

# Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988 a 1993\*

Vinicius Carvalho Pinheiro\*\*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 47  
Volume 120  
Número 1  
Jan-Abr 1996

## 1. Explosão de demandas, inflação e jogo orçamentário

Na década de 80, o Brasil experimentou dois processos complexos que atuaram em direções opostas. De um lado, houve a crônica afirmação da crise econômica manifestando-se através da estagnação das taxas de crescimento do PIB, altos patamares inflacionários, crise fiscal do Estado e concentração de renda. De outro, assistiu-se ao processo de redemocratização e abertura política, que pulverizou o poder autoritário central dos anos 70. Novos atores passaram a ter influência no processo decisório, vocalizando demandas reprimidas.

Estes dois movimentos chegam ao final da década em colisão frontal, caracterizando o que alguns autores denominaram de crise de governabilidade. Segundo FIORI & KORNIS (1994), "*o esgotamento da coalizão autoritária (...) não logrou produzir nem uma pactuação social, nem um comando nítido que conseguisse deter o avanço da ingovernabilidade...*" (p. 41).

O processo de distensão do regime autoritário, depois denominado de abertura democrática, veio acompanhado da progressiva fragilização financeira do Estado. A mudança do padrão de representação de interesses não apresentou como contrapartida a articulação de uma administração das contas públicas ajustada à nova realidade, provocando um esvazia-

Vinicius  
Carvalho  
Pinheiro é  
Professor de  
Economia da  
Universidade  
de Brasília

mento da capacidade do poder central de realizar uma política econômica sustentada pelo tempo mínimo que a sua eficiência exigiria.

Neste sentido, a Constituição de 1988 configura-se como um reflexo da confrontação entre o falido Estado do modelo de substituição de importações e o avanço das novas demandas políticas. Nos capítulos constitucionais referentes ao regime de proteção social, garantiu-se a universalidade, integralidade e equidade do atendimento à saúde, além da universalização da previdência, prevendo fontes de receitas específicas para o financiamento destas atividades, consolidadas no Orçamento da Seguridade Social. Com respeito à educação, aumentou-se a vinculação de receitas fiscais federais e estaduais. Houve avanços também em direção à descentralização, com o incremento da participação de Estados e municípios no total dos tributos. Entretanto, relegou-se para momento posterior uma reforma fiscal que ajustasse o orçamento federal ao financiamento destas novas demandas. Como resultado, registra-se a pressão por gastos superiores à arrecadação tributária, obrigando o Tesouro Nacional, no período pós-1988, a incorrer em aumento do déficit público, com impactos inflacionários.

Ao mesmo tempo, o regime de inflação alta suportado na última década e o complexo sistema de indexação da economia reformularam os padrões da relação financeira entre o Estado e a sociedade e intra-setorialmente, dentro do próprio governo, com impactos sobre a consecução das políticas públicas.

O gradual processo de destruição da moeda é concomitante à institucionalização da indexação, que passa a condicionar o conflito distributivo, balizado pela capacidade que cada ator tem de se apropriar do ganho inflacionário em detrimento dos outros atores. A inflação torna-se, portanto, parte do cálculo político dos atores, e a capacidade de apropriação financeira passa a ser condicionada pelo grau de organização e mobilização de cada um dos segmentos laborais, empresariais e governamentais. Neste sentido, por exemplo, as periódicas perdas salariais sugerem um grau de mobilização constante para pressionar por uma política salarial que acompanhe a desvalorização da moeda. Dentro deste quadro, os setores não organizados ficam em desvantagem em relação à utilização dos mecanismos institucionais de defesa contra a inflação.

Por outro lado, a inflação tem um papel importante na administração das contas públicas, uma vez que, no período em questão, o governo apresentou incapacidade de autofinanciamento em bases sólidas (via tributos, empréstimos, dividendos) diante das demandas da sociedade.

A inflação mostra-se usual porque, através das desvalorizações da moeda, engendra-se uma transferência compulsória de recursos do setor privado para o setor público, valendo-se o governo do imposto inflacionário para financiar parte de seu déficit.

A fragilidade financeira do Estado traduz-se, portanto, na forma com que este administra o financiamento do déficit público. Os títulos públicos só adquirem aceitabilidade no sistema financeiro mediante juros elevados e exíguos prazos de resgate. O equilíbrio intertemporal do orçamento fica prejudicado, dado que a rolagem da dívida interna se dá no curtíssimo prazo e, para saldar os seus compromissos financeiros, o governo vale-se da remuneração financeira dos recursos fiscais e de contribuições sociais.

Além do mais, como as dotações orçamentárias não são indexadas, ocorre a desvalorização destas na medida em que o governo adia a liberação de verbas, retendo os recursos em sua conta remunerada, denominada Remuneração de Disponibilidades do Tesouro Nacional (Fonte 188), e canalizando os rendimentos para o pagamento de dívidas interna e externa<sup>1</sup>. A política contencionista é praticada tanto através de altas taxas de juros, como do contingenciamento do orçamento, provocando a desvalorização das dotações orçamentárias de cada órgão.

Na execução orçamentária verifica-se, portanto, uma realocação de verbas que obedece, em primeiro lugar, à transferência de recursos originariamente destinados às atividades dos ministérios para a área financeira e, em segundo lugar, ao poder de barganha que cada ministério tem diante da área fazendária, para a influir sobre a regularidade e montante dos repasses das suas dotações.

Neste cenário, as disputas entre os ministérios pelas fatias do bolo orçamentário vão muito além do planejamento plurianual das atividades governamentais, refletindo acirrada disputa pelos recursos escassos, onde a utilização dos procedimentos inflacionários irá condicionar as estratégias dos atores envolvidos no jogo orçamentário.

Neste sentido, o objetivo deste texto é procurar caracterizar o jogo orçamentário de natureza não-cooperativa ocorrido até 1993, enfatizando o distanciamento que este jogo provocou tanto do marco democrático da elaboração do orçamento, definido a partir da aprovação pelo Congresso da Lei Orçamentária Anual, como da eficiência da política de estabilização econômica.

O texto está dividido em três partes. A parte inicial trata da contextualização do período estudado, a partir de uma análise da crise fiscal e das mudanças advindas da Constituição de 1988 e seus reflexos sobre a política econômica e no processo orçamentário. A segunda parte aborda o marco teórico que relaciona inflação e poder. A parte final tratará da forma como a inflação se incrustou na racionalidade dos agentes econômicos, mais especificamente no processo orçamentário, e a sua utilização como recurso de poder.

## 2. A Constituição de 1988 — Conquistas sociais, crise fiscal e restrições ao equilíbrio orçamentário

O ano de 1988, conforme indicado, representa o ponto de colisão entre dois movimentos: de um lado, conquistam-se direitos sociais garantidos pelo Estado e se avança em direção ao processo de descentralização, conforme expresso na Constituição. Por outro lado, observa-se o esgotamento do modelo de industrialização substitutiva, caracterizado por um contexto de estagnação, desestabilização econômica e crise fiscal do Estado. Neste capítulo, analisa-se esta incompatibilidade entre crise fiscal e aumento de demandas.

Uma das faces da crise fiscal refere-se à incapacidade do Estado de se auto-financiar via expansão da dívida pública. Tal limitação ocorre em função do perfil desta dívida, ou seja, dos tipos de títulos e prazos de resgate.

O valor absoluto do estoque da dívida pública mobiliária do governo é relativamente pequeno, quando comparado com outros países. Em 1993, a dívida equivalia a aproximadamente 8% do PIB, enquanto, por exemplo no México, em 1986, a dívida pública representava 77% do PIB; em Israel, em 89, era de 122% do PIB; na França, em 1990, equivalia a 25,6% do PIB; e nos EUA, em 1991, a relação entre dívida e PIB era de 50,1%.<sup>2</sup>

Entretanto, em 1993, 60% do saldo total da dívida pública federal em poder do público compunha-se de títulos prefixados de prazo entre 28 e 32 dias. Segundo DOELLINGER, “*trata-se de um perfil desfavorável e que reflete os riscos, conforme avaliados pelos mercados financeiros, associados às trajetórias da inflação e dos juros reais da economia*”.<sup>3</sup>

Pode-se dizer que esta incapacidade governamental de reestruturar o perfil de sua dívida e, desta forma, adquirir maior capacidade de auto-financiamento, decorre da falta de segurança dos agentes econômicos em aplicar nos títulos de longo prazo, o que revela sua incerteza em relação ao futuro da economia. Ou seja, os prazos de rolagem da dívida mostram-se como indicadores, em si mesmos, da credibilidade do governo e de sua política econômica.

A crise fiscal reflete-se, portanto, nos elevados serviços da dívida interna, que limitam a capacidade de auto-financiamento para atender às novas demandas que surgem a partir do processo de democratização, analisadas a seguir.

