

CAPÍTULO 5

O SETOR PÚBLICO

Neste capítulo inserimos a ação do Estado no sistema econômico, reduzindo a abstração em que vínhamos operando no início deste texto. Não nos deteremos aqui nos aspectos jurídicos ou políticos da formação dessa entidade chamada *Estado*; veremos somente as orientações, decisões e ações do Estado sobre a atividade econômica.

Se nos reportarmos aos primórdios, as decisões de ordem, justiça, guerra, organização etc. eram tomadas fundamentalmente por um chefe (apoiado ou não em um "Conselho"), representando este um conjunto de atributos:

- a) delegados pelos membros da comunidade, ou
- b) obtidos pelo uso da força, ou
- c) transferidos por hereditariedade,

sendo esse ente — o chefe — uma forma embrionária da entidade Estado.

Com a evolução histórica dos povos e a expansão mercantil, aumentou a complexidade do processo econômico; as relações de

governo das cidades passam a exigir ações cada vez mais completas e diversas do Estado: são instituídos tribunais, serviços de polícia e exércitos, aumenta a necessidade de arrecadar impostos, são criados controles e normas as mais diversas.

No decorrer do século XV ocorre a expansão do comércio entre as nações, o que gera sérias rivalidades entre cidades de várias nações e enseja represálias entre elas. Assim a necessidade sentida pelos capitalistas comerciantes de uma *ordem superior* organizada e lastreada na lei e na força para defender seus interesses induziu o surgimento dos chamados Estados nacionais, as nações politicamente organizadas.

Dessa época para cá, o conceito e atuação do Estado ampliaram-se sobremaneira, perfazendo uma série de atividades importantes, tais como: organização, orientação, persuasão, regulamentação, fiscalização, coerção, representação, proteção e coordenação ou execução de atividades políticas, sociais e econômicas. Dependendo de sua importância relativa no contexto mundial, alguns de seus atos extravassam as fronteiras nacionais e geram importantes efeitos em outros países.

Como dissemos anteriormente, aqui analisaremos algumas das principais atuações governamentais na esfera econômica de um sistema capitalista: suas principais atuações diretas e indiretas na economia.

5.1 Atuação do setor público na economia de mercado

As bases doutrinárias surgidas com o liberalismo econômico na Revolução Industrial, consubstanciadas em grande parte por Adam Smith, em 1776, em seu *Riqueza das Nações*, postulavam, entre outros, os seguintes princípios:

- a) o comércio não deve sofrer qualquer tipo de restrição (*livre-cambismo*);
- b) o elemento motor do progresso é o lucro, ficando portanto as atividades de produção e comércio restritas às empre-

sas privadas, devendo o Estado se abster de qualquer coação nesse campo (*livre-empresa e livre-concorrência*);

- c) o Estado é mau administrador, sendo, portanto, improdutivo, e suas atividades econômicas constituem um desperdício, por isso sua ação deve ser limitada ao atendimento de serviços de *justiça*, manutenção da *ordem social*, *defesa nacional* e *alguns serviços sociais*. Assim, o Estado deveria ter seu orçamento de receitas e gastos contido e equilibrado, não incorrendo em *déficit* ou *superávit*.

Essas são as *funções clássicas* do Estado liberal, aceitas, com maior ou menor rigidez, até o fim da década de 1920. Contudo, o cumprimento dessas funções restritas constituiu muito mais o discurso e as recomendações que as potências mundiais de então faziam aos países subdesenvolvidos e às suas colônias. No âmbito de cada uma, como nos mostra a história, a ação do Estado nacional foi muito mais ampla, intervindo na economia e promovendo o desenvolvimento do capitalismo nesses países.¹

Com a grande "Crise de 1929", tornou-se inevitável a contestação desses postulados, pela ação direta do Estado na economia, com o objetivo de minimizar os efeitos depressivos da renda e do emprego gerados por essa crise. Uma profunda revolução no pensamento econômico então se processou, com o surgimento da grande obra de Keynes,² que, contestando os postulados clássicos, reformulava a noção de intervenção governamental, argumentando que:

- a) o orçamento público poderá ser deficitário ou superavitário, de acordo com o comportamento da atividade econômica;

1 É vasta a literatura sobre esse tema. Consultar: HOBBSBAWN, E. *Da Revolução Industrial inglesa ao imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978; OLIVEIRA, C. Alonso B. de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo/Campinas: Unesp/Unicamp, 2002; POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

2 KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril, 1983.

- b) o Estado poderá intervir no sistema para manter o pleno emprego e o nível da renda, principalmente por meio do investimento público;
- c) o pleno emprego é um fator acidental no capitalismo liberal, não sendo este capaz de mantê-lo pelo simples sistema de preços (pelo mercado);
- d) mantendo-se o pleno emprego (e a massa salarial), manter-se-á a demanda efetiva do sistema.

Na atualidade, a ação estatal se faz presente de forma marcante, mesmo nos países considerados “patronos” da chamada livre iniciativa e do neoliberalismo, os quais, a partir da “Crise de 1929” e da Segunda Guerra, ampliam a intervenção estatal e aumentam seus gastos com as políticas de *Welfare State*. Os dados do Quadro 5.1 demonstram claramente o notável aumento do gasto público, a partir da crise mundial dos anos 1920:

Quadro 5.1 Despesas públicas totais (% do PIB)

	Estados Unidos		Reino Unido
1880	2,5	1890	8,9
1914	2,2	1913	12,4
1924	3,5	1924	23,7
1934	10,4	1938	30,0
1967	28,3	1967	32,9
1980	30,0	1980	35,0
1991	30,0	1991	38,0

Fonte: Extraído de CASTRO, A.; LESSA, C. *Introdução à economia*, op.cit., p.82. Os dados para 1967, 1980 e 1991 são da OECD.

Muito embora haja alta correlação entre produto per capita e gasto público como percentagem do PIB (quanto maior a renda, maior a relação gastos/PIB), alguns países subdesenvolvidos, com

baixos níveis de renda, expandiram extraordinariamente a ação direta do Estado, fazendo que sua relação gasto público/PIB aumentasse, notadamente pela implantação de empresas estatais. Assim, o setor público total na América Latina,³ em meados da década de 1960, apresentava relações da ordem de 41% na Argentina, 34% no Brasil, 42% na Bolívia, 39% no Chile, 38% no Uruguai, 34% no Equador etc.

Contudo, tanto as elevadas taxas inflacionárias das décadas posteriores como as recentes mudanças neoliberais (privatizações, cortes no gasto social e no investimento público etc.) fizeram que aquele coeficiente perdesse seu transparente significado, razão pela qual o substituímos pela relação *receitas fiscais correntes (excluindo as empresas públicas)/PIB*, conforme nos mostra o quadro a seguir.

Quadro 5.2 Receitas fiscais correntes do governo (% sobre o PIB)

	1965	1970	1980	1990	2000	2003
Argentina	24,0(a)	19,1	23,6	19,5	25,9	27,6
Brasil	21,8	26,0	24,7	27,8	31,6	34,4(d)
Chile	18,0(a)	...	30,3(b)	27,1(c)	23,7	23,4
México	6,1	8,1	14,5	20,5(c)	18,5	19
Bélgica	31,2	35,7	44,4	44,9	45,7	45,4
Holanda	33,2	37,6	45,8	45,2	41,2	38,8
Suécia	35,2	40,0	49,1	56,9	53,9	50,6
OCDE Europa	27,6	31,0	36,5	40,2	39,7	38,9
Estados Unidos	25,9	29,2	29,5	29,9	29,9	25,6
Japão	18,3	19,7	25,4	31,3	26,5	25,3

Fontes: OECD – *Revenue Statistics*; CEPAL; FIBGE – *Contas Nacionais*.

(a) 1959; (b) 1985; (c) 1991; (d): em 2005 a carga era de 37,7%.

³ Dados coligidos em: MARTNER, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*. México: Siglo XXI, 1967, p.9-10.

Como se vê, os países desenvolvidos apresentam, em geral (salvo, em especial, os Estados Unidos e o Japão), *carga tributária* crescente e substancialmente mais elevada do que as dos países subdesenvolvidos, o que decorre não só de maiores gastos militares, mas principalmente dos altos gastos com o bem-estar social – *Welfare State* – (saúde, educação, seguro-desemprego, previdência etc.), ciência e tecnologia e infra-estrutura urbana. Até o advento do neoliberalismo, isso foi sancionado pelas lutas dos sindicatos de trabalhadores e pelo apoio de partidos progressistas. Contudo, após o advento do neoliberalismo, os sindicatos perderam força política, e não raro, em muitos países, os próprios partidos progressistas assumiram o poder e concordaram com redução de gastos e direitos sociais.

