

5 | A CONTROVERTIDA CRISE FISCAL BRASILEIRA¹

Reginaldo Souza Santos*

Elizabeth Matos Ribeiro**

Mônica Matos Ribeiro***

Thiago Chagas Silva Santos****

Vinícius Mendes da Costa*****

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar como ficou a situação financeira do Estado brasileiro com o esgotamento dos instrumentos que potencializaram a sua expansão econômica, ao longo do período 1967-1979. As análises correntes dão conta de que a crise da economia brasileira decorre, única e exclusivamente, da crise fiscal do Estado; daí emerge a necessidade de serem empreendidas reformas no seu interior, direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. Sem embargo, considera-se imprescindível avançar na análise dos aspectos determinantes do que comumente se chama de crise fiscal. Ao invés de vê-la relacionada apenas com a política macroeconômica, passa-se a compreendê-la, também, dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais, que estão levando a um acelerado processo de centralização e concentração de capitais.

¹ Este artigo foi extraído do relatório da pesquisa “Esgotamento do Padrão de Financiamento e Crise Fiscal do Estado Brasileiro”, realizada pelo Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da EAUFB (dezembro de 2001), coordenada pelo Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos e financiada pelo CNPq.

* Doutor em Economia/UNICAMP, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da UFBA, vice-coordenador do NPGA e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: rsouza@ufba.br.

** Doutora em Ciência Política e Administração. Professora participante do NPGA/UFBA e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: elizabethem@yahoo.com.

*** Mestranda em Administração pela UFBA. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: mmrib@yahoo.com.br.

**** Bolsista de apoio técnico do CNPq, vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: thiagochagas@hotmail.com.

***** Bolsista de iniciação científica do CNPq, vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: viniciuscosta@brasilgas.com.br

Palavras-chave: Reforma do Estado. Crise do Capitalismo. Crise do Estado. Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the financial status of the Brazilian State, after the instruments that powered the economic expansion during the 1967-1979 period had been depleted. The current analyses report that Brazilian economy stems exclusively and solely from the fiscal crisis of the State. Thus the need to undergo inside renovation oriented to the balance of the public accounts. Undoubtedly, it is essential to go on analyzing the determining issues of the so-called fiscal crisis. Instead of seeing it directly related only to the macroeconomic politic, it is also understood within the context of competition between nations and between capital leaders and rival capitals that are leading to an accelerated capital concentration process.

Key words: State Reform. Capitalism Crisis. State Crisis. Brazilian State Productive Restructuring.

Introdução

O objetivo do presente estudo é analisar como ficou a situação financeira do Estado brasileiro com o esgotamento dos instrumentos que potencializaram a expansão econômica a partir das reformas institucional e financeiro-bancária, implementadas durante a vigência do Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG. As análises correntes dão conta de que a crise da economia brasileira, a partir dos anos de 1980, decorre única e exclusivamente da crise fiscal do Estado – daí emerge a necessidade de serem empreendidas reformas no seu interior, direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. De fato, considera-se imprescindível avançar na análise dos aspectos determinantes do que comumente se denomina de crise fiscal. Ao invés de vê-la relacionada apenas com a política macroeconômica, com excessivo nível de gasto público e com as deficiências inerentes ao sistema tributário, passa-se, também, a compreendê-la dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais e que está levando a um acelerado processo de centralização e concentração de capitais.

Desse modo, a discussão da crise do padrão de financiamento da economia brasileira, estruturado a partir das reformas institucionais dos anos 60, desdobra-se em duas questões centrais: 1) de que maneira a opção adotada para a inserção da economia brasileira no processo de integração do sistema financeiro internacional contribuiu para a deterioração dos arranjos de financiamento

governamentais?; e 2) em que medida os arranjos de financiamentos, erigidos a partir dos anos 60, mostram-se frágeis para a manutenção dos gastos governamentais, estrangulando a capacidade de poupança deste Estado? Dessas preocupações iniciais, pode-se inferir que a “crise fiscal” do Estado brasileiro decorre de uma causa estrutural própria das características de um padrão de acumulação em escala mundial, com o predomínio claro da esfera financeira, cujas transformações, que afloraram nos últimos anos da era de ouro do capitalismo, apontam para um processo de financeirização da riqueza, com impactos sobre a capacidade regulatória dos Estados nacionais.

É óbvio que a configuração de um padrão de acumulação, com um crescente predomínio da esfera financeira, acompanhado de uma perda de poder regulatório do Estado sobre a economia, não responde às diversidades das crises de diferentes conjunturas. Contudo, seria um erro elementar a não consideração das questões inerentes à tão propalada integração do sistema financeiro internacional no entendimento da crise fiscal vivida pelo Brasil. Nesse sentido, faz-se necessário compreender de que forma a dinâmica da economia mundial e seus mecanismos de relação com a economia nacional afetaram a gestão fiscal, contribuindo para a deterioração das relações de débito e crédito entre o Estado e a sociedade.

O diagnóstico da crise fiscal à luz da ortodoxia

Apesar da complexidade e das dificuldades vividas pela economia contemporânea, tanto no plano teórico quanto prático, impressiona a simplicidade do diagnóstico e das soluções apontadas pela ortodoxia para a atual conjuntura do capitalismo. Em razão das complexas relações do Estado com o sistema econômico, inclusive por ser na fase atual a única instituição capitalista a integrar todo o sistema e manter a união dos elos em todos os setores da matriz social de insumo-produto, seria um erro falar de uma crise puramente fiscal. Para se entender de que crise se trata, e da qual estamos falando, e, a partir desse ponto, construir-se um novo conceito de finanças públicas, deve-se partir da negativa de duas hipóteses que validam a tese de crise fiscal.

A primeira refere-se à idéia de que o Estado atua sobre a demanda agregada, estimulando o consumo através da política fiscal. Uma ação desse tipo pode ser caracterizada como conjuntural, quanto ao tempo, e externa, quanto à forma. A hipótese aqui defendida é diametralmente oposta e tenta mostrar que o Estado atua com muito mais dinamismo sobre os circuitos produtivos, da intermediação financeira e gestão monetária; por essa razão, está inserido na dinâmica capitalista na qualidade de determinante dela e determinado por ela. Esta não é, por conseguinte, uma característica observável apenas em

nosso tempo, mas desde as origens de um e outro. Melhor dizendo: desde as origens do próprio capitalismo.

A segunda hipótese reporta-se à conclusão de que, além de ser fiscal, é uma crise exclusiva do Estado. Em razão do Estado estar inserido na dinâmica capitalista, não se pode tomar os aspectos puramente fiscais para se demonstrar a dimensão da crise. Antes, seria necessário tomar todas as relações relevantes: fiscal, monetária, financeira e produtiva; ainda assim, para se chegar à mensuração da existência ou não de uma crise, seria necessário fazer-se um balanço das relações de débito e crédito de todas as relações relevantes e, nesse caso, o aspecto fiscal deixaria de ser um gênero e passaria à categoria de espécie, como apenas mais um elemento caracterizador de uma dada crise. Esclareça-se, de logo, que o aspecto fiscal tem grande relevância nessa mensuração da crise, mas não da mesma forma como quer fazer crer a ortodoxia, que toma o resultado *ex-post* do balanço para medir um déficit e qualificar uma suposta ineficiência do setor público como gestor de recursos. O aspecto fiscal ganha relevância se for tomado *ex-ante* a formação do orçamento, isto é, nos momentos em que estão caracterizados os débitos tributários dos agentes econômicos ao Tesouro.

Qual é a estrutura do pensamento conservador materializado na política neoliberal que fala de uma crise fiscal e prega a noção de Estado mínimo? Segundo esse pensamento, a crise, que deriva e é sinônimo de déficit público, tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo governamental, visto que, por conta de uma descontrolada política de gastos, parte do volume global de investimento realizado pelo Estado perde eficiência alocativa. Disso decorrem dois movimentos perversos: a) por conta da ineficiência alocativa, o sistema econômico como um todo tem reduzido a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura; b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção, o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Dessa forma, ambos os movimentos – mais gasto, menos receita – produzem o mesmo resultado: a ampliação do déficit público.

