

O planejamento na economia brasileira *

CLOVIS V. DO COUTO E SILVA
Catedrático de Direito Civil da Univ. Fed.
do R. G. do Sul

Introdução

1. Parece ser uma observação comum que a necessidade de planejamento na economia tem perdido terreno em face da concepção de mercado. Sempre maior é o número daqueles que sustentam a desnecessidade de planejamento econômico, sob o comando do Estado⁽¹⁾.

A França parece ser, em face do governo socialista, já no seu segundo período, um bom exemplo para analisar a questão da planificação.

Recentemente aludiu BRUNO OPPETIT que a idéia de planejamento na França não é mais a mesma que prevalecia no período de 1981 a 1983: atualmente a noção de planificação *est mise en sommeil*. A ênfase estaria, tão-somente, na concepção de mercado⁽²⁾.

Há, porém, quem discorde dessa orientação⁽³⁾ e sustente que, para obter-se um bom desempenho da economia, seria necessário superar certas

* Conferência proferida na 1ª Jornada de Direito Econômico realizada pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pela Universidade de Münster, da República Federal da Alemanha, em comemoração aos 90 anos daquela Faculdade de Direito, de 26-3 a 30-3-1990.

(1) É interessante observar que H. Krüger (*Allgemeine Staats lehre*, § 31, 2, Stuttgart, 1964, p. 64) denomina as posições neoliberais, favoráveis à economia de mercado quase em estado puro, e as marxistas, favoráveis à planificação global, atualmente em absoluto descrédito, como idéias cripto-religiosas, porquanto nenhuma delas tem uma justificação aceitável racionalmente.

(2) In: *Révue Internationale de Droit Comparé*, 1988, p. 1.037.

(3) Pierre Beauchet, *Le Plan dans L'Economie Française*, especialmente p. 7 e segs., Paris, 1986.

deficiências do planejamento francês. Elas estariam no fato de não haver sido levada na devida consideração a escala mundial da economia porquanto preocuparam-se, apenas, com a política econômica interna. Era impositivo obedecer a essas duas finalidades da política econômica e adotar técnicas diferentes conforme o plano se endereçasse à economia interna ou visasse o mercado internacional, como enfatiza PIERRE BEAUCHET.

Não se tendo levado em conta esta última finalidade, o plano francês demonstrou muitas imperfeições. É curioso salientar que o próprio governo socialista deixou de utilizar, pelo menos com certa frequência, o termo planejamento, ou plano, como se tivesse desaparecido a necessidade de uma política de médio prazo, que constitui a razão de ser de todo o planejamento.

2. É possível que essa idéia de planejar, para evitar um darwinismo econômico cego, tenha perdido, em parte, a sua importância nos países industrializados, em que a economia opera sem a necessidade de um maior apoio estatal. Seria, entretanto, um contra-senso pensar que, nos países em desenvolvimento, o Estado tenha perdido a sua importância como agente organizador da economia. Recentemente esse papel do Estado foi enfatizado por MICHAEL BOHNET (4), ainda quando a partir da segunda metade da década de 1970 tenha havido uma multiplicidade de planos, o que acabou por desacreditá-los.

3. Nos países em desenvolvimento, foram elaborados, nas décadas de 1970 e 1980, nada menos do que 800 documentos contendo planos com a criação das respectivas agências de controle, o que representou, quando alguns deles foram aplicados, na instituição de uma enorme burocracia. O sucesso desses planos foi problemático, talvez pelo acréscimo extraordinário do tecido burocrático, e pela regulamentação difusa, a qual, em muitos casos, impediu a aplicação mais correta e coerente do plano, ainda quando se tenha em vista o seu sucesso em outros países, como no Japão, para só citar o exemplo mais famoso.

A economia brasileira desenvolveu-se, de modo extraordinário, a partir da década de 1970, mas veio a encontrar enormes dificuldades para a sua expansão, a contar da segunda metade desta mesma década, quando a idéia de planificação entrou em crise em todo o mundo e também entre nós; contudo, a Constituição do Brasil alude, em diversos artigos, ao plane-

(4) *Regierungsberatung in Entwicklungsländer, Anspruch und Wirklichkeit*, Der Staat, 27, (1988), pp. 57 e segs. Quanto à questão do planejamento, H. Krüger, (op. loc. cit.), toma como exemplo a Índia, e pergunta: Num país em que a população cresce em oito milhões de habitantes ao ano, poderia o Estado deixar de tomar alguma medida para permitir, ao menos, a sua alimentação? Ou será que as regras de mercado, em sua simplicidade, terão a virtude de solucionar essa situação?

jamento, estabelecendo com clareza as funções do Estado, no particular, em seu art. 174:

“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

O § 1.º do mesmo art. 174 exara o princípio de que:

“A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

Os planos regionais foram disciplinados na sua essência no art. 43 da mesma Constituição, visando, sobretudo, ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. Por isto, determina-se que (art. 43, § 1.º):

“Lei complementar disporá sobre:

I) as condições para a integração de regiões em desenvolvimento;

II) composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.”

Pode-se dividir a planificação econômica em dois momentos que se desenvolveram em nosso País: o primeiro, o planejamento setorial progressivo, com base na utilização de incentivos fiscais e de subsídios, e também na aplicação da correção monetária a certos créditos, sem o que não seria possível planejar por força de ser impossível manter o valor dos investimentos (I); depois, o planejamento macroeconômico, de efêmera duração entre nós (II). Excluem-se, porém, da análise o planejamento do próprio Estado, o de suas autarquias e empresas públicas, porquanto essas espécies de planos existem em todos os sistemas.

I. *O planejamento setorial*

4. A adoção de políticas econômicas a médio prazo é uma das necessidades importantes para evitar o crescimento desordenado da economia com todos os custos sociais daí resultantes.

