

INVENTÁRIO MACROECONÔMICO DO GOVERNO FHC

José Maria Alves da Silva¹

Resumo - Neste trabalho, faz-se um balanço geral macroeconômico do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de uma análise descritiva do comportamento das principais variáveis - objetivo das políticas econômicas, indicadores de finanças públicas e de vulnerabilidade externa. Conclui-se que os prejuízos para o país, decorrentes da política econômica exclusivista de FHC, foram extremamente elevados, em face dos resultados alcançados em termos de estabilização monetária, e que o seu grande legado ao sucessor foi uma crise econômica difícil de administrar.

Palavras chave: Economia brasileira, finanças públicas, vulnerabilidade externa.

¹ Doutor em Economia pela USP e professor do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. CEP 36570-000 Viçosa - E-mail jmasilva@ufv.br
Recebido em 28/06/2003 Aceito em 31/07/2003

1. Introdução

O período de 1994 a 2002, coincidente com o duplo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, certamente merecerá lugar de destaque na história econômica do Brasil, não apenas por coincidir com uma fase hegemônica do ideário econômico liberal, cujo efeito deverá gerar ainda muitos debates, mas também por ter sido marcado pela vigência de uma práxis governamental bem alinhada com os interesses das economias centrais.

No primeiro mandato, a política econômica visou, quase que exclusivamente, à consolidação da nova moeda, o Real. Entretanto, o esforço de estabilização que isso exigiu acabou implicando graves desequilíbrios macrofinanceiros, cujos desdobramentos se pretende inventariar aqui, a partir de uma análise descritiva da evolução do quadro macroeconômico no período 1994/2002.

Pretende-se, com este trabalho, constituir mais uma referência sobre esse período da economia brasileira, de possível interesse para futuros historiadores, bem como estabelecer uma ligação *ex-post* com prognósticos sobre o Plano Real, realizados em dois artigos escritos pelo autor durante o primeiro mandato de FHC, que, de certa forma, anteciparam bem os principais fatos aqui discutidos (Alves da Silva, 1996, 1997).

Fora essa introdução, o artigo compõe-se de mais três seções e uma conclusão. Na primeira, discute-se o comportamento das grandes variáveis macroeconômicas relativas ao crescimento, à inflação e ao desemprego. Na segunda, são examinadas as principais implicações nas finanças públicas e, na terceira, as implicações na situação financeira externa do país.

Por último, cabe mencionar que este artigo foi elaborado a partir de material de apresentação utilizado em duas palestras proferidas pelo autor, no início de 2003, o que explica o grande número de ilustrações nele

contidas.

2. Comportamento das grandes variáveis macroeconômicas

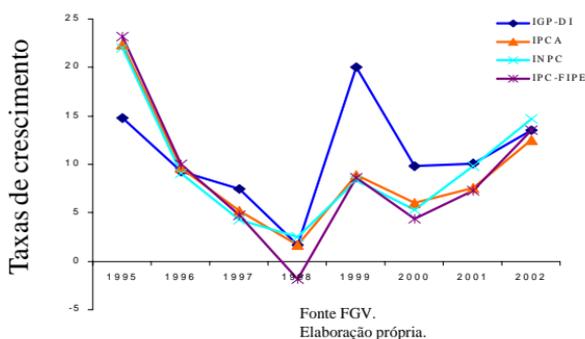
Com relação às três variáveis macroeconômicas que costumam ser objeto de maior interesse político - inflação, crescimento do PIB e taxa de desemprego, no primeiro mandato do governo FHC observa-se um *trade-off* entre a primeira e as outras duas; entretanto, o segundo é marcado por uma piora geral no comportamento de todas elas.

As novas condições dos custos de produção e termos de troca, decorrentes do realinhamento cambial forçado pela crise, provocaram um repique inflacionário em 1999, que veio interromper a tendência sistemática de queda das taxas de crescimento de todos os índices de preços observada nos quatro anos anteriores, conforme indicado na Figura 1. Chama-se atenção para a grande variância entre os indicadores, ocorrida no segundo período. Enquanto a inflação medida pelo IPCA, o índice oficial, atingiu a marca dos 8,9% em 1999, a taxa de crescimento do IGP-DI, no mesmo ano, bateu no teto dos 20%, puxado por um crescimento de 30% do índice de preços no atacado – IPA. Medida pelo IGP-DI, a taxa de inflação subiu nada menos do que 18.3 pontos percentuais, de 1998 a 1999. Afortunadamente, para o governo, o IPCA-IBGE e o IPC-FIPE, os índices então mais badalados pela mídia, ficaram bem abaixo do IGP, minimizando, assim, o impacto desse repique inflacionário na opinião pública.

A grande discrepância entre o IPCA e o IGP explica-se, facilmente, pela recessão econômica do período. Uma vez que é largamente influenciado pelo comportamento dos preços no atacado, o IGP capta melhor o efeito da desvalorização cambial sobre os custos de produção. Nesse período, as empresas tiveram de absorver o acréscimo dos custos, reduzindo suas margens de lucro, no intuito de não piorar ainda mais as possibilidades de vendas já comprometidas pelo quadro recessivo. Dessa forma, a pressão dos custos, indicada pelo comportamento do IGP, não pôde ser repassada para os compradores finais.

A inflação, medida por qualquer dos índices, desacelerou-se em 2000 e voltou a crescer, a partir daí, até o final do segundo mandato, de forma mais significativa no último ano. Contrariando um padrão de comportamento segundo o qual, no longo prazo, os índices de preços devem convergir, o IGP manteve-se sistematicamente acima dos demais, mostrando que a inflação enfrentada pelo setor produtivo estava sendo mais pesada do que a do consumidor.

Fig. 1 - Indicadores de inflação, Brasil, 1995-2002



Fato significativo é a simetria no comportamento das contas do balanço de pagamentos e dos índices de preços, entre o primeiro e o segundo período do governo de FHC. Na Figura 2, há a evolução, mês a mês, de três índices de preços, o IGP-DI, o IPA-DI e o IPCA, bem como a razão entre o IPA-DI e o IPCA, que costuma ser utilizada como indicador da taxa real de câmbio. Todos eles foram emparelhados na base 100, em agosto de 1994, início de vigência do Real. Como se pode observar, desde esta data até 1998, o IPCA manteve-se acima do IPA, enquanto o IGP ficou no meio dos dois, como era de esperar, já que é mais ou menos uma média deles. Esse comportamento se manteve de forma convergente até o final 1999 e, a partir daí, inverteu-se, visto que o IPA se manteve acima e o IPCA, abaixo. O comportamento da razão entre ambos indica, claramente, uma situação de valorização cambial no primeiro período e de desvalorização no segundo. Os dados indicam também, em 2002, uma inflexão ascendente da taxa real de câmbio.

Há uma grande correspondência entre o comportamento simétrico da taxa real de câmbio e o do saldo do balanço de pagamentos em transações correntes, representado na Figura 3, na qual se verifica elevação da posição deficitária até a crise de 1998. A partir daí, a situação inverteu-se. De 2000 a 2001, a balança comercial voltou a apresentar superávits, depois de seis anos seguidos de déficits. Em 2002, o superávit comercial voltou a atingir níveis próximos aos observados antes da era FHC e, para o ano de 2003, as tendências verificadas no primeiro trimestre apontam resultados ainda melhores.

