tônica do projeto de lei complementar, levando-nos ao entendimento que esta lei complementar foi realmente feita com o objetivo maior do pagamento de juros. Este seria o objetivo maior de colocar a execução orçamentária desatrelada de suas funções republicanas e de atuação no domínio econômico, ao passo que ficou totalmente em função de metas de resultado fiscal. Por fim, invoca como razão do veto o fato do dispositivo contrariar o interesse público, razão que se apresenta como verdadeiro coringa para quase todos os vetos apostos ao projeto daquela lei complementar.

O tratamento diferenciado dado às despesas financeiras é ratificado no artigo 9º, o qual explicitamente dá poderes a que o disposto no Anexo de Metas Fiscais da LDO contingencie a execução financeira das despesas orçamentária quando se vislumbrar um potencial descumprimento das metas. As únicas despesas que não seriam passíveis de contingenciamento seriam, obviamente, as despesas obrigatórias constitucionalmente, mas também as ressalvadas pela LDO, e, as despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida. O artigo coloca aqui as despesas com o pagamento do serviço da dívida, na mesma hierarquia das despesas constitucionalmente obrigatórias, a despeito da total previsão constitucional para tal diferenciação. A despesa com serviço da dívida é das mais volumosas no OGU, tendo como importante variável o nível da taxa básica de juros, a Selic, a qual é definida apenas em reuniões do Copom. O disposto no artigo 9º da LRF não foi objeto de veto ou mesmo sofreu qualquer supressão por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

As despesas com serviço da dívida também não estão sujeitas ao rigor dos artigos 16 e 17 da LRF. Esses artigos estabelecem situações de geração de despesas que são consideradas não autorizadas, irregulares, e lesivas ao patrimônio público, preenchendo o tipo penal previsto no capítulo IV do Decreto-Lei 2.848/40 (Código Penal), incluído pela Lei 10.028/2000. O capítulo IV foi inserido no Código Penal no mesmo ano de promulgação da LRF, criando capítulo específico para o que chamou de crimes contra as finanças públicas. O capítulo criado criminalizava condutas que desviem do postulado na LRF, inaugurando um punitivismo contra o gestor fiscal, a despeito do resultado socialmente positivo que ele eventualmente tenha obtido com a conduta. A referência passa a ser o rigor no cumprimento ou descumprimento da lei e não os resultados positivos ou negativos obtidos na sociedade. Os artigos 16 e 17 da LRF dispõem que toda ação governamental que implique aumento de despesa deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e ter sua dotação específica de recursos orçamentários. O aumento de despesa não pode afetar a atingimento da meta fiscal, devendo ser compensado com uma redução de despesa financeiramente proporcional. O parágrafo 6º do artigo 17 excetua as despesas com o serviço da dívida desses requisitos.

No âmbito das receitas a LRF em seu artigo 11 enuncia que:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Desta forma, o texto da lei alerta que a responsabilidade na gestão fiscal não se manifestaria apenas na execução financeira da despesa, mas também na efetiva arrecadação tributária. Contudo, as receitas receberam efetivamente atenção muito inferior do que as despesas na LRF. Se para as despesas há uma infinidade de artigos e disposições detalhadas e que extrapolam inclusive para a legislação penal, recorrendo à que deveria ser a *ultima ratio*, por outro lado o trato das receitas derivadas é muito mais sucinto, e não enseja capitulações penais no capítulo de crimes contra as finanças públicas. Essa maior tolerância legal não contribui para que se eliminem certas ações governamentais que representam verdadeiro desestímulo ao correto cumprimento das obrigações tributárias. Uma síntese com exemplos desses desestímulos pode ser encontrada em alguns poucos estudos específicos

realizados³⁵, cujo o enfoque temporal é posterior a 1995, e dos quais retiramos as informações abaixo:

- Lei 9.249/95 – Criou a possibilidade de dedução de despesa a título de Juros sobre capital próprio para pessoas jurídicas, e isentou os rendimentos recebidos pelos sócios a título de lucros e dividendos, inclusive nas remessas de lucros e dividendos ao exterior;
- Lei 11.312/06 – Alíquota zero para investidores estrangeiros no Brasil em fundos de investimento;
- Lei 11.033/04 – Redução da alíquota de imposto de renda sobre ganhos líquidos em operações em bolsa de valores, podendo inclusive ser isento para alienações até R\$20 mil no mês;

Somadas a essas ações, que acumularam centenas de bilhões de reais em tributos não arrecadados, conforme os estudos consultados, adicione-se ainda os programas especiais que são criados. Por exemplo, os programas que concedem parcelamentos especiais, apelidados de genericamente de REFIS, foram iniciados no ano 2000, com a Lei federal 9.964. O que era para ser algo episódico e excepcional tornou-se verdadeira tradição, entre 2000 e 2018 foram feitos 39 programas especiais de parcelamento tributário. Programas estes dos mais variados em prazos, deduções, isenções, remissões, carências, e destinatários que incluíam de pessoas físicas a bancos e clubes de futebol. Há a possibilidade inclusive do devedor ir migrando de um programa para outro conforme eles se sucedem no tempo e se apresentem mais interessantes, criando verdadeiro desestímulo à pontualidade no pagamento dos tributos. Não bastassem esses benefícios, esses programas ainda têm o condão de suspender a punibilidade nos crimes tributários.

Outra condição tributária diferenciada foi a criada pelo Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), criado pela Lei 13.254/16, chamada de Lei de Repatriação, embora não exigisse efetivamente que os ativos no exterior fossem

³⁵ Dados coletados de estudos feitos por entidades representativas da classe dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. “Sistema tributário e seguridade social – contribuições para o Brasil.”, elaboração conjunta entre o Sindifisco Nacional (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) e a Anfip (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil); Nota Técnica nº03/2017, Nota Técnica nº10/2018, e apresentação sobre a Lei de Repatriação de Ativos, todos elaboradas pela Unafisco Associação Nacional (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil).

repatriados. Esta lei permitiu a declaração de recursos não declarados no exterior, com aplicação de multa reduzida e anistia penal.