É certo que a noção de planejamento governa as leis orçamentárias, não só da administração direta, como da indireta. Porém, cumpre que a matéria a ser analisada se resuma a instrumentos de planejamento indi-

cativo, incluindo-se nela a própria correção monetária, quando utilizada com a finalidade de induzir a aplicação da poupança privada ⁽⁵⁾ e, especialmente, os incentivos fiscais.

1) *A correção monetária como instrumento de planejamento*

5. Para a efetivação de um planejamento eficaz, impunha-se a existência de uma moeda estável; essa nova moeda veio com a adoção do modelo jurídico da correção monetária, sem a extinção da anterior, que continuou a vigorar na maioria dos setores da economia. As áreas por ela abrangidas tornaram-se mais atraentes e para elas dirigiu-se a poupança dos particulares, reproduzindo, em outra época, o que aconteceu na Idade Média, com a *moneta minuta*, que perdia o valor, e com a *moneta grossa*, estável, abrangentes de transações diversas. O sistema de duas moedas tinha, então, é óbvio, outra finalidade.

A situação apresentava as seguintes características: “no setor privado, antes da adoção da correção monetária, imperava a mais completa estagnação. No setor público, a situação não era diversa. Nele reinava a baixa produtividade e a desproporção com os custos. Mencione-se que o setor público conseguia, às custas da descapitalização do setor privado, de injeções esporádicas de ajuda externa e da corrosão cada vez mais rápida dos salários nominais, manter um nível em seus investimentos e, até certo ponto, compensar a queda dos investimentos privados. Mas com a sua aceleração, a inflação perdeu a capacidade de aliciar recursos e a taxa global de poupança e investimentos declinou de maneira sensível” ⁽⁶⁾.

Seria dedução apressada pensar que a adoção da correção monetária tivesse por finalidade principal, ou até mesmo única, direcionar para as áreas em que passou a vigorar, as poupanças privadas. Ela foi instituída para fortalecer o Estado, sendo aplicada aos créditos da União ⁽⁷⁾, e somente mais tarde para desenvolver o mercado, o que não ocorreu sem dificuldades, porquanto boa parte da doutrina considerava o princípio nominalista

(5) Ver Clovis do Couto e Silva, *Marktwirtschaft in Entwicklungsländer*, in: *Welwirtschaftsordnung*, Walberberg, Bonn, 1983, pp. 236 e segs. e a tradução Espanhola, “La Economía de Mercado en los Países en Desarrollo”, in: *El Orden Económico Internacional*, Ed. Herder, Barcelona, 1985, pp. 254 e segs. A respeito da economia brasileira, ver, ainda, Antonio José Avelar Nunes, “Industrialização e Desenvolvimento”. *A Economia Política do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*, in: *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Supl. XXIV — XXV, Coimbra, 1982, pp. 15-1023”.

(6) *Marcelio Marques Moreira*, *Indicações para o Projeto Brasileiro*, Rio, 1971, p. 165.

(7) Lei nº 4.937, de 1966; Decreto nº 58.400, que determinou a aplicação da correção monetária para os débitos resultantes do Imposto sobre a Renda.

da moeda como de *ordem pública*, ou seja, imodificável até mesmo pela vontade das partes.

Cumprida a sua primeira finalidade, configurou-se a correção monetária num dos instrumentos mais importantes de condução das poupanças privadas para o desenvolvimento do mercado de capitais⁽⁸⁾.

6. O modelo jurídico brasileiro resultava da combinação de dois elementos; não seria só a planificação indutiva, com base nos incentivos fiscais, nem a adoção do valorismo, ou seja, da correção monetária em determinados setores, mas a combinação de ambos. Essa combinação resultou num sistema de duas moedas, no qual a moeda corrigida, a moeda forte, transformou-se num poderoso indutor da poupança nacional. Essa solução, como se pode ver, é puramente econômica, e, por isso, se questionou, por dilatado espaço de tempo, se ela também seria uma solução juridicamente aceitável, porquanto a divisão entre as áreas com e sem a mencionada correção monetária ou não incentivada, criava dois campos bem distintos, declaradamente injustos, dentro da economia nacional.

Na medida em que se tornou mais forte a inflação, e se estabeleceu uma diferença maior entre as áreas com correção monetária e as outras, fez-se necessário que novas leis viessem a vigir no sentido de dar generalidade, ou mesmo que o próprio Poder Judiciário pudesse, aos poucos, superar o princípio de que a aplicação da correção monetária supõe uma lei que a estabeleça a tal ponto que, em 1981, foi editada a Lei n.º 6.899, e seus arts. 1.º e 2.º permitiram que se aplicasse a correção monetária aos créditos ajuizados.

7. A aplicação da correção monetária aos créditos representa uma simulação ou ficção de moeda estável e permite que as transações comerciais se realizem *como se* não houvesse inflação; com esse procedimento, evitou-se, talvez, que as aludidas transações tivessem por parâmetro o valor das moedas estrangeiras estáveis, com o possível abandono, na prática, da moeda nacional, ainda quando a cláusula de pagamento em moeda estrangeira fosse proibida expressamente⁽⁹⁾, como também a cláusula ouro, proibição ainda hoje em vigor, salvo certas situações em que se aplicam as regras do direito internacional privado, quando, por exemplo, em matéria de contratos, o proponente residir no exterior⁽¹⁰⁾.

(8) Ver, por exemplo, Lei n.º 4.728, de 1965, arts. 25, 26 e 28, 29v, V; Resolução n.º 18 e Decreto-Lei n.º 463, de 1968, art. 3º, § 2º

(9) Decreto n.º 23.501, de 1933.