Como observado, a Constituição de 1988 reagiu de maneira favorável às demandas sociais, introduzindo significativos aprimoramentos nos capítulos sociais e determinando um aumento da demanda de recursos pelas áreas sociais, notadamente nos setores de previdência, saúde, seguro-desemprego e educação.



Na área previdenciária procedeu-se à revisão dos benefícios urbanos existentes, visando à recuperação dos valores originais expressos em salário-mínimo da época da primeira concessão. Tal procedimento estendeu-se também aos beneficiários do meio rural, que há pouco tinham sido incorporados ao sistema, sem o amparo de contribuições anteriores. As modificações produziram um aumento de 82,4% no montante de benefícios previdenciários pagos entre 1988 e 1993, enquanto a contribuição previdenciária, neste mesmo período, assinalou um incremento de apenas 16,9%.<sup>4</sup>

Em relação ao setor saúde, a conquista mais expressiva refere-se à instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), que é regido pelos princípios de universalização, equidade, integralidade do atendimento e descentralização das ações de saúde. Entretanto, a coalizão política que sustentou a transição democrática não foi capaz de garantir recursos suficientes para a consolidação do SUS. Em 1992, o gasto federal em saúde atingiu o valor de US\$ 46,9 *per capita*, assinalando um montante 31,8% inferior ao observado em 1980.<sup>5</sup>

Instituiu-se também o Programa de Seguro-Desemprego, administrado pelo Ministério do Trabalho, que assegurou a vinculação para si de 60% dos recursos da arrecadação do PIS-PASEP. Tal programa ainda não foi implementado, sendo os recursos previstos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) utilizados para outras finalidades.

Em educação, aumentou-se a destinação obrigatória da receita de impostos para o setor de 13% para 18%. Excluem-se nesta vinculação as transferências obrigatórias para Estados e municípios, que, por sua vez, têm comprometidos 25% de suas receitas totais.

Quanto ao processo de descentralização, procedeu-se ao aumento das transferências obrigatórias a Estados e municípios. Pela tabela da página seguinte, podemos verificar a relação entre a centralização política do autoritarismo militar e a centralização tributária. Entre 1969 e 1975, o governo federal transferia o equivalente a 12% do total arrecadado do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) para outras esferas de governo, constituindo-se os Fundos Participação Municipal (FPM) e Fundos Participação Estadual (FPE) com 10% do total da receita destes dois impostos. Este montante cresceu para 18% na década de 70 e, com a abertura política, o enfraquecimento do poder central elevou a participação dos repasses a Estados e municípios no IR e IPI para 31% entre 1985 e 1987. Com a Constituição de 1988, os dispositivos de descentralização reforçaram a tendência de crescimento dos repasses, elevando o patamar para 38%. Em 1993, a soma do FPM e do FPE totalizou 44% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI.

**Tabela 1: Evolução do Peso dos Fundos de Participação Estadual e Municipal na Arrecadação do IPI e IR (em porcentagem)**

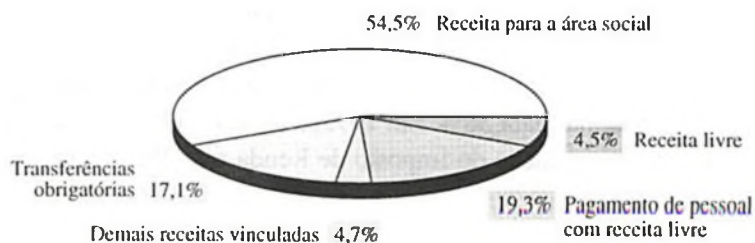
| Ano     | FPM  | FPE  | Total |
|---------|------|------|-------|
| 1967/68 | 10,0 | 10,0 | 20,0  |
| 1969/75 | 5,0  | 5,0  | 10,0  |
| 1976    | 6,0  | 6,0  | 12,0  |
| 1977    | 7,0  | 7,0  | 14,0  |
| 1978    | 8,0  | 8,0  | 16,0  |
| 1979/80 | 9,0  | 9,0  | 18,0  |
| 1981    | 10,0 | 10,0 | 20,0  |
| 1982/83 | 10,5 | 10,5 | 21,0  |
| 1984    | 13,5 | 12,5 | 26,0  |
| 1985    | 16,0 | 14,0 | 30,0  |
| 1985/88 | 17,0 | 14,0 | 31,0  |
| 1988    | 20,0 | 18,0 | 38,0  |
| 1989    | 20,5 | 19,0 | 39,5  |
| 1990    | 21,0 | 19,5 | 40,5  |
| 1991    | 21,5 | 20,0 | 41,5  |
| 1992    | 22,0 | 20,5 | 42,5  |
| 1993    | 22,5 | 21,5 | 44,0  |

Fonte: MF — Secretaria de Tesouro Nacional.

O resultado final do aumento das demandas sociais e das transferências obrigatórias para Estados e municípios expressa-se, assim, na elevação do grau de vinculação de receitas ou no estreitamento da margem de manobra na elaboração orçamentária.

O gráfico a seguir ilustra, a partir da estimativa da receita não financeira federal para 1994 realizada por técnicos do Ministério da Fazenda e da Previdência Social no final de 1993,<sup>6</sup> a divisão das receitas entre a área social, transferências obrigatórias, pagamento de pessoal, demais receitas vinculadas e receitas livres.

**Gráfico 1: Estimativa da receita não financeira para 1993 (corte por vinculação constitucional)**



Do total da receita, estimado em US\$ 80,8 bilhões, 54,5% correspondiam à soma das receitas vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social<sup>7</sup> com as vinculações do Orçamento Fiscal para a Educação<sup>8</sup>, somando um total de US\$ 44 bilhões destinados aos gastos da área social.<sup>9</sup> As Transferências Obrigatórias para Estados e municípios, US\$ 13,8 bilhões, equivaliam a 17,1% do total da receita não financeira, e as demais receitas vinculadas<sup>10</sup> somam US\$ 3,8 bilhões, ou 4,7% do total.

O total de vinculações compromete, portanto, 75,3% do total da receita financeira, deixando “livre” a quantia de US\$ 19,2 bilhões para a despesa de custeio e investimento nos órgãos de outras áreas não sociais e serviços da dívida.<sup>11</sup> O pagamento de pessoal comprometeria, ainda, US\$ 15,6 bilhões destes *recursos livres*, ou 19,3% da receita total, reduzindo para US\$ 3,6 bilhões o montante de receitas não vinculadas. Verifica-se, portanto, que 94,5% da receita têm destinação garantida, enquanto os outros 4,5% representam o equivalente aos recursos não vinculados. É interessante ressaltar que nesta estimativa a despesa com juros reais seria equivalente a US\$ 7,7 bilhões, o que necessariamente induziria ao déficit público, dado que não seria possível remanejar recursos vinculados às áreas sociais, Estados e municípios e pagamento de pessoal, desviando-os para o pagamento dos juros.

Este exercício demonstra o grau de comprometimento das receitas públicas definido constitucionalmente, o que reduz significativamente o potencial de condução da política econômica por parte da área fazendária. O Plano de Estabilização de 1994 procura contornar estas “amaras”, através do Fundo Social de Emergência (FSE), que traz consigo a estratégia de desvinculação das receitas, permitindo maior capacidade de manobra por parte do Executivo para alcançar o equilíbrio orçamentário.

Nesta seção, procurou-se analisar os constrangimentos ao equilíbrio orçamentário causados, de um lado, pela crise fiscal e incapacidade de auto-financiamento do Estado e, de outro, pela sobrecarga de demandas surgidas após a Constituição de 1988. Na próxima seção, introduziremos a discussão sobre o papel da inflação no conflito distributivo da sociedade para, em seguida, analisarmos a forma como a inflação interfere no processo orçamentário de modo a contrabalançar as restrições ao equilíbrio das contas do governo.

### 3. Inflação e poder

Durante mais de duas décadas, a sociedade brasileira conviveu com elevados e acelerados patamares inflacionários. Tal fato passou a ser condicionante de nossa vida social e econômica, principalmente no que se refere: ao papel das expectativas futuras dos agentes econômicos, enquanto

determinante do desempenho do sistema econômico; ao reflexo sobre o traçado institucional do país, que passou a se conformar aos mecanismos de indexação e, finalmente, sobre o comportamento político dos atores sociais, que passaram a incorporar a questão da indexação nos conflitos redistributivos. A população, de uma maneira geral, incorpora a seu comportamento a chamada “cultura da inflação”.<sup>12</sup>

Não constitui objetivo deste estudo discorrer detalhadamente sobre as causas da inflação. Interessa, somente, caracterizar a evolução dos seus paradigmas explicativos em direção a um paradigma que associe as relações de poder, principalmente no setor público, aos mecanismos de indexação.

### **3.1. Convergência dos enfoques clássicos sobre o processo inflacionário**

A análise da inflação e das políticas de estabilização evoluiu significativamente nas últimas décadas, galgando marcos explicativos cada vez mais complexos e abrangentes.