Assim, o déficit público, diagnosticado dessa forma simplória, passa a ser o vilão da crise. Por quê? Pelo simples fato, argumenta a ortodoxia, de que a dívida pública está sendo contratada a prazos cada vez mais curtos, particularmente nos países mais instáveis, e, com o seu estoque superando a renda nacional corrente anual, o governo é obrigado a negociá-la numa velocidade e a custos indesejáveis. Considerando que os agentes econômicos têm outras franquias de aplicações em ativos reais e financeiros, a alternativa possível do governo administrar a sua dívida é emitindo moeda ou oferecendo maior rentabilidade para as aplicações em títulos públicos, mediante deságio e

taxa competitiva de juros. Com isso, as taxas dos títulos da dívida pública provocam um *crawding-out* e se tornam balizadoras das demais taxas, o que irá provocar um efeito bumerangue altista sobre os juros e sobre os preços.

A síntese desse diagnóstico pode ser assim resumida: maior grau de intervenção implica maior ineficiência alocativa, o que faz declinar o nível de produtividade do sistema econômico. Assim, mais gasto e menos receita ampliam o déficit público. Competindo por recursos, o déficit faz aumentar as taxas de juros e os níveis de preços. Com isso, gera-se incerteza futura, e a boa racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investir, o que provocará queda nos níveis de emprego e da atividade econômica: é a crise generalizada. Dado que o círculo é vicioso – com virtuosidade – e, na crise, as despesas governamentais são menos sensíveis à queda do que as receitas, sobretudo pelo caráter relativamente incomprimível de certos tipos de dispêndios (determinado por razões técnicas, políticas ou humanitárias), o déficit público se eleva ainda mais, voltando-se ao ponto de partida, para o início de um novo processo de desequilíbrio.

Qual é, então, a solução recomendada pela ortodoxia para se conter o apetite intervencionista e gastador do *Leviatã*? O caminho apontado tem duas variantes, porém convergentes para o mesmo ponto. De um lado, sugere-se o corte linear das despesas, estimando-se que, a um dado percentual, em *n* anos, todos os problemas estarão resolvidos. De outro lado, como reforço à medida anterior, recomenda-se a transferência para a iniciativa privada do ativo estatal imobilizado na produção de bens e serviços; esta medida, transferindo de mãos o poder de alocação/produção, não só aumenta a eficiência alocativa do sistema, como permite ao Estado o resgate mais rápido da sua dívida, donde se deduz que o Estado fique menos onerado para estabelecer uma política de equilíbrio fiscal.

Com efeito, a discussão se processa através de uma visão *ad hoc* da intervenção do Estado, como se a interferência direta ou indireta deste, no desenvolvimento econômico e social, não fosse uma condição historicamente determinada pelo apoio ao processo de acumulação das economias capitalistas. Dessa forma, ficam seriamente comprometidas e ilegíveis as postulações teóricas que procuram explicar o desenvolvimento econômico abstraído o lugar e o importante papel do Estado, como se o processo se autodeterminasse a partir das relações de mercado.

Nesse ponto, surge um dilema para a teoria econômica ortodoxa. Como o Estado pôde financiar esse elevado grau de intervenção sem afetar o ritmo da acumulação do setor privado e um nível mais elevado de bem-estar dos cidadãos, já que a sua ação alocativa vem sendo considerada ineficiente? O caminho

metodologicamente mais correto para se tentar responder a esta questão será buscar nos limites da própria economia ortodoxa – a teoria das finanças públicas – algumas indicações que possibilitem sair do dilema.

Desse modo, verifica-se que a curiosidade teórica da ortodoxia constatou, através do alemão Adolph Wagner, que o desenvolvimento da moderna sociedade industrial implicaria crescentes pressões pelo progresso social. A partir dessa constatação, Wagner formulou a sua lei de tendência crescente dos gastos públicos que, na sua elaboração mais sofisticada, é apresentada como: *à medida que a renda nacional cresce, os gastos públicos se expandem numa proporção ainda maior* (WAGNER, 1904). Que coisa fantástica! Os gastos governamentais crescem mais do que a renda nacional, a acumulação privada se acelera e o nível de bem-estar da sociedade também aumenta. Como explicar esse paradoxo, se se considera a hipótese de que o intervencionismo excessivo é o fator de desestabilização estrutural e, por conseguinte, de ineficiência do sistema econômico?

Diante disso, considera-se que a variação do dispêndio apresenta-se maior que a variação da renda porque, na fase inicial do desenvolvimento, o Estado é obrigado, de um lado, a compensar gastos sociais e, de outro, porque o dispêndio estatal apresenta uma característica particular visto que, quando o gasto passa para um patamar mais elevado – decorrente de uma situação fortuita, guerra, por exemplo –, apresenta uma certa rigidez à queda, uma vez cessado o motivo que o fez elevar-se.

Do lado do financiamento e na tentativa de sair da encruzilhada teórica, os adeptos da linha ortodoxa das finanças públicas transferiram o problema para o longo prazo, dando conta de que a situação-limite da tendência crescente dos gastos, numa proporcionalidade maior que a renda, seria a capacidade de pagamento de impostos por parte dos contribuintes. Além disso, supondo que os gastos do Estado são motivados por demandas sociais, formula-se a hipótese de que, no longo prazo, há uma tendência de deslocamento para baixo da função despesa, motivada pela queda na demanda, em razão do elevado nível de renda e de bem-estar social. Esta hipótese não tem qualquer correspondência com a realidade porque, como já vimos, a motivação de gasto não está determinada apenas pela necessidade de se elevar o nível de consumo agregado. Além disso, mesmo que haja consistência teórica na sua formulação, a realidade demonstra que, a despeito do crescimento da renda *per capita* agregada, a distribuição de renda não está ocorrendo em um nível que permita ao Estado se liberar de gastos em áreas sociais; ao contrário, com a política atual, à medida que o Estado reduz as despesas nesses programas, mais aumentam a pobreza e a indigência social.

Com efeito, o que parece verdadeiro é que as restrições ao crescimento dos gastos governamentais, mais que proporcional à expansão da renda, não ocorrem pelo lado da receita, mas pelos limites da capacidade de endividamento, que é resultante, principalmente, do fato de que o Estado não teria condições de financiar essa larga base produtiva mediante mecanismos tradicionais, do tipo apropriação do excedente social pela via fiscal. Nesse sentido, avançar nas discussões acerca do gasto público e das formas de financiamento pelo caminho aqui indicado pode significar, para o pensamento ortodoxo das finanças públicas, a destruição dos seus próprios alicerces teóricos.

Mais do que isso: como a teoria ortodoxa não possui um instrumental capaz de explicar esse movimento histórico das relações do Estado com a economia, e as repercussões desse fato sobre as finanças governamentais, termina querendo explicar o dito estágio “crítico” do déficit público mediante um instrumental fortemente ideologizado. Separadas de sua historicidade, as relações do Estado com a sociedade passam a ser consideradas *ad hoc* e responsáveis últimas pela desordem econômica. Dessa forma, esse tipo de argumentação fica aparentemente descomprometido com a sua falsidade teórica e ideológica.

Diante disso, só se compreendem as alterações relevantes no conteúdo das finanças públicas do Estado capitalista caso seja possível se entender as transformações ocorridas nas últimas décadas, particularmente quando se observa que os espaços da intermediação financeira e monetária se ampliam ainda mais em decorrência da instabilidade inerente ao sistema financeiro que, numa situação de crise, impõe ao Estado validar grande parte das relações de débito e crédito, através do Banco Central, e que, em última instância, recai sobre o Tesouro nacional. Mais ampliado ainda fica quando esse gerenciamento da intermediação ganha uma dimensão mundializada, por meio de instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, além de outras instituições multilaterais de alcance mais regional. Esse gerenciamento em escala internacional decorre de, pelo menos, três fatores: a) a queda do padrão-ouro e a precariedade do dólar como padrão de referência nas relações internacionais; b) a internacionalização com privatização (pelo sistema bancário mundial) das relações de débito e crédito inter-nações; e c) a convivência da grande maioria das nações com desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Não obstante isso, acredita-se que as bases das finanças só estão materialmente modificadas quando o Estado é obrigado a procurar alternativas de valorização, não só de capitais privados, mas também para capitais sob o seu controle. É, portanto, na constituição de capitais próprios, aliado ao poder de emitir a moeda única de curso forçado, que o Estado ganha, de um lado, a capacidade de,

continuamente, se autonomizar ante as fontes tradicionais de financiamento e, de outro, maior importância na determinação da dinâmica capitalista e no processo de estabilização do sistema. Por isso têm toda a razão aqueles que afirmam que a ação do Estado não tem evitado a recessão, mas também, sem ela, se estaria numa depressão de proporções destruidoras².