(10) Lei de Introdução ao Código Civil, art. 9º, § 2º; e Decreto-Lei n.º 857, de 11 de setembro de 1969, arts. 1º e 2º

A correção logo que implantada por lei em alguns setores da economia não tinha amplitude, isto é, não se substituiu ao princípio nominalista constante do art. 1.061 do Código Civil, que segue vigindo. À medida em que a correção monetária expandia, enormemente, o seu âmbito de aplicação, deixava ela, progressivamente, de exercer a sua função de direcionar a poupança privada; assim, ainda quando não houvesse sido afastado, em sua totalidade, o princípio nominalista, diminuía, sempre mais, a área por ele dominada, vindo o princípio valorista, praticamente, a substituí-lo.

Por força de inúmeras leis, da jurisprudência sobre dívidas de valor, da multiplicação das cláusulas contratuais assecuratórias do poder de compra, deixou o princípio nominalista, de fato, de ser a regra, como está no mencionado art. 1.061 do Código Civil. E, nesse ponto, deixou a correção monetária de ser fator de planejamento indicativo. E, como moeda fictícia, começou a ser considerada como uma das principais causas da manutenção das altas taxas inflacionárias.

Mesmo assim, à medida em que a inflação aumentava, após os planos de estabilização da moeda e dos salários, manifestou-se, com maior intensidade, a desordenada multiplicação dos índices de inflação, conforme se tratasse de crédito fiscal, da construção civil, ou até mesmo dos Municípios, para só mencionar alguns deles. A complexidade operacional tornou-se enorme, e tudo isso contribuiu para o descrédito da correção monetária, ainda quando ela seja indispensável para o funcionamento do mercado, e para a capitalização do Poder Público, em épocas de crise.

Contudo, a correção monetária manteve-se praticamente inalterada até à presente data. Embora se pretendesse extingui-la, em diversos momentos, com os planos de fixação de preços e salários, entendendo que ela se constituía num fator de alimentação da inflação, pouco depois, com o fracasso dos mencionados planos, não houve outra solução senão a de retomar o sistema de indexação, adotando-se, novamente, a correção monetária.

8. Como todos os instrumentos econômicos, a correção monetária teve o seu apogeu e a sua decadência. É preciso observar que durante todo o período em que ela esteve no apogeu, no período de 1964 a 1980, e mesmo posteriormente, com o fracasso dos mencionados planos, o Brasil crescia a uma taxa média anual de 7%. Na década de 1980, essa taxa de crescimento baixou a 2,8%, e todos os instrumentos econômicos parece que começaram a envelhecer, demonstrando que o período de seu apogeu havia terminado.

Não foi diverso o destino de um outro instrumento de planejamento setorial, o dos incentivos fiscais. Por outros motivos, é certo, eles sofreram uma evolução semelhante.

2) *Os incentivos fiscais para fins de investimento*

9. Em face da inexistência de capitais disponíveis, das dificuldades econômicas de certas regiões, e ao mesmo tempo da necessidade de desenvolvê-las, floresceu no País uma ampla legislação de incentivos não só em certos setores da economia, os denominados incentivos setoriais, como também relacionados com certas regiões como Norte e Nordeste, os incentivos regionais. O aparecimento desses incentivos, e a sua multiplicação, como sucedeu a partir do início da década de 1960, não foi objeto de um exame mais aprofundado.

Não se tem uma idéia exata das origens desse sistema, admitindo alguns que, talvez, tenha sido uma criação autenticamente brasileira e fruto das experiências com a nossa realidade. Todavia, as deduções dos impostos como instrumento de política são realidades que vinham acontecendo muito antes de 1960.

10. Nos Estados Unidos, o governo americano propôs, em 1961, um amplo sistema de deduções fiscais, favorecendo as empresas, especialmente para a renovação de seus equipamentos. Mas o Congresso americano não adotou essa proposta presidencial. E, curiosamente, vários economistas de reputação à época, como Dan Troop Smith e Hogan e também organizações econômicas poderosas, foram contrárias a esse tipo de incentivos fiscais através da redução de impostos que, segundo o projeto governamental, viria a beneficiar nada menos do que 85% das empresas americanas.

E, por isso, não foi ele adotado pelo Congresso, pois não se adequaria ao pensamento predominante da economia americana, infensa a deduções fiscais para fins de fomento à economia⁽¹¹⁾.

Na época sofria o País, como tantos outros ainda sofrem, uma forte influência do pensamento econômico americano. E seria possível que o sistema amplo de incentivos, que depois se passou a aplicar, tivesse sido inspirado pela lei proposta pelo governo americano, que afinal não foi adotado pelo Congresso daquele país.

A técnica dos incentivos fiscais era conhecida, entre nós, em matéria do comércio exterior, o denominado sistema de sobretaxas de câmbio para importação, estabelecido pela Lei n.º 2.145, de 19 de dezembro de 1953.

(11) Ver Clovis do Couto e Silva, *Legal Order and Economics*, Memoria del 10º Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho e Filosofía Social, México, Unam, vol. 7 (1982), pp. 41 e segs. Para uma ampla discussão a respeito do Projeto de Lei americano, não só no Congresso, mas também entre os especialistas em economia ver Christopher Bellstedt, *Die Steuer als instrument der Politik*, Berlim, (1966), pp. 342 e segs. Christopher Bellstedt menciona que esses incentivos fiscais "Investitionszulagen", a mais recente criação da legislação fiscal, parecem ter sido uma idéia americana. A reforma fiscal americana foi amplamente difundida e inspirou a sua adoção na Alemanha (op. cit., p. 332).

Esse sistema de tarifas sobretaxadas não difere, essencialmente, dos incentivos fiscais no plano interno, mas ele se constituiu, por dilatado espaço de tempo, numa técnica utilizada, apenas, no comércio exterior, com a finalidade de implantar em nosso País as indústrias consideradas mais necessárias ao desenvolvimento da Economia. Não se pensava, porém, em utilizá-la de modo tão amplo no direito fiscal interno.