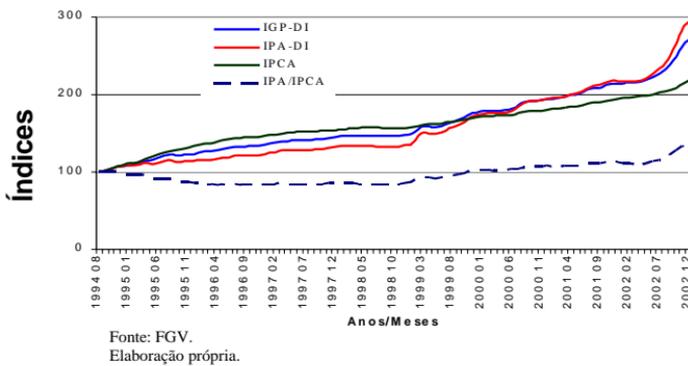
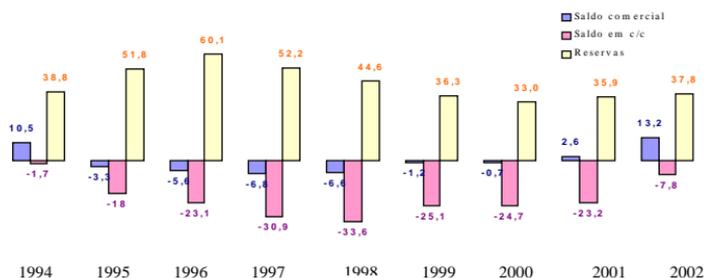


Fig. 2 - Indicadores de comportamento de preços e taxa de câmbio, Brasil, agosto de 1994 a dezembro de 2002

Analisando-se, conjuntamente, as Figuras 2 e 3 pode-se chegar a duas claras constatações: a primeira é quanto à alta elasticidade da balança comercial em relação às modificações da taxa real de câmbio, o que mostra que, com alguma defasagem, as desvalorizações da moeda nacional tendem a melhorar, significativamente, a situação do balanço de transações correntes do país, e vice-versa. A segunda diz respeito ao impacto da taxa real de câmbio na inflação. Verifica-se que as desvalorizações cambiais afetam, desfavoravelmente, o comportamento dos níveis gerais de preços, e vice-versa.



Fonte: FGV.
Elaboração própria.

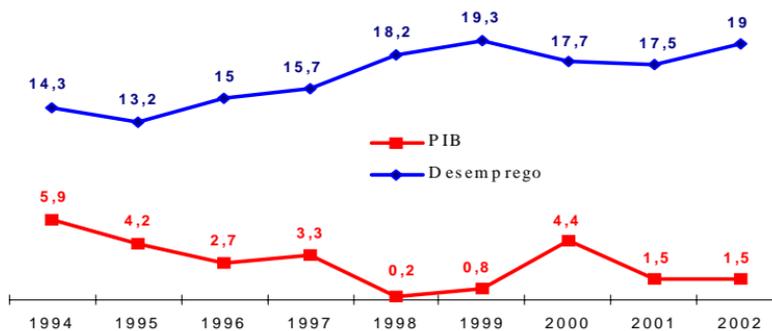
Fig. 3 - Números do balanço de pagamentos, Brasil, 1994-2002 (em US\$ bilhões)

A análise desse período histórico da economia brasileira mostra bem o conflito entre objetivos de estabilização de preços e equilíbrio do balanço de pagamentos, que costuma existir nos países subdesenvolvidos. A experiência brasileira confirma, assim, uma idéia, bastante antiga entre os economistas, de que é relativamente fácil reduzir a inflação à custa de déficits comerciais. O problema dessa política é sua transitoriedade. Visto que países cronicamente deficitários no balanço de serviços não podem sustentar déficits comerciais durante muito tempo, cedo ou tarde, o passivo externo atinge um nível insustentável. A partir daí, o ajuste do balanço de pagamentos torna-se imperativo, com o que a inflação tende a recrudescer.

Em relação ao crescimento econômico, a economia brasileira na era FHC teve fraco desempenho. Tirando os dois primeiros anos do plano real, de relativo aquecimento econômico, que basicamente se deveu à drástica redução do imposto inflacionário, a taxa média de crescimento do PIB foi cerca de apenas 2%. A renda per capita praticamente manteve-se constante, o que ainda se deve ao fato de a taxa de crescimento populacional ter diminuído no período. Além disso, como pode ser observado na Figura 7, fora a fase de “lua de mel” do plano de estabilização, apenas em 2000 registrou-se uma fase de crescimento do PIB que pode

ser considerada satisfatória². Nesse ano, a economia brasileira recuperou certo fôlego, já contando com a ajuda financeira do FMI, mas o arrocho fiscal subsequente, condicionado a essa mesma ajuda, acabou determinando a recessão subsequente.

Descontadas as correlações com a flutuação do crescimento econômico, o comportamento das taxas de desemprego, representadas na Figura 4, indica tendência ao agravamento do problema, ao longo do período considerado. Levando em conta o trabalho precário e o desemprego disfarçado, segundo a metodologia da fundação SEADE/DIESE, verifica-se que, na região metropolitana de São Paulo, a taxa de desocupação da mão-de-obra aproxima-se dos 20% da força de trabalho, em 2002. Essa é a tendência das grandes regiões metropolitanas, o que explica bem o clima de tensão social que se observa nessas localidades.

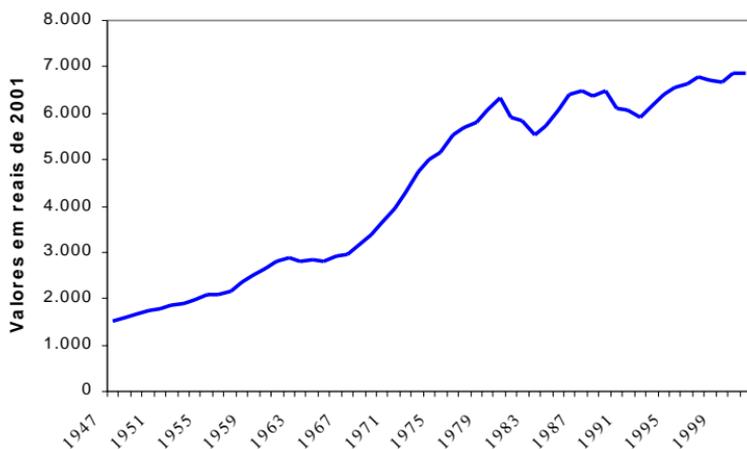


Fontes: IBGE e Fundação SEADE.
Elaboração própria.

Fig. 4 - Taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo (média mensal do ano), 1994-2002

² Além disso, existem fortes indícios de que “a qualidade” do crescimento caiu muito na era FHC. Pode-se dizer que essa qualidade é tão menor quanto maior a participação, no PIB, das despesas finais relacionadas com acidentes, crime e violência, como é o caso, por exemplo, das despesas médico-hospitalares e gastos das famílias com seguro e proteção. Como no Brasil esse tipo de despesa aumentou muito na última década, pode-se inferir que a qualidade do PIB caiu apreciavelmente no período.

O comportamento da série da renda per capita no Brasil desde 1950, retratada na Figura 5, mostra bem quão longo é o período de estagnação que a economia brasileira está atravessando. Já virou costume tratar as décadas de 80 e 90 como as “décadas perdidas”. A recessão e as severas restrições enfrentadas pelo atual governo apontam a continuidade dessa estagnação por tempo ainda indefinido. O desaquecimento da economia mundial neste início de século mostra que, sem uma nova política muito bem planejada, em futuro próximo, o Brasil corre um sério risco de mais uma terceira década perdida.



Fonte: FGV.
Elaboração própria.