Por fim, e reafirmando que também na arrecadação tributária passou a prevalecer uma apreciação puramente financeira, que se distrai do conjunto de funcionalidades dos tributos, há a extinção da punibilidade dos crimes tributários previsto na Lei 8.137/90 e na Lei 4.729/65. A Lei 9.249/95 previu em seu art. 34 a extinção da punibilidade com o pagamento do tributo antes do recebimento da denúncia. A Lei 10.684/03 permitiu que o pagamento ou parcelamento pudesse se dar até após a denúncia. A Lei 12.382/11 restabeleceu o limite temporal anterior à denúncia para pagamento. Esta postura do legislador deixa claro que se visa apenas a arrecadação, e que mesmo após acionado o poder judiciário e recorrendo-se ao direito penal, estes se tornam meros instrumentos de coerção para o recolhimento de tributos não pagos. Não se toma em conta o desatendimento que sofreu a sociedade em virtude das funções estatais que não puderam ser desempenhadas pela falta do tributo não recolhido. A parcela da execução financeira do orçamento e da atuação na economia pretendida pelo Estado, que ficou prejudicada de forma irremediável, em alguns aspectos que não serão compensados com o pagamento extemporâneo do tributo. O acidente que aconteceu pela falta de manutenção na estrada, o exame inadiável que deixou de ser feito por falta de equipamento adequado, ou a merenda insuficiente que foi servida na escola em determinado período, não há como recuperar.

Todas essas benesses tributárias, desonerações, e desestímulos ao contribuinte regular, deprimem injustificadamente o polo da receita derivada e exigem um maior sacrifício no polo das despesas para que se cumpram as metas de resultado fiscal estipuladas.

Em respeito à dívida pública a LRF criou seção específica de definições básicas sobre termos relacionados à dívida e ao endividamento público. Assim definiu em lei dívida consolidada ou fundada, dívida pública mobiliária, operação de crédito, concessão de garantia, e refinanciamento da dívida mobiliária. Quanto à estipulação dos limites da dívida consolidada da União e da dívida mobiliária federal, relatados nos incisos I e II do artigo 30 da LRF, estes até os presentes dias não foram definitivamente estipulados.

4.6 SISTEMA DE METAS DA INFLAÇÃO E O CÂMBIO

A regra de emissão monetária criada pelo artigo terceiro da Lei 9.069/95 tinha como funções servir como limitador a uma indesejada expansão monetária e de gastos em um momento de ajuste fiscal, e ao mesmo tempo manter uma paridade com o dólar que permitiria auxiliar no combate à inflação à medida que facilitava o acesso a importação de bens comercializáveis (*tradables*) para concorrer com os nacionais. Essa estrutura de emissão com lastreamento em reservas vinculadas eram uma forma de garantir a estabilidade da moeda, tendo o bom momento de liquidez internacional contribuído para a manutenção dessa estrutura nos primeiros anos. A adesão dos países emergentes ao Plano Brady possibilitou a reabertura do crédito internacional a esses países naquele momento de liquidez favorável, e sendo o Brasil o último país a renegociar sua dívida, o início do Plano Real pode se beneficiar daquele bom momento. Havia um limite trimestral para o estoque de base monetária, funcionando como uma meta e constituindo-se em um âncora monetária, enquanto no câmbio o dólar era livre para oscilar apenas para baixo, tendo teto de cotação de R\$1,00 para US\$1,00, em um sistema que era chamado de banda assimétrica. Diante do descumprimento das metas monetárias, em poucos meses esse modelo inicial foi abandonado e passou-se a adotar apenas a âncora cambial. O câmbio passou a sofrer microdesvalorizações, operando em um sistema de mini bandas cambiais, enquanto uma política de juros elevados funcionava como que uma segunda âncora. Os déficits de transações correntes eram financiados pelos fluxos de capital abundante atraídos pelos juros altos, mas os países emergentes começaram a passar por algumas crises de confiança. Houve problemas com o México (1994), países asiáticos (1997), e por fim a Rússia (1998). Essas crises acabavam por refletir no Brasil e demais emergentes, sendo que na crise da Rússia a fuga de capitais levou a uma crise cambial no início de 1999 que resultou em elevação da taxa de juros para até 45%a.a.(sendo que a inflação daquele ano ficou abaixo de 10%) e em uma desvalorização cambial. Em poucos dias a cotação do dólar saiu de cerca de R\$1,20 para mais de R\$2,00.

Com a desvalorização e adoção de câmbio de flutuação livre estava abandonada a âncora cambial, a qual foi substituída por uma combinação de juros elevados e metas de inflação. A sistemática de metas para inflação como diretriz para fixação do regime de política monetária foi instituída pelo Decreto 3.088/99, no qual o CMN define uma meta para a variação do índice de preços escolhido (no caso o IPCA), e com base nela o Banco

Central toma suas decisões de política monetária e demais políticas que se façam necessárias ao atingimento da meta. O próprio CMN estipula um intervalo de tolerância para o cumprimento na meta, sendo que eventual descumprimento deve ser justificado pelo presidente do Banco Central por meio de carta aberta ao Ministro da Fazenda.

A política de juros altos aumentava o estoque da dívida interna, e conseqüentemente seus encargos financeiros, agravando o desequilíbrio fiscal o qual deveria estar sendo combatido, dado diagnóstico de que seria um dos principais pilares da inflação que se buscou combater. Ao mesmo tempo os juros altos também provocavam crescimentos econômicos cada vez menores, o que impactou também no equilíbrio do balanço de pagamentos. Destaca GIAMBIAGI et alii (2011, p.155) que:

O êxito sobre a inflação dessa estratégia combinada de câmbio apreciado com elevados juros (e não de uma estratégia de combate à inflação baseada em política fiscal) é indiscutível – mas o custo para o lado real da economia foi também bastante elevado.

A importância do nível da taxa de juros será abordado no item que segue.

4.6.1 Taxa Selic, endividamento e câmbio

A exemplo de outros bancos centrais do mundo, o Banco Central do Brasil, por meio de sua Circular 2.698/96, instituiu seu comitê de política monetária, conhecido como Copom. Regulamentado atualmente pela Circular Bacen 3.868/17, o Copom tem como competência definir a meta da taxa Selic e divulgar o Relatório de Inflação. O Copom define a meta da taxa Selic em oito reuniões ordinárias por ano, podendo se reunir extraordinariamente por convocação do presidente do banco central. Seu quadro deliberativo é formado pelo presidente do Banco Central e metade de seus diretores. Participam também das reuniões ordinárias alguns chefes de unidades do Banco Central responsáveis pelas apresentações técnicas, mas sem direito a voto. A definição da meta da taxa Selic é seguramente das definições mais importantes deliberada pelo Banco Central em face de seus amplos reflexos em toda a economia do país.