Os incentivos fiscais constituem uma técnica interessante através da qual se associa o investimento público com a eficiência da administração privada, ou, pelo menos, esta é a finalidade da aplicação desse modelo jurídico, através, no geral, de uma dedução no Imposto sobre a Renda. No início de sua utilização, houve inúmeras críticas, porquanto se entendia que se constituíam num grande e desnecessário desperdício, favorecendo, exageradamente, as empresas privadas, que nem sempre aplicavam, na administração desses incentivos, os critérios de economicidade e otimização de gestão, como deveriam fazê-lo, por se tratar, em última análise, de valores públicos.

Todavia, como um dos incentivos mais importantes para o desenvolvimento de nosso mercado de capitais, e para a modificação da estrutura de nossas empresas, pode-se mencionar o resultante do Decreto-Lei n.º 157, de 10 de fevereiro de 1967, há muito extinto. O seu art. 2.º permitia que determinadas instituições financeiras vendessem "certificados de compra de ações", podendo os Bancos de Investimento receber depósito para a aquisição de ações ou debêntures conversíveis em ações.

Uma das principais finalidades desses incentivos, em sua formulação inicial, foi a de transformar sociedades anônimas fechadas em sociedades de capital aberto, pois as instituições financeiras somente viriam a adquirir ações de empresas que se obrigassem a colocar no mercado ações resultantes de aumento de capital em que os acionistas subscrevessem 20% do valor da emissão ou, ainda, alienar imóveis em valor equivalente a 15% do capital social, aplicando esses recursos no capital circulante.

11. Como quer que seja, o sistema desenvolveu-se, extraordinariamente, durante largo espaço de tempo, e até hoje existem alguns incentivos que favorecem o desenvolvimento do Nordeste relacionados com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, também, com o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e Fundo de Investimentos do Amazonas (FINAM). Além disto, facultaram-se vários incentivos relativamente a certos setores da economia, como, por exemplo, o turismo, florestamento e reflorestamento. À medida, entretanto, que a inflação crescia, o sistema de incentivos se foi tornando cada vez mais vulnerável à crítica de que se constituíam em simples perda de receita tributária, pois não havia controle rigoroso na aplicação dos aludidos benefícios fiscais, e, por isso, a política tendeu, mais recentemente, para a sua progressiva redução ou extinção.

Contudo, não é essa a orientação da Constituição atual, pois o seu art. 43, § 2.º, dispõe:

“Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

.....
II) juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III) isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.”

E o art. 165, § 4.º da nossa Constituição salienta, ainda, que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam realizados em harmonia com o orçamento plurianual.

O desenvolvimento coerente de todas essas idéias faz crescer de pronto o Planejamento Macroeconômico e setorial.

Na prática, entretanto, como os incentivos representam uma perda, ainda que temporária, da arrecadação fiscal, tendo-se em vista a situação econômica difícil por que passa o País, a tendência mais recente tem sido, como se pode ver da Medida Provisória n.º 161 (12), a suspensão de alguns e a extinção dos demais incentivos, epílogo esperado de uma política que se vinha manifestando há algum tempo.

Em suma, como o planejamento é um processo, os planos setoriais somente ganham sentido e eficácia quando postos em relação a um planejamento macroeconômico bem estruturado.

II. *Planejamento macroeconômico*

12. No Brasil, a partir da década de 1960, começou-se a dar ênfase às idéias de planificação e de Plano. Não se pense, porém, que o planejamento se foi estabelecendo com facilidade. Não havia experiência com

(12) No art. 1º prevê-se (inc. III) a extinção dos benefícios fiscais previstos na Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975; no art. 21 da Lei nº 7.732, de 29 de outubro de 1989; na Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986; no art. 32 da Lei nº 7.646, de 18 de dezembro de 1987 e na Lei nº 7.752, de 1º de abril de 1989. Suspendeu-se (IV) por tempo indeterminado, a possibilidade de as pessoas jurídicas optarem pela dedução do seu Imposto sobre a Renda para aplicação nos Fundos de Investimento do Nordeste ou da Amazônia (Decreto-Lei nº 1.376/74, artigos I e II, e no Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Decreto-Lei nº 1.376/74, arts. I e IV, além de outras providências). A mesma técnica foi adotada pela Lei argentina nº 23.967, de 25-9-89, que também, em seu art. 2º, suspendeu, apenas pelo prazo de 180 dias, os subsídios, subvenções e todas as obrigações com o mesmo caráter, que, direta ou indiretamente, afetassem os recursos do Tesouro Nacional.

planos macroeconômicos, e por isso sobrevieram muitas dificuldades, dificuldades que se manifestam ainda na atualidade.

Em razão dos planos nacionais de desenvolvimento, a começar pelo Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1970, foram superados os planos setoriais, únicos existentes até àquela época, e mais tarde integrados nos Programas Macroeconômicos, que tomaram em consideração tendências globais, como a pressão inflacionária, balança de pagamentos e o nível de empregos⁽¹³⁾. Esses planos macroeconômicos tiveram, entretanto, uma vida efêmera. Sem eles, é, em verdade, muito difícil dirigir a economia porquanto faltam aqueles indicadores sem os quais qualquer plano setorial perde a eficácia.

Seria incompleta a análise dos planos macroeconômicos se não se levasse na devida conta os efeitos da inflação sobre os aludidos planos, pois foi ela que os inviabilizou. O seu efeito sobre os planos macroeconômicos foi muito mais pernicioso do que nos planos setoriais, porquanto nestes a correção monetária se constituiu num instrumento para reduzir as conseqüências nefastas.

Não se deve deixar de aludir às experiências mais recentes com os planos financeiros, de congelamento de preços e salários, constituídos para reduzir as taxas inflacionárias; ou talvez mencionar uma experiência ainda não realizada em nosso País, não mais com planos, mas com um órgão especializado para o controle do valor da moeda, com o Banco Central independente, sem o qual nenhum plano macroeconômico pode subsistir.