Nesse sentido, para se avaliar corretamente o objeto das finanças públicas, é necessário analisá-lo numa dimensão conceitual tal, que incorpore os aspectos relacionados com a tributação, a intermediação financeira, a gestão monetária e com os rendimentos decorrentes dos ativos estatais imobilizados em diferentes tipos de atividades. Em outras palavras: temos de analisá-lo numa dimensão ampla das relações de débito e crédito do Estado com os demais agentes econômicos e, a partir disso, avaliar a natureza e a dimensão da crise e, principalmente, saber se se trata de uma crise localizada no âmbito do Estado ou se estamos diante de uma crise que é do próprio sistema na atual conjuntura, na qual a concorrência e a valorização do capital ganham características particulares e preocupantes.

Decerto, a partir do exposto, a nossa noção de finanças públicas e da dita crise fiscal do Estado irá modificar-se fundamentalmente em relação ao pensamento corrente. Não se trata, pois, de uma crise fiscal atribuída ao Estado; trata-se, certamente, de uma crise muito mais abrangente, porquanto é a expressão de uma crise sistêmica, porém magnificada pelo discurso ideológico como sendo uma crise do Estado que se manifesta através de seus elementos constitutivos – fiscal, financeiro, monetário e patrimonial –, sobre os quais o Estado tem forte poder de decisão, mas não significando que seja esta a instituição que deva absorver os resultados negativos e, muito menos ainda, que justifique a política neoliberal.

Do ponto de vista fiscal, observa-se que o sistema tributário está, cada vez mais, perdendo potência para financiar determinados tipos de gastos, seja pelo lado dos espaços restringidos da tributação e da necessidade de gasto de proteção social e econômica (ao desemprego, à velhice, no combate à criminalidade, para a sustentação dos lucros de setores protegidos etc.), seja pelo da ampliação dos débitos tributários – reais ou fictícios, estes últimos quando motivados por rede de sonegação.

Do ponto de vista financeiro, as dificuldades advêm, de um lado, da incapacidade do Estado sustentar um amplo leque de créditos de longo prazo com taxas de juros fortemente subsidiadas e, de outro, do pesado ônus que é obrigado a sustentar, decorrente de uma ampla dívida pública fortemente

² A importância dos gastos estatais como barreiras à depressão foi mostrada minuciosamente por James Minsky, na Parte II: Economic Experience, do seu livro *Stabilizing an Unstable Economy* (1986, p. 13-95).

financeirizada, cujo crescimento não decorre mais da necessidade de financiamento dos gastos de proteção social e da ampliação da base de produção de bens e serviços sob a responsabilidade do Estado, mas sobretudo para sancionar os ganhos financeiros privados, numa escala mundial³.

Do lado monetário, expresso pelas ações do Banco Central e pelo poder de emitir moeda de curso forçado – sem lastro de qualquer natureza –, o Estado está sendo devastado cada vez mais em razão de ser forçado a sustentar posições deficitárias de intermediários financeiros e, sobretudo, por ser obrigado a estatizar o ônus decorrente dos desequilíbrios externos, que se ampliam à medida que são dinamizados os fluxos de mercadorias e, principalmente, de capitais. Essa situação ganha contornos mais dramáticos quando se acirra a competição inter-nações pela proteção dos capitais nacionais e pela preservação do emprego interno.

Do ponto de vista patrimonial, que se expressa no ativo imobilizado – capital estatal em função produtiva de bens e serviços –, o Estado brasileiro sofre as conseqüências da desaceleração da economia como um todo e, ainda mais, quando é obrigado a conceder subsídios via preço aos capitais privados. Nesse caso, enquanto o Estado cria mecanismos que estão garantindo as taxas de rentabilidade aos setores protegidos – por isso estes, na crise, estão em posição líquida positiva à espera de oportunidades de investimentos –, o capital estatal já apresenta perdas líquidas, significando que está em andamento um processo de *despatrimonialização*, tanto mais facilitado e acelerado à medida que este processo está ocorrendo mediante a transferência de ativos produtivos para as mãos dos capitais privados, determinados pela concorrência intercapitalista e pela forma atual de valorização do capital.

Diante do exposto, fica evidente que não existe qualquer sentido prático com a economia normativa das finanças públicas bradar por um orçamento fiscal equilibrado e, muito menos ainda, definir e conceituar a crise nos estreitos limites fiscais. Seguramente, assim é feito por uma questão ideológica, pois fica mais fácil restringi-la a uma crise específica do Estado, que está levando a uma perturbação e instabilidade da economia.

Com efeito, a análise da crise atual só tem consistência se se compreender o Estado inserido na dinâmica capitalista e na amplitude das suas relações complexas,

³ Esse caráter financeirizado do orçamento público ganha contornos mais nítidos com as recentes crises cambiais do México (1994) e, particularmente, dos tigres asiáticos (em 1997/98), do Brasil (em 1999) e da Argentina (em 2001), quando os tesouros nacionais, através dos bancos centrais e do FMI, têm evitado insolvências generalizadas, garantindo a liquidez das economias nacionais e dos agentes econômicos.

cuja expressão quantitativa só poderá ser determinada a partir da contabilização dos débitos e créditos entre o Estado e os agentes econômicos. Ao se recusar a encaminhar a investigação por essa direção, certamente que ainda ouviremos, por muito tempo, o diagnóstico de uma crise fiscal e a defesa de um orçamento equilibrado, ainda que os resultados dessa política estejam apresentando-se com o sinal contrário: instabilidade, incerteza, crescimento lento ou nulo, desemprego, miséria, criminalidade etc. Entretanto não devemos perder o ânimo para o esforço intelectual de encontrar uma via alternativa, se possível antes que a desesperança contamine por inteiro os jovens (para não falar dos adultos) que estão caminhando, ainda num silêncio perturbador, com mentes vazias e braços desocupados.

A imprecisão do conceito de crise fiscal

Um dos enigmas da dita crise fiscal do capitalismo é a imprecisão do seu conteúdo; o vasto material produzido a seu respeito pouco interesse desperta no sentido de conceituá-la com maior rigor analítico e técnico. De um modo geral, a literatura toma a crise fiscal como um conceito derivado do conceito de crise financeira do sistema capitalista, compreendida pelas dificuldades de os agentes financiarem suas posições devedoras. Entretanto, antes de se chegar a esse ponto, há uma questão psicológica de importância fundamental: o pessimismo, derivado de razões diversas, que toma conta da maioria dos agentes, notadamente daqueles que estão em posição líquida superavitária. Como conseqüências tem-se a desvalorização de ativos financeiros e a iliquidez de diversas instituições, confirmando e agravando os motivos que geraram o pessimismo inicial.

Ainda que esse conceito possa servir de referência inicial para se compreender uma situação de não liquidez do setor público, é preciso dizer que o Estado possui algumas particularidades que impedem a utilização plena daquele conceito para a compreensão da chamada crise fiscal. O Estado possui algumas prerrogativas não encontradas nos demais agentes econômicos, a exemplo de poder decidir unilateralmente as políticas fiscal e monetária, além de poder vender títulos da dívida pública, tendo, portanto, a possibilidade de definir, com maior grau de liberdade, o preço que deseja receber. Assim, só se poderá falar de crise fiscal do Estado em condições muito especiais, dificilmente encontradas nas economias que estejam em estágios médios para cima de desenvolvimento das suas estruturas econômicas, particularmente naquelas em que o Estado encontre-se na posição de principal capitalista a comandar capitais reprodutivos.

Desse modo, por mais que a ortodoxia fale em crise fiscal, e por mais que isso justifique uma política macroeconômica de ajuste, este não tem sido, até aqui, o motivo irradiador de pessimismo entre os agentes econômicos; ao contrário, os títulos da dívida pública têm funcionado como instituição seguradora das posições

ativas dos agentes, enquanto o Banco Central, de igual modo, tem atuado como instituição garantidora, de última instância, das relações de débito e crédito entre os agentes, através de empréstimos. Logo, se existe uma crise financeira do Estado, ela não produz, ou pelo menos não está produzindo, efeitos devastadores, a exemplo do que deveria ocorrer com a concepção clássica de crise financeira. O passivo não está deteriorado a ponto de se configurar uma crise sistêmica.