Em uma sociedade provisionada por moeda, a moeda é o referencial quantitativo para a estipulação dos preços das coisas, representando a própria liquidez em um sistema pautado na forma superior de trocas (vide Capítulo 1). Contudo, das incontáveis transações no mercado jurídico derivadas do exercício de direitos, a própria liquidez também será

apreçada. O preço da liquidez é justamente o que representam os juros, porém este apreçamento carrega um componente de subjetividade ao analisarmos o microuniverso das transações individuais, o que dificulta a criação espontânea de um referencial de aplicação mais ampla, que conduza em âmbito macroeconômico os critérios de decisão dos sujeitos de direito. Estas decisões dependerão em grande medida da ponderação entre a taxa de juros e a eficiência marginal dos capitais. Na lição de KEYNES (1990, p. 40)

O montante de investimento corrente dependerá, por sua vez, do que chamaremos de incentivo para investir, o qual, como se verificará, depende da relação entre a escala da eficiência marginal do capital e o complexo das taxas de juros que incidem sobre os empréstimos de prazos e riscos diversos.

Quando o Estado brasileiro, por meio do Banco Central e de seu órgão colegiado, o Copom, definem a meta da taxa Selic, ele está definindo a taxa básica de juros da economia, o patamar mínimo de qual todos os agentes partirão para estipular taxas de juros nas suas transações particulares. Ao mesmo tempo a taxa mínima de atratividade, limite mínimo de eficiência marginal do capital para que o sujeito de direito decida renunciar à liquidez para investir. A taxa paga pelo Estado em seus títulos de dívida, também chamada de taxa soberana, representa a taxa básica por ser o Estado o agente que menor risco oferece ao credor em face de suas peculiaridades já elencadas a página 71. Assim, um credor não renunciará à sua liquidez para emprestar a devedor que não remunere seu capital a taxas superiores às pagas pelo próprio Estado, de modo a compensar em remuneração o risco adicional assumido pelo credor. De mesmo modo, o investidor também não renunciará à sua liquidez para assumir riscos e aplicar seu capital em investimento que remunere menos do que o Estado o remuneraria. Portanto, quanto maior a taxa básica de juros ofertada pelo Estado, menor será o estímulo dos agentes econômicos à investir em atividades produtivas que gerem empregos e renda a um conjunto de pessoas. Assim, se o Banco Central define um nível de taxa de juros básicos de modo a localizar a inflação abaixo do intervalo de confiança estipulado pelo CMN, tal atitude terá reflexos negativos no crescimento econômico e demandará uma justificativa pelo presidente do Banco Central. Foi exatamente o que ocorreu pela primeira vez em relação à meta de inflação de 2017. No aviso 02/2018-BCB o presidente do Banco Central do Brasil, Ilan Goldfajn, justifica ao então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, os motivos da inflação abaixo da meta estipulada, os quais atribui basicamente a uma deflação inesperada de alimentos derivada de uma super produção.

A taxa Selic também produz reflexos diretos nas finanças públicas, sendo um dos principais os relacionados à dívida pública. Segundo o Relatório Anual da Dívida Pública Federal no ano de 2018, produzido pela Secretaria de Tesouro Nacional, em dezembro de 2018 35.5% de uma dívida pública de R\$ 3.877,1 bilhões era composta por taxas flutuantes, leia-se, eram diretamente indexados à Selic. Destes números podemos concluir que a simples oscilação na taxa Selic em 1%a.a. de juros reais terão um impacto direto na dívida pública de quase R\$14 bilhões anuais, valor próximo ao orçamento do Ministério de Ciência e Tecnologia no ano de 2019, segundo o OGU para 2019. Quando acrescentadas as operações compromissadas à dívida pública federal o percentual de dívida diretamente indexado à Selic se amplia. Entre 2004 e agosto de 2018 este percentual situou-se entre 35% e 50%. Em agosto de 2018 a dívida pública federal acrescida das operações compromissadas somava R\$4,9 trilhões, sendo que 50,05% estava atrelada à Selic.³⁶³⁷ Isto também nos dá uma pequena amostra do poder sobre as finanças públicas que reside nas mãos do Poder Executivo sem que se submeta a apreciação do Congresso Nacional.

As operações compromissadas realizadas pelo Banco Central são operações nas quais ele, o Banco Central, vende a instituições financeiras títulos de renda fixa que estão em sua carteira, porém essa venda é efetuada com compromisso de recompra do título. Também é operação compromissada quando realizada em sentido inverso, ou seja, compra de instituição financeira título de renda fixa assumindo o compromisso da revenda. As datas de recompra ou revenda deverão ser futuras, tendo como limite temporal o vencimento do título objeto da transação. Atualmente estas operações estão normatizadas pela Resolução CMN nº3.339/2006, a qual estabelece que elas devam ser registradas no Selic, tendo rentabilidade definida ou parâmetro de remuneração estabelecido. O parâmetro de remuneração estabelecido só poderá ser na forma de reajuste pela variação de moeda estrangeira quando esta já estiver prevista no título objeto da transação, sendo vedado nos demais casos. Embora a Resolução CMN nº3.339/2006, em seus incisos do artigo 2º, liste mais de vinte títulos de renda fixa passíveis de serem objeto de transações de operações compromissadas, os títulos de emissão do Tesouro Nacional dominam esse tipo de transação quando o Banco Central é uma das contrapartes. As instituições financeiras utilizam as operações compromissadas

³⁶ Instituição Fiscal Independente (IFI) – SENADO FEDERAL. Estudo Especial nº07, de 04 de outubro de 2018. Dívida Bruta: Evolução e Projeções. p.14-15.

³⁷ Efetivamente as operações compromissadas são geralmente contratadas a taxas pré-fixadas, porém as taxas pactuadas têm como referência a taxa Selic. Como os prazos contratados são curtos, acabamos por ter uma taxa efetiva muito similar à taxa Selic.

como forma de gerenciar a própria liquidez, enquanto o Banco Central, por sua vez, as utiliza como forma de controlar a liquidez de toda a economia. Atribuições do Banco Central como, a garantia da eficiência do sistema de pagamentos e financeiro, e a execução da política monetária, estão intimamente ligados à utilização que o Banco Central tem dado às operações compromissadas. Em relação ao sistema de pagamentos, cabe destacar que o sistema de pagamentos brasileiro (SPB) foi estruturado pelo disposto na Lei 10.214/01, no ano seguinte à promulgação da LC 101/00. Se a LC 101/00 confere claros privilégios aos credores dos títulos públicos, a Lei 10.214/01 os consolida, visto que o Selic compõe o SPB, estando, portanto, também sujeito às regras dispostas na Lei 10.214/01. Dentre as proteções previstas nesta lei, estão a separação de patrimônio especial para garantir o cumprimento das obrigações existentes no sistema, sendo este patrimônio impenhorável e infenso a qualquer constrição judicial que não seja em respeito às obrigações assumidas na câmara e aos negócios nela desenvolvidos. Contudo, o privilégio de tratamento conferido aos credores que mais intriga é o colocado no artigo 7º. Este artigo simplesmente desconsidera critérios de ordem e hierarquia entre credores em situações de insolvência, ou mesmo de intervenção e liquidação extrajudicial, positivados em leis e na constituição federal. Os credores de títulos públicos, dentro do ambiente Selic, não são atingidos por eventuais situações de crise que ocorram com as contrapartes durante a execução das transações naquele ambiente realizada. As transações serão adimplidas pela própria câmara de compensação, utilizando-se do patrimônio destacado para esses fins.