O Banco Central, tomado este modelo no seu verdadeiro sentido, é um instrumento extremamente útil ou indispensável para manter o valor da moeda. A experiência alemã com o Banco Central poderia servir para nossa orientação, pois ele se constitui no *guardião da moeda*, num órgão independente das injunções políticas. É preciso levar em conta, contudo, para a aplicação dos modelos jurídicos colhidos nas legislações estrangeiras as diferenças de tempo e espaço a que alude, por exemplo, CARBONNIER⁽¹⁴⁾, as quais, por vezes, inviabilizam a adoção de soluções bem sucedidas em outros países.

Por isso, serão examinadas as dificuldades de organização dos planos globais e o insucesso dos planos financeiros e o controle das pressões inflacionárias pelo Banco Central, um órgão especializado.

(13) Roberto Campos, a *Experiência Brasileira de Planejamento*, in: Simonsen e Campos, a *Nova Economia Brasileira*, Rio, 1967, pp. 47 e segs.

(14) V. L'apport du droit comparé à la sociologie juridique, in: *Livre du Centenaire de la Société de Législation comparée*, Paris, 1969, pp. 75 e segs; *Sociologie juridique*, P.U.F., 1978, especialmente pp. 241 e segs; e, mais recentemente, Eric Agostini, *La circulation des modèles juridiques*, in: *Révue Internationale de Droit Comparée*, 1990, pp. 461 e segs.

1) *A difícil organização dos Planos Globais e o insucesso dos Planos Financeiros*

13. Na década de 1960, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, a quem competia dirigir e coordenar os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, além de ser responsável pela execução do orçamento fiscal da União e das entidades estatais. Pensou-se, até mesmo, em certo período, em realizar um plano decenal, que iria de 1967 a 1976, plano esse que, entretanto, não passou de estudos, não tendo chegado a sua realização prática.

Ao 1.º Plano de Desenvolvimento Econômico (1.º PND), de 1970, seguiu-se o 2.º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (2.º PND), que foi aprovado pela Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974, e que deveria vigorar no período de 1975 a 1979.

Alguns autores consideram esse plano como o mais bem estruturado dos Planos brasileiros⁽¹⁵⁾. Depois, veio o 3.º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (3.º PND), que deveria vigir de 1979 a 1984, e, por fim, o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico da Nova República, que nunca chegou a ser posto em execução.

Nos fins da década de 1970, manifestou-se uma grande crise econômica, cujos efeitos estamos ainda a sofrer. Ela resultou do endividamento de muitos países industrializados e do *deficit* orçamentário dos Estados Unidos. Em razão disso, houve uma grande elevação na taxa de juros nos Estados Unidos, para inibir o consumo, tendo os demais países industrializados adotado a mesma política, ainda quando não se encontrassem na mesma situação econômica daquele país.

14. Em muitos contratos, realizados com o Brasil, haviam-se estipulado taxas de juros de curto prazo, variáveis, o que aumentou, grandemente, o seu endividamento. No início dos anos de 1980, ocorreu forte recessão em muitos países industrializados e foram tomadas medidas protetivas, o que dificultou, ainda mais, as transações comerciais. Como consequência de todos esses fatores, da política para extinguir os efeitos do *deficit* americano, pelo aumento das taxas variáveis de juros, da internacionalização destas taxas, da política recessiva de certos países e também das medidas protecionistas relativamente ao comércio internacional, criou-se uma situação insuportável para os países do Terceiro Mundo que administravam suas dívidas segundo parâmetros normais e não puderam suportar essa súbita modificação do meio econômico. De um certo modo, pode-se afirmar que os países industrializados exportaram seus problemas econômicos para os países em desenvolvimento e, com eles, a sua taxa de

(15) Ver, a respeito, Everardo Maciel, *A Crise do Planejamento Econômico Brasileiro*, In: *Revista do Serviço Público*, vol. 117, (1989), pp. 37 e segs.

juros, o que acarretou, com as medidas protecionistas, uma crise mundial com reflexos que ainda não desapareceram⁽¹⁶⁾.

A esta altura, pareceu desinteressante insistir nos planos macroeconômicos e organizaram-se planos financeiros para neutralizar os efeitos terríveis do desgoverno econômico. Para este efeito, foram postos em prática três planos de congelamento de preços e salários que infelizmente não deram resultado. Depois de um domínio efêmero da inflação, veio ela sempre a recrudescer de forma mais violenta e perversa.

15. Os modelos jurídicos para administrar as crises globais da economia supõem uma legislação específica, denominada, no geral, como Lei de Estabilidade Econômica, que delega poderes à administração central para a edição de medidas econômicas concretas e eficazes.

Se tomarmos como exemplo a Alemanha, Estado Federal, vê-se que a Constituição cuida dessa matéria no seu art. 109. Ainda quando a economia da União, Estado e Corporações Territoriais sejam independentes, contudo, para evitar situações de desequilíbrios globais da economia, podem ser editadas medidas econômicas, com a aprovação do Conselho Federal (Bundesrat), para administrar a execução correta do orçamento da União e dos Estados, sendo facultada a instituição de planos financeiros por vários exercícios (Constituição Federal, art. 109, 3.). Para esse efeito, é possível que a União e os Estados sejam obrigados a manter no Banco Federal alemão depósitos sem juros (*reservas para equilíbrio da conjuntura*). Essas reservas podem atingir até 3 por cento da Receita Tributária. Permite-se, ainda, a restrição do crédito da União, dos Estados e das Comunidades Territoriais, com o que se limita o meio circulante⁽¹⁷⁾.