As abordagens clássicas privilegiavam a chamada “inflação de demanda”, associando a elevação dos preços ao excesso da demanda agregada, em relação à disponibilidade de bens e serviços na economia.

Para equacionar este problema havia dois tipos de prognósticos: o “monetarista” e o “fiscalista”. O primeiro assinalava a inflação como resultado da incontinência da expansão da moeda e, para combatê-la, sugeria-se a utilização de instrumentos de política monetária como o aumento das taxas de juros e a diminuição da liquidez. Por outro lado, os fiscalistas atribuíam o fenômeno inflacionário aos desequilíbrios nas contas públicas. Neste sentido, a atuação do governo deveria estar direcionada para a elevação da carga tributária ou para a diminuição dos gastos públicos, de modo a igualar receitas e despesas.<sup>13</sup>

Outra perspectiva, associada à corrente “estruturalista”, enfatiza a “inflação de oferta ou de custos”. Focalizando a análise nos países latino-americanos, os estruturalistas chegaram à conclusão de que a inflação está associada a aspectos intrínsecos ao modelo de desenvolvimento via substituição de importações. Dentre estes estão a natureza oligopolística da estrutura de oferta — que facilita aumentos abusivos dos preços —, a rigidez da pauta de importações — que torna o país vulnerável aos choques de oferta externos —, a inelasticidade da oferta de alimentos e os problemas de infra-estrutura, tecnologia e desarticulação setorial, inerentes ao caráter desordenado da industrialização substitutiva.<sup>14</sup>

Para os estruturalistas, as políticas contracionistas sugeridas pelos monetaristas trariam a recessão, o que agravaria os problemas estruturais, pressionando a alta inflacionária. Pelo contrário, a estratégia de combate



à inflação deveria estar calcada em políticas de longo prazo articuladas à reorientação do modelo de desenvolvimento.

Ao conflito clássico entre os diagnósticos de inflação de oferta e de demanda, agregou-se, na década de 80, a contribuição “inercialista”, apontando as causas psicológicas e institucionais do processo inflacionário e argumentando que a realimentação de preços em uma economia amplamente indexada é o fator condicionante da perpetuação inflacionária. Os agentes econômicos remarcam os preços a partir da percepção e expectativa em relação ao comportamento dos outros agentes.<sup>15</sup> Neste sentido, o governo deveria intervir com políticas de rendas, promovendo o controle de preços e salários, visando à desindexação da economia.

Hoje, ao contrário do que se pensava até a metade da década de 80, os especialistas da área não mais consideram estas perspectivas como mutuamente excludentes. Neste sentido, as causas do processo inflacionário brasileiro têm sido identificadas na contínua expansão monetária, na perpetuação do déficit orçamentário e na realimentação de preços, seja via expectativas dos agentes econômicos, seja via indexação. Desta forma, segundo Edmar Bacha: *“o monetarismo nos ensinou a necessidade de zerar o déficit operacional para controlar a expansão monetária e domar as expectativas inflacionárias. O inercialismo nos ensinou a necessidade de desindexar salários e juros e coordenar as decisões de preços, para evitar recessão. O conflitismo nos ensinou a necessidade de promover um acordo social prévio para evitar que a política de estabilização caia presa seja do autoritarismo, seja do populismo. Futuros programas de estabilização no país deverão saber incorporar estas três expectativas, pois será somente assim que poderemos compatibilizar a estabilização com o crescimento e a democracia”*.<sup>16</sup> Na conjuntura brasileira cabe, portanto, saber qual é o melhor conjunto de políticas coordenadas para combater a inflação com o mínimo de efeitos colaterais, a ser implementado no bojo de uma proposta de reorientação do modelo de desenvolvimento.

A dinâmica de síntese observada na década de 80 refere-se, portanto, à fusão de diversos elementos de teorias sobre inflação anteriormente consideradas antagônicas, como necessária à orientação de uma política de estabilização eficiente. Na década de 90, o esforço de combate à inflação determina a formulação de política econômica que reflita não apenas a fusão de modelos econômicos, como que também leve em conta aspectos políticos inerentes ao processo.

### **3.2. O conflito redistributivo inflacionário**

Na literatura especializada, a incorporação de categorias analíticas referentes ao jogo de poder na compreensão do processo inflacionário

ocorre em torno de dois grandes temas. O primeiro refere-se ao estudo das condições de sustentação das políticas de estabilização. Neste sentido, os elementos “*condições de governabilidade*” e “*credibilidade da política econômica*” ganham papel fundamental, na medida em que se atribui relevância crescente ao papel das expectativas dos agentes na perpetuação do inercialismo inflacionário. O desenvolvimento deste tema tem absorvido grandes esforços dos autores, fugindo, entretanto, aos limites deste estudo.<sup>17</sup>

O segundo grande tema diz respeito à análise do conflito redistributivo inerente ao processo inflacionário, tendo em vista que as regulamentações institucionais têm ocupado o lugar do mercado na resolução deste conflito.

É interessante observar, apenas como ilustração, que a indexação dos salários, criada na década de 70 como mecanismo de compressão salarial, foi apropriada pelas classes trabalhadoras como instrumento de garantia do poder aquisitivo contra a inflação. No decorrer da década de 80, a institucionalização da indexação dos salários tornou-se a maior bandeira do movimento sindical, que passou a reivindicar prazos cada vez menores de reposição das perdas.

Entretanto, o início das experiências heterodoxas no Brasil ainda não contemplava tal aspecto do conflito distributivo. A primeira vez em que foi adotada a abordagem inercialista em um plano de estabilização no Brasil, esta sugeria a neutralidade distributiva da inflação,<sup>18</sup> ou seja, uma vez eliminados, através do choque heterodoxo, os mecanismos indexadores, a economia voltaria à normalidade. Este pensamento, que sustentou a concepção do Plano Cruzado, mostra-se errôneo a partir da verificação da grande concentração de renda ocorrida ao longo da década de 80.

A incorporação do conflito redistributivo à teoria inercialista ocorreu, primeiramente, no âmbito do conflito clássico capital *versus* trabalho, concluindo-se que o preço do produto reflete o poder de barganha dos assalariados no que se refere à reposição das perdas pela inflação.

Por sua vez, AMADEO & CAMARGO (1991) e AMADEO (1991) ponderam o conflito redistributivo segundo o poder de pressão de cada ator envolvido. Estes autores desenvolvem o argumento de que a inflação representa um conflito redistributivo, onde ganham os oligopólios e os segmentos mais capazes de fixar seus ganhos e perdem os assalariados e os segmentos de rendas contratuais. Desta forma, a redistribuição ocorre não só entre capital e trabalho, como também entre setores oligopolizados e competitivos e entre trabalhadores organizados e não organizados.

Isto ocorre em função das grandes diferenças de organização do mercado de trabalho brasileiro. De um lado, encontram-se aqueles que são mais *fortes* politicamente, ligados aos grandes sindicatos que, por sua vez, são empregados de setores oligopolizados; e, do outro, estão os demais, massa nebulosa e dispersa na não organização ou nos setores

informais da economia, geralmente relacionados a estruturas de mercado mais competitivas.

Os setores mais organizados com relação à mão-de-obra e, portanto, com maior poder de barganha ganham, na corrida redistributiva, relativamente aos setores menos organizados devido à chamada “filosofia do repasse”. Por esta entende-se um pacto entre os empresários e os trabalhadores, pelo qual, desde que fosse possível repassar aos preços os aumentos de salários, as empresas resistiriam pouco às demandas dos sindicatos.<sup>19</sup> Portanto, os trabalhadores ligados aos sindicatos mais fortes seriam relativamente beneficiados com o processo inflacionário, já que suas remunerações não sofreriam as mesmas reduções que as dos trabalhadores sem vínculos sindicais. A relação positiva entre o poder de *mark-up*<sup>20</sup> e o poder de barganha dos trabalhadores é, em certo sentido, natural, pois o sindicato é proporcionalmente mais forte no setor em que a obtenção de ganhos é mais fácil. Assim, em termos macroeconômicos, observa-se uma “corrida frenética” dos agentes atrás dos preços e salários, onde aqueles que têm maior poder econômico e capacidade de organização e mobilização ganham em detrimento dos menos poderosos.

Ao nível governamental, observa-se um comportamento semelhante no âmbito do conflito orçamentário. Como sugere Bacha, no caso orçamentário, *“o conflito se manifesta não na disputa entre salários e lucros por uma fatia do produto, mas na disputa entre os grupos de interesse por uma fatia do orçamento. A soma das fatias desejadas é maior que as receitas fiscais disponíveis. A inflação resolve o conflito de duas maneiras: diminuindo o tamanho das fatias efetivamente distribuídas e gerando o imposto inflacionário necessário para cobrir a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos.”*<sup>21</sup>

Na seção seguinte, examinaremos com mais detalhe a relação entre inflação e orçamento.