Fig. 5 - Evolução do PIB real *per capita* anual, Brasil, 1947-2001

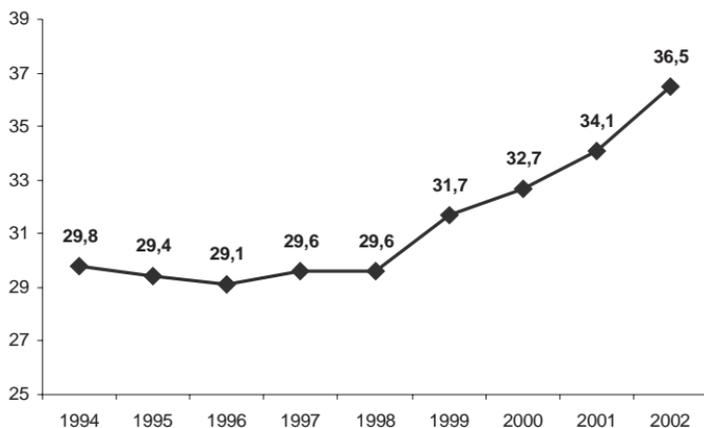
3. A situação das finanças públicas

Uma análise criteriosa dos comportamentos e distribuições da carga tributária e dos gastos orçamentários, entre outras variáveis de finanças públicas, pode fornecer outras importantes indicações sobre as tendências econômicas de uma nação. Elevações da carga tributária implicam, diretamente, redução da renda disponível do setor privado, razão por que diminuem o bem-estar dos contribuintes. Quando o aumento da carga

tributária leva ao aumento de gastos governamentais que ampliam a oferta de bens públicos, então se pode dizer que existe uma compensação para o contribuinte. Nesse caso, é difícil fazer maiores inferências sobre os efeitos líquidos nos padrões de vida. Entretanto, quando um aumento da carga tributária não é acompanhado de elevação da oferta de bens públicos, ou de melhoria de sua qualidade, pode-se dizer, com certeza, que a situação econômica do país piorou.

Como indicado na Figura 6, a carga tributária, que se manteve relativamente constante no primeiro mandato presidencial, apresentou crescimento vertiginoso no segundo, o que reflete bem a diferença na tônica das políticas econômicas de ambos. Em apenas quatro anos, de 1998 a 2002, essa carga elevou-se em mais de 20%. Isso mostra que, para reduzir a renda do contribuinte, a equipe econômica de FHC foi muito eficiente, especialmente o secretário da receita federal.

O esforço fiscal ocorrido no período 1998/2002 levou o Brasil às primeiras colocações no ranking mundial dos países com as maiores cargas tributárias do mundo. Com efeito, segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT, representados na Figura 7, em nível de tributação relativo ao PIB, o Brasil equipara-se a países como Suécia e Alemanha, nos quais a social-democracia levou a um padrão muito alto de intervenção econômica do estado, e o sistema tributário é, em larga medida, concebido como mecanismo de distribuição de renda.

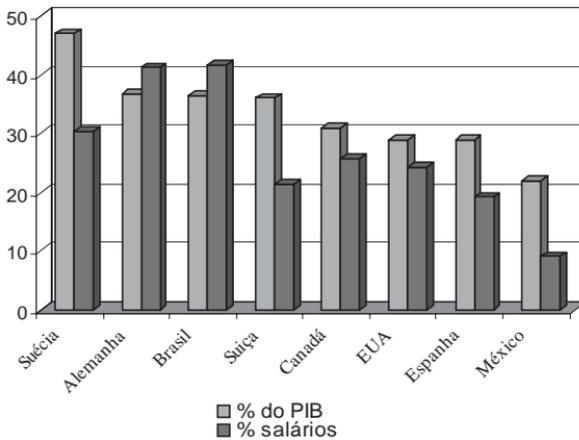


Fonte: IBPT.

Elaboração própria.

Fig. 6 - Evolução da carga tributária no governo FHC - % do PIB

A Figura 7 permite constatar ainda que o Brasil é recordista mundial de tributação sobre os salários, característica esta que, além da iniquidade, é também um dos principais determinantes do chamado Custo-Brasil. Essa elevada tributação sobre a folha de salários não é o único fator que explica o padrão altamente regressivo do sistema tributário brasileiro, segundo o qual quanto mais pobre o contribuinte, maior a incidência relativa de impostos. Para isso, contribuem também duas outras características peculiares do regime fiscal brasileiro, radiografadas nas Figuras 8 e 9, quais sejam: 1) parte ponderável da receita tributária provem de impostos indiretos sobre o consumo; e 2) o capital e os patrimônios familiares são bases de incidência muito pouco exploradas.



Fonte: IBPT.

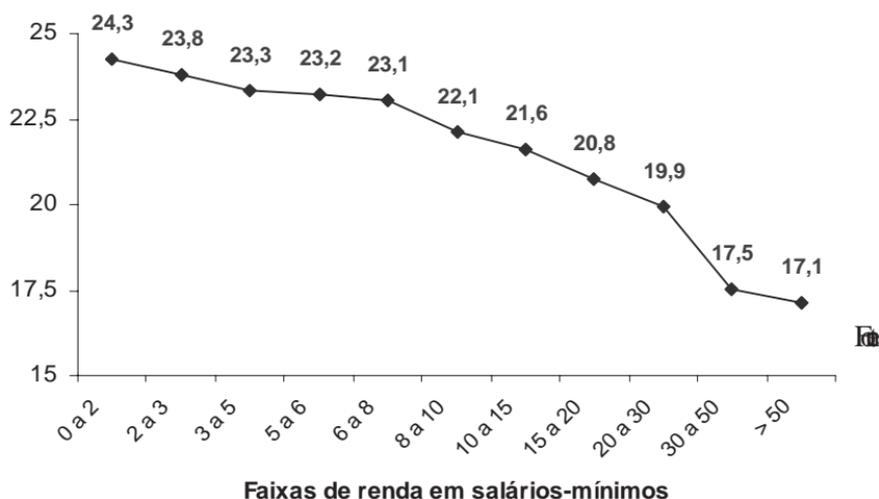
Elaboração própria.

Fig. 7 - Distribuição da carga tributária em países selecionados

No grupo dos países de maior PIB, o Brasil é o que apresenta os maiores índices de concentração de renda. Em larga medida, isso se deve a uma distribuição extremamente desigual não só do ônus da tributação, como também dos benefícios das despesas públicas. Neste país, a distribuição de renda nunca foi um objetivo encarado seriamente na definição das políticas públicas. Na década de 70, quando se registraram as maiores taxas de crescimento, prevaleceu a idéia de que objetivos de crescimento e de distribuição eram conflitantes. Isso, naturalmente, levou à priorização do crescimento, sob a justificativa de que era preciso primeiro fazer crescer “o bolo” (o PIB) antes de distribuí-lo³. Por causa disso, políticas distributivas foram adiadas *sine die*, embora não faltassem teorias do subdesenvolvimento que concebesssem a distribuição de renda

³ Isso é o que ficou conhecido como teoria do bolo, por meio da qual ministros conservadores, como Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, faziam crer que políticas prematuras de distribuição de renda prejudicariam o crescimento econômico no longo prazo, transformando poupanças dos capitalistas em consumo dos assalariados, no curto prazo.

como fator de aceleração do crescimento, e não o contrário. Nos anos 80, o progressivo agravamento da inflação acabou fazendo com que até mesmo o crescimento ficasse relegado a plano secundário em relação a objetivos de estabilização de preços e ajuste do balanço de pagamentos.

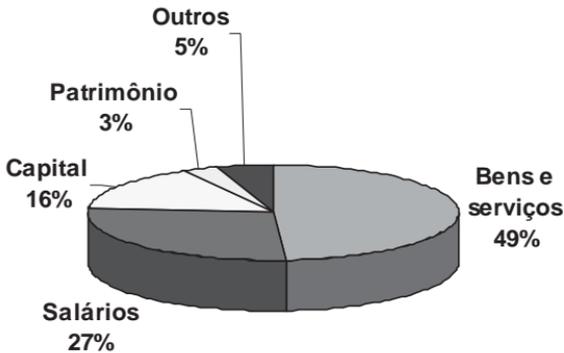


IBPT.

Elaboração própria.

Figura 8 - Incidência da tributação indireta no Brasil - % por faixas de renda

É amplamente reconhecido que políticas distributivas de maior impacto têm, necessariamente, de passar pela redefinição do sistema tributário e do padrão de dispêndios públicos. Como senador constituinte, FHC foi um dos que fez claras sinalizações nesse sentido, tendo sido, inclusive, mentor constitucional do imposto sobre grandes fortunas. Entretanto, seu governo não produziu nenhuma ação nesse sentido. As propaladas reformas tributária e previdenciária foram postergadas até o final de seu último mandato e, então, transferidas, como objetos de cobrança, para o novo governo.