Em relação às operações compromissada, no Brasil, diferentemente de outros países, as operações compromissadas são incluídas no cômputo da dívida pública³⁸, haja vista a

³⁸ Os principais indicadores de endividamento no Brasil são: Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG); Dívida Líquida do Setor Público (DLSP); e Dívida Fiscal Líquida (DFL). A DFL está relacionada à Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), também chamada de Resultado Nominal (déficit ou superávit). A DFL é o resultado da DLSP após alguns ajustes, dentre eles ajustes patrimoniais e cambiais, sendo o resultado nominal obtido pela variação da DFL. A DLSP é calculada para a consolidação do setor público composta por União, Estados, Municípios, estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás), e Banco Central, levando em conta não apenas os passivos, mas também os ativos, em um conceito de dívida líquida. A DLSP é o resultado da DBGG após ajustes como desconto do total de créditos (ativos), da equalização cambial – que é o resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central -, e agregadas dívidas das estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás), e dívidas do Banco Central descontados seus títulos livres em carteira. Por computar a dívida líquida o DLSP não consegue evidenciar algumas decisões de políticas fiscais tomadas entre esferas do Estado, por exemplo, a emissão de títulos públicos em favor do BNDES, criando um crédito no Tesouro que se anula contabilmente com um débito do BNDES no cálculo da DLSP. Entre 2008 e 2014 essas emissões foram extremamente relevantes, alcançando quase meio trilhão de reais, o que fez com que o DBGG passasse a ganhar prestígio, haja vista que não deduzindo os créditos consegue captar o valor emitido em títulos para o BNDES. Embora o conceito de Governo Geral utilizado para cálculo do DBGG exclua o setor público financeiro, e com isso o Banco Central, ele incorpora o total de operações compromissadas sob responsabilidade do Banco Central, valor que na atualidade ultrapassa 1 trilhão de reais.

proporção que atingiram nas contas públicas. Em estudo do IFI (2017) sobre operações compromissadas, foi feita comparação do país com mais treze países emergentes cujas reservas internacionais também fossem iguais ou superiores a 15% do produto interno bruto (PIB). Em 2016 este tipo de operações possuía volume equivalente a 24% do PIB brasileiro, o que o colocou em primeiro lugar dentre os 14 países, sendo que o segundo lugar, as Filipinas, tinham o equivalente a 3%. O uso que se fez das operações compromissadas no Brasil destoa dos demais países, os quais privilegiam outros recursos de política monetária, como depósitos compulsórios, ou depósitos voluntários, e, principalmente, o tradicional open market, porém com a utilização de títulos públicos em seu vencimento de face, sem o compromisso de recompra. Foi essa utilização desproporcional das operações compromissadas que fez com que, o que deveria ser apenas um instrumento de política monetária, fosse considerado como dívida pública no cômputo do DBGG. Conforme destacado no estudo do IFI (2017):

No Brasil, as operações compromissadas feitas pelo Banco Central são incluídas no cômputo da dívida pública, seja no tradicional conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), seja no agora mais utilizado conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).. Esse último conceito seguia o padrão internacional até fevereiro de 2008, sem a inclusão do Banco Central no governo. As operações compromissadas não eram computadas na dívida pública, mas, apenas, sua carteira de títulos públicos.

A partir de fevereiro de 2008, em adaptação ao padrão de cálculo internacional da DBGG, o Brasil substituiu o saldo da carteira de títulos públicos do Banco Central pelo saldo das operações compromissadas. Esta alteração faz com que se chegue a um número final da DBGG inferior ao que se obtinha anteriormente, posto que os títulos públicos em carteira também servem de garantia às operações compromissadas das quais sejam objeto, todavia, o número de títulos em garantia só poderia ser, no máximo, igual ao número total da carteira, tendendo a ser sempre inferior. Nos dias atuais as operações compromissadas representam o segundo maior peso dentro da dívida pública, porém sua utilização nesta escala acarreta algumas outras consequências nefastas às finanças públicas.

Estas operações têm sido realizadas com prazo máximo de noventa dias, sendo praticada a mesma taxa Selic de prazos maiores. Isto não reduz o custo médio da dívida pública e ainda encurta seu prazo médio, o que representa um maior sacrifício social para suportar um fluxo maior de desembolsos com encargos financeiros, pressionando o caixa do Estado. Outro efeito indesejado é que embora sejam consideradas como dívida pública, as operações compromissadas continuam sob única gestão do Banco Central, não entrando no

planejamento estratégico da dívida pública realizado pela STN. A inserção dessas operações no Plano Anual de Financiamento (PAF) poderia facilitar uma redução dessas operações por meio de emissão gradual de títulos do tesouro que possibilitassem seu resgate. Tal medida poderia permitir um alongamento dos prazos médios, e até mesmo uma substituição por título pré-fixados, de modo a reduzir a exposição hoje existente da dívida pública à taxa Selic. Não seria um movimento simples de ser realizado, após anos acostumando as instituições financeiras a contarem com uma opção de liquidez praticamente diária, pela mesma taxa obtida em títulos de longo prazo. Seria necessária uma ação coordenada entre STN e Banco Central, superando a visão parcial atual da dívida.

Observando-se o histórico do volume de operações compromissadas, verifica-se que seu incremento se deu, principalmente, a partir do ano de 2006. Este incremento está intimamente ligado ao acúmulo de reservas internacionais ocorrido entre 2006 e 2012, motivo pelo qual o estudo citado à página anterior selecionou apenas países a partir de um determinado nível de reservas internacionais, de modo a que a comparação se tornasse mais adequada.