Nos países subdesenvolvidos, os sindicatos e os partidos progressistas tinham e têm menor poder político e suas elites são muito mais conservadoras, daí que suas cargas fiscais sejam menores. Mas, paradoxalmente, neles são maiores as necessidades de proteção social à população e, entretanto, o processo de desenvolvimento econômico exige que o gasto público se dirija pesadamente para a criação de infra-estrutura econômica (transporte e energia, basicamente), para a instalação da indústria pesada e, inclusive, para implantação e desenvolvimento de entidades públicas financeiras capacitadas para a tarefa de financiar o desenvolvimento. É claro que em todos esses países, bem como nos desenvolvidos, o gasto público compreende também aquelas funções clássicas de justiça, defesa nacional, ordem social etc.

Entretanto, a instituição de políticas neoliberais a partir do final da década de 1970, nos países desenvolvidos, embora não tenha reduzido efetivamente a carga tributária, acarretou drásticos cortes nos gastos sociais e nos investimentos de seus governos. Essa longa crise, que continua, enfraqueceu muito o poder dos sindicatos de trabalhadores e muitos partidos até então de esquerda ou progressistas foram os que sancionaram essas políticas. Assim se deu, por exemplo, com a Democracia Cristã na Itália, com os Partidos Socialistas na Espanha e em Portugal e com a Social Democracia na Alemanha. Comportamento similar tiveram o Partido Socialista e a Democracia Católica no Chile, o Peronismo na

Argentina, o PRI no México e, no Brasil, os sociais-democratas e os “trabalhistas”. No Brasil, o grande salto da carga, dos 27,8% de 1990 aos 37,7% de 2005, se deve, quase exclusivamente, ao colossal aumento dos pagamentos dos juros da dívida pública, que oscilam hoje em torno de 8% do PIB.

Mais adiante retornaremos a essa questão, passemos agora a examinar as instituições públicas, suas atuações e seus principais instrumentos de políticas.

O setor público será aqui definido como o conjunto de entidades tipicamente governamentais e ainda as empresas que, a despeito de terem uma forma jurídica semelhante a empresas particulares – a sociedade anônima, p. ex. –, são de propriedade do poder público. Na análise do setor privado definimos dois tipos de entidades – as famílias e as empresas –; quanto ao setor público, também faremos uma classificação arbitrária, subdividindo-o em:

- a) *Órgãos de Administração*, que produzem os serviços de justiça, manutenção da ordem social, defesa social e nacional, planejamento, legislação, administração pública etc., ou seja, os serviços governamentais propriamente ditos;
- b) *Unidades Produtoras de Bens e Serviços*, não se levando em consideração sua forma jurídica (sociedade anônima, secretaria, autarquia, departamento etc.), mas agrupando-as segundo os setores produtivos a que pertencam:
 - i. *Primitivo*, compreendendo fazendas experimentais ou produtoras, atividades extrativas etc.;
 - ii. *Industrial*, abarcando toda e qualquer atividade produtora de bens industriais: energia elétrica, construções, aço, petróleo, química etc.; e
 - iii. *Serviços*, como os de educação, saúde, saneamento, transportes, seguros, financeiros etc.

Cabe salientar que grande parte da produção do setor público não conta com consumidores individualizados, nem com preços: trata-se dos serviços do grupo “a” e alguns do grupo “b”. Há muitos serviços prestados por institutos públicos de pesquisa e tecnologia, saúde, educação e saneamento, cuja distribuição raramente

está sujeita à determinação de preços e sua demanda é basicamente de caráter coletivo, para o atendimento de uma necessidade coletiva ou social. Pode-se ainda incluir nesse grupo, por exemplo, estaleiros navais e fábricas de munições cuja produção se destina totalmente à defesa nacional. Por outro lado, a produção dos demais bens ou serviços (intermediários ou finais) irá ao “mercado de insumos” ou ao mercado de bens e serviços finais de consumo ou de capital.

Vejamos agora os principais tipos e formas da atuação do setor público na economia:

- a) *Atuação Direta*: o Estado exerce uma atuação coercitiva, ou então atua diretamente, produzindo, comprando ou vendendo bens e serviços. Mais especificamente são ações do tipo:
 - i. *Produtora*: gera um fluxo de bens e serviços, compreendendo estes tanto os produzidos pelas entidades do grupo “a” como os produzidos pelas entidades do grupo “b”. Interligada a esta atividade, está sua atuação compradora e vendedora de bens e serviços intermediários.
 - ii. *Captadora de rendas*: sendo estas autônomas, se originárias da produção de bens e serviços para os mercados (lucros, juros e aluguéis), ou coercitivas (rendas tributárias, empréstimos compulsórios etc.)
 - iii. *Utilizadora de Rendas*: representada pela sua relativa autonomia ao efetuar o chamado gasto público, pela aquisição de bens e serviços, concessão de subsídios e transferências, inversão pública etc.
 - iv. *Regulamentação Coercitiva*, ou seja, instituição de dispositivos regulamentares (proibitivos ou apenas disciplinadores), com o que o Estado elimina (ou reduz) possibilidades de escolha ou discussão por parte dos demais agentes (famílias e empresas). A fixação de preços, as leis antimonopólicas, a proibição da fabricação ou transporte de certos produtos são alguns exemplos desta atividade. Mais adiante, veremos como essas

questões são profundamente alteradas — para pior — no neoliberalismo.

b) *Atuação Indireta*:⁴ compreende atividades públicas exercidas em um sentido de aconselhamento, persuasão, orientação, estímulo ou desestímulo às entidades privadas, de modo a fazer com que estas adotem determinados comportamentos ou atividades mais condizentes com os objetivos traçados pelo setor público para o conjunto da nação. Elas podem ser agrupadas em:

- i. *Persuasão*, ou conjunto de apelos a sentimentos “elevados”, morais, altruístas, cívicos, patrióticos etc., de modo a “conduzir” o comportamento do setor privado e das famílias. Para isso, o Estado se utiliza de técnicas psicológicas e dos mais variados meios de comunicação;
- ii. *Regulamentação Indutora*, apelando ao interesse pessoal de forma mais positiva: isenção de impostos para exportação de certos produtos; baixa taxa de juros para investimentos estratégicas; terrenos e financiamentos em ótimas condições para a localização de unidades produtoras em “zonas estratégicas” etc. Fundamentalmente, os instrumentos mais utilizados para esse tipo de atividade encontram-se na política fiscal, creditícia e cambial.

Uma vez apresentadas as entidades e os tipos de atuação, analisemos agora os *objetivos orientadores da ação do setor público*. Uma primeira distinção deve ser feita em termos de setor público e setor privado; enquanto este tem como objetivo último a maximização do lucro, o setor público terá como propósito não um interesse pessoal e privado, mas sim o interesse social. Entendemos aqui por interesse social o conjunto das aspirações coletivas de uma nação, quer sejam de teor político, econômico ou social:

⁴ O tópico b da atuação indireta foi baseado no trabalho de MEYNAUD, Jean. “El Poder Público y la Conducta Económica”; publicado (mimeo.) pelo Centro de Desenvolvimento Econômico Cepal-BNDE. Rio; embora sem data, trata-se da década de 1960.

aspirações de justiça, representação política, bem-estar social, desenvolvimento econômico, defesa e afirmação nacional etc.

Tais aspirações, canalizadas pelo tipo de representatividade existente (Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário), são subsidiadas nos chamados Códigos e nos Planos de Governo, após um processo de reflexão, discussão, escolha e decisão de prioridades. São por meio dessas aspirações já filtradas que, por exemplo, irão (ou deveriam) se construir os *objetivos da política econômica*.

Cabe aqui um parêntese sobre a aplicação e utilização dos chamados planos de governo. Até a eclosão da grande crise de 1929, a intervenção estatal era considerada nociva e se configurava em campos bem restritos e definidos da política econômica. Após a crise, e em seguida, com a Segunda Grande Guerra, a política econômica se fez mais atuante no sistema, muito embora de forma desintegrada e parcial. Aliás, até a década de 1950 a palavra planejamento (ou planificação) era tida como indicadora de uma forma “comunista” ou “socialista” de organização da administração pública de um país, dado que a utilização do instrumento do planejamento deu primeiro na URSS, após a Revolução de 1917.

Com o decorrer do tempo, e com a discussão da problemática do subdesenvolvimento, que ganhou grande impulso no período de 1950-1970, esse mito foi finalmente derrubado. Muitos Estados nacionais passaram, assim, a elaborar seus planos, tentando integrar objetivos, coordenar entidades e instrumentos intervenientes, harmonizar suas metas e racionalizar a aplicação de recursos. Não cabe aqui discutir as peculiaridades de um sistema de planejamento, bem como a validade ou não do chamado “planejamento indicativo”, tão comum nas economias subdesenvolvidas.