Em outros países, especialmente nos países latino-americanos, as Constituições não contêm regras semelhantes que limitam o princípio federativo e centralizam as decisões globais da economia, de tal sorte que os planos financeiros acabam por encontrar um limite à sua execução no próprio conceito de federação. O governo dos meios globais de pagamentos

(16) Ver, por último, Carsten Thomas Ebendroth, *Konkurrierende Institutionelle Vereinbarungen und Internationalisierung der Wirtschaft*, in: *Rechtstheorie*, 19 (1988), pp. 209 e segs. Se, nos contratos de financiamento houvesse um "plafond" para as taxas de juros não teríamos absorvido a variação dos mesmos, atingindo alturas insuspeitadas, o que acarretou boa parcela de nosso endividamento. Todavia, os contratos de financiamento internacional são contratos de adesão, não sendo possível, em geral, discutir as suas cláusulas. Em suma, a respeito dos mecanismos jurídicos do endividamento, especialmente sobre o refinanciamento da dívida dos países em desenvolvimento, em face dos estados credores (Clube de Paris), e dos bancos, v. Philippe Fouchard, *Financement et Endettement Internationaux, Aspects Juridiques*, in: *Journées de la Société de Législation Comparée*, année 1986, pp. 647 e segs.

(17) Art. 109, 4, 1 e 2, Lei de Estabilidade alemã, de 8-6-1967, art. 15. Ver, a respeito, Mahrenholz, in: *Alternativ Kommentar zum Grundgesetz*, art. 109, pp. 1.338, n° 5, Neuwied, 1989.

exigiria uma maior centralização da política econômica, com a supressão temporária de certos direitos, que impediriam a correta execução do plano.

A Argentina, que, como nós, tem sofrido crises econômicas que perduram por alguns decênios não as solucionou, entretanto, com a edição de diversos planos econômicos. Ainda quando tivesse adotado uma política de privatização das entidades públicas, de suspensão de subsídios, e mesmo de esterilização da moeda, ainda assim persiste a crise, com intensidade semelhante à existente anteriormente à edição dessas medidas⁽¹⁸⁾.

16. A questão mais importante, sob o ponto de vista constitucional, está em que o Executivo brasileiro tem editado todas as suas reformas econômicas através do modelo jurídico das medidas provisórias. Esse modelo está regulado nos arts. 85, XXVI, e 62 da Constituição do Brasil. As medidas provisórias, com força de lei, são admissíveis em caso de relevância e emergência, e deverão ser submetidas, de imediato, ao Congresso Nacional. Elas perderão a eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes⁽¹⁹⁾.

Como se cuida de restrição ao poder de editar leis, que compete ao Poder Legislativo, deve-se ter um conceito de relevância extremamente restrito, equiparando-o, praticamente, aos casos de emergência, sob pena de se admitir o cabimento das medidas provisórias em toda e qualquer situação relevante, o que perturbaria, por completo, o normal desenvolvimento do processo legislativo.

Não foi por outra razão que, na Argentina, o Executivo editou, por decreto, medidas com eficácia de lei para conter a hiperinflação, com o congelamento dos depósitos acima de 1.000.000 de austrais, permitindo o pagamento de quantias inferiores a esse limite em dinheiro ou em bônus externos⁽²⁰⁾.

Ainda quando entre nós se tenha uma concepção bastante anárquica das fontes formais do direito, especialmente em matéria econômica — veja-

(18) Ver Lei nº 23.696/1989 (Lei de Reforma do Estado); Lei nº 2.397/1989 (Lei de Emergência Econômica); e Decreto nº 36, de 5-1-1990, sobre Entidades Financeiras.

(19) Constituição do Brasil, art. 62, e parágrafo único.

(20) O Decreto nº 36, de 5 de janeiro de 1990, da Argentina, fundamentou-se no conceito de "poder de polícia de emergência", e também na circunstância de que o "Executivo pode, em situações excepcionais e urgentes, invadir a esfera do Legislativo e antecipar-se à sanção de uma lei". O Decreto nº 36 justifica, aliás, a invasão da competência do Poder Legislativo nesses casos com a opinião de Rafael Bielsa (*Derecho Administrativo*, t. 1, p. 309, Ed. 1954) e com decisões da sua Corte Suprema (Decisões 11:405; e 23:257).

se, para isso, a competência do Conselho Monetário Nacional —, ainda assim a interpretação do art. 62 da Constituição do Brasil terá de ser, como se disse, restritiva, mas é fora de dúvida que nela cabe a edição de medidas para coarctar o desenvolvimento de grave crise econômica ⁽²¹⁾.

17. Entre nós, em suma, a atenção voltou-se inteiramente para instrumentos capazes de dominar a inflação como condição essencial para que se pudessem desenvolver políticas econômicas. Foi com esse sentido que em 15 de março de 1990 o Presidente da República, ao tomar posse, e com base no art. 62 da Constituição, editou diversas medidas provisórias, através das quais criou nova moeda, o cruzeiro, em substituição ao cruzado novo e impediu os saques acima de determinados valores, que ficaram à disposição do Banco Central ⁽²²⁾, bem como qualquer reajuste nos preços e salários ⁽²³⁾; e, além de outras disposições, definiu os delitos de abuso de poder econômico, fixando as respectivas penas ⁽²⁴⁾, disposição essa última, que não pode ser editada como medida provisória ⁽²⁵⁾.

A particularidade desses planos está em que eles se inspiram nas diretrizes do Fundo Monetário Internacional, mantendo, contudo, certas características do modelo econômico vigente. Por esse motivo, todos os programas de estabilização aplicados nos mais diferentes países guardam indiscutível semelhança. A maior dificuldade está em adequá-los à legislação interna de cada país, porquanto podem violar preceitos constitucionais.