Se essa posição levantada é uma hipótese de trabalho relevante para revelar o mistério que cerca o debate a respeito da emblemática “crise fiscal” do capitalismo, a preocupação agora deve recair no entendimento das motivações que insistem em demonstrar a sua existência. Além disso, é imprescindível responder as seguintes questões: 1) Qual é o conceito que se tem de crise fiscal?; e 2) Qual é a forma técnica mais apropriada para medi-la? Quanto à primeira questão, constata-se que a crise econômica mais geral vem acirrando a competição intercapitalista, não em busca de novas fronteiras de expansão, mas no intuito de ganhar terreno ante os concorrentes, dentro dos próprios espaços capitalistas já existentes; com a exaustão da competição nos limites privados, as atenções se voltam para os setores sob o domínio do Estado, cuja conquista depende de uma batalha política e ideológica *encarnizada*, inclusive valendo a criação de uma situação de crise onde, possivelmente, ela não exista, a fim de pavimentar o caminho de entrada do capital privado em “novos negócios”.

Considerando que há uma falsidade em relação à primeira questão, logo fica impossível encontrar-se uma resposta técnica adequada para a segunda pergunta. Por essa razão, os gerentes do capitalismo e os intelectuais orgânicos tomam invariavelmente a crise como um dado, como se fosse um problema moral que independesse de maiores explicações e, sobretudo, de um conhecimento técnico mais qualificado a respeito de seu conteúdo. Por outro lado, algumas análises mais sérias e descomprometidas com o *establishment* têm desenvolvido esforços para conceituar o que se entende por crise fiscal do Estado capitalista. Entre eles, destaca-se o esforço empreendido por James O’Connor (1977), ao tentar explicar a crise fiscal do Estado capitalista como uma consequência direta da propensão recorrente das despesas superarem as receitas, visto que a crise, impondo necessidades crescentes aos diferentes segmentos, cria pressões cada vez maiores sobre o orçamento do setor público.

Mesmo assim, a aceitação da definição de crise feita por O’Connor não deve ser pacífica, pois basta que, em alguns pontos desse período longo de déficit recorrente, ocorram superávits maiores que os saldos negativos acumulados, para que seja eliminada a noção de crise. Ademais, basta também que os gastos adicionais geradores de déficits correntes sejam alocados em investimentos para que, no futuro, se tenha uma renda mais elevada e, com

isso, maior nível de arrecadação de impostos. Nesse caso, pode-se dizer que a dívida pública (déficit) no futuro, ainda que indiretamente, é autoliquidável. Sem embargo, ainda que esses aspectos teóricos gerais possam servir como referência ao processo de investigação, não é um modelo que responda, em sua totalidade, a qualquer caso e em qualquer circunstância histórica.

Embora a ortodoxia tenha consolidado uma política macroeconômica única – particularmente direcionada para os países devedores periféricos e para aqueles que compõem a periferia dos blocos regionais, a exemplo da União Européia –, na verdade, esta foi a razão principal de seu insucesso. Os países possuem especificidades que os diferenciam uns dos outros e, por isso, devem receber políticas de ajustes – se necessárias – diferenciadas. E o Brasil, certamente, foi uma das vítimas dessa política homogênea para o ajuste macroeconômico global.

Independente da subserviência das autoridades econômicas brasileiras às orientações externas, o País teve, ainda, a infelicidade de experimentar os primeiros sinais da crise externa no mesmo instante em que o conservadorismo assumia o poder político nos países líderes, agravando por inteiro os desajustes das contas externas dos países devedores. Embora a consolidação da política global só ocorra de forma mais institucionalizada em 1989, a discussão, no âmbito da ortodoxia, já se fazia desde o início da década de 70 e o diagnóstico era único e universal: o desajuste externo decorria do desequilíbrio interno das contas do setor público. Isso caracterizava uma crise fiscal e, sobre ela, deveria-se direcionar todos os esforços da política macroeconômica, reforçada por uma ampla reforma do Estado, cuja síntese mostrava a necessidade de reduzir os níveis de intervenção econômica e descentralizar o processo de gestão das relações sociais de produção – isto é, transferir para o âmbito do mercado as decisões de gastos, vale dizer, de todos os componentes da demanda agregada.

Essa conclusão virou dogma e não se admitia (e ainda não se admite) qualquer discussão sobre tal diagnóstico. Não obstante, cabe uma pergunta exemplar: ainda que essa hipótese fosse verdadeira para determinadas situações, ela tinha (ou tem) validade explicativa para o caso brasileiro? Em nosso entender, não. Além disso, que indicador utilizar para se medir e caracterizar o fato de que o País passava a viver (ou vive) uma crise fiscal: os superávits/déicits primários⁴ ou o índice derivado da relação Estoque da Dívida Pública/Produto

⁴ De logo devemos dizer que esse indicador é desprovido de qualquer conteúdo que possa servir de orientação da política macroeconômica, a exemplo dos índices de crescimento, de distribuição de renda etc.; apenas interessa aos credores do Estado (os rentistas aplicadores em títulos da dívida pública) para uma avaliação, a qualquer momento, da real capacidade deste – o Estado – de distribuição de dividendos aos rentistas. É nesse sentido que dizemos que o Estado capitalista se transformou no espaço mais privilegiado da acumulação de riqueza financeira e da concentração de renda.

Interno Bruto? Fazendo-se a opção pela utilização deste último indicador, qual o *quantum* determinante da crise: 30%, 40%, 60%, 100%? E mais: por que o Brasil, com um índice de 13%, como foi o caso de sua posição em 1994, estava em crise fiscal, enquanto outros países, com índice superior a 100%, não estavam? Mesmo que algumas análises dessem conta de que a situação daqueles países era crítica, por que o tratamento diferenciado da política econômica para uma e outra situação?

Pelo menos para o caso brasileiro os dados são contundentes⁵, particularmente quando se toma como referência o indicador da dívida pública em relação ao produto interno bruto de outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Neste caso em particular, a situação brasileira é mais confortável do que a de alguns países avançados; dos Estados asiáticos, apenas a Coreia, China e Malásia apresentam índices mais confortáveis. Por outro lado, as situações específicas da Áustria, Bélgica, Dinamarca, Itália, Suécia, Portugal e Japão, a julgar pelos postulados da teoria econômica utilizados por aqueles que formam opinião internamente e formulam a nossa política econômica, podem ser classificadas como catastróficas. Entretanto, essas não são as análises que nos chegam, produzidas pelos economistas daqueles países – embora haja uma preocupação acentuada na Europa em relação às possibilidades futuras de sustentar o que eles chamam de Estado providência⁶.

Decerto que esses dados podem deixar perplexos aqueles que comandam e formulam a nossa política econômica. Mas a economia que dominam oferece o instrumento técnico para justificar a incoerente e incoseqüente política de ajuste fiscal que nos estão impondo; isto é, termos um perfil da dívida diferente, com a maior parte dela vencendo num prazo menor que um ano. As evidências revelam que esse argumento se torna frágil. Ainda que a boa técnica de gerenciamento de débito recomende alongar o máximo possível os prazos de vencimento, o fundamental aqui não é o prazo, mas sim a possibilidade efetiva de refinanciar os débitos vencidos ou a vencer. O nosso índice de endividamento era de 13%, em 1994, e passou para aproximadamente 50%, no final de 2001, e 54%, em outubro de 2002, não obstante a dívida se caracterizar como

⁵ Para os dados sobre os países da Europa, Estados Unidos, México e Japão, consultar OECD. *Statistical Yearbook (1980-1999)*. Paris, 2000. Os dados relativos a 2000 podem ser encontrados no Relatório Anual do Banco Central Europeu. Para os países da Ásia (exceto Japão), os dados podem ser comprovados no Informe sobre el desarrollo mundial, 2002 (Panorama General). Banco Mundial: Washington, D. C., 2001. Para o Brasil, pode-se consultar os dados do Orçamento Geral da União (vários anos) e das Contas Nacionais/IBRE-FGV.

⁶ Quando se fala em “possibilidades futuras”, trata-se de projeções que estão sendo feitas para 2020, 2030, 2050 – portanto, um futuro bem distante do que nós trabalhamos.

de curto prazo. Que milagre foi operado, então? Fica evidente, portanto, que o nosso desvario pela política de ajuste fiscal, enquanto o mesmo não se verifica em países da Europa, só pode ser compreendido pela finalidade a que se presta a dívida pública numa e noutra situação. Enquanto na Europa, na América do Norte, no Japão e na Coreia, por exemplo, a dívida pública tem sido direcionada para incentivar as atividades produtivas, manter garantidos os direitos sociais já conquistados e proteger aqueles que estão sendo vítimas da crise econômica atual, nós desprotegemos esses setores e a política de endividamento tem uma finalidade não revelada de proteger as nossas contas externas. Esta conclusão é fundamental, pois diferencia a análise apresentada no presente estudo do que vem sendo dito, até aqui, pelos economistas oficiais e por aqueles que lhes prestam homenagem.