Fonte: IBPT.

Elaboração própria.

Fig. 9 - Divisão da carga tributária brasileira por base de incidência

Na estrutura metodológica do sistema brasileiro de planejamento e orçamento, os programas sociais do governo FHC são interessantes apenas como exemplos da técnica do marketing político, a começar pelos fantasiosos títulos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, escolhidos pelos comunicadores do planalto para divulgar os Planos Plurianuais (PPA) de 1996/99 e 2000/03, respectivamente. Por várias razões, esses planos podem ser considerados belos exemplos da arte do ilusionismo aplicada à gestão governamental.

O PPA 2000-2003 impressiona pela quantidade de programas. São quase 400 programas que abrangem vários aspectos da realidade socioeconômica do país, os quais visam passar uma impressão de grande operatividade e difusão da ação governamental. Como mecanismo de manobra de deputados e senadores, e para objetivos de maximização de votos, a estrutura documental desse plano é perfeita, mas contradiz com a boa técnica de planejamento estratégico, a qual não recomenda a pulverização do orçamento público em número muito grande de programas, sob o pressuposto de que o alcance de grandes objetivos estratégicos requer um mínimo de concentração de recursos em áreas prioritárias. Na área de educação, por exemplo, o governo FHC fez grande alarde

em torno de alguns programas como o programa bolsa-escola. Entretanto, o aporte de recursos alocados nesse e em outros programas chamativos foi muito pequeno, em relação ao que seria necessário para caracterizar uma ação firme e decidida de governo⁴

A inclusão de previsões de recursos, oriundos de supostas parcerias entre o setor público e o privado, foi outra forma que se encontrou para superestimar os números de vários dos programas e também criar uma aparência de modernidade na gestão governamental. Como essas esperadas parcerias raramente acontecem na prática, a execução dos programas acaba ficando muito aquém das previsões iniciais, e muitos acabam nem saindo do papel. Enfim, são várias as razões pelas quais se pode argumentar que as modificações operadas no sistema brasileiro de planejamento e orçamento, durante a gestão de FHC, visavam mais criar uma imagem de governo do que aumentar, de fato, a eficácia das ações governamentais ou a eficiência da alocação dos recursos públicos⁵.

Da análise conjunta do comportamento da receita e da despesa pública, pode-se concluir que o excesso de gravame sobre o contribuinte brasileiro aumentou tanto pela elevação do ônus da tributação quanto pela redução do benefício das despesas públicas⁶. No que concerne ao ônus, a análise anterior do comportamento da carga tributária deixou bem claro que, nos anos FHC, essa carga não só aumentou como também ficou mais concentrada em impostos regressivos. No que concerne ao comportamento da despesa, constata-se notável crescimento da participa-

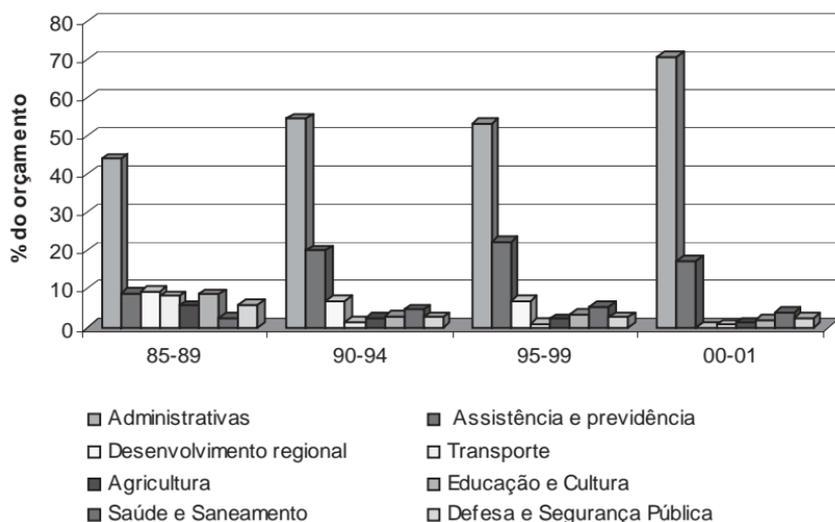
⁴ Exemplo contrário disso foi a política do imperador Meiji, no Japão, que, no século XIX, definiu a educação como a grande prioridade socioeconômica e investiu nela os seus maiores recursos. Como se sabe, isso foi suficiente para transformar o Japão, de um país semifeudal fechado, em uma das maiores e mais abertas economias do mundo, no século XX.

⁵ Para uma análise mais completa, pode-se consultar Baracho (2003).

⁶ Na teoria das finanças públicas, o excesso de gravame costuma ser conceituado como a diferença entre o ônus real da tributação e o benefício real das despesas públicas para os contribuintes. Por causa da inevitável burocracia envolvida no serviço público e dos próprios custos de arrecadação e administração tributária, o ônus para o contribuinte é maior que o benefício das receitas correspondentes. Não é possível obter medidas precisas sobre esses ônus e benefícios. Pode-se, entretanto, utilizar indicadores indiretos, como, por exemplo, a relação entre despesas com atividades-fim e atividades-meio, tal que, quanto maior a razão entre as primeiras e as últimas, maior o benefício da despesa pública total, portanto, menor o excedente de gravame, e vice-versa.

ção das despesas administrativas no orçamento geral da união, conforme indicado na Figura 10. Nesta rubrica, estão aqui agregadas as despesas realizadas nas funções de administração e planejamento, legislativa e judiciária. A magnitude extraordinária dessas despesas, em relação às das demais funções, deve-se ao fato de nelas estarem incluídos os refinanciamentos da dívida pública, além dos encargos correspondentes. Não obstante, como esses encargos têm variado de 20 a 40% do total da dívida, em razão do comportamento das taxas de juros e das correções cambiais, pode-se afirmar, com segurança, que, descontada a rolagem da dívida, as despesas com as funções administrativas têm sido as grandes absorvedoras de recursos orçamentários em todo o período de 1985 a 2001, mas de forma muito mais significativa na era FHC.

A Figura 10 permite também constatar que, a partir do início da década de 90, as despesas com encargos da dívida pública e com função assistência e previdência são as únicas que individualmente absorveram mais de 10% do orçamento geral da união. Todas as demais se situaram em níveis bem abaixo disso, especialmente as funções mais típicas do Estado, como defesa/segurança, saúde/saneamento, educação/cultura e transportes. Dentre estas, à exceção de saúde/saneamento, que se manteve nos anos 90 em patamares superiores aos da década anterior, todas as demais apresentaram participações significativamente menores. O caso que mais chama atenção é a função transportes, que praticamente desapareceu do gráfico no período mais recente.



Fonte Baracho (2003).

Fig. 10 - Evolução do gasto público por funções no Brasil – participação no orçamento total, 1985-2001

Há de se ressaltar que a comparabilidade dos dados orçamentários, antes e depois de 2000, ficou comprometida em razão das alterações na classificação funcional-programática introduzidas pela portaria n.º 42, de 14/04/99. Na Figura 10, a principal implicação dessas alterações foi a extinção da função desenvolvimento regional, motivo pelo qual ela aparece com valores iguais a zero, no biênio 2000-2001. As implicações dessas alterações no emparelhamento das séries são ainda maiores para as categorias de menor nível de agregação da despesa, já que se criou a nova classificação de subfunção, eliminando-se a classificação anterior de subprograma. Haja visto que alguns programas na sistemática anterior tornaram-se subfunções na nova sistemática, não é possível estender a análise do comportamento evolutivo das despesas realizadas nos principais programas além de 1999⁷.