O conjunto das medidas adotadas em nosso País não constitui, propriamente, um plano global da economia. Ele visa, sobretudo, a reduzir a inflação em suas causas mais aparentes, como o *deficit* orçamentário crônico. E, para isso, várias empresas públicas foram extintas. Se essas medidas

(21) É interessante observar que a medida provisória para situação que não é de relevância ou de emergência é ineficaz, valendo apenas como Projeto de Lei do Executivo.

(22) Medida Provisória nº 168.

(23) Medida Provisória nº 154.

(24) Medida Provisória nº 153.

(25) A filosofia desse plano financeiro é a mesma do plano adotado na Argentina, pois ambos derivam do modelo adotado pelo Fundo Monetário Internacional, como se verifica das Leis nºs 23.696/90 e 23.697/90, e do Decreto nº 36, de 5-1-1990, este último com a finalidade de "limitar a devolução dos depósitos aos depositantes ao absolutamente necessário", permitindo o pagamento de até 1.000.000 de austrais; e as importâncias superiores a esse limite só poderão ser retiradas quando se destinarem a pagamento de vencimentos, salários e encargos sociais, como também em favor de instituições previdenciárias e obras sociais inscritas no Instituto Nacional de Obras Sociais. O conjunto das medidas em vigor na Argentina é extremamente semelhante ao plano adotado atualmente no Brasil, não faltando as disposições a respeito da privatização. Mas tem maior amplitude, porquanto reforma o regime jurídico do Banco Central, dando-lhe a necessária independência funcional (Lei nº 23.687, art. 3, letra a).

tiverem sucesso, com a estabilidade da moeda, será possível adotar planos macroeconômicos e setoriais realmente eficientes nos termos da Constituição. O plano posto em execução em 15 de março tem característica de plano financeiro e de estabilidade, contendo as mais diversas disposições, com a finalidade de coarctar o livre curso da inflação.

Esse plano diferencia-se dos outros editados no País, porquanto está mais próximo do modelo instituído pelo Fundo Monetário Internacional.

Não seria o caso, pela sua extensão, de analisá-lo em minúcia, valendo, entretanto, mencionar que ele transformou em simples crédito boa parte da moeda existente, obrigando os particulares a um investimento compulsório, tendo em conta que esses valores só serão devolvidos a partir do 18.º mês, em 12 parcelas iguais e sucessivas. Com a transformação da maior parte da moeda em crédito e com a colocação desse crédito à disposição do Banco Central, houve uma diminuição sensível da moeda no mercado. Por esse meio, pôde o governo retomar a sua faculdade de regular a liquidez, devendo agora o Banco Central colocar o dinheiro necessário a operações comerciais e particulares em limites extremamente inferiores aos existentes à data da edição dessas medidas. E poderá fazê-lo através de leilão da nova moeda, o cruzeiro, ou através da transformação dos cruzados novos em cruzeiros, em determinados casos. Os débitos anteriores a 15 de março podem ser pagos através de uma cessão de crédito que se denominou de *transferência de titularidade da conta*, uma vez que a moeda até então existente, o cruzado novo, foi substituída a partir de 15 de março pelo cruzeiro. Contudo, as perspectivas desse plano de estabilização não aparecem com clareza.

Numa avaliação feita em cerca de 60 países que adotaram planos semelhantes, chegou-se à conclusão, como salienta MICHAEL BOHNET, que eles melhoraram, com os programas de curto prazo, isto é, com duração de um ano e com os de longo prazo, ou seja, pelo período de três anos, a sua balança de pagamentos. Contudo, apenas um terço dos países tiveram redução da taxa inflacionária. O crescimento do produto social bruto real diminuiu no período de curto prazo, e a longo prazo não se tem, ainda, uma clara idéia do que sucederá (*em vários países da América Latina e da África que adotaram o aludido modelo, o efeito foi negativo*). Quanto às condições de vida da população, o programa determinou, a curto prazo, uma baixa considerável; a longo prazo a diminuição foi, entretanto, pequena (*a população das cidades foi atingida de forma negativa, enquanto que as regiões agrícolas, em face da liberação dos preços de seus produtos, foram beneficiadas, ou seja, tiveram as suas condições melhoradas*). Em conclusão, as propostas de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional, tendo em vista os fins a que se propuseram, obtiveram um sucesso limitado. Especialmente os efeitos relativos à luta contra a inflação foram enganosos. Este resultado se reconduz ao fracasso dos planos fiscais,

isto é, o financiamento do orçamento público não pôde ser reduzido na conformidade do programa ⁽²⁶⁾.

Do exposto resulta claramente a importância do controle da moeda, como elemento fundamental de uma política econômica eficaz, ainda quando dele possam resultar efeitos perversos.

2) *O controle das pressões inflacionárias por meio de instituição especializada*

18. A moeda é o bem mais preciso da vida econômica do país, *la monnaie est un drapeau*, e, por isso, é preciso atribuir a sua proteção a um órgão competente, ao Banco Central. Todavia, entre nós o Banco Central não tem essa função; e toda a política monetária está em mãos do governo.

A Constituição alterou essa situação, e boa parte da competência que a Lei da Reforma Bancária havia concedido ao Conselho Monetário Nacional ⁽²⁷⁾ e ao próprio governo passou ao Banco Central.

O art. 164 da Constituição exara o seguinte princípio:

“A competência da União para emitir moeda será exercida, exclusivamente, pelo Banco Central.”,

pois pelo art. 6.º, incs. III e IV, da Lei da Reforma Bancária, a competência de emitir moeda era do Conselho Monetário Nacional, que fixava, então, os parâmetros, e o Banco Central o órgão executor dessa política.

Alude, ainda, o § 2.º do art. 164 que o Banco Central, além da competência de emitir moeda, poderá, como sempre fez, comprar e vender títulos do Tesouro Nacional com o objetivo de regular a oferta da moeda e da taxa de juros. Integraram-se à Constituição as regras a respeito do *open market*, através das quais o Banco Central regula o montante de liquidez necessário à manutenção do valor da moeda. A competência de emitir moeda do Banco Central deve ser exercida nos limites da lei, porquanto o art. 48 da mesma Constituição, inciso XIV, afirma:

“Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a moeda, seus limites de emissão e montante da dívida mobiliária federal.”