Para atingir seus objetivos, a política econômica deve elaborar seus planos, especificando os recursos e os instrumentos necessários à consecução dos objetivos previamente fixados. No tocante aos recursos, cumpre distinguir entre *recursos reais* (homens, capital físico, recursos naturais etc.) e *recursos financeiros*; ambos serão tratados mais adiante. No tocante aos instrumentos utilizados pela política econômica, vale destacar aqueles derivados de ações indiretas (indutoras) e os de ações diretas coercitivas. O quadro a seguir é um painel resumido desses instrumentos, sua vinculação

a cada tipo de política, os agentes que devem comandar e coordenar sua utilização e os agentes que cumprem essas disposições.

Quadro 5.3 Instituições e instrumentos de política econômica

Instrumentos	Agentes de coordenação, comando, controle e execução	Agentes cumpridores das metas estabelecidas
1. Política Fiscal e Tributária		
1.1. impostos (e contribuições) diretos sobre a renda e a propriedade	Fazenda nacional e local	Empresas e famílias
1.2. impostos (e contribuições) indiretos sobre a produção e a circulação de bens e serviços	Fazenda e planejamento nacional e local Fazenda nacional, Banco	Idem, idem
1.3. contribuições (outras)		
1.4. taxas		
2. Política cambial		
2.1. taxa cambial	Banco Central, administração de portos, alfândegas	Empresas, famílias e agentes financeiros
2.2. impostos de importação e exportação		
2.3. licenças prévias		
2.4. controles quantitativos		
2.5. controles p/ remeter divisas		
2.6. controles de permanência de capital externo		
3. Política monetária		
3.1. controle do meio circulante	Fazenda nacional, Banco Central,	Agentes financeiros
3.2. controle dos meios de pagamentos e do encaixe bancário		
3.3. dívida e déficit público	Planejamento nacional	

Instrumentos	Agentes de coordenação, comando, controle e execução	Agentes cumpridores das metas estabelecidas
4. Política creditícia		
4.1. seleção (por setores, regiões ou por atividades) do crédito	Fazenda nacional	Agentes financeiros
4.2. taxa de juros de desconto	Banco Central	Bolsas de Títulos e Valores
4.3. taxa de redesconto	Planejamento nacional	Corretores financeiros; demais empresas
4.4. prazos de pagamento	Bancos oficiais de crédito de curto e longo prazo	
4.5. títulos especiais de crédito		
5. Política social-trabalhista		
5.1. salários e salário mínimo	Planejamento nacional	Empresas e famílias
5.2. condições especiais de trabalho (menores, periculosidade etc.)	Ministério do Trabalho Ministério da Educação	Escolas públicas e particulares etc.
5.3. previdência social		
5.4. seguro-desemprego	Institutos de Previdência	
5.5. formação técnico-científica		
5.6. contrato de trabalho		

promovendo um verdadeiro “desmonte” de vários organismos do Estado. Por exemplo, entre 1990 e 1998, o montante de ativos privatizados na América Latina alcançou a impressionante soma de US\$ 100 bilhões, o equivalente a 1% do PIB desses oito anos.

Examinaremos, em seguida, as ações desenvolvidas pelo “Estado-produtor”, ou seja, a inserção do setor público no aparelho produtivo.

5.2 A atividade produtora do setor público

Como vimos, o setor público é condicionado a produzir bens e serviços para atender a necessidades coletivas que, em geral, não são objeto de “mercado” e de preço, muito embora essa produção incorra em custos, o que implica geração de um fluxo real de bens e serviços sem contrapartida financeira pela venda.

Entretanto, pode-se falar em *autonomia relativa* do gasto público, uma vez que, excetuada a parte de sua produção que vai ao mercado (transporte, escolas públicas pagas, aço, petróleo etc.), resta ainda o poder coercitivo do Estado, exercido basicamente via tributação, com o que o setor público procura cobrir seus gastos efetivos de produção. Discutiremos neste tópico o lado real da produção do setor público, deixando o lado financeiro para o tópico seguinte.

No liberalismo, a concepção que se fazia do Estado, como agente interventor da atividade econômica, se restringia às suas funções clássicas e, assim sendo, ele era tido como “consumidor” de recursos produtivos do sistema, daí vir a ser denominado de *Estado-consumidor*.

A partir da “Crise de 1929”, o Estado passou a compreender não só aquelas funções clássicas, mas também uma série de outras, ampliando também sua função de *Estado-produtor*. As razões dessa modificação — sobretudo no que se refere ao subdesenvolvimento — e as implicações maiores dessa atuação pública serão abordadas no tópico final deste capítulo. Neste, limitar-nos-emos a uma descrição do setor público como produtor, apontando, ainda, algumas implicações disso decorrentes, bem como algumas nuances existentes entre as funções privadas e públicas de produção.

Resumidamente, cabe tão-somente citar outros instrumentos de política econômica, de caráter mais indutor: tributos mais altos para terras mal-ocupadas; isenções de impostos para desenvolver determinadas atividades; seguro e crédito de exportação para estimular as vendas nacionais ao exterior; subvenções maiores para certas atividades escolares que se pretende desenvolver etc.

Entretanto, a implantação de políticas neoliberais nos países subdesenvolvidos está destruindo seus sistemas de planejamento e

Utilizaremos novamente a matriz de insumo-produto e, por simplificação, trabalharemos com um modelo "fechado", também supondo a inexistência de atividades primárias no setor público. Isso, na realidade, é uma alta abstração, se considerarmos o importante papel desempenhado pelas unidades de experimentação técnico-científica em atividades primárias, inseridas pelo setor público no sistema (por exemplo, Embrapa, Instituto Agronômico de Campinas etc.) que poupam ao setor privado uma importante quantidade de gastos e proporcionam a ele maior conhecimento técnico, isto é, transferem gratuitamente (ou a preços simbólicos) o resultado dessas experiências, fornecendo às empresas sementes, mudas etc.

No Quadro 5.4, o aparelho produtivo compreende os dois setores: privado e público. Eles figuram na matriz de transações intermediárias como produtores e consumidores de insumos; na matriz da demanda final, como ofertantes e demandantes do produto e na matriz de valor agregado pode-se notar a renda gerada em cada um deles.

Examinemos a matriz de rendimentos. Nela incluímos nova componente representada pelos impostos indiretos (que gravam a produção ou a venda) e pelos subsídios (que diminuem artificialmente os custos de produção e portanto os preços de venda). Até o capítulo anterior, nosso agregado da renda era conhecido como *renda ao custo de fatores*, pois todos os pagamentos por serviços de fatores excluíam a participação do governo. Agora, quando se inclui esse novo componente (impostos indiretos, menos subsídios) o agregado da renda (da mesma forma que o do produto) passa a refletir os valores efetivamente praticados no mercado quando do ato final da compra e venda de bens e serviços, com o que a renda passa a denominar-se *renda aos preços de mercado*.

Na matriz de transações intermediárias figuram, no quadrante superior esquerdo, as compras-vendas realizadas entre as unidades do setor privado (total de \$ 524) e no inferior, as compras que o setor privado faz ao setor público, somando \$ 321, o que já nos dá uma idéia da importância da produção intermediária do setor público, ou seja, da dependência do setor privado no que se refere a fornecimento de certos insumos básicos, como petróleo, transporte,

Quadro 5.4 Matriz de insumo-produto^(*)

		Demanda intermediária									Demanda final									
		Setor privado (1)				Setor público (2)				(1+2)	Setor privado (1)			Setor Público (2)			Total DF (1+2)			
		I	II	III	Total	I	II	III	Total	Total	C(1)	I(1)	Tot(1)	C(2)	I(2)	Tot(2)	Ct	It	Tot	VBP
Setor Privado 1	I	15	45	3	63	-	9	8	17	80	740	-	740	-	-	-	740	-	740	820
	II	70	140	26	236	-	67	58	125	361	190	209	399	20	110	130	210	319	529	890
	III	100	105	20	225	-	79	18	97	322	128	-	128	-	-	-	128	-	128	450
	Tot1	185	290	49	524	-	155	84	239	763	1058	209	1267	20	110	130	1078	319	1397	2160
Setor Público 2	I	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	II	25	100	15	140	-	59	35	94	234	50	96	146	-	100	100	50	196	246	480
	III	35	130	16	181	-	60	41	101	282	83	-	83	325	-	325	408	-	408	690
	Tot2	60	230	31	321	-	119	76	195	516	133	96	229	325	100	425	458	196	654	1170
Total	245	520	80	845	-	274	160	434	1279	1191	305	1496	345	210	555	1536	515	2051	3330	
Valor agregado	L,J,A,SO	560	305	340	1205	-	191	523	714	1919										
	(impost.-ind. subsídios)	15	65	30	110	-	15	7	22	132										
	VAB pm	575	370	370	1315	-	206	530	736	2051										
	VBP	820	890	450	2160	-	480	690	1170	3330										

(*) Extraída e adaptada de: CIBOTTI, Ricardo. "Un enfoque de la Planificación del Sector Público" - ILPES, Santiago-1965. Os valores são hipotéticos e são mais representativos do que ocorria até antes das grandes privatizações efetuadas a partir de 1990.

energia etc. Nos quadrantes direitos figuram, na parte superior, as compras intermediárias que o setor público faz do setor privado (total de \$ 239) e no inferior as transações inter-empresas públicas (\$ 195).