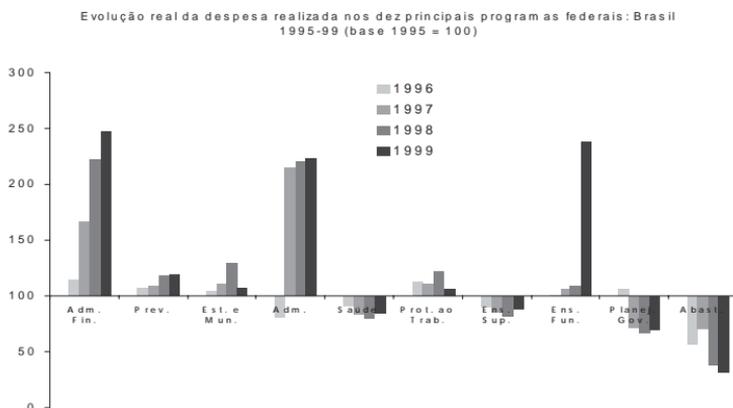
⁷ Esse é o motivo pelo qual os dados da Figura 12 cobrem apenas o período do primeiro mandato de FHC.

O elevado comprometimento de recursos orçamentários com a previdência social e o custeio de uma estrutura administrativa hipertrofiada, além da corrupção crônica, constituem tradicional explicação da baixa capacidade de o Estado brasileiro aplicar recursos fiscais em setores estratégicos da economia nacional, para apoiar o setor produtivo e providenciar infra-estruturas adequadas à redução do chamado Custo-Brasil, por exemplo. Nos anos 90, e particularmente nos governos de FHC, como decorrência do crescimento dos encargos das dívidas e dos ajustes fiscais pactuados com o FMI, essa capacidade praticamente exauriu-se por completo. Para se ter idéia, a participação das despesas realizadas em funções como Agricultura, Indústria e Comércio, Energia e Recursos Naturais e Habitação e Urbanismo, por exemplo, que estão entre as que mais podem refletir iniciativas estatais desenvolvimentistas, apresentou comportamento semelhante ao das despesas realizadas na função transporte, que, como se viu, foi a mais sacrificada pelos cortes orçamentários. Em conjunto, a despesa agregada nessas funções passou de cerca de 12% do orçamento, no quinquênio 1985/90, para cerca de 2%, no biênio 2000/2001. O Brasil seguiu, assim, uma trajetória exatamente oposta à de outros grandes países ditos emergentes, como China e Índia, que aplicaram planos nacionais independentes e multilaterais, sendo essa a grande explicação de sua boa performance no mundo globalizado, em contraste com os que optaram pela obediência subordinada ao Consenso de Washington⁸.

A Figura 11 apresenta a evolução das despesas, a preços constantes de 2000, nos dez principais programas federais realizadas no período 1995/99, a saber: Administração Financeira, Previdência, Estados e Municípios, Saúde, Proteção ao Trabalhador, Ensino Superior, Ensino Fundamental, Planejamento Governamental e Abastecimento. Esses programas

⁸ O governo chinês investiu, decisivamente, em infra-estrutura, ciência e tecnologia e, contrariando o dogma monetarista, expandiu a moeda e o crédito para reduzir os juros e favorecer os negócios em geral. Dos cerca de 200 bilhões de dólares canalizados para investimentos na infra-estrutura, nos últimos dez anos, cerca de um terço foi financiado com recursos diretos do orçamento do Ministério da Fazenda. Apesar dos juros baixos praticados internamente, que têm variado de 1,5 a 1,6% ao ano, e dos controles sobre o movimento de capitais, a China foi um dos países que mais atraíram capital estrangeiro nos últimos tempos, e, apesar da monetização da economia, a inflação chinesa diminuiu.

estão dispostos no eixo horizontal por ordem de grandeza da soma total das despesas realizadas no período. Verifica-se que as despesas dos quatro primeiros aumentaram, em relação ao ano-base, em todos os anos subsequentes, com a única exceção do programa Administração, cuja despesa foi menor somente no ano de 1996. Verifica-se também que, nesses quatro programas, as despesas crescem ano a ano, com apenas duas exceções, a primeira já apontada e a segunda referente ao programa de Estados e Municípios, cuja despesa realizada no ano de 1999 caiu em relação à dos dois anos anteriores.



Fonte: Baracho (2003).

Fig. 11 - Evolução real da despesa executada nos dez principais programas federais, Brasil, 1995-99 (base 1995 = 100)

Em 1995, os quatro maiores programas concentraram 78,9% da despesa pública federal total. Essa concentração foi crescendo até atingir 90%, em 1999. O programa Administração, que era o quarto colocado no ranking da despesa realizada em 1995, passou a ocupar a terceira posição, no lugar do programa de Estados e Municípios. Considerando-se que esses programas envolvem, basicamente, despesas com a máquina

estatal, serviço da dívida pública, previdência e transferências constitucionais, pode-se ter boa idéia de quão reduzida é a capacidade do governo brasileiro de alocar recursos fiscais em programas nacionais estratégicos e mesmo na manutenção das atividades-fim mais típicas de Estado, como as de segurança pública, defesa nacional e infra-estrutura social. Dificilmente, encontrar-se-á outro período na história brasileira em que a perda de autonomia do Estado tenha sido maior.

Na Figura 11, isso está refletido no comportamento de programas sociais (Saúde, Proteção ao Trabalhador, Educação Superior, Educação Fundamental) e nos programas de maior interface com o setor produtivo (Planejamento governamental e Abastecimento) ali representados. Embora alguns tenham apresentado evolução positiva, ao fazer um balanço geral, o resultado líquido é claramente negativo. Somente em dois deles os valores são ligeiramente superiores aos do ano-base, à exceção da despesa realizada no programa Ensino Fundamental, que, depois de quatro anos praticamente estagnada, em 1999 aumentou mais de duas vezes em relação ao valor apurado no ano de 1995. Entretanto, comparativamente ao vulto dos dispêndios realizados nos quatro maiores programas, o montante absoluto desse aumento é pouco significativo⁹

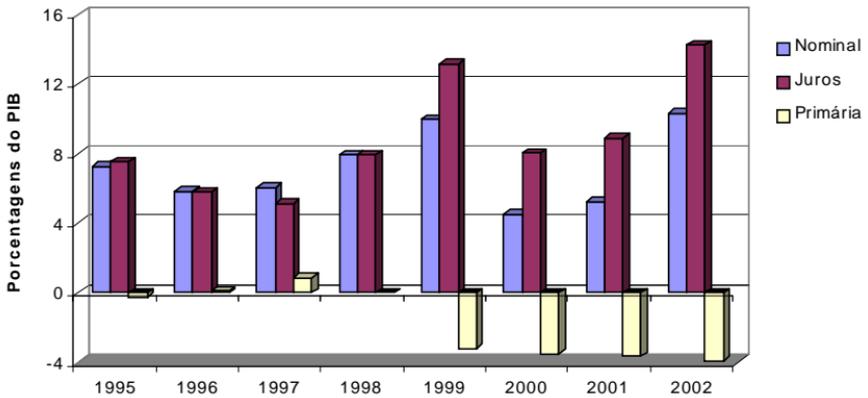
Essa progressiva perda de autonomia leva o setor público a ter de aplicar, cada vez mais, a chamada política do “cobertor curto”, por meio da qual nenhuma alocação adicional de recursos num programa relevante pode ocorrer sem perdas correspondentes em outro(s) programa(s) de natureza semelhante, motivo pelo qual, quando o MEC elege a educação fundamental como sua prioridade, na realidade está retirando recursos da educação superior, e assim por diante.

⁹ Para ter uma idéia, a participação nesse programa na execução total da despesa, que estava em torno de 1,1% na média do período 1995-99, passou para cerca de 1,4% no ano de 1999. Fora dos quatro grandes, esse foi o único programa que apresentou crescimento da participação relativa, passando da décima para a sexta colocação no ranking dos dez primeiros. Os que mais perderam participação foram os programas Abastecimento, Saúde e Educação Superior, que caíram do quarto, sexto e sétimo para o quinto, sétimo e décimo posto, respectivamente.