#### 4. Inflação e processo orçamentário

Se a influência do desequilíbrio orçamentário sobre a inflação tem sido uma preocupação constante no âmbito da teoria econômica, aqui interessa investigar o contrário: a influência da inflação sobre o orçamento.

À primeira vista, as novas demandas conquistadas pela Constituição de 1988 parecem levar os cofres públicos a uma explosão de gastos, sem contrapartida no aumento das receitas, o que é incompatível com uma política de estabilização que vislumbre o ajustamento fiscal. Assim, necessariamente, se cumprida a lei, os orçamentos sempre incorrerão em elevados déficits.

Paralelamente, com a crise fiscal observa-se o aumento dos custos



financeiros, diminuindo a disponibilidade real de recursos para os gastos sociais. Contornando as vinculações orçamentárias, o Executivo, contudo, tem utilizado o calendário de liberações orçamentárias como recurso de poder para transformar, valendo-se da inflação na execução orçamentária, grandes déficits fiscais *ex-ante* em pequenas frações dos valores orçados quando efetivamente observados *ex-post*.

#### 4.1. Impactos da inflação sobre as contas públicas

O tratamento do impacto da inflação sobre o setor público mudou consideravelmente no decorrer da década de 80, assinalando a progressiva adaptação da gestão das contas públicas ao ambiente inflacionário e ao maior poder de manipulação das autoridades econômicas, no que se refere à execução orçamentária. Tal manipulação explica-se pelo fato de os mecanismos de adaptação à inflação terem sido aprimorados mais eficientemente do lado das receitas do que do lado das despesas.

No início da década de 80, o setor público aparecia como grande perdedor, dado o impacto do *Efeito Tanzi* sobre a arrecadação governamental. TANZI (1977) assinala que em uma economia inflacionária, a existência da defasagem entre o momento de ocorrência do fato gerador do tributo e o seu efetivo recolhimento provoca uma deterioração no seu valor real, em virtude do aumento do nível de preços. Entretanto, nos últimos anos, o efeito corrosivo da inflação na arrecadação foi minimizado por mecanismos de defesa, como a diminuição dos prazos de recolhimento e, principalmente, a indexação na arrecadação dos tributos.

Verifica-se, ainda, o aumento da participação dos tributos que incidem sobre a movimentação e rendimentos financeiros no total arrecadado, mecanismo que só faz sentido em um ambiente inflacionário. Segundo Carvalho, “*em um ambiente estável, onde a moeda não deverá sofrer oscilações em seu valor real, essas aplicações (IOF e IR-FAF) perderão muito do atrativo que hoje desfrutam. Sua própria estrutura de alíquotas só é apropriada para inflação elevada*”.<sup>22</sup>

Outra repercussão da inflação nas contas públicas, que define a ponte entre receita e despesa, diz respeito ao imposto inflacionário.<sup>23</sup> O poder de emissão monetária confere ao governo o poder de atualização dos ativos nominais dos agentes da economia. A desvalorização do total de ativos nominais consiste no imposto inflacionário, que é centralizado no governo federal. Este, por sua vez, transfere novamente o imposto à sociedade através do financiamento da dívida pública. É relevante ressaltar que a cobrança do imposto é generalizada, pois ocorre via elevação dos patamares inflacionários. Entretanto, a restituição deste é centralizada no sistema bancário, ou seja, somente aqueles agentes econômicos que têm acesso às contas remuneradas, poupança e outros mecanismos financeiros



ros podem se proteger da cobrança do imposto inflacionário, definindo-se desta forma uma situação de concentração de renda.

O imposto inflacionário é cobrado também inter-setorialmente, dentro do próprio governo. As despesas não são indexadas como as receitas e, como visto, a inflação serve às autoridades econômicas na execução financeira do Orçamento Geral da União, recurso utilizado amplamente na implementação da política econômica. A inflação interfere de duas formas nas despesas: primeiramente, o orçamento embute uma previsão inflacionária bem menor do que a inflação efetivamente observada, o que reduz o valor real das despesas executadas. Em segundo lugar, utiliza-se o controle de caixa para diminuir as despesas.

Este mecanismo funciona da seguinte forma: a arrecadação de impostos e contribuições (vinculadas ou não) são centralizadas na Conta Única do Tesouro.<sup>24</sup> Tais recursos consistem na receita não-financeira e são depositados em uma conta especial no Banco Central, onde recebem remuneração financeira (Fonte 188). O Ministério da Fazenda adia a liberação das verbas orçamentárias de forma que o valor real das despesas seja reduzido pela inflação. As liberações ocorrem conforme o poder de pressão de cada ministério sobre a área econômica, sendo que a tendência é de que a maioria dos repasses do Tesouro ocorra no final do ano, ou mesmo sejam postergados para o ano seguinte. Os rendimentos destes recursos depositados no Banco Central consistem no imposto inflacionário debitado inter-setorialmente, alimentando parte da receita financeira do governo.

A tabela a seguir ilustra o montante da desvalorização dos recursos fiscais que se transformaram em receita financeira.

**Tabela 2: Evolução das remunerações de disponibilidades do Banco Central (1992-1993)**

| Meses/Anos | US\$ milhões | % anual |
|------------|--------------|---------|
| 1992       | 11.343       | —       |
| 1993       | 18.393       | 62,1    |
| 1994       | 15.920       | —       |
| Janeiro    | 2.826        | 109,2   |
| Fevereiro  | 3.218        | 13,8    |
| Março      | 2.422        | 24,7    |
| Abril      | 2.258        | -6,7    |
| Maio       | 2.039        | -9,7    |
| Junho      | 2.272        | 11,4    |
| Julho      | 309          | -86,3   |
| Agosto     | 318          | 2,9     |
| Setembro   | 257          | -19,1   |

Fonte: DEAFI-BACEN.

Ao observarmos o impacto do Plano Real sobre a receita da Remuneração das Disponibilidades do Tesouro — Fonte 188 —, verificamos que a eliminação da inflação significou uma perda de 86,3% em julho para esta fonte em relação ao mês anterior. Em 1993, a receita financeira proveniente da Fonte 188 foi equivalente a 15,7% do total das receitas fiscais e de contribuições federais. Em 1994, até o mês de setembro, a Fonte 188 rendeu o equivalente a 23,1% da receita não financeira total.<sup>25</sup>

O fato de o governo remunerar a si próprio faz com que os rendimentos dos recursos depositados no Banco Central tenham grande impacto inflacionário, já que são gerados via emissão monetária. Por isso, esses recursos, provenientes da conta das Disponibilidades do Tesouro (Fonte 188), de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1993, só podem ser utilizados para resgatar títulos da dívida pública, não podendo financiar os gastos correntes e de capital dos órgãos.

A política contracionista é definida, portanto, pela retenção de recursos fiscais aplicados no Banco Central, que geram rendimentos que são aplicados em resgate de títulos e pagamento de dívidas, em detrimento do aporte real de recursos para os outros ministérios. Ao remunerar a si próprio e ao canalizar os recursos provenientes desta remuneração unicamente para o pagamento de dívidas e encargos, o governo está transformando gastos correntes em gastos financeiros, contornando o problema das vinculações orçamentárias.

#### 4.2. O jogo do conflito redistributivo

A compreensão deste processo de redistribuição orçamentária pode ser feita com o auxílio da teoria dos jogos, explorado por PATINKIN<sup>26</sup> para o entendimento do caso israelense.

Os jogadores são, de um lado, o Ministério da Fazenda, que controla os gastos, e, de outro, os demais ministérios, que pressionam por mais verbas.<sup>27</sup> Considere-se uma conjuntura de necessidade de equilíbrio orçamentário onde, por se tratar de um governo de coalizão, o Ministério da Fazenda não tenha o poder de forçar os demais ministérios a fazer reduções adequadas nas suas respectivas demandas orçamentárias, contemplando-se, assim, um orçamento global cujas despesas planejadas excedem sobremaneira as receitas esperadas.

O Ministério da Fazenda poderia seguir um caminho de menor resistência, aparentando aceitar essas demandas e então financiando o déficit primário com emissão monetária, deixando a inflação resultante produzir a necessária redução nas despesas governamentais reais.

Isto não significa que os demais ministros se deixem iludir. Ao contrário, eles podem se ver diante de um dilema do prisioneiro, no qual, por recear que sua posição relativa aos demais ministérios possa piorar, cada um insiste num orçamento nominal superestimado, para se defender dos cortes e dos contingenciamentos esperados, impostos pela área fazendária.

O Ministério da Fazenda, por sua vez, prevê este comportamento dos ministérios setoriais, além de alterações por parte do Legislativo, e reforça os mecanismos de cortes e de contingenciamento.