Na matriz de demanda final deve-se fazer a distinção entre a oferta e a demanda pública e privada. Examinemos primeiro a oferta. Na parte superior vemos a oferta de bens e serviços finais do setor privado, totalizando \$ 1397, dos quais o setor público absorve \$ 130 (por compra de bens de consumo \$ 20 e de equipamentos \$ 110), restando ainda uma oferta de equipamentos ao setor privado (\$ 209) e uma oferta de bens e serviços de consumo às famílias (\$ 1058). Aqui se denota a importância do setor público como comprador de um terço da oferta privada de bens de capital, que será incorporada ao investimento público.

Na parte inferior, a oferta do setor público totaliza \$ 654, dos quais \$ 229 representam bens e serviços de consumo (\$ 133) que vão ao mercado, para as famílias, e bens de capital – equipamentos e construções – (\$ 96), que serão adquiridos pelas unidades produtoras privadas. O saldo restante de sua oferta, que soma \$ 425, tem um componente de auto-oferta e autodemanda pública, em construções públicas e equipamentos para as unidades produtoras públicas, somando \$ 100, e um de bens e serviços de consumo, totalizando \$ 325, imprópriamente representado por um “auto-consumo final”, uma vez que, na realidade, esse agregado representa os gastos com a produção dos serviços clássicos do governo (justiça, defesa etc.).

Observemos melhor a linha III do setor público: seu VBP totaliza \$ 690, dos quais \$ 282 são vendas intermediárias (ao próprio setor \$ 101 e ao privado \$ 181). Suas vendas finais somam \$ 408 e delas \$ 83 (serviço de transporte coletivo, p. ex.) vão ao mercado de serviços de consumo, mas \$ 325 são “comprados” pelo próprio setor público, representando serviços que atendem a necessidades coletivas, tais como justiça, segurança, educação pública gratuita etc. É deste ângulo que surge a denominação de Estado-consumidor, não se considerando que também empresas públicas e privadas produzem – e vendem no mercado final –

serviços semelhantes: por exemplo, empresas especializadas em segurança, serviço tipicamente exercido pela polícia pública.

Pelo já exposto, a oferta final, que antes representávamos por

$$Of = P = C + I$$

passa agora a

$$Of = P = ofCp + ofCg + ofIp + ofIg$$

quando diferenciamos a produção de bens e serviços de consumo e de investimento, segundo o setor de que se originou a produção. No exemplo da matriz, a oferta do setor público seria de \$ 654 e a do setor privado, \$ 1397, totalizando o produto \$ 2051.

Pela ótica da demanda, nossa equação era

$$D = C + I$$

passando agora a

$$D = dCp + dCg + dIp + dIg$$

o que nos dá uma demanda de \$ 1496 pelas famílias e empresas privadas e \$ 555 pelo setor público da economia.

Resumidamente, teríamos:

	A	B	(A+B)	B
	Sector	Sector	Total	$\frac{B}{A+B} \cdot 100$
	privado (\$)	público (\$)	(\$)	
Renda gerada (Y)	1315	736	2051	35,8
Oferta final (Of)	1397	654	2051	31,8
Demanda final (D)	1496	555	2051	27,0

o que nos permite ver a importância relativa da participação do setor público no sistema. Cabe dizer, entretanto, que grande parte do VBP do setor público é representada por bens intermediários (eletricidade, gás, petróleo etc.), o que diminui sua participação relativa na oferta final. Já na ótica da geração da renda, apenas algumas das empresas públicas (eventualmente algumas das industriais e financeiras) são lucrativas, representando a renda gerada pelo setor público basicamente remunerações ao fator trabalho.

No que se refere às funções de produção utilizadas pelas unidades produtoras do setor público, não tendo ele o objetivo de maximização de lucro, pode ensinar distintas combinações de fatores, absorvendo, por exemplo, mais trabalho humano e possibilitando com isso maior utilização de força de trabalho. Contudo, pode também ensinar melhor nível salarial, atenuando, com isso, as desigualdades existentes na distribuição da renda pessoal. Ao adquirir bens de capital reproduzíveis para suas empresas, impede que a propriedade do capital permaneça totalmente nas mãos de grupos privados, o que também pode atenuar o grau da desigualdade distributiva.

Outro ponto importante é sua produção de serviços de previdência social, que garante à força de trabalho que se retira em definitivo do processo produtivo (por incapacidade acidental ou por doença, morte ou velhice) um rendimento que lhe permita sobreviver com sua família.

Vimos, portanto, que por meio da atividade produtora do setor público o sistema sofre um primeiro impacto de sua ação redistributiva. Analisemos agora a participação do setor público na economia, pela ótica das rendas e gastos.

5.3 Apropriação e utilização de rendas pelo setor público

No sistema liberal, o setor público se restringiria à execução de suas funções clássicas. Assim, a preocupação financeira do Estado seria somente de índole fiscal, como meio de prover o Tesouro de recursos financeiros para pagar seu funcionalismo, gastos

administrativos e financiar seus exércitos. Considerado então como “improdutivo”, não raro sua ação fiscal seria mínima no que toca à produção e à propriedade, lastreando seus tributos, em grande parte, nos impostos sobre o comércio exterior e, em menor monta, sobre o consumo de bens e serviços. Com a “Crise de 1929” e com a ação intervencionista maior que então passaram a exercer os governos de alguns países, essa mentalidade fiscalizadora passou por longa transformação, adquirindo um sentido mais econômico, de múltiplos aspectos: o da distribuição, da redistribuição, da expansão do sistema, do desenvolvimento econômico, do nível geral de preços etc.

5.3.1 As rendas do setor público

Dada a preocupação e o objetivo deste texto, será oportuno salientar que o setor público aqui inserido abarca todas as suas esferas hierárquicas nacionais (federal, estadual e municipal). Já no que se refere às rendas e gastos públicos, agregamos os valores das três esferas governamentais operando — salvo quando explicitado outro sentido — com uma só entidade (governo ou setor público).

Como qualquer ente econômico (empresas, famílias etc.) — mas também, e principalmente, por força de Lei — o setor público elabora periodicamente uma previsão de suas possibilidades de captar rendas do sistema e realizar seus gastos. Essas previsões são especificadas nos chamados *orçamentos públicos*. Em uma tentativa de classificar as rendas do setor público, fugindo dos esquemas um tanto quanto ortodoxos dos sistemas de contas nacionais, poderíamos ter:

I. *Rendas tributárias*

- a) impostos diretos (sobre a renda e a propriedade);
- b) impostos indiretos (sobre o uso, consumo ou produção de bens e serviços);
- c) contribuições sociais (várias);
- d) taxas (sobre a prestação de certos serviços públicos).

II. *Rendas derivadas de atividades produtivas*

- a) juros (renda dos bancos públicos);
- b) lucros (renda das empresas públicas).

III. *Rendas patrimoniais* (derivadas de outras propriedades públicas)

- a) alugueis;
- b) outras (de aplicações financeiras, direitos de autor etc.).

IV. *Transferências* (de e para outros órgãos públicos)

- a) contribuições à previdência social;
- b) outras.

Existem três outras fontes de captação de recursos financeiros pelo setor público, utilizadas basicamente quando: i) as fontes supramencionadas não são capazes de saldar os gastos governamentais periódicos; e ii) quando há um programa especial de investimento ou gasto público, considerado necessário e prioritário, não previsto antes, ou quando o montante da dívida pública⁵ exige pagamento de empréstimos tomados em períodos passados e vencíveis no período. Essas fontes são:

Empréstimos e financiamentos;

Emissões de papel-moeda; e

Emissões de títulos da dívida pública.

O grupo I de rendas constitui a variável estratégica do governo, pois sendo essa captação de natureza coercitiva, pode o Estado manipulá-la em função dos desígnios da política econômica de curto e longo prazo, assim como manejará-la em função da conjuntura econômica (recessiva ou não). O subgrupo dos impostos di-

retos refere-se a todos os tributos que gravam os rendimentos derivados do trabalho (salários, ordenados, honorários etc.), do capital (sobre juros, lucros, alugueis) e da propriedade (sobre imóveis, carros, barcos etc), assim como os tributos sobre a herança de bens e outros.⁶

Os impostos indiretos referem-se ao ônus tributário que grava a produção, a circulação, o consumo, as exportações e importações. Seu sentido básico é a tributação sobre os atos de produção e utilização de bens e serviços. Enquanto os primeiros (diretos) gravam proporcionalmente as pessoas, segundo seus níveis de rendimentos ou de propriedade, sendo esse gravame *progressivo*, os últimos (indiretos) são de tipo *regressivo*, uma vez que o valor pago pela utilização de um bem ou serviço grava indistintamente as pessoas, não levando em consideração seus níveis de rendimento. São impostos deste tipo: imposto de consumo, de circulação, de vendas, de exportação, licença de veículos etc.