Os números recordes de mortos e feridos, associados ao aumento dos acidentes rodoviários, e a escalada do crime e da violência estão entre os reflexos mais funestos do crescimento das despesas com funções-meio em detrimento das funções-fim do estado. Não há dúvida que eles se devem, em larga medida, não só à erradicação das verbas de investimento em infra-estrutura de transportes e aparelhos de segurança, mas também aos drásticos cortes de despesas com manutenção e custeio das atividades correspondentes. Esse é o preço que a sociedade brasileira tem pagado pelos megasuperávits primários gerados a partir de 1999, por conta da política de administração da crise.

Apesar de toda insalubridade social provocada por esse encilhamento orçamentário, a dívida pública continuou em alta, devido à pressão das taxas de juros sobre as necessidades de financiamento do setor público, conforme indicado na Figura 12. No primeiro período do governo FHC, o déficit público nominal foi praticamente igual ao serviço da dívida, que se manteve na faixa de 5 a 8% do PIB, em todo o período. De 1999 a 2001, os gastos com os juros nominais passaram a variar na faixa dos 8 a 13% do PIB e ultrapassaram a barreira dos 14%, em 2002. Esse violento crescimento reflete não só a elevação da taxas de juros sobre a dívida pública, mas também a elevação da taxa real de câmbio, já que, nesse segundo período, a composição dessa dívida passou a apresentar uma participação crescente de títulos com opção de correção cambial. Qualquer que seja o motivo, o fato é que, em todo o período retratado na Figura 12, o comportamento do déficit público brasileiro, no conceito nominal, reflete a dinâmica de crescimento auto-sustentado da dívida pública, o qual só não atingiu proporções ainda mais dramáticas, de 1999 a 2002, devido aos superávits primários, que, como também está indicado na Figura 12, cresceram sistematicamente no período, passando de pouco mais de 3%, em 1999, para quase 4%, em 2002.

Os êxitos alcançados na geração de grandes superávits fiscais primários, de 1999 a 2002, permitiram certa desaceleração na taxa de crescimento do coeficiente da dívida pública, conforme indicado na Figura 13, apesar de sua dinâmica não convergente para qualquer ponto de equilíbrio estável.

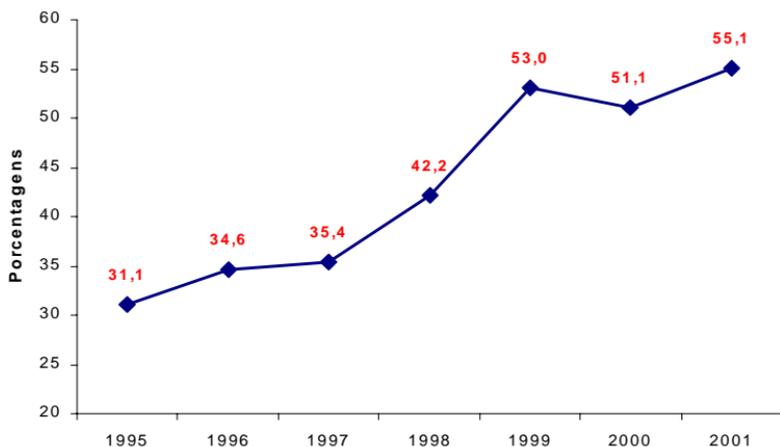


Fonte: Banco Central.
Elaboração própria.

Fig. 12. Necessidades de financiamento do setor público, Brasil 1995-2002

Além do enorme dreno de recursos fiscais necessários à cobertura de seus encargos, por conta dos quais o governo brasileiro praticamente abdicou de seus deveres mais fundamentais, deve-se também levar em conta, conforme bem lembrou Batista Jr. (2002), que, em face da estrutura dos prazos de vencimentos e das características de remuneração, uma dívida dessa magnitude reduz sobremaneira os graus de liberdade dos condutores da política econômica. O fato de cerca de 80% dessa dívida estar atrelada à taxa de juros Selic, ou ao dólar, limita muito a margem de manobra do Banco Central no uso de instrumentos de defesa da moeda contra ataques especulativos, ou no manejo da política cambial, visando à melhoria da balança comercial, já que, por exemplo, qualquer elevação na taxa de juro no curto prazo, ou do dólar, acaba tendo impactos financeiros muito desfavoráveis no setor público.

Era de esperar que a necessidade de aumentar a receita para cobrir encargos crescentes da dívida pública, que são despesas que beneficiam os mais abastados, por meio de um sistema tributário fortemente regressivo, implicasse um aumento da concentração da renda. Entretanto, o comportamento do coeficiente de Gini para a economia brasileira, na última década, não indica nenhuma tendência num ou noutro sentido. A concentração de renda no Brasil era e continua sendo muito alta, mas sem significativas alterações de grau. Conforme indicam alguns estudos, isso provavelmente se deve ao fato de os mais pobres terem obtido alguns ganhos de renda com a redução do imposto inflacionário após o Plano Real e também com benefícios pecuniários decorrentes de programas populistas tipo Bolsa Escola, Auxílio Gás, etc., que acabaram exercendo efeitos compensadores. Assim, ao que tudo indica, as maiores perdas recaíram sobre a classe média assalariada, que foi a mais negativamente afetada pela redução das oportunidades de emprego formal e pelos aumentos da carga tributária. A “barriga” da Curva de Lorenz não diminuiu, apenas mudou de forma (Alves da Silva, 2002).



Fonte: Banco Central.

Elaboração própria.

Fig. 13 - Evolução da dívida líquida do setor público relativa ao PIB, Brasil, 1995 a 2001

4. A vulnerabilidade externa

Não há dúvida que a recaída da economia brasileira para um quadro de grave vulnerabilidade externa tenha sido provocada pela política unilateral adotada no primeiro mandato de FHC. Por sua vez, o agravamento dessa vulnerabilidade acabou precipitando, logo no início do segundo mandato, os fatos que determinaram a adoção da política dependente de administração da crise, com todas as implicações discutidas na performance macroeconômica do país e nas finanças públicas.

Essa política, na verdade, reflete a situação de um governo prisioneiro de um quadro macroeconômico que atingiu o limiar da insustentabilidade. Para as autoridades econômicas, o dilema atual é mais ou menos o seguinte: se não se mantiverem os juros altos, o país “quebra”, mas, em face da estagnação do PIB, a manutenção dos juros altos tende a levar ao crescimento explosivo da dívida pública. Para impedir a escalada não convergente da dívida, é preciso gerar “mega-superávits” primários, o que, por sua vez, exige cortes drásticos da despesa pública. O maior item da despesa é exatamente a conta juros, mas esta não pode ser cortada, porque senão o país “quebra”. A equipe econômica do governo Lula herdou esse círculo vicioso. Não tendo como sair dele, no curto prazo, ela tem se limitado a dar continuidade à política de administração da crise nos moldes do que já vinha fazendo a equipe anterior¹⁰.

Países tradicionalmente importadores de capital e tecnologia, como o Brasil, não podem registrar déficits comerciais por muito tempo, sem cair numa crise cambial. Nos quatro anos que correspondem ao primeiro mandato de FHC, o país acumulou um saldo negativo de cerca de 24 bilhões de dólares na balança comercial (Figura 14). Somado aos tradicionais déficits da conta de serviços, isso foi suficiente para determinar um quadro de endividamento externo ainda mais grave que o registrado no governo Sarney, na década de 80. De fato, em 1999, o passivo exter-

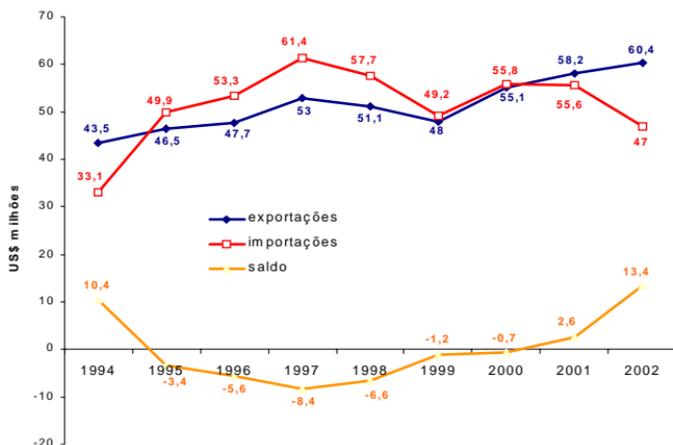
¹⁰ Imagine um banhista à beira mar que, por não saber nadar, seja arrastado pelo refluxo de uma onda até um ponto mar adentro em que seu pé mal consegue tocar o fundo e o nível de água. Qual a melhor forma de sair dessa situação? Qualquer afobação poderá decretar o seu afogamento. O melhor que tem a fazer é evitar precipitações, procurar manter-se calmo e tocar o chão com a ponta dos pés para se locomover em direção à terra firme ainda que vagarosamente.

no líquido da nação (PEL) chegou a atingir a marca próxima de 70% do PIB, o que representava um valor mais de seis vezes maior que o das exportações anuais (Figura 15).