A política cambial inaugurada com o Plano Real, no qual o câmbio se configurou em uma das âncoras utilizadas para manutenção da estabilidade da moeda nacional, em especial até 1999, provocou algumas mudanças no regime jurídico do câmbio e do controle de capitais estrangeiros. A chamada globalização e conseqüente reclamo por maior liberdade dos capitais internacionais refletiu-se internamente por um afrouxamento dos controles e salvaguardas existentes em termos da tutela de divisas. O arcabouço criado entre a década de 1930 e de 1960, que tinha como pilares o Decreto 23.258/33 e a Lei 4.131/62, foi progressivamente desmantelado por meio de alterações legislativas e infra legais que extinguíam ou atenuavam sanções e controles existentes. Mais recentemente a Lei 13.506/17, dispondo sobre o processo administrativo sancionador do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), complementou as alterações ocorridas no sentido de inviabilizar ou mesmo renunciar aos controles de câmbio. Após diversas alterações legais promovidas ao longo do seu texto, esta lei, em seu artigo 71, revoga diversos dispositivos de leis anteriores, e até mesmo de alterações de leis anteriores, como as promovidas pela Medida Provisória 2.224/01. Este movimento, que representa certa renúncia a parte da soberania do Estado em favor da maior liberdade de mobilidade de capitais dos titulares estrangeiros de liquidez, tinha como argumento um possível poder de atratividade sobre os

capitais internacionais. A manutenção da âncora cambial, e de uma apreciação da moeda nacional que tornasse os bens importados mais acessíveis e competitivos no mercado doméstico, de modo a servirem como um limitador aos preços locais por meio da maior concorrência externa, tornava desejável uma postura que prometia canalizar fluxos de capitais internacionais para o Brasil. Este incremento da entrada de capitais estrangeiros seria a nova fonte de financiamento de nosso balanço de pagamentos. O capital que antes ingressava em regime de empréstimo, agora ingressaria possivelmente em valores até superiores, porém em regime de propriedade, atraído pelas flexibilizações adotadas em termos de fiscalização, controle, sanção, tributação, e taxa de juros. Estes eram os benefícios esperados pelos defensores da liberalização do câmbio e do fluxo de capitais. Noutra giro, o malefício colhido de imediato foi uma maior vulnerabilidade das reservas existentes, afinal, em regime de propriedade, e na ausência de controles, o titular estrangeiro mantém todo o domínio sobre a disposição dos recursos, seu momento de ingresso e de regresso ao exterior. Ademais, a orientação do câmbio e do fluxo de capitais entrantes deixou de seguir um planejamento e um alinhamento com os interesses nacionais, como os que estavam dispostos no artigo 39 da Lei 4.131/62 e foram desvirtuados pelo Decreto 2.233/97.

A forma de fazer frente a essa maior fragilidade das contas externas foi o incremento do saldo das reservas internacionais, as quais entre 2006 e 2012 tiveram forte reforço dos ingressos provocados pela atratividade de uma política de juros elevados, e de uma melhora dos saldos da balança comercial, derivada de elevação no preço internacional e volumes exportados das principais commodities de nossa pauta de exportação. A avaliação das contas externas, assim como as internas, passava a ser cada vez mais uma simples análise de fluxos financeiros, sem maior atenção ao perfil dos negócios jurídicos que lhe dão substrato, e tampouco ao seu alinhamento às diretrizes constitucionais. Dentro desta mesma nova lógica, o aumento das reservas internacionais, que foi um fato duradouro e de longo prazo, foi em grande medida financiado não com títulos públicos de prazos mais longos, mas sim com operações compromissadas de até noventa dias de prazo e indexados à taxa Selic.

Entre o final de 2005 e o final de 2012 houve uma variação de quase 600% no volume de reservas internacionais, saindo de um saldo de menos de US\$54 bilhões para mais de US\$370 bilhões. Neste mesmo período as operações compromissadas saltaram de 2,7% do PIB para 11,3% do PIB, sendo que hoje este percentual se aproxima de 20%. O Banco Central, gestor das reservas internacionais e ao mesmo tempo controlador dos níveis de

liquidez na economia, por um lado comprou essas reservas que ingressaram, injetando liquidez na economia, e por outro utilizou as operações compromissadas como principal recurso para esterilização da liquidez adicionada, de modo a manter os níveis de liquidez na economia. O aumento das reservas internacionais não foi o único fator que contribuiu para a elevação ocorrida no volume de operação compromissadas, mas foi inquestionavelmente o mais significativo entre 2006 e 2012³⁹. Em outros períodos, como entre 2015 e 2016, e em escala mais moderada, podemos citar outros fatores, como as operações de swap cambial.

Contratos de swap são contratos diferenciais, estão acolhidos no atual código civil, Lei 10.406/02, em seu artigo 816, o qual criou distinção inexistente no código civil anterior entre contratos sobre títulos de bolsa, mercadorias ou valores, e os contratos de jogo e aposta. Os contratos de swap têm função de proteção, neles o Banco Central se compromete a pagar a diferença positiva entre a variação cambial (desvalorização da moeda nacional) acrescida de juros (cupom cambial) contratados, e a taxa Selic. Se a variação da taxa Selic no período superar a variação cambial somada do cupom cambial, gerando uma diferença negativa, o valor deverá ser pago pela contraparte ao banco central. Momentos como entre 2014 e 2015, no qual houve uma forte desvalorização cambial, o Banco Central pagou às instituições financeiras que atuaram como contraparte nos contratos de swap cambial cerca de R\$107 bilhões, na soma dos dois anos. Em contrapartida, no ano de 2016, quando houve apreciação do valor da moeda nacional frente ao dólar dos Estados Unidos da América, o Banco Central recebeu R\$75,6 bilhões em diferenças a seu favor nos contratos de swap cambial. Ainda assim, houve um resultado líquido negativo apenas no período exemplificado de 2014 a 2016, de quase R\$28 bilhões. Este desembolso foi suportado pelo Banco Central e repassado ao Tesouro Nacional, visto que, conforme disposto no artigo 7º da LC 101/00, e no artigo 6º da Lei 11.803/08, os resultados negativos do Banco Central geram uma obrigação para União. Para o cumprimento dessa obrigação o Tesouro Nacional emite títulos públicos que são entregues ao Banco Central. Assim, há de certa forma um subsídio do Tesouro Nacional para que seja mantida determinada taxa de câmbio, impactando diretamente o caixa do Tesouro e a dívida pública. O swap cambial (e também o chamado swap reverso, quando da apreciação cambial da moeda nacional) não é dívida pública, mas os custos líquidos devem ser incorporados à conta de juros devidos pelo setor público. O Estado assume o risco

³⁹ Para mais detalhes sobre os fatores determinantes no aumento das operações compromissadas, e respectivas participações, consultar “Instituição Fiscal Independente (IFI) – SENADO FEDERAL. Estudo Especial nº03, de outubro de 2017. As Operações Compromissadas do Banco Central”.

cambial e transfere às contrapartes parcela dos ganhos que tem por conta das reservas. Todavia, o ganho nas reservas é contábil, enquanto a perda no swap afeta o déficit público, tem efeito caixa imediato. Tal expediente, da prática de swaps cambiais, não guarda correspondência direta com as funções do estado, e sim com o interesse particular de exportadores e investidores, refletindo antes uma consequência da ausência de mecanismos outros de controle cambial, os quais foram gradativamente desmantelados, conforme já destacado.