Por exemplo, se supormos que a tributação média indireta sobre o consumo alimentar fosse de 10%, um indivíduo com rendimentos de, digamos, \$ 1.000, que gastasse \$ 500 com alimentação, pagaria \$ 50 de impostos indiretos, perfazendo essa carga 5% de seu salário; outro, com rendimentos de \$ 10.000, que gastasse em alimentação \$ 2.000, pagaria \$ 200 de impostos, o que representaria apenas 2% de suas rendas. Em média, o grupo I totaliza hoje entre 65 e 75% das receitas correntes públicas da maioria dos países.

As *contribuições* são formas impositivas geralmente compulsórias, como as previdenciárias (empregador e empregado) e as sobre os lucros, faturamento, consumo de algum tipo de bem ou serviço etc. Servem para arrecadar recursos e como “válvula de escape” ao governo, por conta da rigidez geralmente imposta pela Constituição Federal. São exemplos no Brasil a Previdência Social,

⁵ A dívida pública interna compreende o saldo de empréstimos tomados pelo governo aos particulares, empresas e bancos no país. Ela é *externa*, quando os emprestadores são pessoas ou instituições *residentes no exterior*.

⁶ É sempre preferível tomar exclusivamente os impostos sobre renda e propriedade, pois, a título de impostos diretos, muitas vezes são incluídos outros impostos e contribuições que só aparentemente são do tipo direto. No Brasil, por exemplo, as contas nacionais apontam participação dos impostos diretos no PIB em torno de 10%, quando, na verdade, a participação dos efetivamente diretos situa-se em torno de 5%.

a Cofins, PIS/Pasep, sobre o Lucro, Combustíveis etc. As *taxas* constituem pagamentos que os usuários de determinados serviços fazem, geralmente a governos municipais: taxa de coleta de lixo, de incêndio etc.

O grupo II representa as rendas derivadas da atividade econômica do setor público, representando os juros basicamente o resultado das atividades financeiras do Estado, e os lucros, os resultados da produção e vendas das empresas públicas que produzem para o mercado. Sua participação como fonte geradora de renda é modesta, haja vista que o Estado é sempre um devedor líquido e há lucros em algumas de suas empresas (a Petrobras, por exemplo), mas predomina o "prejuízo" em outras. Dada a concepção de Estado-consumidor, adotada pelos sistemas de contas nacionais no capitalismo, esse resultado deixa de figurar nos orçamentos públicos, sendo computado como renda das empresas, nela incluídas as empresas produtivas pertencentes ao setor público. No entanto, como as empresas públicas reinvestem praticamente tudo que lucram, o Estado raramente se apropria de seus dividendos, a não ser na forma de novas ações.

No grupo III constam as rendas derivadas do patrimônio público, como os aluguéis de prédios pertencentes ao Estado e outros rendimentos auferidos pela cessão aos particulares de outras propriedades, tais como terras, estádios, jazidas minerais etc. O grupo IV não compreende propriamente uma parcela da renda nacional, uma vez que significa uma *transferência* de rendimentos das famílias e empresas; compreende basicamente as contribuições à previdência social feitas por empregadores e empregados e outros pagamentos unilaterais.

Somadas essas receitas (I a IV) teremos o montante de *receitas correntes do governo*, as quais, deduzidos os gastos correntes, podem suscitar uma situação deficitária, fazendo que o setor público lance mão das três últimas fontes: os *empréstimos e financiamentos e as emissões (de moeda ou de títulos)*. Os empréstimos podem ser compulsórios ou voluntários, obtidos mediante a emissão de títulos da dívida pública (bônus de guerra, obrigações do tesouro, apólices governamentais etc.), por simples contratos de financiamento ou, ainda, por força de Lei, como os compulsórios, para os quais geral-

mente não há contrato ou título. Geralmente têm vencimento e rendimento (quando for o caso) especificados.

As emissões de papel-moeda são de domínio exclusivo do Estado e têm controles geralmente muito rígidos, salvo em situações excepcionais como crises políticas, cataclismos, guerras ou longos períodos de inflação crônica, que impossibilitam ou dificultam a utilização de empréstimos ou financiamentos. Se a emissão se dá em casos como esses, o setor público poderá, passada a crise, recorrer esse acréscimo monetário, no todo ou em parte.

No caso dos fenômenos de longo prazo, como guerras ou inflações crônicas, não raro o poder emissor é ativado continuamente, gerando, no caso de guerras, uma inflação de pós-guerra, ou, no caso de inflações crônicas, um agravamento do processo inflacionário. Este último caso, aliás, tem sido muito peculiar aos países subdesenvolvidos, que engendram um processo de desenvolvimento econômico durante o qual a disparidade existente entre as necessidades e as disponibilidades de recursos financeiros para inversão é um dado de difícil superação. A alternativa a isso é a emissão de títulos de longo prazo, os quais, entretanto, nem sempre têm condições satisfatórias de colocação no mercado financeiro, em razão da própria inflação e da situação financeira do Estado ou outro motivo que dificulte e encareça demais o serviço da dívida pública.

Pela captação de rendas, o Estado executa um segundo ato de redistribuição: por meio dos impostos diretos, recolhendo mais das pessoas de maior nível de renda (ou tributando a herança), ou dos impostos indiretos, gravando menos (ou mesmo isentando) bens e serviços de primeira necessidade. A política de tributação indireta, contudo, nem sempre é redistributiva, dado que menores gravames para gêneros de primeira necessidade, embora beneficiem mais os pobres, são distribuídos implicitamente entre todos os consumidores, sem distinção de nível de renda. Já a elevada tributação sobre bebidas e perfumes afeta mais os grupos sociais de altos níveis de renda, pois os mais pobres não têm renda para consumi-los. Ao gravar de forma vigorosa bens e serviços de luxo ou suntuários, o Estado pode efetivamente efetuar uma redistribuição, compensando a perda de receita pelo baixo gravame dos bens essenciais.

É muito importante o papel da tributação indireta, que modifica preços de insumos e de bens de capital, via impostos de consumo, de vendas, de exportação ou importação, estabelece “margens” de proteção à produção nacional quando em concorrência com o restante do mundo, ou orienta, via preços relativos, diferentes opções técnicas e econômicas da produção, tributando diferentemente insumos (ou bens de capital) diferentes, mas de destino comum. Por exemplo, se tributar mais as matérias-primas ou produtos finais importados, do que os produtos similares nacionais, o Estado estará dando uma orientação de custos ao setor privado (a empresários e consumidores) para que a produção e o consumo nacional se voltem para os produtos fabricados no país, o que irá gerar maior renda e empregos no país.

O impacto da tributação e captação de outras rendas pelo setor público pode também ser visto pelas contas nacionais: *da renda nacional líquida a preços de mercado, deduzindo-se o montante de impostos indiretos líquidos de subsídios, chega-se ao conceito de renda líquida ao custo dos fatores*; desta, deduzindo-se a renda governamental de impostos diretos, a renda patrimonial, as transferências, e somando-se os pagamentos de transferências que o governo faz às famílias, encontramos finalmente a *renda pessoal disponível*, agregado que condiciona a demanda privada de bens e serviços de consumo e de capital.

5.3.2 O gasto público

Como contrapartida orçamentária das rendas, os gastos do setor público são assinalados no lado do crédito, especificando-se todos os gastos correntes, e, como diferença entre o total das rendas correntes e os gastos correntes: **a poupança bruta do setor público**. Classifiquemos esses gastos, segundo a forma orçamentária.

Essa disposição dos gastos públicos é adaptada, uma vez que no sistema de contas nacionais não aparecem os resultados das atividades produtoras do setor público (produtos para mercado), não figurando, assim, as reservas para a reposição do capital físico das empresas ou dos demais órgãos públicos que se desgastou durante o processo produtivo.

Quadro 5.5 Orçamento de rendas e gastos do setor público

Rendas	Gastos
I. Rendas tributárias	VI. Compras de bens e serviços de consumo
II. Rendas derivadas das atividades produtivas	VII. Funcionalismo público
III. Rendas patrimoniais	VIII. Transferências de governo
IV. Transferências ao governo	a) previdência social
V. Total de rendas correntes	b) subsídios
	c) juros das dívidas interna e externa
	d) outros pagamentos de transferências
	IX. Gastos correntes totais
	X. = V - IX - Poupança Bruta do Governo*
	a) reservas para depreciação
	b) poupanças líquidas

* (+) déficit ou (-) *superávit* em conta corrente do governo.