Da mesma forma, a resultante do jogo de barganha dos ministérios sobre a área fazendária define um reordenamento de despesas e, dado que os recursos são limitados, isto caracteriza um conflito indireto entre os ministérios, mediado pelo Tesouro Nacional, já que, sendo um jogo de soma zero, o incremento no gasto efetivo de um se dá em detrimento da diminuição do aporte real de recursos para os outros. O resultado final se expressa em substanciais mudanças na composição do gasto total.

O resultado deste jogo é o deslocamento de uma situação de alocação de recursos, coerente com as orientações democráticas do processo de elaboração orçamentária, para uma situação de acirrada disputa política entre os ministérios, ponderada pela área fazendária, que ocupa posição privilegiada, e que irá se refletir na execução orçamentária, distorcendo as determinações iniciais.

Neste sentido, nos governos de coalizão, manifesta-se a tendência a um *trade off* entre o fortalecimento da coalizão e a taxa de inflação: quanto mais fraca a coalizão, maiores as disputas interburocráticas e maior a propensão ao desequilíbrio fiscal, o qual, por sua vez, se traduz em pressões inflacionárias.

O conflito na execução orçamentária acontece basicamente em dois planos. No primeiro, está a decisão entre alocação dos recursos para pagamento de dívidas *vis-à-vis* gastos correntes. A disputa neste plano pode ser encarada como intertemporal, pois ocorre entre as necessidades presentes e as necessidades passadas, expressas pela dívida pública. O segundo plano de conflito diz respeito à reordenação de despesas entre os ministérios.

Em relação ao primeiro plano, como observado, quanto maior o tempo de retenção dos recursos não-financeiros, maior o volume de recursos financeiros disponíveis para o pagamento de dívidas. Neste sentido, há uma migração dos recursos destinados aos ministérios, que têm suas dotações desvalorizadas, em favor da geração de recursos financeiros para pagamento de dívidas. Tal mecanismo opera em favor da política de estabilização, já que diminui as despesas reais do governo.

Neste contexto, as estratégias passam, de um lado, pela tentativa das áreas setoriais de institucionalizar vinculações de receitas e repasses automáticos das receitas aos seus cofres, de modo a neutralizar o poder de manipulação da área fazendária, e, de outro, pela área econômica empreendendo todos os esforços para romper com as vinculações já existentes. Como já assinalado, em 1994, tem-se um exemplo claro desta estratégia com a criação do Fundo Social de Emergência, que se mostrou imprescindível para a efetivação da Política de Estabilização.

O outro plano de conflitos refere-se à repartição de recursos/dotações entre os ministérios, dadas as modificações engendradas pelo processo redistributivo da execução orçamentária. O conflito dá-se indireta-



mente, pois é o resultado do poder de pressão que cada órgão exerce sobre a área fazendária. O fato de algumas áreas já terem conseguido institucionalizar vinculações orçamentárias deixa as outras mais vulneráveis aos cortes e ao contingenciamento.

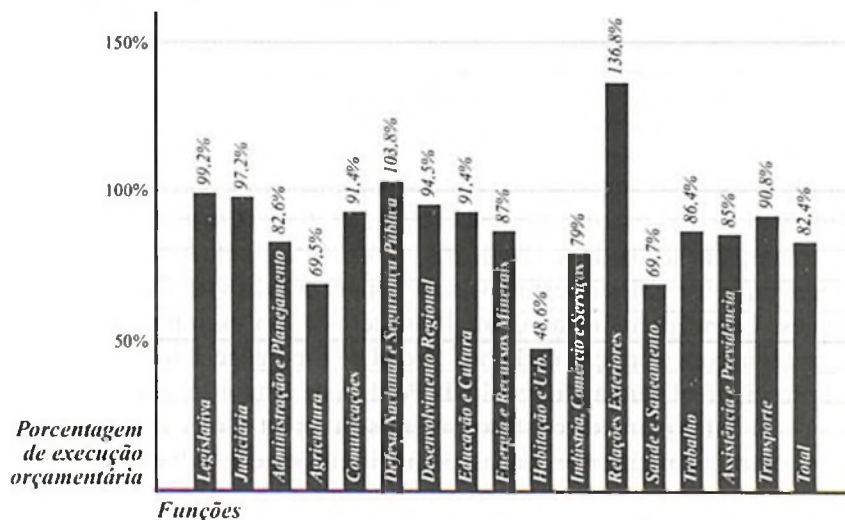
Como indicador da vantagem relativa de cada ministério, vale analisar a mudança da composição da despesa entre a disponibilidade orçamentária inicial e o efetivamente gasto, ou seja, entre o montante de recursos que o Tesouro Nacional deveria liberar para cada área e o que foi realmente repassado. O resultado é um indicador da distorção da execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado pelo Congresso e acrescido de todos os créditos que ocorrem no decorrer do ano.

Não é objetivo deste trabalho analisar a capacidade de mobilização de cada ator para pressionar a execução orçamentária. O exercício que se segue constitui apenas uma ilustração das alterações no orçamento executado em relação ao orçamento inicial, somados os créditos suplementares.

A quantificação foi feita a partir do Balanço Geral da União (anexo 1). Não foi possível, entretanto, ter a medida exata das alterações na estrutura de despesa, dado que nesta publicação constam apenas os valores nominais. Neste estudo, utilizamos a categoria de função para a comparação entre os órgãos. Trata-se de uma tipologia de agregação dos gastos por área de destinação. Uma função pode incluir atividades em diferentes ministérios, o que coloca algum viés na análise. Entretanto, a comparação direta entre ministérios mostra-se prejudicada devido às mudanças que ocorrem tanto na estrutura de apresentação dos dados nas publicações oficiais, quanto na organização burocrática ao nível ministerial.

O gráfico 2 ilustra a média de 1990 a 1993 do percentual de execução da despesa por função em relação à disponibilidade orçamentária inicial, somados os créditos suplementares.

**Gráfico 2: Percentual de execução do orçamento inicial por funções (média de 1990 a 1993)**

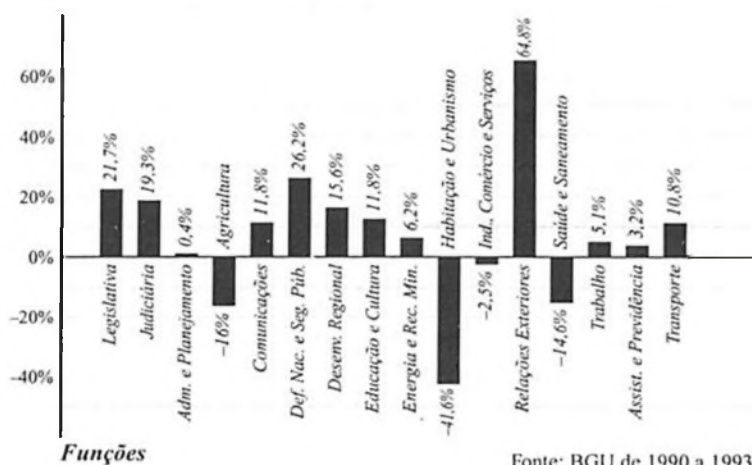




As funções Relações Exteriores e Defesa Nacional, ao final do período, executaram, em média, nos últimos quatro anos, respectivamente 136,8% e 103,8% de suas disponibilidades. Enquanto isso, as funções Saúde, Habitação e Urbanismo e Agricultura, executaram respectivamente 69,7%, 48,6% e 69,5% de suas disponibilidades (ver anexo 3).

O gráfico 3 ilustra a dimensão da variação entre o peso relativo de cada função no total disponível e a participação relativa de cada uma destas no total executado. Este é um indicador do poder de pressão de cada órgão em alterar a sua participação no bolo orçamentário.<sup>28</sup>

**Gráfico 3: Variação da participação percentual de cada função entre o orçamento inicial e o executado (média de 1990 a 1993)**



Na média de 90 a 93 as funções Legislativa, Judiciária, Comunicações, Defesa Nacional, Desenvolvimento Regional, Educação, Energia, Relações Exteriores, Trabalho e Transporte aumentaram a sua proporção no total, enquanto as funções Administração e Planejamento, Assistência e Previdência e Trabalho mantiveram-se quase constantes, em detrimento das funções Agricultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Indústria e Comércio, que reduziram o peso relativo (ver anexo 2).

É importante ressaltar que a baixa execução orçamentária e a conseqüente mudança nos pesos relativos de cada função podem ser explicadas não só pela densidade política de cada setor, mas também pela capacidade de gasto das áreas. A não execução de determinado programa pode ser explicada de diversas formas que se referem desde à incompetência da burocracia até ao fato deste programa ter sido inviabilizado em função do adiamento da liberação das verbas contingenciadas.

Outra constatação importante refere-se à fragilidade das áreas sociais que, conforme se observa no gráfico 3, diminuem ou mantêm constante a sua participação relativa depois de executado o orçamento. A única área social que cresce é a Educação, dada a vinculação constitucional de receitas.