Assim como o volume de operações compromissadas merece críticas pelos prejuízos que causa à gestão da dívida pública, o volume de reservas internacionais, uma das principais causas do incremento ocorrido nas operações compromissadas, também merece críticas por conta de seu custo de carregamento. Há diferentes critérios pelos quais se busca estimar qual seria o nível adequado de reservas internacionais para uma país, dentre os principais estão: Reservas em relação ao número de meses de importação; Reservas em relação à dívida externa de curto prazo; Reservas em relação aos meios de pagamento ampliados; e Reservas em relação à métrica do Fundo Monetário Internacional (FMI). Por qualquer critério que se aplique, há razoável consenso de que as reservas internacionais brasileiras atingiram um nível além do necessário, portanto, o custo do carregamento da parcela que excede o nível que seria adequado representa um custo desnecessário às finanças públicas do país⁴⁰.

Segundo o Relatório de Gestão de Reservas Internacionais, editado pelo Banco Central e referente ao ano de 2018, em 31 de dezembro de 2018 as reservas internacionais do Brasil totalizavam US\$374,72 bilhões. Este valor equivalia a R\$1.451,74 bilhões, se convertido em moeda nacional ao câmbio comercial de compra da mesma data. Tomando a mesma data-base, a STN divulga em seu Relatório Anual da Dívida Pública Federal uma dívida total de R\$3.877,1 bilhões, com prazo médio de 4,1 anos, e 16,3% vincendo em 12 meses. Importante destacar que este número não contempla o valor de R\$1.176 bilhões em operações compromissadas registradas no balanço do Banco Central em 31 de dezembro de 2018, consideração que encurtaria ainda mais o prazo médio e aumentaria o percentual vincendo em 12 meses, visto que as operações compromissadas são realizadas em prazos inferiores a 90 dias. Embora o custo médio de emissão da Dívida Pública Mobiliária Federal

⁴⁰ Para maiores detalhes quanto aos critérios de estimação do nível de reservas adequado, suas aplicações ao caso brasileiro, e custos de carregamento incorridos, consultar “Instituição Fiscal Independente (IFI) – SENADO FEDERAL. Estudo Especial nº01, de março de 2017. Reservas Internacionais do Brasil: Evolução, nível adequado, e custo de carregamento.”

Interna (DPMFi) tenha atingido o menor valor da série histórica, 7,64%, ainda é bem superior ao retorno em juros das reservas internacionais, que foi de 1,55%. Cabe aqui uma observação, a mensuração do retorno das reservas internacionais pode receber diferentes aproximações, posto que há também as oscilações existentes em relação ao poder de compra das moedas envolvidas entre si, e também em relação ao poder de compra da moeda nacional. Por isso, para o mesmo ano de 2018 podemos obter diferentes resultados. Enquanto o retorno em juros foi de 1,55%, o retorno total foi de 1,17%, devido a um retorno negativo em moeda de 0,38%. Se mensurado em Direitos Especiais de Saque (DES) o retorno aumenta para 3,59%. E quando mensurado em reais, atinge 18,49%, ou seja, o custo de carregamento foi negativo se considerada a valorização das moedas estrangeiras, em especial o dólar dos estados unidos da américa, frente ao Real. Em anos de grande oscilação do câmbio este retorno fica distorcido, podendo ser muito positivo ou muito negativo. Como exemplo podemos citar o ano de 2009, no qual o retorno em reais foi negativo em quase 25%, e o ano de 2015, no qual o retorno em reais foi positivo em 44%. Em momentos de maior estabilidade cambial esse custo se aproximará da diferença entre a taxa de juros interna e a externa, gerando valores substanciais por conta da dimensão dos saldos sobre os quais incidem essas diferenças.

4.7 NOVO REGIME FISCAL DE 2016

As alterações que impactam na condução da execução orçamentária e da dívida pública continuam se processando, mas sempre na mesma direção que se consolidou a partir dos anos 1990, qual seja, maior ênfase ao resultado financeiro positivo do balanço fiscal e maior proteção dos credores da dívida pública. Um rigorismo nas finanças que ofusca o real desempenho das funções estatais. Nesta senda destacamos como uma das principais alterações recentes a emenda constitucional que instituiu um novo regime fiscal, a Emenda Constitucional nº 95/2016, apelidada de “Pec do Teto de Gastos”. A EC nº95/2016 estabelece por vinte exercícios financeiros limites individualizados, em cada exercício, para as despesas primárias. Despesas primárias ou despesas não-financeiras, são um critério que, a exemplo do utilizado na LC 101/00, exclui as despesas financeiras do cômputo da apreciação das despesas públicas. A Pec do Teto de gastos avança no sentido de fazer com que o orçamento público seja cada vez menos um instrumento nas mãos dos governantes para que decidam os rumos do país e o Estado cumpra suas funções. A avaliação é cada vez mais estritamente financeira, focada em metas quantitativas que passam a ser um fim em si mesmo, descuidando das lições ensinadas por mestres como Aliomar Baleeiro:

a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se este fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade nacional. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional, Sua tarefa é afastar inflações e deflações, mantendo estável e no ponto ótimo a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda poupança, sem excedê-la, nem ficarem abaixo dela. (BALEIRO, 1996; p.402)