Para se ter idéia da gravidade dessa situação, alguns manuais de macroeconomia consideram que um país devedor se encontra numa situação externa confortável quando a razão entre o seu PEL e as exportações é menor que 2; duvidosa, quando esta razão está entre 2 e 4; e crítica, acima disso¹¹. Por essa regra, o quadro do endividamento externo brasileiro, no término do primeiro mandato do governo FHC, podia ser considerado supercrítico. Em relação ao PIB, o PEL atingiu um valor próximo de 70% em 2001. Não era de se estranhar, portanto, que sobreviesse a crise.

A Figura 15 mostra bem que, de 1999 a 2001, o Brasil atingiu o ápice de um novo ciclo de endividamento externo, comparável ao verificado entre 1984 e 1986. Mas, avaliado pela relação entre o PEL e o nível das exportações, o endividamento recente pode ser considerado ainda pior do que aquele.

¹¹ Veja, por exemplo, Simonsen e Cyne (1995), pg. 95-96.

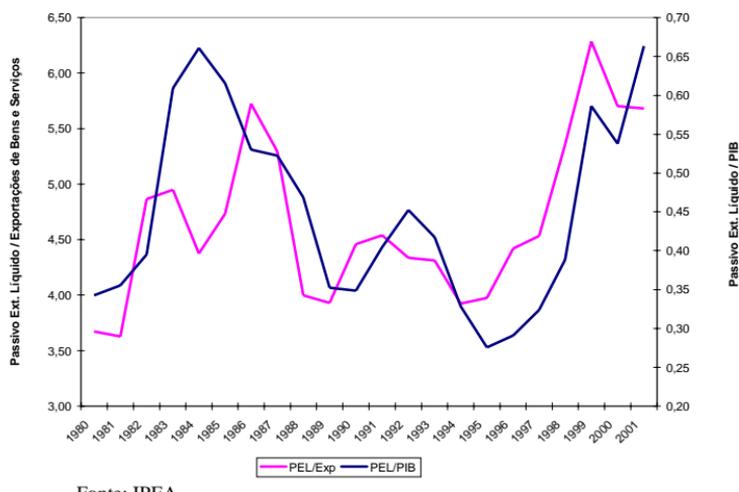


Fonte: Banco Central.

Elaboração própria.

Fig. 14 - Comportamento da balança comercial brasileira, 1994-2002

Outro indicador de vulnerabilidade externa, intimamente associado ao anterior, é a relação entre o serviço do passivo externo (soma dos pagamentos registrados de juros, amortizações de médio e longo prazo e remessas de lucros para o exterior) e o valor das exportações anuais. Como se pode concluir da Figura 16, apesar da grande flutuação, a média dessa relação, na década de 90, foi significativamente maior do que a do período anterior ali retratado. Somente em dois períodos da série ela ultrapassou, significativamente, a marca dos 100%; a primeira foi em 1994, na passagem do governo Itamar para o governo FHC, e a segunda no primeiro ano do segundo mandato de FHC, em que ela atinge o máximo de um crescimento sistemático que vinha desde 1995.



Fonte: IPEA.

Figura 15 - Indicadores de endividamento externo – Brasil, 1980 a 2001

Também por falta de planejamento e administração do perfil da dívida externa, as amortizações de empréstimos e financiamentos têm sobrecarregado, excessivamente, as necessidades brutas de capital externo (necessidade de capital externo para rolagem da dívida antiga e financiamento dos novos déficits de transações correntes), que, em 2000 e 2001, chegaram a superar o valor das exportações anuais.

Batista Jr. (2002) assinalou outros fatores de vulnerabilidade externa, a saber: 1) A representatividade da dívida com prazo inferior a um ano e do estoque de investimentos estrangeiros de portfólio (em ações, renda fixa, derivativos e outros), cuja soma atingiu a cifra dos US\$ 43,1 bilhões em 1981; e 2) O exagerado grau de abertura da conta de capitais autônomos do balanço de pagamentos, levado a efeito a partir do governo Collor, que tornou o país extremamente exposto aos movimentos especulativos e sem condições adequadas de impedir fugas de capitais

domésticos, em momentos de turbulência e pânico.

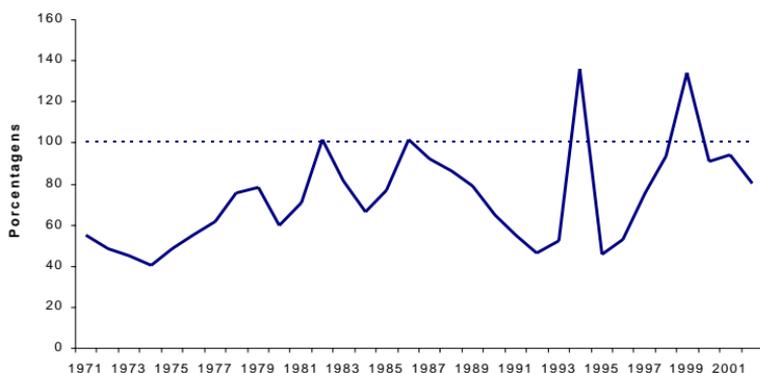
A partir de 1999, com a intensificação do processo de desvalorização do real, instaurado pela crise cambial, o serviço do PEL, relativo às exportações, começou a diminuir por dois motivos: primeiro, por causa da redução das remessas de lucros e pagamentos de juros e amortizações que haviam atingido o auge no ano anterior; segundo, por causa da recuperação das exportações, que voltaram a crescer depois de um período de queda que vinha desde 1995.

Em 2002, o Brasil alcançou um superávit externo primário (resultado positivo nas transações correntes, excluindo-se os juros da dívida externa) estimado em US\$ 4,2 bilhões, fato notável, se confrontado com o resultado deficitário de US\$ 8,3 bilhões registrado em 2001. Sem dúvida, essa resposta positiva da balança comercial à mudança do regime cambial, que confirmou mais uma vez o atendimento da condição Marshall-Lerner no Brasil, contribuiu para melhorar os humores do capital estrangeiro; assim, FHC pôde encerrar seu segundo mandato sem ter de enfrentar mais um colapso cambial.

Mantidas as tendências das exportações e das importações, observadas no primeiro trimestre de 2003, o superávit da balança comercial poderá atingir cerca de US\$ 16 bilhões no final desse ano. Entretanto, por si só, isso não significa que o novo governo tenha recebido, finalmente, alguma herança positiva de FHC. Infelizmente, existem vários motivos para o pessimismo, a começar pelo fato de que a recente reversão do quadro deficitário da balança comercial foi alcançada muito mais pela queda das importações, em grande parte devido ao quadro econômico recessivo e à retração do financiamento comercial externo, do que pelo crescimento das exportações¹².

¹² Nas últimas duas décadas, o crescimento médio das exportações manteve-se entre 5% e 6% ao ano, o que é muito pouco em face da magnitude do passivo externo brasileiro e bastante inferior às marcas registradas na década de 70.