A incapacidade da literatura especializada e a da política econômica dos organismos multilaterais darem respostas adequadas, do ponto de vista técnico e político, aos questionamentos acima, reforça a desconfiança no fato de que a crença na *crise fiscal do Estado* decorre da sublimação da moral e da ideologia capitalistas, que têm origem no liberalismo clássico, apoiado pela “Lei dos Mercados” de Jean-Baptiste Say, o qual sustentava que o alcance do bem-estar coletivo ficava mais próximo de ser conquistado com a avareza do capitalismo individual, isto é, pelo lucro, do que pela “misericórdia” da ação coletiva administrada pelo Estado. Nos dias de hoje, essa crença, despojada de qualquer preocupação com o bem-estar, serve apenas de instrumento para ampliar os limites da acumulação privada de capitais, particularmente quando se trata de conquistar os espaços controlados pelo Estado.

Por essa razão, defende-se a hipótese, que se sustenta pelas análises dos dados empíricos, de que a “crise fiscal” não é o elemento originário da crise econômica mais geral, mas os resultados desta é que estão levando o Estado à situação de desequilíbrio perigoso de suas contas. Isto significa que a crise, refletida pelo crescimento lento, pelo desemprego estrutural e pela redução nas taxas de lucros, está impondo perdas aos diferentes segmentos sociais, que, por sua vez, buscam soluções que só estão ao alcance do Estado. Porém, nos dias que correm, o Estado, cada vez mais, se caracteriza como um instrumento de classe e, neste jogo, saem ganhando os capitais concentrados e centralizados que atuam em escala mundial.

Numa conjuntura em que os resultados econômicos não são satisfatórios, a solução é pressionar o orçamento público para preservar as posições de ganhos. Assim, duas conclusões óbvias surgem. Primeira, não é o Estado que está vivendo uma crise de liquidez, disseminando pessimismo e ameaçando o surgimento de uma crise financeira sistêmica; ao contrário, a crise de realização dos capitais é

que está pressionando o Estado e levando-o a um processo de deterioração de suas contas. Segunda, nestes termos, a “crise fiscal” termina sendo algo “construído” e depositado nos limites da esfera pública, pois, assim, o conteúdo dos pleitos dos capitais líderes junto ao Estado ficam “legitimados” perante a sociedade, particularmente aqueles vinculados ao balanço de pagamentos, fonte originária da desordem econômica do Brasil nas últimas duas décadas. É com este referencial que será analisada a emblemática *crise fiscal* brasileira.

A reestruturação produtiva do Estado brasileiro e a política de ajuste fiscal

Achando que o desenvolvimento dependia do equacionamento da variável externa, as autoridades econômicas subordinaram todas as demais políticas à questão externa. Não obstante essa verdade, é seguro que, nas duas últimas décadas, assiste-se a uma ênfase diferenciada nas políticas, particularmente a partir do momento em que um determinado grupo de economistas assume o comando da economia (PUC-Rio, a partir de 1985). Antes disso, ainda se registram alguns espasmos de heterodoxia e um discurso voltado para o desenvolvimento, mesmo que fossem reconhecidas as restrições externas.

Embora o diagnóstico dos governos Figueiredo e Sarney apontasse a variável externa como a principal restrição ao crescimento e já tivesse tomado o setor público como âncora de sustentação do desequilíbrio externo, nada era comparável ao que iria ser feito a partir dos anos 90, nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e, sobretudo, Fernando Henrique Cardoso. Antes ainda se tentava uma renegociação da dívida externa, de modo que o crescimento fosse preservado; entretanto, depois de 1990, o Brasil aceita, como condição primeira para a renegociação da dívida, cortar os gastos públicos sem nenhum critério e sem qualquer preocupação com os impactos sobre a sociedade.

Verdadeiramente, o período mais crítico da crise externa (1979/1982), no qual a balança comercial e, mais ainda, a balança de serviços, particularmente a conta “Juros”, tiveram déficits expressivos, fez as autoridades econômicas perderem totalmente o controle do Balanço em Transações Correntes, que praticamente triplicou o seu déficit de 1978 para 1982, passando de U\$ 5,9 bilhões para U\$ 16,3 bilhões.

Nesses termos, se se tomam os anos seguintes a 1983, em comparação com o período 1979/1982, constata-se que houve uma melhora nos principais indicadores das contas externas. Então, o que justificaria uma política de ajuste interno preocupada com a vulnerabilidade do Balanço de Pagamentos? O problema maior passou a residir na conta “Capital”, notadamente em razão da amortização da dívida e da baixa entrada de capital através dos investimentos diretos.

Note-se que, até 1991, o capital de investimento, produtivo ou especulativo, não só é desprezível, como, em alguns momentos, chega mesmo a apresentar resultados negativos – significando que o Brasil estava, naquele instante, investindo mais no exterior do que os estrangeiros em nosso País.

Nesse sentido, as amortizações passaram a ser o fator desequilibrador das contas externas, cuja solução era recorrer a novos empréstimos. Para uma situação emergencial, não seria incoseqüente uma política dessa natureza, até porque, quando a situação era vista numa perspectiva de médio e longo prazo, parecia, *prima facie*, até bastante saudável, considerando-se a boa *performance* da balança comercial e, por conseqüência, do conjunto das transações correntes. Apesar disso, as autoridades econômicas encontravam sérias dificuldades em negociar um acordo para a dívida e isso implicava recorrer a empréstimos de curto prazo e, assim, não poder equacionar o problema. Por essas razões é que, a partir de 1985, até 1992, enquanto o estoque da dívida de médio e longo prazo cai, o estoque da de curto prazo aumenta.

Por outro lado, as autoridades econômicas passaram a atrelar a política de crescimento econômico ao equacionamento das contas do balanço de pagamento. Porém as circunstâncias políticas em que o Presidente José Sarney assumiu o governo não lhe permitiam decisões mais audaciosas para o enfrentamento da crise externa. No final de 1986, com o agravamento das condições cambiais, em razão das reservas estarem próximas de níveis críticos, à equipe econômica não restou outra possibilidade senão iniciar os procedimentos técnicos para uma moratória, bem como uma articulação política de convencimento ao restante do governo. Embora tardiamente, mas não deixando de expressar um ato de coragem política em defesa dos interesses do País, em 20 de fevereiro de 1987, o governo brasileiro envia um telex aos bancos comerciais com sede na exterior, comunicando a decisão de suspender os pagamentos de juros.

A idéia inicial da equipe econômica previa complementar essa decisão de ajuste externo com medidas de ajuste interno, à semelhança daquelas adotadas por ocasião do Plano Cruzado, em 1986. Embora carecendo enormemente de recuperar a popularidade perdida, inclusive para poder barganhar, em melhores condições, a ampliação do seu mandato de governo, o Presidente Sarney não só desaprova as medidas de ajuste interno, como recua em relação à moratória. A falta de coragem política fez o País perder uma oportunidade histórica, cujo preço estamos pagando até hoje e cada vez mais caro. Com isso, volta-se a praticar um tipo de negociação convencional, que só favorece aos interesses dos credores em detrimento do futuro do povo brasileiro.

O início do processo constituinte transformou-se em um importante instrumento amortecedor de tensões, notadamente do lado dos credores externos. Além disso, o conhecimento prévio de que, no final de 1989, haveria eleição direta para Presidente da República era um fato político importantíssimo, porque sinalizava renovação de esperanças. Para a situação no poder, podia significar a continuidade no comando da política econômica nacional, porém em bases de apoios mais consolidadas para equacionar, de uma vez por todas, as negociações relativas à dívida externa; para a oposição, este fato significava mais do que a oportunidade de ver o poder trocar de mãos, era a *chance* de mudar radicalmente as relações com os credores internacionais.

Porém um *outsider* ser eleito presidente do Brasil significava, para a direita (de dentro e de fora do País), a certeza de que a política econômica do Brasil estava articulada de acordo com os parâmetros da política macroeconômica internacional, institucionalizada plenamente a partir do Consenso de Washington (1989). Aliás, a bem da verdade, a plataforma de campanha do Presidente eleito estava calcada nas recomendações feitas pelo G-7. Mesmo com o impacto das medidas anunciadas no segundo dia após a posse, algum crédito era dado ao novo governo. Tanto é que, embora em 1990 o Balanço em Transações Correntes tenha fechado negativo na casa dos U\$ 2 bilhões, a conta "Capital" teve uma *performance* melhor do que a do ano anterior: a necessidade de recursos para amortizações cai em quase U\$ 6 bilhões, os investimentos diretos voltam a ficar positivos e o volume de empréstimos e financiamentos cresce em mais de U\$ 3 bilhões, melhorando, assim, os níveis das reservas. Por conta da política ser extremamente favorável aos interesses do capital externo, esta *performance* manteve-se durante o período do governo Collor e dos demais governos que lhe sucederam.