Os gráficos analisados ilustram, finalmente, a enorme distorção do orçamento executado em relação ao orçamento inicial. A explicação para tal disfunção relaciona-se, como abordado, à capacidade de gasto de cada setor, mas principalmente refletem o jogo não cooperativo entre as partes que disputam os recursos ao nível da execução orçamentária junto à área fazendária. Esta, por sua vez, está preocupada em sustentar a credibilidade da política econômica de estabilização, através da manutenção do equilíbrio orçamentário, honrando a exigüidade dos prazos dos títulos da dívida pública.

Em função dos dois patamares de conflitos no âmbito orçamentário — gastos correntes *versus* dívidas e gastos correntes entre os programas setoriais — os ministérios formulam suas estratégias de pressão sobre a área fazendária, que se vale da inflação para balizar a disputa através da utilização de um privilegiado recurso de poder: o calendário de liberações dos recursos do Tesouro Nacional.

## 5. Considerações finais

A conjugação entre a crise fiscal, que se instalou no país na década de 80, e a sobrecarga de demandas advindas do processo de redemocratização condicionou, a partir dos dispositivos da Constituição de 1988, uma relação conflitante entre a política de estabilização econômica e a tendência de expansão dos gastos públicos, no período 1988–1993. Tal conflito trouxe consigo um enorme viés sobre a administração das contas públicas e a implementação das políticas públicas com base num processo orçamentário consoante com os capítulos sociais da mesma Constituição de 1988.

A política de estabilização é condicionada pela expectativa que os agentes econômicos têm em relação a ela que, por sua vez, se reflete na necessidade de equilíbrio das contas públicas. Este equilíbrio encontra duas forças antagônicas competindo pelos recursos escassos. Por um lado, uma das conseqüências da crise fiscal é o perfil desfavorável da dívida interna que, em virtude da exigüidade do resgate dos títulos, condiciona a manutenção de elevados serviços financeiros para a rolagem das dívidas. Por outro lado, a sobrecarga de demandas reivindica a expansão do gasto social e o aumento das transferências intergovernamentais.

O conflito entre crise fiscal e sobrecarga de demandas acontece, portanto, no âmbito orçamentário, a partir da contraposição entre gastos correntes e pagamento de dívidas, tendo como restrição a necessidade de estabilização com equilíbrio orçamentário e credibilidade da política econômica.

A análise do processo orçamentário no período 1990–1993 sugere

que tal conflito foi resolvido através do contingenciamento fiscal, solucionando-se assim as disputas que ocorrem na alocação de verbas tanto entre dívidas *vis-à-vis* gastos correntes, como na ordenação dos recursos entre as áreas setoriais.

A partir da utilização do contingenciamento, observou-se uma relação simbiótica entre o governo e a inflação, constatando-se o paradoxo de que para viabilizar o equilíbrio fiscal, e por conseguinte, implementar a política de estabilização, foi necessária uma inflação elevada. A política de estabilização adquiriu dimensão política, na medida em que, para viabilizá-la, tornou-se imperativa a diluição das pressões sobre o equilíbrio orçamentário através de mecanismo de redistribuição.

Por outro lado, o mecanismo de contingenciamento engendrou graves distorções no modelo de elaboração do orçamento formulado na Constituição de 1988, ao conceder maior importância ao momento da execução orçamentária, em detrimento das outras fases do processo, aumentando, assim, o poder do Executivo, representado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em prejuízo do Legislativo. O Ministério da Fazenda tornou-se a arena principal de resolução de conflitos, detendo maior poder de influência na alocação de verbas entre dívidas e gastos correntes.

Se o governo privilegiasse os gastos correntes causando, por exemplo, um calote na dívida pública, ele acabaria com a pouca credibilidade que ainda lhe resta, impossibilitando o seu auto-financiamento via colocação de títulos no mercado. Por outro lado, se reduzisse demasiadamente os gastos correntes, o governo correria o risco de uma gradual deslegitimação em função da deterioração dos serviços públicos essenciais. A diferença é que, no primeiro caso, os impactos seriam sentidos no curtíssimo prazo, enquanto, no segundo, constituir-se-ia um processo a longo prazo de colapso das ações governamentais, o que necessariamente provocaria mudanças estruturais em suas funções, onde certamente o mercado poderia ocupar a lacuna causada pela falta de orçamento para os programas estatais.

Pode-se ilustrar este ponto com o caso da Saúde. Como observado anteriormente nos gráficos 2 e 3, a função Saúde foi, no período estudado, a grande perdedora dentro da rede de disputas pelas verbas. No final do ano, o percentual de execução orçamentária foi extremamente baixo e o seu peso relativo no total do orçamento mostrou-se menor no orçamento executado do que no orçamento inicial. O resultado disto foi a deterioração do Sistema de Saúde, com o avanço dos planos e seguros privados substituindo a rede oficial.

Neste conflito redistributivo com base na inflação, as estratégias dos segmentos representantes das áreas setoriais é de anular o poder da área econômica, reivindicando vinculação de receitas e repasses automáticos, se possível no texto constitucional. No entanto, não é possível

vincular receitas para todas as áreas, o que anularia a possibilidade do planejamento. E, quando apenas alguns segmentos são contemplados, verifica-se a maior vulnerabilidade daquelas que dependem dos *recursos não carimbados*.

Neste contexto, a estratégia da área fazendária foi a transformação de gastos correntes em pagamentos de dívidas através do represamento dos recursos fiscais e das contribuições na conta de Remuneração de Disponibilidades do Tesouro Nacional, provocando a desvalorização das dotações orçamentárias e canalizando os rendimentos financeiros dos recursos arrecadados para cumprir os compromissos gerados pela rolagem da dívida.

Verifica-se, portanto, que o modelo orçamentário, que vigorou entre 1988 e 1993, induziu a um jogo não-cooperativo, no qual não foi possível alcançar um resultado favorável, seja em termos de eficiência da política econômica, seja em relação à viabilização das orientações da Lei Orçamentária Anual.

Em 1994, a perspectiva de uma economia com baixos patamares inflacionários provoca uma mudança abrupta em toda esta lógica cultivada durante décadas de inflação. O impacto da estabilização ocorre, em primeiro lugar, sobre as receitas, modificando o peso relativo de cada imposto e contribuição, onde perdem importância os impostos sobre aplicações financeiras e ganhariam os impostos sujeitos ao *Efeito Tanzi*.

A moeda estável conduz, também, a alterações na importância das arenas nas quais ocorrem as disputas pelos recursos do orçamento. Certamente, a área fazendária fica despojada do recurso de poder do calendário de liberações para controle da execução, e o Congresso Nacional, no momento da votação da Lei Orçamentária, torna-se a arena privilegiada. Tal fato engendra uma maior democratização no processo, uma vez que o acesso à área fazendária é muito mais restrito, e reformula os padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo.

Neste contexto, o advento de fundos de desvinculação, como o Fundo Social de Emergência (FSE), é imperativo para a efetivação do equilíbrio orçamentário, já que não é mais possível desvalorizar as dotações e contingenciar os recursos. Assim pode-se dizer que o FSE foi o herdeiro direto do contingenciamento como instrumento de resolução do conflito entre crise fiscal e explosão de demandas.