Para a confiança dos investidores estrangeiros, conta mais a capacidade do país de obter superávits comerciais mediante crescimento das exportações do que pela redução das importações, uma vez que é o comportamento das primeiras que melhor indica a capacidade que os países devedores têm de produzir os meios de quitar seus compromissos financeiros internacionais. Portanto, não há muito que comemorar nos últimos resultados da balança comercial, já que não há sinais de que os resultados positivos possam ser repetidos, sem continuidade da recessão interna e sem repressão de importações.



Fonte: IPEA.

Elaboração própria.

Fig. 16 - Serviço do passivo externo como proporção das exportações, Brasil, 1971 a 2002

Em face da restrição externa, só se poderia lograr algum crescimento econômico razoável nos próximos anos se esse crescimento fosse alavancado pelo setor exportador. Entretanto, essa parece uma possibilidade muito remota, porquanto alguns estudos têm indicado que o fôlego desse setor já está chegando no seu limite, de modo que as futuras autoridades econômicas brasileiras ainda terão, ao que parece, muito a la-

mentar a falta de investimentos estratégicos em governos anteriores¹³.

Em prazo mais longo, as perspectivas são ainda menos animadoras, segundo indicam dois estudos desenvolvidos pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI. O primeiro deles (IEDI, 1999) constatou que a participação das exportações brasileiras tem aumentado em mercados cujas fatias estão diminuindo no volume total do comércio e diminuído em mercados onde está ocorrendo o contrário. O segundo (IEDI, 2003) concluiu que grande parte do déficit em transações correntes do país tem causas estruturais originárias das políticas neoliberais de desestatização e favorecimento às empresas de capital estrangeiro. Estas políticas implicaram uma concentração de investimentos diretos estrangeiros (IDE) em setores produtivos, cujos coeficientes de exportação são maiores que os respectivos coeficientes de importação. Assim, além de contribuir para aumentar as remessas de lucros, dividendos e royalties, o capital estrangeiro de risco que entrou no país, na era FHC, também contribuiu para aumentar as importações líquidas do conjunto das empresas residentes de controle majoritariamente externo¹⁴.

5. Conclusão

Depois de oito anos de vigência de uma política econômica unilateral, posto que foi voltada quase que exclusivamente para a estabilidade da nova moeda, o presidente Fernando Henrique Cardoso legou a seu sucessor um quadro macroeconômico de extrema dificuldade. No que

¹³ O caso mais gritante é o da infra-estrutura hidrelétrica. Por falta de investimentos adequados e devido a uma experiência mal sucedida de reorganização sistêmica do setor, o Brasil se viu envolvido numa crise energética sem precedentes. Segundo especialistas da área, não há energia disponível para o país crescer a uma taxa superior a 3% nos próximos anos. Para que possa crescer mais que isso, em futuro não muito distante, seria necessário realizar, com a máxima urgência, um mínimo de investimentos em ampliação de capacidade geradora e linhas de transmissão, o que também está difícil de acontecer em face do quadro de fragilidade financeira do Estado e das próprias empresas do setor, que também foram negativamente afetadas pela desastrosa política energética do governo FHC.

¹⁴ Para se ter uma idéia, o estudo mostra que, dos 125 US\$ bilhões de IDE que entraram no país entre 1996 e 2000, 87% foram para setores altamente deficitários ou com baixa expressão no comércio exterior, enquanto apenas 13% destinaram-se a setores de maior expressão ou superavitários.

concerne às três grandes variáveis macroeconômicas - inflação, crescimento e desemprego, o período de transição entre um e outro governo coincidiu com uma piora de comportamento de todas elas. Observava-se uma tendência de aceleração da inflação, qualquer que fosse o índice de preços utilizado para medi-la, combinada com redução da taxa de crescimento do PIB e agravamento do desemprego.

No que tange à situação das finanças públicas, que reflete a política de administração da crise originada pelos excessos liberais do primeiro mandato, o segundo mandato de FHC registra acentuada elevação da carga tributária, acompanhada de forte redução das despesas orçamentárias relacionadas com as atividades-fim mais típicas do Estado, uma combinação que, necessariamente, implica perda de bem-estar do cidadão contribuinte, perda essa que se expressa nos desconfortos e nos riscos associados às péssimas condições das vias de transporte, na elevação do Custo-Brasil, na degradação dos aparelhos de segurança, saúde e educação, no arrocho salarial do servidor público, e, como resultado disso tudo, no quadro de tensão e agravamento dos conflitos sociais.

Combinada com o ambiente de grande incerteza associado ao quadro recessivo da economia mundial, neste início de século, a política de administração da crise contribuiu para reduzir ainda mais a taxa de formação líquida de capital fixo no país e, assim, para a formação de gargalos infra-estruturais altamente comprometedores das futuras possibilidades de crescimento econômico.

Conforme previsto pelo autor em dois outros artigos que prognosticavam o Plano Real (Alves da Silva, 1996, 1997), esse foi o preço que se teve de pagar por uma política de estabilização inconseqüente, ou mesmo aventureira, posto que não respeitava os mais elementares princípios de segurança e auto-suficiência em matéria de gestão macroeconômica.

De fato, na primeira fase do Real, os responsáveis pela condução da política econômica se comportaram como o motorista que se aventura numa ultrapassagem sem visibilidade suficiente, confiando em variáveis que estão fora de seu controle. No caso da política brasileira, a aventura

não deu certo porque as variáveis fora de controle não se comportaram como seria necessário para o sucesso do plano. Assim, no segundo mandato, o governo FHC teve de administrar a crise gestada no primeiro, dando início a uma das mais notáveis fases de arrocho fiscal e elevação de juros da história brasileira.

A resultante geração de superávits fiscais primários altos e crescentes, de um lado, e a reversão do déficit comercial, induzido pela própria crise do Real, de outro, de certa forma contiveram as trajetórias alarmantes do passivo externo e da taxa de endividamento público; entretanto, a continuidade da política de administração da crise, no atual governo, mostra bem que FHC também legou ao país uma situação de heteronomia econômica sem precedentes, a tal ponto que, depois de mais de duas décadas de estagnação, ainda não é possível saber quando é que a economia brasileira poderá voltar a crescer. Quem viver, verá.

Referências bibliográficas

ALVES DA SILVA, J. M. A Economia Política do Plano Real. **Revista de Economia Rural**. DER – UFV, Viçosa, 7 (2), abr./jun.1996.

ALVES DA SILVA, J. M. A Economia Política do Plano Real e as Finanças Públicas. **Revista de Economia Rural**. DER – UFV, Viçosa, 8 (2), abr./jun.1997.

ALVES DA SILVA, J. M. **Pobreza e concentração de renda no Brasil**. Confiança, CORECON – MG, 1 (1), Belo Horizonte, agosto de 2002.

AMARAL, G. L. e OLENIKE, J. E. **Radiografia da tributação no Brasil**, IBPT, Curitiba 2003.

BARACHO, M. A. P. **Gastos públicos em agricultura no Brasil e em Minas Gerais**. Tese de doutorado, UFV, Viçosa, 2003.

BATISTA JR., P. N. Mitos da Globalização. **Revista de Estudos Avançados**, IEA – USP, São Paulo, 1998.

BATISTA JR., P.N. A Economia Como Ela É. **Boitempo**, São Paulo, 2000.

BATISTA JR., P.N. Vulnerabilidade Externa na Economia Brasileira. **Estudos Avançados** 16 (45), IEA-USP, São Paulo, 2002.

IEDI. **A Pauta de Exportação Brasileira e os Objetivos da Política de Exportação**, São Paulo, dezembro de 1999.

IEDI. **Investimento Estrangeiro na Economia Brasileira e o Investimento de Empresas Brasileiras no Exterior**, São Paulo, fevereiro de 2003.

SIMONSEN, M. H. **Macroeconomia**, vol. 2, APEC, Rio de Janeiro, 1975.

SIMONSEN, M. H. e CYSNE, R. P. **Macroeconomia**, Atlas/FGV, Rio de Janeiro, 1995.