O total de gastos com compras de bens e serviços de consumo e com o pagamento ao funcionalismo civil e militar equivale ao conceito de “consumo governamental”, isto é, a produção dos serviços tradicionais do governo (justiça, defesa nacional etc.) distribuídos gratuitamente a toda a coletividade. O item VIII refere-se às transferências que o governo faz às famílias, na forma de pensões a inativos, auxílio-natalidade, subsídios ao consumo ou à produção, juros da dívida pública e outros. A soma dos itens VI, VII e VIII compreende, portanto, o total de gastos correntes (IX) do governo. Finalmente, como diferença entre as rendas correntes e as despesas correntes, temos um resultado que será um *superávit* ou um *déficit*. Qualquer que seja esse resultado, ele significará a *poupança bruta do governo* (positiva ou negativa). Deduzida a reserva

para investimentos de reposição teremos então a poupança líquida, que financiará parte ou todo o investimento público líquido.⁷

Precisamente no “momento” deste resultado, o da poupança bruta — é que se evidencia a capacidade extraordinária do setor público para realizar os chamados gastos de capital. Se porventura a poupança for negativa, o que significa um *déficit* de orçamento em conta corrente, o Estado lançará mão daquelas fontes adicionais de recursos apontadas no item 3.1, representadas pelos empréstimos e financiamentos do setor privado (famílias e empresas) ao setor público, para, em um primeiro instante, solucionar o saldo devedor em conta corrente e, em seguida, financiar seus investimentos.

Nota-se, então, que o setor público goza de uma autonomia maior na realização de seu gasto total; nesse sentido, sua própria previsão orçamentária normalmente considera primeiro as despesas essenciais (correntes e de capital) e depois prevê a receita, com o que estudará em seguida o montante dos financiamentos, empréstimos ou emissões necessários para compatibilizar seus gastos e rendimentos. Todavia, ao estimular ou forçar o sistema privado a financiar seu *déficit* — e, portanto, suas inversões —, o setor público desempenha importante ato sobre a renda do setor privado, induzindo-o à poupança e, com isso, dinamizando a formação de capital.

Um terceiro impacto na redistribuição da renda é causado pelo gasto público por meio de alguns pagamentos de transferência: o setor público recolhe rendas tributárias e devolve parte delas à comunidade, na forma de donativos (a instituições de fins não lucrativos) ou de subsídios, diminuindo os preços de mercado de certos produtos ou serviços que, sem redução nominal, tornariam a produção de outros bens onerosa (caso de insumos produzidos pelas

unidades produtoras governamentais, como aço, petróleo, transporte etc., ou mesmo os insumos produzidos por empresas privadas, como trigo, algodão etc.) ou não permitiriam que imensas camadas da população tivessem acesso ao consumo de bens e serviços de primeira necessidade, como certos produtos alimentares, transporte, educação básica, saúde, produtos farmacêuticos de uso popular etc. São também gastos desse tipo os programas conhecidos como “Renda Mínima”, “Bolsa-Escola” ou “Bolsa Família”, que redistribuem renda às pessoas mais pobres.

Em um outro plano, o impacto redistributivo pode ocorrer via *déficit* orçamentário. Se este for coberto por empréstimos compulsórios com taxa de juros inferior à vigente no mercado, o setor público ganha essa diferença e a redistribui via gasto público, diminuindo assim o lucro financeiro do setor privado. Caso contrário, se praticar juros reais elevados — como têm feito os governos brasileiros desde 1990, com as políticas neoliberais —, estará enriquecendo mais as famílias de altas rendas, em detrimento das de média e baixa rendas. Se o *déficit* for coberto por meio de emissões de papel-moeda e engendrar um processo inflacionário, possivelmente essa redistribuição será negativa, arcando mais com esse ônus aqueles que dependem de rendas fixas (trabalhadores assalariados em maior grau relativo, proprietários de imóveis alugados, depósitos bancários sem correção monetária etc.) do que aqueles que recebem rendas variáveis.

No entanto, ao produzir em larga escala serviços de educação e saúde, tentando com isso beneficiar a população de baixo nível de renda, o setor público causa impacto altamente favorável nessa população, no curto prazo, pela possibilidade de consumo, e, o que é mais importante, no longo prazo, pela possibilidade de a população se apresentar no mercado de trabalho (após a assimilação da educação ou após o recebimento do serviço de saúde) em melhores condições físicas e intelectuais, com perspectivas, portanto, de melhorias de seus níveis de produtividade, de qualificação e de renda.

Quanto maior for o peso relativo do setor público na economia, no que se refere a consumo e investimento governamental, maior possibilidade ele terá de manter o nível da procura efetiva total do sistema, mantendo com isso o nível de renda e do emprego.

⁷ Advirta-se que o conceito de poupança se refere ao resultado positivo da subtração dos Gastos correntes às Receitas; se negativo, seria uma “despoupança” ou poupança negativa. Este conceito difere, em termos de sinal, do de *Déficit*, que decorre da subtração das Receitas às Despesas: se o resultado for positivo (+) gastou-se demais, há *Déficit*; se negativo (-), gastou-se menos do que se arrecadou, houve *Superávit*.

Como não tem objetivos lucrativos privados, pode também canalizar parte de seus recursos para gastos prioritários ao desenvolvimento do sistema, mas que não apresentam lucratividade privada. Da mesma forma, certos tipos de atividades lucrativas só o são a longo prazo, em razão do grande período de “maturação” dos investimentos, ficando praticamente restritos à área estatal, dada a pouca ou nenhuma sensibilidade atrativa que tais inversões exercem sobre o setor privado. São exemplos disso os investimentos de infra-estrutura econômica, notadamente energia e transportes.

5.4 Estado e desenvolvimento

A partir do pós-Segunda Guerra, os países subdesenvolvidos intensificaram um processo de tomada de consciência, analisando mais profundamente suas estruturas econômicas, políticas e sociais. De um lado, viam o enorme esforço de reconstrução europeu e japonês bem como a notável expansão da economia norte-americana, e, de outro, o conjunto dos países socialistas possibilitava uma informação maior sobre os resultados obtidos com o planejamento nacional. A eclosão da guerra obrigou a maioria dos Estados a atuar mais decisivamente no sistema econômico, em função da desorganização por ela provocada.

Essa tomada de consciência se deu com uma série de movimentos nacionais que se iniciaram na Ásia com a revolução da China, da Indochina, da Índia, da Coreia e da Birmânia; na África, com as revoluções e guerras de independência realizadas tanto na África “branca” como na “negra”, onde dezenas de antigas colônias tornaram-se politicamente independentes. Esses movimentos ampliaram os horizontes das aspirações dos povos do terceiro mundo, cujas Estradas, dadas suas condições estruturais e institucionais, se defrontavam com o espectro do subdesenvolvimento.

A demonstração do crescimento do capitalismo internacional (via expansão internacional de grandes empresas nacionais — então chamadas *multinacionais* e hoje chamadas *transnacionais* e a expansão econômica do bloco socialista (via Estado) constituíram os dois cenários estimulantes que iriam desencadear, no mundo

subdesenvolvido, ações do setor público objetivando a melhoria das condições de vida de seus povos. No caso da América Latina, vale destacar o papel fundamental desempenhado pela Cepal a partir de 1949, que traçou um perfil do subdesenvolvimento latino-americano e introduziu as técnicas de planejamento em nossos países, como instrumento auxiliar no diagnóstico e na terapêutica do caso latino-americano.

O sentido deste quarto tópico é tentar demonstrar algumas das causas que forçaram o setor público latino-americano a aumentar sua participação na captação e geração da renda bem como mostrar algumas facetas falaciosas do mito da estatização. No período que se segue à “Crise de 1929” e se encerra com a eclosão da “crise da dívida”, o papel do Estado foi crucial, na programação, promoção e execução das políticas de desenvolvimento. Contudo, a década de 1980 (crise da dívida) e em seguida a de 1990 (prevalência das políticas neoliberais) mostram um movimento inverso: o Estado explicita uma crise profunda, sem precedentes, que faz a apoloogia do mercado e do “Estado Mínimo”.

5.4.1 O Estado desenvolvimentista: da “Crise de 1929” à “crise da dívida” (1979-1982)

Vimos no capítulo anterior que a América Latina tinha até 1930 um modelo de crescimento “para fora”, ou seja, o modelo primário exportador, que se associava no plano interno e externo ao liberalismo econômico, condicionando o Estado a uma concepção e ação tipicamente liberais. Com a ruptura do modelo, gerada pelos efeitos da grande crise e da Segunda Grande Guerra, nossos países sentiram de forma inquietante a necessidade do desenvolvimento econômico. Tais aspirações, devidamente canalizadas e endossadas pelo poder público, desencadearam importantes tomadas de decisões governamentais, a princípio esparsas e descontínuas.

Entretanto, a eficácia de ações tomadas ou a possibilidade de se tomar determinadas atitudes ficava condicionada pelas estruturas vigentes e herdadas do modelo primário exportador, bem como pelas suas instituições. Em um primeiro plano, cabe destacar que a máquina administrativa do governo era adequada à situação

anterior, sendo porém um sério ponto de estrangulamento no trânsito das tomadas de decisões desenvolvimentistas. No entanto, a mentalidade empresarial vigente estava igualmente voltada para a situação anterior, sendo um freio a certas mudanças estruturais e institucionais necessárias ao sistema.