## Anexo 1: Comparação da composição do orçamento disponível e do executado (1990-1993)

| Código | Funções                             | 1990       |            | 1991       |            | 1992       |            | 1993       |            |
|--------|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|        |                                     | Disponível | Executado  | Disponível | Executado  | Disponível | Executado  | Disponível | Executado  |
| 1      | Legislativa                         | 0,23       | 0,23       | 0,42       | 0,53       | 0,25       | 0,33       | 0,20       | 0,27       |
| 2      | Judiciária                          | 0,45       | 0,45       | 0,80       | 1,00       | 0,62       | 0,78       | 0,55       | 0,70       |
| 3      | Administração e Planejamento        | 72,07      | 72,04      | 41,95      | 42,31      | 63,51      | 56,42      | 38,26      | 42,76      |
| 4      | Agricultura                         | 2,15       | 1,94       | 5,58       | 4,38       | 2,80       | 2,51       | 2,56       | 1,99       |
| 5      | Comunicações                        | 0,04       | 0,03       | 0,04       | 0,04       | 0,02       | 0,03       | 0,02       | 0,02       |
| 6      | Defesa Nacional e Segurança Pública | 1,84       | 2,23       | 3,17       | 4,43       | 2,09       | 2,73       | 2,07       | 2,34       |
| 7      | Desenvolvimento Regional            | 4,85       | 4,95       | 9,24       | 10,17      | 6,73       | 8,65       | 5,38       | 6,56       |
| 8      | Educação e Cultura                  | 2,42       | 2,35       | 3,66       | 4,15       | 2,16       | 2,67       | 2,40       | 2,72       |
| 9      | Energia e Recursos Minerais         | 0,17       | 0,16       | 0,40       | 0,39       | 0,29       | 0,32       | 0,16       | 0,18       |
| 10     | Habituação e Urbanismo              | 0,07       | 0,04       | 0,30       | 0,20       | 0,08       | 0,04       | 0,35       | 0,15       |
| 11     | Indústria Comércio e Serviços       | 0,50       | 0,42       | 1,20       | 0,68       | 0,71       | 0,25       | 0,64       | 1,37       |
| 12     | Relações Exteriores                 | 0,11       | 0,18       | 0,21       | 0,58       | 0,20       | 0,21       | 0,16       | 0,18       |
| 13     | Saúde e Saneamento                  | 1,02       | 0,78       | 8,14       | 6,15       | 4,88       | 5,30       | 6,99       | 5,70       |
| 14     | Trabalho                            | 1,58       | 1,57       | 2,79       | 3,07       | 1,87       | 2,40       | 8,55       | 7,04       |
| 15     | Assistência e Previdência           | 11,36      | 11,49      | 19,83      | 19,45      | 12,51      | 15,76      | 30,40      | 26,72      |
| 16     | Transporte                          | 1,13       | 1,14       | 2,16       | 2,46       | 1,26       | 1,60       | 1,27       | 1,30       |
| 17     | Reserva de Contingência             | 0,02       | 0,00       | 0,10       | 0,00       | 0,01       | 0,00       | 0,04       | 0,00       |
|        | <b>Total</b>                        | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Fonte: Balanço Geral da União — 1990 a 1993.

## Anexo 2: Evolução da variação percentual entre o executado e o disponível do peso relativo de cada função no total da despesa

| Código | Funções                             | 1990    | 1991    | 1992    | 1993    | Média   |
|--------|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1      | Legislativa                         | ,15     | 25,49   | 30,08   | 30,06   | 21,70   |
| 2      | Judiciária                          | (1,40)  | 24,47   | 25,56   | 28,55   | 19,29   |
| 3      | Administração e Planejamento        | (0,04)  | 0,85    | (11,15) | 11,77   | 0,36    |
| 4      | Agricultura                         | (9,90)  | (21,48) | (10,56) | (22,11) | (16,01) |
| 5      | Comunicações                        | (2,53)  | 19,30   | 30,68   | (0,23)  | 11,81   |
| 6      | Defesa Nacional e Segurança Pública | 20,98   | 39,87   | 30,85   | 13,19   | 26,22   |
| 7      | Desenvolvimento Regional            | 2,08    | 9,99    | 28,42   | 22,07   | 15,64   |
| 8      | Educação e Cultura                  | (2,72)  | 13,57   | 23,43   | 13,12   | 11,85   |
| 9      | Energia e Recursos Minerais         | (1,77)  | (1,79)  | 12,06   | 16,34   | 6,21    |
| 10     | Habituação e Urbanismo              | (33,77) | (32,63) | (43,46) | (56,84) | (41,67) |
| 11     | Indústria Comércio e Serviços       | (16,40) | (43,22) | (65,23) | 114,76  | (2,52)  |
| 12     | Relações Exteriores                 | 66,77   | 173,58  | 4,09    | 14,92   | 64,84   |
| 13     | Saúde e Saneamento                  | (24,03) | (24,41) | 8,49    | (18,48) | (14,61) |
| 14     | Trabalho                            | (0,72)  | 10,07   | 28,85   | (17,65) | 5,14    |
| 15     | Assistência e Previdência           | 1,14    | (1,90)  | 25,95   | (12,13) | 3,26    |
| 16     | Transporte                          | 0,86    | 13,53   | 27,00   | 2,01    | 10,85   |

Fonte: Balanço Geral da União — 1990 a 1993.

## Anexo 3: Evolução do percentual de execução da despesa

| Código | Funções                             | 1990         | 1991         | 1992         | 1993         | Média        |
|--------|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1      | Legislativa                         | 99,16        | 99,73        | 99,53        | 98,31        | 99,18        |
| 2      | Judiciária                          | 96,66        | 98,91        | 96,07        | 97,16        | 97,20        |
| 3      | Administração e Planejamento        | 97,99        | 80,15        | 67,98        | 84,48        | 82,65        |
| 4      | Agricultura                         | 88,33        | 62,40        | 68,44        | 58,87        | 69,51        |
| 5      | Comunicações                        | 95,55        | 94,81        | 99,99        | 75,41        | 91,44        |
| 6      | Defesa Nacional e Segurança Pública | 118,60       | 111,15       | 100,12       | 85,55        | 103,86       |
| 7      | Desenvolvimento Regional            | 100,07       | 87,41        | 98,26        | 92,27        | 94,50        |
| 8      | Educação e Cultura                  | 95,37        | 90,26        | 94,44        | 85,50        | 91,39        |
| 9      | Energia e Recursos Minerais         | 96,29        | 78,05        | 85,74        | 87,93        | 87,00        |
| 10     | Habituação e Urbanismo              | 64,93        | 53,54        | 43,26        | 35,62        | 48,59        |
| 11     | Indústria Comércio e Serviços       | 81,95        | 45,13        | 26,60        | 162,32       | 79,00        |
| 12     | Relações Exteriores                 | 163,48       | 217,42       | 79,64        | 86,86        | 136,85       |
| 13     | Saúde e Saneamento                  | 74,48        | 60,07        | 83,01        | 61,61        | 69,79        |
| 14     | Trabalho                            | 97,32        | 87,48        | 98,59        | 62,24        | 86,41        |
| 15     | Assistência e Previdência           | 99,14        | 77,96        | 96,36        | 66,41        | 84,97        |
| 16     | Transporte                          | 98,87        | 90,22        | 97,17        | 77,10        | 90,84        |
|        | <b>Total</b>                        | <b>98,08</b> | <b>78,47</b> | <b>76,51</b> | <b>76,58</b> | <b>81,40</b> |

Fonte: Balanço Geral da União — 1990 a 1993.

- \* Este artigo foi concluído em novembro de 1994, como produto da pesquisa "Articulação entre o Executivo e o Legislativo: O Processo Orçamentário da União", desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública, sob a coordenação de Maria Helena de Castro Santos e com a colaboração de Paulo Carlos do Pin Calmon, Érica Máximo Machado e Paulo Eduardo Rocha. Rafael L. de Santana e Márcio Segundo participaram da coleta e preparação dos dados.
- \*\* Durante a pesquisa foi Consultor da ENAP e Professor Substituto de Economia Brasileira da Universidade de Brasília.
- <sup>1</sup> Segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1993, a utilização de recursos da Fonte Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional somente pode ser feita para resgate de títulos, devido ao fato de que qualquer outra destinação produz impacto inflacionário.
- <sup>2</sup> *Apud.* DOELLINGER (1993:56).
- <sup>3</sup> *Idem*, p. 60.
- <sup>4</sup> Cf. MPAS — Fluxo de Caixa Diário.
- <sup>5</sup> Cf. IPEA/CPS — Conta Social Consolidada.
- <sup>6</sup> Ver VELLOSO (1994).
- <sup>7</sup> O Orçamento da Seguridade Social é composto por programas de Saúde, Assistência e Previdência, e é financiado por recursos fiscais e pelas seguintes contribuições sociais: Contribuição s/ Folha de Salários, COFINS, Contribuição s/ o Lucro Líquido, PIS-PASEP (vinculado ac FAT) e outras.
- <sup>8</sup> 18% da receita fiscal, subtraídas as Transferências Obrigatórias.
- <sup>9</sup> Alimentação, nutrição, saúde, saneamento, proteção ambiental, educação, cultura, trabalho, assistência e previdência.
- <sup>10</sup> Habitação (20% do IPMF), Fundos Regionais (3% do IR), PIN/PROTERRA e outros.
- <sup>11</sup> Isto supondo-se que as Contribuições Sociais sejam suficientes para cobrir os gastos sociais.
- <sup>12</sup> Ver VIEIRA (1993).
- <sup>13</sup> Ver TOBIM (1981).
- <sup>14</sup> Ver DELFIN NETO *et alli* (1965).
- <sup>15</sup> Ver LOPES (1986).
- <sup>16</sup> BACHA (1988:14).
- <sup>17</sup> Ver BRESSER PEREIRA *et alli* (1993); DORNBUSCH & EDWARDS (1990) e HAGGARD (1990).
- <sup>18</sup> Ver LOPES, F. (1986).
- <sup>19</sup> AMADEO & CAMARGO (1991:17).
- <sup>20</sup> Forma de fixação de preços em mercados imperfeitos nos quais a firma determina o preço em dois estágios distintos. Inicialmente, a empresa define o preço que gostaria de cobrar (P desejado) de forma a cobrir os seus custos totais, quando opera no intervalo ótimo de sua capacidade, e a obter uma margem "razoável" de lucro, determinada subjetivamente. Em seguida, a firma compara esta estimativa de preço desejado com o nível de preços ao qual ocorreria a entrada de novas firmas no mercado, e fixa o seu preço efetivo de forma a impedir a entrada destas firmas: Preço Desejado = Custo Variável Médio + Margem de Lucro Bruta; Preço Efetivo: depende da concorrência potencial.
- <sup>21</sup> BACHA (1994:13).
- <sup>22</sup> CARVALHO (1994:33).
- <sup>23</sup> O valor do imposto inflacionário é definido pela quantia que os agentes econômicos devem juntar aos seus encaixes monetários de modo a manter o valor real destes.
- <sup>24</sup> Excetuando-se a Contribuição sobre Folha de Salários, que é arrecadada diretamente pelo INSS.
- <sup>25</sup> Fonte: Sistema de Visibilidade da Receita (SIVIRE) — MS/Conselho Nacional de Saúde.
- <sup>26</sup> PATINKIN, D. (1993).
- <sup>27</sup> O processo orçamentário pode ser encarado como um jogo de múltiplas arenas e jogadores com infinitas estratégias, onde cada arena e a estratégia de cada jogador influem sobre o resultado das demais. No caso da execução orçamentária, consideraram-se por simplificação apenas dois atores: o Ministério da Fazenda e outro constituído pelos demais órgãos. Uma análise mais completa sugeriria a inclusão da esfera legislativa e de outros atores.
- <sup>28</sup> (Participação % da Função no Orçamento Disponível / Participação % da Função no Executado) x 100.