Essa melhora, no entanto, era apenas aparente, pois as questões de fundo que engessavam a economia brasileira permaneciam insolúveis, particularmente a definição de uma renegociação que alongasse os prazos de vencimento do estoque da dívida, reduzisse os custos de carregamento (juros e *spreads*) e, sobretudo, possibilitasse ao País acesso ao mercado de dinheiro sem o monitoramento das agências multilaterais, particularmente o FMI. Esse procedimento se fazia tão mais urgente à medida que toda a demora levava ao aumento do grau de vulnerabilidade da economia brasileira. Assim, com a edição das bases para o lançamento do Real, o governo brasileiro consegue renegociar parte da dívida externa, conseguindo crédito das agências multilaterais, com o monitoramento do FMI até 2001. Como medida interna complementar, o acordo exigia um corte nos gastos públicos da ordem de 3% do PIB durante o acordo.

Porém, a aparente tranqüilidade vivida pelo País em relação às suas contas externas decorria mais da política econômica interna do que propriamente do refinanciamento da dívida decorrente dos acordos com os governos dos países líderes e das agências multilaterais. Para se entender isso, é preciso notar, preliminarmente, que o Brasil foi um dos últimos países industrializados a assumir o projeto neoliberal como eixo central da política econômica; até esse momento, a nossa postura era considerada muito “conservadora” aos olhos dos nossos credores e interessados externos na abertura da economia, apesar de, internamente, o comportamento do comando da política econômica já vir sofrendo duras críticas em razão da subordinação às orientações do FMI.

Assim, a década de 90 é marcada por uma contradição em termos das transações financeiras externas. Ao tempo em que fica agravada a vulnerabilidade externa do País, também é o momento em que a entrada de recursos fica mais facilitada, se comparada com o período anterior. A vulnerabilidade aumenta em razão de não se conseguir fechar um acordo da dívida antes de 1995, pelo irrealismo cambial, a partir de 1994, pelo aumento das remessas de juros, lucros e *royalties* e, sobretudo, pela inflexão da Balança Comercial, que passa a ser deficitária a partir de então.

A entrada de recursos foi facilitada pelo grau de “confiança” dos agentes externos à nova política econômica dos governos brasileiros pós-90, tanto pelos elevados juros internos (para atrair capitais), quanto pela desregulamentação dos fluxos de capitais, justificada como medida facilitadora para a entrada deles na condição de “investimento direto”, mas, na verdade, interessados apenas na compra de ativos desvalorizados, sobretudo daqueles ativos sob o controle do Estado.

Apesar dessa política ser iniciada em março de 1990, os seus efeitos mais perversos só virão a ser percebidos mais claramente depois da implantação do Plano Real. Se olharmos para as reservas internacionais, parece que a “bonança” passa a ter uma convivência definitiva a partir de 1992, quando as reservas mais do que dobraram em relação ao ano anterior, passando de U\$ 9,4 bilhões para U\$ 23,8 bilhões. Isso parecia “extraordinário” para um País que vivia, até então, em constante tensão em razão das reservas estarem permanentemente em limites de risco⁷. Porém esse aumento, de fato, não refletia uma situação favorável, pois os saldos cambiais cresciam por conta de aumentos extraordinários

⁷ De outro lado, a entrada de dólares, sem precedente na história econômica do País, produzia efeitos deletérios sobre as contas internas, pois o governo era obrigado a esterilizar essa “montanha” de dinheiro através do aumento da dívida pública mobiliária, inclusive, mais recentemente, em títulos com correção cambial.

de empréstimos e financiamentos de curto prazo e também em decorrência dos investimentos diretos, sejam atraídos pela desnacionalização de setores produtivos, sejam atraídos pela especulação financeira (portifólio) decorrente das elevadas taxas de juros no mercado interno. Note-se que os empréstimos e financiamentos têm uma forte sincronia com a dívida externa de curto prazo (concedida em razão de facilidades à entrada de mercadorias estrangeiras em nosso mercado)⁸ e com as amortizações (pela impossibilidade do Banco Central honrar os compromissos com a banca internacional); daí a “rolagem” da dívida externa passar a ser um expediente recorrente.

Ainda com relação aos dados das Contas Externas do Brasil – Elementos da Conta Capital (CONJUNTURA ECONÔMICA, 2001) –, é importante ressaltar o comportamento do investimento estrangeiro direto líquido. Até 1991, a entrada desse tipo de recurso era insignificante, chegando mesmo, o País, em determinados anos, a notabilizar-se como exportador líquido de recursos nessa rubrica. Porém, a partir de 1992, as fragilidades do desequilíbrio externo ficam evidentemente expostas e vão definitivamente transformar o Brasil num espaço privilegiado da especulação produtiva e financeira.

Decerto que o acordo com o FMI, que deixava à disposição do País um crédito de U\$ 41,5 bilhões de dólares até o final de 2001, eliminava o risco do calote e sinalizava aos capitais externos as boas oportunidades de negócios. Em que pesem os riscos derivados dessa política e as críticas sofridas, as autoridades econômicas não mudam de direção e insistem em manter o câmbio apreciado e as taxas internas de juros elevadas, e aprofundam a política de ajuste fiscal – esta, juntamente com as privatizações, se transformando no expediente possível para garantir os fluxos de recursos externos e manter a aparente estabilidade do balanço de pagamentos, pois a balança comercial continuava persistentemente deficitária. Por ser uma política de alto risco, ao primeiro sinal de instabilidade financeira internacional, as autoridades brasileiras sentiram a profundidade de nossa vulnerabilidade externa.

Respalhado pelo acordo com o FMI, o País aprofunda uma política de ajuste sem precedente em nossa história recente: de um lado, elevou as taxas de

⁸ Os novos economistas, quando falam de *estratégia competitiva em busca de uma integração internacional*, invariavelmente sinalizam para a abertura de novos espaços no mercado internacional e, na medida do possível, cedendo espaços no mercado interno, porém preservando os interesses estratégicos da economia nacional. Nós, diferentemente daqueles, fizemos a política contrária a essa: primeiro, abre-se a economia nacional à entrada de produtos externos e, só depois, buscamos algum tipo de compensação nos mercados alienígenas. Ou seja: ao invés de buscarmos uma maior competitividade de nossa economia de *dentro para fora* (o que seria mais correto e ajuizado), fizemos o inverso, de *fora para dentro* (o que se revelou incorreto e bastante oneroso para os interesses do País).

juros às alturas dos cornos da lua – como o disse o professor Belluzzo –, de outro lado, foi obrigado a se desfazer do irrealismo cambial mediante uma maxidesvalorização do real da ordem de 45% (1999).

A partir desse ponto, as autoridades brasileiras passaram a fazer uma política econômica de sobressaltos, dado o alto grau de instabilidade das contas externas. Ainda que, de 1999 até o presente, a política de ajuste fiscal, visando a amenizar a vulnerabilidade do balanço de pagamentos, tenha sido férrea e levado a economia nacional ao colapso, a vulnerabilidade externa permanece mais agravada ainda.

Apesar da desvalorização do câmbio ajudar na obtenção de um melhor desempenho na balança comercial, agravam-se os déficits em transações correntes, em razão da irresponsável política externa posta em prática nos anos 90, a partir da abertura comercial que ampliou as importações mais do que as exportações, da valorização cambial que barateou as importações e encareceu as exportações, da ampliação do déficit na conta turismo e serviços de transportes (frete) e da desnacionalização da economia. Tal quadro apresenta os resultados mais perversos a partir de 1994, devido ao aumento espetacular nas remessas de juros, lucros e *royalties*.

Os dados referentes às privatizações mostram que a entrada de recursos delas provenientes foi moderada no período 1991/1996, aumentando expressivamente e chegando ao ponto máximo entre 1997/2000, e declinando abruptamente em 2001 e 2002⁹. Esta queda significa que essa fonte de recursos externos se esgotava, pois já não há mais quase o que privatizar. Dado que, depois de todo esse “esforço”, os desequilíbrios internos e externos se aprofundaram, o governo, sem força política para vender as estatais remanescentes, passa a adotar o método da privatização na margem: ou contendo a expansão da estatal e com isso fazendo-a perder posição relativa no mercado, ou privatizando sem, contudo, perder o controle do capital social mediante o programa de oferta pública de ações preferenciais: Petrobras (2000) e Banco do Brasil (2001).