A EC nº95/16 assegura apenas a reposição inflacionária às despesas primárias nos vinte anos de sua duração. Assegurar reposição inflacionária é simplesmente manter o poder de compra da moeda, ou seja, manter por vinte anos os mesmos valores reais, como se as demandas atuais já se encontrassem bem atendidas e não fossem aumentar no futuro. Tal hipótese não encontra respaldo na realidade. A população cresce, os bens se depreciam, e as funções estatais plasmadas na Carta Magna não foram formalmente reduzidas. Portanto, é previsível um sucateamento progressivo do aparato estatal, com inexorável prejuízo na amplitude e profundidade do cumprimento de suas funções. A LC 101/00 inverte a lógica das finanças públicas, determinando que as receitas determinem as despesas, porém, um crescimento do PIB e das receitas torna possível algum crescimento das despesas, de modo a acompanhar o natural crescimento das demandas. No caso da EC 95/16 nem essa flexibilidade há, pois, o crescimento do PIB e das receitas não autoriza um correspondente

crescimento das despesas, devendo estas se conterem nos limites da reposição inflacionária. No limite, havendo um exercício financeiro no qual houvesse crescimento populacional e aumento das necessidades de serviço público, e nesse mesmo exercício financeiro fosse apurada deflação pelo índice oficial de preços, o valor nominal autorizado às despesas primárias seria reduzido! Ou seja, a realidade deverá se curvar e caber nos limites da fórmula matemática da meta financeira estabelecida. Apenas situações excepcionalíssimas, como as previstas no §3º do artigo 167 da Constituição Federal, poderiam se valer do respiro dado às despesas primárias contido no inciso II, §6º do novo artigo 107 do ADCT, incluído pela EC 95/16. Este inciso permite a abertura de créditos extraordinários nas situações previstas abaixo pelo texto constitucional:

Art. 167 CF/88

(...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. (grifo meu)

Não sem motivo que a EC 95/16 recebeu inúmeras críticas internamente e mesmo no exterior⁴¹, afinal, em última análise esta é uma situação na qual o Estado se autolimita para o cumprimento de seus próprios deveres, explicitando claramente uma condução das finanças públicas que desvia dos caminhos colocados pela Constituição originária, e do qual se afasta mais e mais a cada emenda somada.

⁴¹ Como exemplo de artigos acadêmicos estrangeiros que criticaram contundentemente a emenda constitucional podemos citar "STUDEBAKER, Benjamin. How Brazil Got the Worst Austerity Program in the world, 17/12/2016. Disponível em: <https://benjaminsstudebaker.com/2016/12/17/how-brazil-got-the-worst-austerity-program-in-the-world/> Acesso em: 15/07/2017."

CONCLUSÃO

A execução orçamentária e a dívida pública são instrumentos essenciais dentro da atividade financeira do estado para que este possa atuar no domínio econômico e conduzir a economia do país rumo a um melhor aproveitamento de seus fatores de produção e otimização dos níveis de emprego. A natureza cíclica da economia torna imperioso este contrapeso da atuação estatal em busca da estabilização econômica e do melhor funcionamento do mercado jurídico, de modo que este não fique entregue à própria sorte ou a supostas mãos invisíveis que nos remetam ao pensamento econômico clássico dos séculos XVIII e XIX. Esta também é uma das funções do Estado, a função estabilizadora. Dentre o período abrangido nesta dissertação verificou-se que de meados da década de 1940 a meados da década de 1980, a atividade financeira teve como norte servir de instrumento ao cumprimento das funções estatais inscritas na constituição. Em um primeiro momento houve um financiamento do Estado por meio de emissão primária de moeda, o que não representa a forma mais adequada do estado se financiar, todavia, era o meio disponível para que o estado pudesse agir em um momento de extrema fragilidade das receitas derivadas e quase inexistência de crédito público. Foi por meio de emissão primária que foi possível levar adiante planos que objetivavam o desenvolvimento do país, a despeito de seu maior ou menor sucesso na consecução deste objetivo, e do desenvolver de um ciclo inflacionário que ali se iniciava. Como exemplos podemos citar o Plano Salte e o Plano de Metas.

Previamente a estes planos já haviam sido criados pilares jurídicos para a condução da moeda, do crédito e do câmbio, que não se furtavam a invocar a soberania do Estado na legítima defesa do interesse nacional. Em seguida, postura similar modo de conduzir a execução orçamentária pode ser observada na ditadura militar, durante a qual viabilizaram-se a utilização de recursos originados da arrecadação tributária, bem como de um recém criado mercado de crédito público, como formas de financiar a execução orçamentária. Foi esta forma de orientar a execução orçamentária, financiada agora também pelo endividamento interno e externo, que conduziu um processo de crescimento econômico sem precedentes na história nacional. Todavia, em paralelo a esses dois momentos percebesse uma progressiva alteração do prisma sobre o qual se debatia as finanças públicas e consequentemente execução orçamentária e dívida pública. O debate da execução orçamentária que, – como manda a estrutura democrática -, sempre teve um perfil político, tendo como palco o parlamento, passava a ficar cada vez mais sob domínio do Poder

Executivo, sob argumento de tornar o debate mais técnico. Esta tecnicidade ganhou espaço durante a década de 1980 e a discussão da crise da dívida externa, na qual a postura técnica – sintetizada em diretrizes que compuseram posteriormente o chamado Consenso de Washington – foi ganhando espaço em especial nos países emergentes com a celebração do Plano Brady. Para o sucesso do Plano Brady e prevenção de que os credores internacionais não se vissem ameaçados pela repetição da crise dos anos 1980, era essencial ter um novo paradigma para as finanças públicas, um paradigma que resgatasse uma visão minimalista do Estado, existente previamente ao século XX, na qual as receitas orientassem as despesas, de modo a promover superávits orçamentários que garantam o fluxo de caixa necessário ao pagamento de encargos da dívida interna e externa. Cria-se a era da austeridade fiscal, na qual o poder decisório do governante sobre o orçamento é condicionado por um anexo do orçamento. Um anexo de metas que prima pela apreciação do chamado resultado primário, qual seja, o resultado que exclui as despesas financeiras do debate político, conferindo-lhes como que uma presunção de correição e legitimidade que as eleva hierarquicamente frente às demais despesas e demandas estatais, ao ponto de imunizar-lhes dos limites e contrições colocados sobre as demais despesas. Com o pano de fundo do combate à inflação, a qual era atribuída a uma combinação de indexação da economia com desequilíbrio fiscal, foi implantando um permanente ajuste fiscal. O ajuste fiscal pós 1994 e decorrente do Plano Real, já não busca um equilíbrio orçamentário de médio e longo prazo, e advindo em função do ciclo econômico. O equilíbrio orçamentário agora é anual, não importando o momento econômico. As despesas agora ficavam congeladas por vinte anos, em total descolamento com a dinâmica social e as demandas dela decorrentes. Primeiro, concentra-se o poder sobre a execução financeira orçamentária no Executivo da União, em detrimento do congresso nacional e da autonomia dos estados, e em favor das competências do CMN e da União. Em segundo momento, este poder que foi concentrado na União fica subjugado por uma meta financeira de resultados orçamentários positivos. Retira-se o poder decisório do governante, e a dívida pública deixa de ser meio e passa a ser fim da execução orçamentária, a qual tem sua condução orientada ao pagamento régio dos encargos financeiros em total descompromisso com as diretrizes e objetivos esposados na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder, e as origens de nosso tempo*. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. 2ª. ed. São Paulo: Nobel, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 14ª. ed, Rio de Janeiro: Forense, 1996.