Para um sistema econômico aumentar seu produto, renda e emprego, é necessário aumentar sua capacidade produtiva, significando isto, em um primeiro plano, a necessidade de aumentar a acumulação de capital. Mas de onde se originam os recursos (poupanças) para essa acumulação? Já vimos que eles compreendem os lucros das unidades produtoras, as frações de renda familiar não utilizadas em consumo, o saldo de transações correntes com o resto do mundo e a poupança criada pelo setor público.

Examinemos rapidamente as possibilidades criativas desses recursos em cada uma dessas entidades. Primeiro, a poupança do setor privado latino-americano, no modelo anterior, em boa parte era utilizada na expansão da capacidade produtiva do comércio exportador. Com a eclosão da crise era de se esperar uma notável diminuição dessa poupança (queda de lucros). Muito embora a ação do Estado tenha propiciado a esse setor a manutenção de seu nível de renda (pelo menos em alguns dos países latino-americanos), as poupanças geradas por esse ato eram em boa medida canalizadas para a acumulação de capital no comércio produtor de bens de consumo "leves", de acordo com o processo de industrialização substitutiva de importações.

Parte considerável da poupança das famílias de maior nível de renda era canalizada para o exterior, via importação de bens e serviços ou via turismo, e é por isso que no mundo subdesenvolvido a fração da renda familiar transformada em poupança atinge níveis irrisórios. A poupança do exterior, por sua vez, constitui-se em uma "faca de dois gumes": a possibilidade de um país permanecer por longo prazo como devedor líquido internacional é pouco provável, uma vez que tais débitos, acumulados no tempo, geram um permanente fluxo de saída de divisas em pagamento de amortizações e juros decorrentes dessa dívida externa. Entretanto, o conceito de "poupança do exterior" é contábil, exigindo um exame

devido sobre a natureza do *déficit*: ele foi causado por maiores importações de serviços? Ou de bens de consumo? Ou de matérias-primas e bens de capital?

Quanto à poupança do setor público, lembremos que o saldo orçamentário depende, de um lado, da possibilidade captadora de rendas, e de outro, do montante do gasto público corrente. Este cresce em função da própria expansão do sistema, com a expansão dos serviços de saúde e educação, decorrente do aumento da urbanização e da população, bem como dos gastos com justiça, defesa e ordem social, e também em função da necessidade de aumentar a capacidade produtiva do sistema via inversão pública. Pelo lado das rendas, entretanto, a carga tributária sempre se baseou no comércio exterior, sendo pequena a tributação direta sobre as rendas e propriedades, inclusive por razões decorrentes do poderio econômico-político-social dos proprietários agrários no antigo modelo.

Quando avança a industrialização, o coeficiente de abertura do sistema passa a diminuir e, com isso, a renda fiscal do governo passa a depender muito mais dos impostos internos (diretos e indiretos) captados no setor urbano-industrial. Entretanto, a baixa carga tributária, a sonegação (familiar e empresarial) de impostos e a inflação (o imposto arrecadado sobre a renda em um ano só é pago no ano seguinte e não é monetariamente corrigido) reprimem e deterioram a massa real de impostos, ainda mais restringida pela própria estrutura tributária vigente e pelas deficiências da máquina arrecadadora. Assim, o aumento da renda fiscal não é suficiente para cobrir a expansão do gasto público e raramente acompanha o crescimento da renda e do produto.

Mesmo hoje, com o forte crescimento da carga tributária (não só no Brasil), o manejo do gasto público está fortemente constrangido pelo colossal aumento dos juros da dívida pública, que têm, no caso brasileiro, oscilado em torno de 8% do PIB, correndo parte substancial do aumento da arrecadação (ver no tópico 5.4.4. o Quadro 5.6). O orçamento, assim, fica duplamente atrasado: de um lado, pelas razões apontadas, pelo peso dos juros, de outro, pelo fato de que a carga tributária é lastrada, fundamentalmente, por impostos indiretos, já que as elites e o capital financeiro se recusam a aumentar a tributação da renda e da propriedade. Essa alta

incidência de impostos indiretos, além de punir a classe de baixa renda da população (ver Capítulo 8), é também ruim sob o ponto de vista de preços dos bens e serviços e da competitividade exportadora.

O Quadro 5.6 mostra de forma clara a baixa incidência dos impostos diretos nos países subdesenvolvidos e sua alta incidência nos desenvolvidos, denunciando a alta regressividade tributária nos primeiros. Essa regressividade revela também o elevado conservadorismo das elites nos países subdesenvolvidos, que, com seu poder político, tentam impedir a elevação da tributação direta (sobre suas rendas e propriedades), ao mesmo tempo que pressionam o governo para diminuir os impostos indiretos.

Quadro 5.6 Impostos sobre a renda e a propriedade (em % do PIB)

	1970	1990	2003
Estados Unidos	18,0	16,1	14,1
Japão	10,9	17,9	10,8
Reino Unido	19,5	17,6	17,2
União Européia*	11,6	16,0	14,4
Argentina	3,2	1,6	9,1
Brasil	3,2	5,6	9,0
Chile	3,2	3,1	8,5
México	3,2	5,5	6,0

Fontes: OCDE, CEPAL, FIBGE-MF.

(*) 1970 CEE₆; 1990 CEE₁₂; 2003 UE₁₉.

Para que se tenha uma idéia melhor dessa regressividade, a relação *impostos indiretos/impostos diretos*, nos países desenvolvidos, é sempre inferior a 1,0, situando-se entre 0,3 e 0,7, enquanto nos países subdesenvolvidos ela é sempre superior a 1,0, situando-se, no caso dos países apontados no Quadro 5.6, entre

1,3 na Argentina e 1,9 no Brasil, um dos países com mais regressividade no mundo.

Desse descompasso entre a arcaica estrutura tributária e a moderna estrutura do gasto público (maior importância dos gastos tendentes à superação das estruturas anteriores: energia, transportes, educação, saúde etc.) surge um crônico *déficit* público, comumente sanado por emissões de papel-moeda (e de títulos onerosos, desde a década de 1970), dada a escassa possibilidade de obtenção de empréstimo voluntário e a difícil permissão legislativa para obter empréstimos compulsórios. O desenrolar desse tema nos levaria à abordagem do processo inflacionário latino-americano, o qual entretanto foge ao escopo deste capítulo.

Todavia, quanto mais subdesenvolvido for o sistema, maior preponderância terão as atividades produtoras primárias na estrutura produtiva, razão pela qual o Estado se volta mais para o comércio exterior, constituindo este uma excepcional fonte de recursos tributários, em especial no caso de “países mineiros”, como Venezuela e México por exemplo, que obtêm elevada fração de suas rendas fiscais e parafiscais com suas exportações de petróleo (e de cobre, no caso do Chile).

No que toca à estrutura produtiva, vimos no capítulo anterior que no modelo exportador ela estava voltada para fora, isto é, para a demanda internacional de produtos primários, e como tal, configurava-se como produtora de bens primários. Assim, funcionavam no sistema três compartimentos distintos: o produtor para o mercado internacional, o setor urbano atrelado ao comércio exterior e à administração pública e finalmente o “setor de subsistência”, ou seja, as áreas interiores do país, que em parte permaneciam fora da economia de mercado, pouco usufruindo dos chamados “frutos do progresso técnico” provenientes das relações externas.⁸

8 Países como o Brasil, Argentina e, em certa medida, o México, dada a capacidade interna de transformação que seu comércio externo proporcionava, apresentavam uma economia urbana mais diferenciada e contavam com um parque industrial “leve” maior e mais diversificado que o dos demais países latino-americanos.

Um importante ponto comum das economias primário-exportadoras latino-americanas era sua infra-estrutura econômica existente até a eclosão da "Crise de 1929", implantada em função dos compartimentos exportador e urbano, totalmente desvinculada de qualquer compromisso de integração interior. Assim, as estradas de ferro, os portos, as estradas de rodagem e as comunicações foram implantadas com o objetivo de facilitar o escoamento externo de produtos primários. Não raro, esses investimentos eram realizados pelas empresas estrangeiras vinculadas à exportação, ou por outras empresas estrangeiras, a título de investimento direto ou financiamento.

No momento em que o sistema muda, buscando uma forma de crescimento "para dentro", isto é, via industrialização, depara com uma infra-estrutura relativamente inadequada às novas condições: escassez de energia elétrica para acionar o novo compartimento industrial; redes de transporte e de comunicações insuficientes para a integração com o interior do país e, pelo lado da infra-estrutura social, níveis gritantemente baixos de educação, formação técnica e de saúde pública. Com a expansão urbana, esse quadro era agravado pelo êxodo rural, que pressionava ainda mais a infra-estrutura urbana de serviços públicos.