Esse quadro se mostra comprometedor no futuro se se observar que os investimentos estrangeiros diretos em setores privados também parecem indicar um certo esgotamento, depois do “boom” ocorrido no período 1996/2001. Se não se pode fazer uma relação mais estreita em termos de cadeia produtiva, entre privatização e entrada de capital externo em setores dominados pelo capital privado nacional, porém é certo que existe, pelo menos, uma relação psicológica, pois o esgotamento das privatizações significa dificuldades do

⁹ Boletim do Banco Central do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

governo manter o equilíbrio externo a partir do orçamento fiscal. De fato, isto é um mau sinal, pois o capital externo não irá entrar no País sem as garantias de saída, carregando os rendimentos esperados no momento da sua entrada.

Dada a avalanche de recursos forâneos que entravam no Brasil, passou-se a dizer que os nossos problemas (instabilidade e desajustes macroeconômicos) tinham uma origem interna, por conta de padrões administrativos e gerenciais do Estado brasileiro, não apropriados para levar o País a uma nova fase de modernidade e prosperidade econômica e social. Sendo assim, a tarefa a ser executada urgentemente era traçar um programa de governo que atendesse aos interesses do processo de reestruturação patrimonial e administrativa do Estado, materializado naquilo que se convencionou chamar de "Programa de Reforma do Estado", ou o que nós achamos mais apropriado classificar de "Reestruturação Produtiva".

O discurso oficial ia mais além ao tentar fazer crer que um dos pontos-chave da reforma seria o ajuste fiscal. Embora querendo convencer que o ajuste fiscal era apenas um elemento da reforma, na verdade ele era o próprio ponto de chegada, ficando o programa de reforma a ele subordinado, pois o que interessava, em termos das contas públicas, era gerar um superávit primário no orçamento e, assim, garantir uma aparente tranqüilidade nas contas externas. Como a política de ajuste tem sido insuficiente para equacionar a nossa vulnerabilidade estrutural do Balanço de Pagamentos, sem saída, o governo tem aprofundado a política de ajuste levando a ampliação do desajuste. A compreensão é fácil: a política de juros elevados tem eliminado todos os esforços de menos gastos e mais receitas. Compreender esse processo é compreender que o Brasil vive um colapso econômico e uma tragédia social.

A crise fiscal brasileira em questão

Quando se discutiu o conceito de crise fiscal, procurou-se demonstrar que a concepção que se tem de crise financeira não poderia ser aplicada ao Estado capitalista, pelo menos pelas evidências atuais, em particular no caso brasileiro. A crítica vai no sentido contrário àquela literatura que toma a crise fiscal como sendo derivada do conceito tradicional de crise financeira do sistema capitalista que, invariavelmente, é compreendida pelas dificuldades dos agentes financiarem suas posições devedoras.

Por que, então, se fala tanto em crise fiscal e por que a política econômica volta-se exclusivamente para o seu equacionamento? Na verdade, é muito mais fácil, do ponto de vista político e ideológico, a aceitação do falso discurso de crise e de todo o sacrifício para resolvê-la, do que a verdade, que exige da população a renúncia de melhores condições de vida em favor da sustentação

dos custos decorrentes da dívida interna e do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos. Decerto que, se for dito isso (que de fato é a verdade), a população não aceitará metade do sacrifício a que tem sido submetida nos últimos tempos.

Depois de anos de ufanismo e acreditando-se que o País era, de verdade, uma “ilha de prosperidade cercada por um mundo caracterizado por crises econômicas e políticas”, a necessidade que se impunha (de repente) de se mudar o ritmo de crescimento do País custava muito caro aos seus ideólogos. Além disso, não era desprezível o fato de estarmos no início do mandato de um novo presidente militar (mandato de seis anos e com a certeza política de continuidade) e que tinha como *slogan* para legitimação a defesa intransigente da continuidade do crescimento acelerado de anos anteriores, além da promessa de “matar” a fome endêmica do povo brasileiro. Dessa forma, qualquer política recessiva significava uma subversão inaceitável dessa estratégia.

Apesar das elevadas taxas de inflação, o fato novo e surpreendente da crise, que se inicia no final da década de 70 e início da de 80, era que as suas causas fundamentais tinham uma origem externa, tendo como principais fatores a política de ajuste recessivo dos países líderes, o vencimento em grande quantidade de parcelas da dívida contraída em períodos anteriores e, sobretudo, a nova alta do preço do petróleo, no segundo semestre de 1979. Considerando o fato do Estado ser o principal coordenador da política econômica e, principalmente, o mais importante agente da sua execução, certamente que também passava a ser, até por razões técnicas, o principal responsável direto pelo ajuste das contas externas do País. É nesse momento que as contas públicas vão atrelar-se ao ajuste das contas externas e nunca mais se separarão, pelo menos enquanto houver possibilidades técnicas e, sobretudo, políticas, de se extrair algo mais do orçamento público para garantir um relativo grau de confiança dos agentes externos ao aporte de capital na economia brasileira.

Diante dessa situação crítica, o governo brasileiro faz a opção pelo ajuste recessivo, combinando as políticas monetárias (elevação dos juros) e fiscal (cortes em rubricas selecionadas de gastos, nos subsídios creditícios e nos incentivos fiscais). O primeiro movimento que se observa nessa política de ajuste praticada pelo governo é o que se classifica de movimento interno, compreendido como o deslocamento de gastos de uma rubrica para outra.

Esse movimento se dá principalmente na redução dos gastos com investimento em favor do aumento dos gastos com juros. Analisando os dados, nota-se que a participação dos gastos de pessoal na despesa corrente se mantém praticamente inalterada ao longo do período estudado: 20% entre 75/79, 22% entre 80/89 e 23% entre 90/99. Porém, quando se trata da participação do investimento e dos juros, percebe-se, claramente, a ampliação destes em relação

àqueles. Honrar os compromissos com os juros da dívida pública (externa e interna, esta, inclusive, em títulos com correção cambial) era a forma encontrada pelas autoridades econômicas para garantir o fluxo de recursos externos e assim poder administrar, pelo menos no curto prazo, o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos.

Nesse sentido, o gasto em investimento passa a ser subordinado à lógica de gestão das contas externas, perdendo, portanto, as características de variável macro mais importante para garantir a dinâmica econômica, bem como fazendo a economia brasileira perder toda e qualquer perspectiva de médio e longo prazo. Os gastos com pessoal só não tiveram o mesmo movimento descendente porque possuem uma rigidez institucional que impede a redução drástica do seu real poder de compra, mesmo que o governo conceda reajustes nominais abaixo da taxa de inflação ou postergue, por anos a fio, reajustes lineares para toda a categoria de funcionalismo público.

Outro movimento importante desse processo de ajuste das contas públicas brasileiras se deu pelo lado da expansão das receitas tributárias, seja pela elevação do volume de impostos arrecadados, seja em razão da diminuição dos subsídios e incentivos fiscais. De fato, nesse aspecto, havia uma impropriedade técnica, política e também de justiça social no sistema tributário nacional: quando se fez a reforma tributária de 1967, além do objetivo geral de modernizá-lo, pretendia-se, também, que o sistema fosse capaz de financiar o Estado de forma não inflacionária, que se transformasse num instrumento de apoio à expansão das atividades produtivas e, fundamentalmente, que fosse o principal instrumento de distribuição de renda e de maior justiça social. Como o Estado, a essa época, estruturou um novo padrão de financiamento, criando outras novas e poderosas franquias de financiar-se, praticamente transformou o novo sistema tributário em um mecanismo de apoio às atividades produtivas. Com isso, a via fiscal vai servir praticamente aos interesses mais imediatos da expansão do capital, inclusive com a política social sendo financiada, em quase toda a sua extensão, com recursos de terceiros – a exemplo do FGTS, previdência social, PASEP, PIS, empréstimos externos etc., o que, logo em seguida, vai provocar a sua ruptura. Essa é a razão para uma economia industrializada e diversificada apresentar uma relação receita tributária/Produto Interno Bruto tão baixa¹⁰.