_____. *Cinco aulas de finanças e Política Fiscal*. 2ª ed. rev. São Paulo: Bushatsky, 1975.

_____. *A Constituinte de 1946*. In: *Constituições Brasileiras – Volume V*. 3ªed. Brasília: Senado Federal, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. in: Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – volume XLIX (p. 57-77). Coimbra: Impactum, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Economia Brasileira – Uma Introdução Crítica – 6ª. Ed. rev. e atualiz. em 1986*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

_____, Luiz C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARDOSO, Ciro Flamarion S.; BRIGNOLI, Héctor Pérez. *Os Métodos da história: tradução de João Maia*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

CARDOSO, Eliana A.; FISHLOW, Albert. *Macroeconomia da Dívida Externa*. 1ªed: tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

COSTA, Luciana Pereira. *Disciplina Jurídica do câmbio e política pública*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

CRETELLA JÚNIOR., José. *Curso de Direito Romano: O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro no Novo Código Civil*. 30ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. São Paulo: Fundação Getúlio Varga, 1977.

DE CHIARA, José Tadeu. *A moeda e a ordem jurídica*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1986.

_____. Disciplina Jurídica das Instituições Financeiras. in *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 41/42, p. 289-307, 1979a.

_____. Operações de crédito: disciplina das obrigações in *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 49/50, p. 303-311, 1979b.

_____. Empréstimo público. In *Enciclopédia Saraiva de Direito* . vol. 32. p. 01-25, 1979c.

_____. Aulas ministradas no bacharelado e na pós graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, 2016, anotações realizadas por Alfredo Jorge Madeira Rosa.

DUVERGER, Maurice. *Finances Publiques*. 5ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1965.

FGV. A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia. – Relatório Final. Rio de Janeiro; FGV, 1967.

FONSECA, Pedro C. D.; MOLLO, Maria de Lourdes R.. *Metalistas x Papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas*. Revista Nova Economia maio-agosto/2012 (p.203-233). Belo Horizonte: UFMG, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. – 4.ed.rev. e atualizada. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. – 2ª reimpressão.

GIAMBIAGI, Fábio et alii. *Economia brasileira contemporânea [recurso eletrônico]: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1981.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, São Paulo, 2006.

_____. *O direito posto e o direito pressuposto*. 9ªed. rev. e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2014.

GUDIN, Eugenio. *Princípios de Economia Monetária*. Vol.I e II. Rio de Janeiro: Agir, 1965.

IBGE. Estatísticas históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro : IBGE, 1990.

Instituição Fiscal Independente (IFI) – SENADO FEDERAL. Estudo Especial nº01, de março de 2017. Reservas Internacionais do Brasil: Evolução, nível adequado, e custo de carregamento.

_____. Estudo Especial nº03, de outubro de 2017. As Operações Compromissadas do Banco Central.

_____. Estudo Especial nº06, de 28 de agosto de 2018. Análise da Situação da União com base no seu Balanço Patrimonial.

_____. Estudo Especial nº07, de 04 de outubro de 2018. Dívida Bruta: Evolução e Projeções.

JHERING, Rudolf von. *A Evolução do Direito*. trad. O. de Meulenaere. Lisboa: Jose Bastos, 1892.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. 1ª.ed, São Paulo: Atlas, 1990.

HUBERMAN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. 21ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

LAUBADÈRE, André. *Droit public économique*. 2ªed. Paris: Dalloz, 1976.

LOPREATO, Francisco L.C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Unicamp, 2002.

MASSONETTO, Luís F. *O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das Finanças Públicas – um estudo de economia governamental – 1º volume*. São Paulo: Atlas, 1974.

NOBREGA, Maílson da. *O futuro chegou*. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

OLIVECRONA, Karl. *El Derecho como hecho*. Buenos Aires: Roque de Palma, 1959.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2010.

ROME TREATY. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> . 104

ROUBIER, Paul. *Droits Subjectifs et situations juridiques*. Dalloz: Paris, 1963.

SCHAMA, Simon. *Cidadãos: uma crônica da revolução francesa*. 2ª. Reimpressão. Companhia das Letras, São Paulo; 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Dívida Pública Federal - Relatório Anual 2018. Janeiro/2019

SILVA, Anderson C. et alli (Org.) *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, Brasília; 2009.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *A Concretização do Direito Financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Thais Hae Ok Brandini Park. *O Plano Real e o balanço de pagamentos do Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

SINDIFISCO NACIONAL. “Sistema tributário e seguridade social – contribuições para o Brasil.” Disponível em www.sindifisconacional.org.br

SMITH, Adam. *The Wealth of Nations (livro IV e V)*. Nova Iorque: Classic House Books, 2009.

STUDEBAKER, Benjamin. How Brazil Got the Worst Austerity Program in the world, 17/12/2016. Disponível em: <https://benjaminsudebaker.com/2016/12/17/how-brazil-got-the-worst-austerity-program-in-the-world/>
Acesso em: 15/07/2017.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O Direito Quântico: Ensaio sobre fundamento da ordem jurídica*. Max Limonad 5ª. Edição. São Paulo, 1980.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19ªed. rev. e atualiz.. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992.

UNAFISCO ASSOCIAÇÃO NACIONAL. Nota Técnica nº03/2017, Nota Técnica nº10/2018. Disponíveis em www.unafisconacional.org.br

VEIGA, Dídimo Agapito da. *Ensaio de Sciencia das Finanças e de Economia Pública*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1927.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIANNA, Sérgio B.; VILELLA, André. *O pós-guerra (1945-1955)*. In: Giambiagi, Fabio et all. *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2010*. 2ª edição. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ZANETTE, Elizabeth Martos. *O Conteúdo jurídico do princípio da eficiência no direito financeiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.