Para demonstrar a independência do Banco Central em face do próprio governo, para que possa regular com acerto as emissões de moeda,

(26) *Regierungsberatung*, cit., p. 70.

(27) Lei nº 4.595, arts. 2º, 3º e 5º

a lei a respeito do Banco Central alemão dispôs que ele não receberá instruções do governo, ainda quando tenha de sustentar a sua política geral ⁽²⁸⁾.

19. O Banco Central é, assim, um órgão coordenado na política econômica, nos limites de sua competência, e não um órgão subordinado.

Parece ser esta a posição do Banco Central, na nova Constituição Brasileira, tal como disposto no art. 164. É interessante notar que entre as disposições a respeito do Banco Central não consta a competência para fiscalizar entidades financeiras, que compõem o sistema, parecendo que outro órgão deveria fazê-lo, pois a regra se encontra no art. 163, V, da mesma Constituição, e não no aludido art. 164.

Como órgão coordenado da administração, e, pois, como órgão não subordinado, não deveria o Banco Central exercer as funções de fiscalização, parecendo que esta competência caberia melhor no Ministério da Economia ou num órgão especificamente criado para essa finalidade. Esse órgão deveria subordinar-se às diretrizes do Ministério da Economia, faltando-lhe, portanto, a aludida independência, própria dos órgãos coordenados da administração pública.

Em suma, a independência do Banco Central, em face das políticas menores, corresponde ao que se poderia denominar de *magistratura da moeda*. A sua finalidade é de regulá-la, de tal modo que não venha a perder o seu poder de compra. Para isso deve utilizar as práticas comuns da política financeira, tais como a fixação das taxas de depósitos compulsórios dos bancos, e do *open market*.

Entre nós, os deficits governamentais modificaram completamente os instrumentos de regulação da moeda, especialmente o *open market*. O dinheiro retirado do mercado, com a venda dos títulos públicos, que deveria ter como finalidade a diminuição da liquidez, retornava, imediatamente para ele, através do pagamento das dívidas do Estado. Não havendo retenção do dinheiro retirado do mercado, não produzia efeitos a técnica do *open market*.

Por isso, não dispunha o Estado de políticas eficazes para regular a liquidez e, conseqüentemente, o valor da moeda.

(28) Lei de 26 de julho de 1957, § 12. Mais expressiva para qualificar a posição de independência do Banco Central alemão, nas matérias de sua competência, talvez seja a regra constante no § 13, al. 2ª, segundo a qual "os membros do Governo Federal terão direito de participar nas deliberações do Banco Central. Contudo, não possuem o direito de voto, embora possam formular propostas. A seu pedido, a decisão poderá ficar suspensa por prazo não superior a duas semanas". Este prazo permite que se realize uma negociação com o Governo para evitar que ocorra um sério conflito. Convém salientar que o Banco Central, dentro de sua competência, é soberano (ver, a respeito, Spindler, Becker, Starke, Die Deutsche Bundesbank, Stuttgart, 1969, pp. 240 e segs).

Conclusão

20. O planejamento setorial no Brasil, com base em subsídios, especialmente nos incentivos fiscais, foi um dos principais fatores de desenvolvimento da economia nas décadas de 1960 e 1970. Certamente, a sua execução não foi perfeita, e, por isso, muitas críticas foram feitas, especialmente a de que a União perdia, com ela, uma parcela relevante dos seus impostos e que a execução dos projetos nem sempre era objeto de uma fiscalização eficiente; por isso, na última década, manifestou-se a tendência de reduzir progressivamente os subsídios à economia, o que veio a culminar com a recente edição das medidas provisórias.

O Estado havia-se enfraquecido, de modo extraordinário, na década de 1950; a partir do decênio 1960/1970, utilizou-se o Estado da correção monetária, do valorismo, para fortalecer-se, pois os seus créditos foram os primeiros a ser corrigidos monetariamente.

Com o envelhecimento desse instrumento econômico, manifestaram-se tendências à desindexação; em razão disso, surgiram os planos de estabilização da economia, não se conseguindo, porém, diminuir o déficit público, o que acabou por inviabilizá-los.

Na atualidade, pretendeu-se, através da instituição de uma poupança global e obrigatória, posta à disposição do Banco Central, com a fixação de salários e preços, alcançar a estabilidade econômica e permitir ao governo a adoção de políticas que visem a regular a liquidez do mercado, com a redução drástica do déficit público.

Procura-se, de certo modo, criar condições para que o Banco Central assuma o papel definido pela Constituição, de regulador da liquidez do mercado, ainda quando essas funções de guardião da moeda estejam na dependência de lei complementar a ser editada (art. 192, IV).

Sem o sucesso do plano financeiro recentemente editado não se poderá pensar em planos macroeconômicos. Quanto ao planejamento setorial, com base em incentivos, a Constituição é expressa em permiti-los como um elemento complementar ao sistema de mercado.

Ambos os modelos, o de mercado e o de planejamento, se implicam dialeticamente; devem estar em permanente tensão e servem para reduzir os riscos de um *darwinismo social* inconseqüente com todos os efeitos perversos dele resultantes.

O Estado, com a correção monetária, nos anos 1960, e atualmente com o investimento obrigatório de quase toda a poupança privada, retomou o governo da economia. Se conseguirá debelar a inflação, é outro problema. A inflação é um processo, no sentido próprio do termo, e as técnicas para o seu controle mudam permanentemente, ainda quando se tenha o controle da liquidez como um de seus elementos importantes. Mas como se evitarão a recessão e o desemprego, se o maior problema é o da ausência de capital?