Como o orçamento público, a partir de 1980, passa a ser a principal peça do ajuste externo, as pressões sobre o orçamento de receita aumentam, inclusive

¹⁰ Pode-se observar, no Orçamento Geral da União e na revista Conjuntura Econômica (vários anos) - Receita Corrente e Incentivos como Percentual do PIB – que, no período de 1975 a 1989, esse índice fica em modestos 10%.

no sentido de uma reforma tributária que tivesse como um dos objetivos principais uma maior descentralização financeira e administrativa como forma dos estados e municípios estabelecerem uma relação menos subordinada ao governo federal. Porém as autoridades econômicas resistiram o quanto puderam, pois, além de se contraporem a uma reforma cuja partilha pusesse mais recursos nos tesouros estaduais e municipais, trabalhavam numa perspectiva orientada pelo FMI, que era a de integrar aquelas instâncias de governo no esforço de ajuste fiscal, visando ao equilíbrio macroeconômico interno e, sobretudo, externo.

Apesar de toda a resistência das autoridades federais, o momento político não permitia mais postergar as reformas requeridas e que vão ser conformadas no processo constituinte de 1988 e passam a ter vigência a partir de janeiro de 1989. Sobre o movimento pró-reforma, é pertinente dizer que ele trazia uma contradição, pois, ao tempo em que criticava a política de ajuste do governo federal, particularmente por ser monitorada pelo Fundo Monetário Internacional, a reivindicação por mais recursos e maior autonomia de gestão não tinha esse fato como pano de fundo. De todo modo, as modificações no formato tributário anterior permitiram ampliar os níveis de arrecadação. Se, no longo período de 1975 a 1989, a média de arrecadação do governo federal não ultrapassou os 10% do PIB, no período entre 1989 e 1999, essa média sobe para 22,5% a.a., o que deve ser considerado um aumento extraordinário!

Decerto que esse aumento tem muito a ver com as modificações na própria estrutura tributária até então vigente, porém é importante ressaltar que as autoridades econômicas adotaram uma política muito bem sincronizada de menos gasto e mais receitas e, nesse sentido, é relevante observar a política de subsídios creditícios e incentivos fiscais, particularmente depois dos anos 90. Nota-se que, até o início da década de 80, os gastos com incentivos às atividades produtivas estavam próximos de 1% do PIB, passando a declinar, a partir desse momento, até chegar ao índice desprezível de 0,1% , o que, aliás, é o mesmo percentual desde 1989.

Como as finanças públicas só podem ser entendidas quando os planos orçamentários estão integrados, é fundamental complementar esta análise observando o comportamento de rubricas importantes da despesa em relação ao PIB. Percebe-se uma tendência em que o governo passa a absorver uma parcela cada vez maior da renda nacional, porém não em favor de uma expansão da capacidade produtiva da economia, mas em razão da necessidade de ancorar o Balanço de Pagamentos do País, mediante os superávits fiscais das contas públicas brasileiras.

Analisando os Investimentos e Juros como Percentual do PIB, é notório o comportamento assimétrico entre os gastos em investimentos e aqueles

referentes ao pagamento de juros. O orçamento federal, que já chegou a alocar 2,2% do PIB em investimento (1975), a partir de 1995 registrou um índice abaixo de 1% e, em 1999, não passou de 0,7%, correspondendo a apenas US\$ 3,8 bilhões.¹¹

Verdadeiramente, essa soma de recursos não é suficiente sequer para manter a base produtiva do governo federal que já está instalada. Por essa razão, os serviços postos à disposição da população ou estão sendo reduzidos ou estão perdendo qualidade – as estradas ferroviárias e rodoviárias são exemplos característicos dessa política de desinvestimento ou, como denominamos mais apropriadamente, de *despatrimonialização social* pela qual o País vem passando. Se se analisam os dados numa perspectiva de governo, vê-se claramente que o período do governo Fernando Henrique Cardoso é o pior de todos e revela uma política clara de atrelamento das finanças públicas brasileiras à questão da dívida externa.

Considerações finais

Este artigo teve como propósito tentar desvelar o mistério que envolve a discussão acerca da denominada *crise fiscal* do Estado capitalista, utilizando como objeto de estudo empírico os aspectos relevantes caracterizadores da chamada *crise fiscal* do Estado brasileiro. Para tanto, procurou-se situar a origem dos problemas econômicos do País e construir um conceito para a definição e compreensão de crise fiscal no contexto mais amplo do Estado capitalista contemporâneo.

A principal hipótese sustentada no artigo é a de que a crise não tem uma origem no Estado e sim na economia de um modo geral. A partir dessa compreensão, foi possível perceber que a construção da idéia de depositar no Estado a crise de natureza fiscal era a forma de legitimação política mais apropriada para possibilitar ao capital privado se apossar dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. Este espaço ficava mais valorizado e cobiçado pelo capital privado à medida que se percebia que a acumulação de capital e a expansão econômica não se estavam fazendo pela incorporação de novas fronteiras ao capitalismo, mas, antes, através da competição acirrada entre os capitais líderes e rivais, que começa pelo domínio dos espaços já controlados e, depois, chega aos espaços que estavam sob o comando do Estado. Nesse sentido, sustenta-se que o processo de reestruturação do Estado passa a ter uma compreensão mais lógica nos marcos da concorrência do que mesmo como expressão de uma racionalidade utilitarista levada às últimas conseqüências ou, o seu oposto, uma expressão de uma política estatal voltada exclusivamente

¹¹ Orçamento Geral da União e Conjuntura Econômica (vários anos).

para favorecer o processo de acumulação no âmbito privado, portanto, uma política voltada para favorecer os interesses do capital.

A preocupação foi demonstrar empiricamente que a crise era mais um dado tomado como justificativa para legitimar a efetivação de um ajuste fiscal, que desse sustentação ao desequilíbrio externo, do que mesmo uma evidência empírica. Nesta análise, constata-se que todos que advogam a noção de crise e defendem a necessidade de uma política de ajuste do setor público nem sequer têm um conceito de crise fiscal. Acredita-se que a maioria nem sequer tenha de forma clara os verdadeiros propósitos dessa perseguição sem trégua por um equilíbrio orçamentário do Estado.

Sendo assim, o pensamento e a política econômica, no Brasil, perdem vitalidade e a sua continuidade expressa uma postura ditatorial dos governos brasileiro dos últimos 24 anos. Diante desse fato, pode-se perceber, sem grande esforço de análise, que, para além do atrelamento das finanças públicas ao equilíbrio das contas externas, a conclusão lamentável desta análise é que o orçamento público brasileiro, pela forma como o governo o administra, particularmente a partir de 1995, tem-se transformado, a um só tempo, em um espaço privilegiado de valorização do capital, assim como transformando-o no mais perverso instrumento viabilizador do processo de concentração de renda deste país.

Apesar de todo o desacerto visível dessa política, o discurso arrogante das autoridades brasileiras aponta para uma continuidade, pois busca fazer acreditar que a política que está sendo feita é a única alternativa. Felizmente, existe um grupo de intelectuais que, por não acreditarem nessa visão maniqueísta, passou a buscar uma base teórica e empírica capaz de consolidar um pensamento crítico e inovador da economia política e da *administração política* contemporâneas e, assim, recuperar aportes teóricos validados nas fontes básicas de análise nos pensamentos de Marx, Kaleck, Keynes e Galbraith, visando, com tudo isso, fazer uma política econômica cumpridora de sua finalidade última, qual seja libertar os povos e garantir o bem-estar da humanidade.

Referências

BAER, Mônica. *O rumo perdido: a crise financeira e fiscal do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e realidade da dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr./ jun. 1985.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 55, n. 6, jun. 2001.

CONTADOR, Cláudio Roberto. O liberalismo moderno como ideal filosófico e político. In: CASTRO, Paulo Tabello de. *A crise do bom patrão*. São Paulo: CEDES; Rio de Janeiro: APEC, s.s. 169 p.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Série Os Economistas).

LONGO, Carlos Alberto. *Caminhos para a reforma tributária*. São Paulo: FIPE; Pioneira, 1985.

LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Polis; Vozes, 1985.

MUNHOZ, Décio Garcia. *Os déficits do setor público brasileiro: uma avaliação*. Brasília: Departamento de Economia da UnB, jul. 1984 (Texto para Discussão Interna, n. 123).

O'CONNOR, James. *USA: a crise fiscal do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001.

TAVARES, Maria da Conceição. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZO, Luiz Gonzaga de; COUTINHO, Renata (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982, 2 v.

WAGNER, Adolph. *Fondements de l'économie politique*. Paris: V. G & E. Brière, 1904. 2 v.