- AMADEO, E. J. *Bargaining Power, Mark-up Power, and the Acceleration of Inflation in Brazil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC/RJ, jun 1991 (texto para discussão n. 262).
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. "Mercado de Trabalho e Dança Distributiva." *Revista de Economia Política*, 11 (3): 13-28 jul-set 1991.
- BACHA, E. L. "Moeda Inercial, Inflação e Conflito: Reflexões sobre Políticas de Estabilização no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18 (1): 1-16, abr 1988.
- BACHA, E. L. "O Fisco e a Inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro." *Revista de Economia Política*. São Paulo: Ed. Brasiliense. 14 (1): 5-17, jan-mar 1994.
- BONELLI, R. & SEDLACEK, G. L. "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988." CAMARGO, J. M. & GIAMBIAGI, F. (orgs.) *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVAL, J. M. & PRZERWORSKI, A. "Reformas Econômicas em Democracias Recentes: Uma Abordagem Social-Democrata." *Dados*, vol. 36, n. 2, 1993.
- CARVALHO, R. E. "Efeitos da Estabilização sobre a Arrecadação Tributária." *Tributação em Revista*. Brasília: SINDIFISCO. 2 (7): 27-34, jan-mar 1994.
- DELFIN NETO, A.; PASTORE, A. C.; CIPOLLARI, P. & CARVALHO, E. P. "Alguns Aspectos da Inflação Brasileira." *Estudos ANPES*, n. 1, São Paulo, 1965.
- DOELLINGER, C. VON. "Reforma Financeira e Dívida Pública: A Agenda de Política Econômica para 1994." *IPEA, Perspectivas da Economia Brasileira*. 1994. IPEA, RJ, 1993.
- DORNBUSCH, R. E. S. EDWARDS. "La macroeconomía del populismo en América Latina." *El Trimestre Económico*. México: n. 225, enero-marzo, 1990.
- FIORI, J. L. & KORNIS, Gem. "Além da Queda: Economia Política numa Década Envisada." GUIMARÃES, R. & TAVARES, R. (orgs.) *Saúde e Sociedade nos Anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- HAGGARD, S. *Pathways from periphery*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- HOFFMAN, H. "Pobreza e Prosperidade no Brasil: o que Está Mudando?" BACHA & H. S. KLEIN (orgs.). *A Transição Incompleta: Brasil desde 1945*, vol. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- KANDIR, A. *Brasil Real: A Construção da Cidadania, da Moeda e do Desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Kliek, 1994.
- LOPES, F. *O Choque Heterodoxo: Combate à Inflação e Reforma Monetária*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1986.
- Ministério da Fazenda — *Balanco Geral da União*. Brasília, 1990.
- *Balanco Geral da União*. Brasília, 1991.
- *Balanco Geral da União*. Brasília, 1992.
- *Transferências Obrigatórias Constitucionais*. Brasília, 1993.
- PATINKIN, D. "Israel's Stabilization program of 1985, or some simple truths of monetary theory." *Journal of Economic Perspectives*, 7 (2):103-28, 1993.
- REIS, E. J. "A Superação da Crise Atual Fiscal e Renegociação Externa." *IPEA/INPES. Perspectivas da Economia Brasileira* — 1989. Rio de Janeiro, 1989.
- SIMONSEN, M. H. "A Inflação Brasileira: Lições e Perspectivas." *Revista de Economia Política*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 5 (4): 15-30, out-dez 1985.
- SERRA, J. *Orçamento no Brasil — Raízes da Crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- TANZI, V. "Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue." *IMF Staff Papers*, 24, mar 1977.
- TOBIN, J. "Diagnosing inflation: a taxonomy." FLANDERS, M. J. & RANZI, A. (orgs.). *Development in an inflationary world*. New York: Academic Press, 1981.
- VELLOSO, R. W. R. "Combate à Inflação e Ajuste das Finanças Federais em 1994." Trabalho preparado para o VI Fórum Nacional do INAE, 1994.
- VIEIRA, José Ribas *et alli*. *Na corda bamba — doze estudos sobre a cultura da inflação*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

**Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988 a 1993**

*Vinicius Carvalho Pinheiro*

Este estudo pretende analisar os impactos da inflação sobre o processo orçamentário no Brasil entre os anos de 90 e 93, caracterizando-se um jogo não cooperativo dos agentes envolvidos no processo — Tesouro Nacional, Ministérios e Congresso —, cujo resultado distorce a eficiência da política de estabilização e a orientação democrática definida constitucionalmente sobre as decisões de alocação das verbas orçamentárias. O jogo é contextualizado em um ambiente de compatibilização da progressiva fragilização financeira do Estado com os marcos democráticos e as conquistas sociais da Constituição de 1988. O imperativo da estabilização econômica com equilíbrio orçamentário e o conflito entre os setores políticos e burocráticos pelas fatias do orçamento, tornado mais competitivo em função da democratização, condicionam uma forma paradoxal de administração das contas públicas. Assim, em face das demandas serem maiores que a possibilidade de financiamento estatal, a inflação é utilizada no processo orçamentário para reordenar a alocação de verbas e para contenção de despesas com vistas ao equilíbrio orçamentário.

**Inflación, poder y proceso presupuestario en Brasil — 1988 a 1993**

*Vinicius Carvalho Pinheiro*

Este estudio pretende analizar los impactos de la inflación sobre el proceso presupuestario em Brasil entre nos años 90 y 93, caracterizándose en um juego no cooperativo de los agentes involucrados en el proceso — Tesoro Nacional, Ministerios y Congreso —, cuyo resultado distorsiona la eficiencia de la política de estabilización y la orientación democrática definida constitucionalmente sobre las decisiones de asignación de recursos financieros gubernamentales. El juego se contextúa en um ambiente de compatibilización de la progresiva fragilidad financiera del Estado com los marcos democráticos y las conquistas sociales de la Constitución de 1988. El imperativo de la estabilización económica com el equilibrio presupuestario y el conflicto entre los sectores políticos y burocráticos por los recursos financieros gubernamentales, los hacen más competitivo en función de la democratización, conllevando a una forma paradójica de administración de las cuentas públicas. Así, el hecho de que las demandas sean mayores a las posibilidades de financiación estatal, hace com que la inflación sea utilizada en el proceso presupuestario como un instrumento para reordenar la asignación de los recursos financieros y para la contención de gastos en función del equilibrio del presupuesto.

**Inflation, power and budgetary process in Brazil — 1988 to 1993**

*Vinicius Carvalho Pinheiro*

This study aims to analyse the impacts of inflation on the budgetary process in Brazil in the 1990-1993 period. The non-co-operative game among the involved agents — the National Treasury, the Ministries and the Congress — jeopardises the stabilisation policy and the democratic mechanisms of allocation of the budget resources as defined by the 1988 Constitution. The game takes place in an environment where the progressive financial fragility of the State has to match with democratic rules and the social gains expressed in the new Constitution. The mandatory economic stabilisation *cum* budgetary equilibrium and the conflict between politicians and bureaucrats over the budget slates determine a paradoxical way of managing the public accounts. That is, given the fact that social demands are higher than the financial capability of the State, inflation is used in the budgetary process as a mechanism of reordering the budget resources allocation as well as a mechanism of curbing public expenses toward the budget equilibrium.