5.4.2. O surgimento e a atuação do "Estado desenvolvimentista"

Em resumo, vimos que o processo de desenvolvimento reclama uma aceleração da acumulação de capital e as poupanças privadas tornam-se escassas, conduzindo-se preferivelmente para a montagem das indústrias leves (e mais lucrativas). Entretanto, em face da inexistência de adequada infra-estrutura socioeconômica, da "escassez" de empresários dinâmicos e, enfim, de toda uma mentalidade presa ao passado, o setor público é pressionado implícita e explicitamente a preencher essas lacunas do sistema. Suas ações poderiam ser classificadas em quatro tipos:

- i. *ação planejadora*: diagnosticando a realidade socioeconômica do país, ele toma consciência das necessidades fun-

damentais da economia: tenta orientar o setor privado utilizando-se dos mecanismos indutores ou co-atores da política econômica; reserva para si certas ações ou empreendimentos, programando-os por meio do planejamento governamental (basicamente, obras públicas e implantação de unidades produtoras estratégicas ao sistema);

- ii. *ação promotora*: conjunto de atos executados para promover o desenvolvimento e sensibilizar o empresário privado. Para isso, o setor público elabora análises de setores produtivos e projetos de investimento; cria zonas ou distritos especiais para a localização de certas atividades produtivas; anuncia a concessão de vantagens fiscais, creditícias, cambiais etc. para incentivar o desenvolvimento de determinadas regiões ou setores de produção;

- iii. *ação executora*: realiza metas e objetivos de seu plano de governo, por meio dos investimentos públicos de infra-estrutura socioeconômica e para instalação de empresas de sua propriedade, a fim de superar pontos de estrangulamento do sistema ou de expandir a oferta interna de insumos ou bens de capital estratégicos, criando, assim, as pré-condições para que os empresários privados efetuem investimentos complementares nessas áreas "pioneiras". Até que a industrialização avance consideravelmente (o que ocorreria no Brasil no final da década de 1970), o setor privado é incapaz de arcar com os problemas de rentabilidade e de financiamento que os setores "pesados" apresentam;

- iv. *ação financiadora*: por meio da criação ou da expansão de seus agentes financeiros aptos a prover o sistema com financiamentos de longo prazo (bancos de desenvolvimento), imprescindíveis a qualquer processo de desenvolvimento. Como se sabe, no modelo primário-exportador, a rede bancária privada (de certa forma também a pública) estava mais voltada para o fornecimento de crédito comercial e de curto prazo. Com a industrialização e com as pressões crescentes por mais infra-estrutura, aumentam as necessidades do crédito de longa duração.

5.4.3 O mito da estatização

Os conservadores sempre criticaram o significativo peso que o setor público de países subdesenvolvidos apresentava. Argumentavam que, quanto maior fosse essa participação, a “socialização” es-taria ganhando do “mercado” e a economia operaria com menos eficiência. Tentaremos mostrar, neste tópico, que boa parte da pre-sença do Estado na produção de bens e serviços decorria (e em gran-de medida ainda decorre) ou de pressões que o próprio setor privado exercia sobre ele ou da concordância implícita (e muitas vezes ex-plicita) do próprio setor privado. Em primeiro lugar, ressaltemos que o objetivo do setor público não se concentra na maximização do lu-cro, como o do setor privado, mas sim no bem-estar social coletivo.

Não discutiremos aqui a “estatização” pela ótica nominal, ou seja, pela captação de rendas tributárias ou não, mas sim pela óti-ca real, dividida esta em dois pólos: os investimentos de infra-estrutura e a produção de bens e serviços em unidades produtoras do setor público.

i – Os investimentos da infra-estrutura

Eles se caracterizam por longo período de maturação, baixa ou nenhuma lucratividade, requerendo alto montante de recursos fi-nanceiros para sua realização. Como exemplo: estradas, comuni-cações, portos, serviços de saneamento, regularização de níveis de rios, barragens e usinas energéticas, hospitais públicos, escolas pú-blicas etc. Alguns não podem ser vendidos individualmente e seu uso raramente pode ser individualizado. Assim, dificilmente pode-rão ser objeto de mercado ou operar a preços de mercado.

Contudo, dificilmente o setor privado na América Latina po-deria ter substituído o papel do Estado. Primeiro, porque o capital privado internacional esteve ocupado e preocupado com outros problemas e “questões maiores”: a profunda crise dos anos 1930, a Segunda Guerra, a reconstrução pós-guerra, a Guerra Fria e a crise financeira internacional da década de 1970, sem falar do pouco in-teresse por inversões em infra-estrutura. Segundo, porque o capi-tal privado nacional, embora tivesse acumulado riqueza e capital,

só tinha capacidade financeira para a “inversão fácil”: os chama-dos setores leves, como o têxtil, calçados, confecções e alguns pou-cos segmentos produtivos mais complexos, os que exigiam menores massas de capital e menores recursos tecnológicos.

Pressões para que se construam usinas energéticas partem jus-tamente do setor privado, diante de perspectivas de escassez da energia elétrica, que provocaria colapso no funcionamento da eco-nomia. Estradas tanto são requeridas por empresários urbanos para que seus produtos atinjam mercados distantes, como também por produtores agrícolas que querem escoar suas safras para os merca-dos urbanos. Serviços de saneamento podem transformar áreas antes inúteis em aptas ao cultivo ou à atividade imobiliária. Bar-ragens regularizam o nível das águas, ensejam a produção de ener-gia elétrica e enormes lucros para as grandes construtoras privadas.

Superando pontos de estrangulamento existentes no sistema, esses investimentos criam economias externas, transferindo-as gratuitamente à iniciativa privada, induzindo-a à realização de seus próprios investimentos. Esses benefícios decorrem, por exem-plo, da diminuição de distâncias, possibilitada pela execução (ou pavimentação) de uma estrada ou por uma nova rede de comuni-cação, que minimiza custos de locomoção de homens e de produ-tos; da diminuição dos custos de energia elétrica, pela instalação de uma nova usina (hidroelétrica), dispensando o uso custoso de geradores privados; da educação e saúde públicas, com aumento quantitativo e qualitativo da oferta de força de trabalho e dimi-nuição das pressões de alta sobre as taxas de salários profissionais etc. É por essas razões que não se fazem pressões ao setor público para que essa tarefa seja delegada ao setor privado; pelo contrário, é de se notar o encaminhamento contínuo de pressões políticas que se canalizam entre os vários agentes do sistema, para que o setor público expanda cada vez mais essas atividades.

ii – A produção de bens e serviços pelo setor público

Tratemos aqui, especificamente, das empresas públicas que produzem bens e serviços, como: energia elétrica, gás, água, aço, petróleo, serviços financeiros, sementes, fertilizantes etc.

Inicialmente, distingamos três tipos de empresas públicas, segundo sua lucratividade:⁹ o grupo de *empresas deficitárias* ("D"), as que não têm lucros ou prejuízos e, portanto, são *equilibradas* ("E") e as *lucrativas* ("L"). Classificaremos em seis suas atividades: os serviços públicos, transportes etc. (1); produção de insumos (2), como aço, fertilizantes, sementes etc.; produção de bens de capital (3); produção de bens de consumo (4); atividades comerciais (5) e atividades financeiras (6).

Lucratividade, prejuízo ou equilíbrio poderiam ocorrer em quaisquer dessas atividades. Entretanto, as deficitárias, ao produzirem receitas inferiores aos seus custos de produção ("D"), estão transferindo preços menores aos usuários de seus produtos. Se forem produtos do tipo 1, 2 e 3, isso significará menores custos de produção às empresas (privadas ou públicas) que os utilizam. Assim, não se faz no sistema qualquer pressão para que tais empresas sejam privatizadas. São exemplos típicos: a produção de aço, petróleo, sementes, transportes, energia elétrica e equipamentos, correios etc.

Nas empresas do tipo "E" não há o "estímulo" da lucratividade e, assim, elas transferem igualmente menores custos aos seus usuários. As do tipo "L" possibilitam a acumulação de capital no próprio setor público, financiando sua própria expansão. Se sua taxa de lucro for inferior à do setor privado, trata-se de uma outra forma de transferência de "subsídios" via menores preços aos usuários. Entretanto, o setor privado poderá reclamar contra a intromissão pública em atividades do tipo 4 e 5, sempre que haja lucratividade, uma vez que seus usuários são as famílias, que deverão suportar um aumento de preços, dados os condicionamentos dos mercados.

Entretanto, se a taxa de lucro das empresas públicas for igual ou maior do que a taxa média do setor privado, este propugnará pela privatização dessas atividades. No tocante à atividade (6) raramente se farão protestos privatistas se as empresas financeiras

públicas estiverem na categoria "D" ou "E", ou mesmo na categoria "L", desde que concedam financiamentos ao setor privado a juros baixos e prazos longos.

São essas as razões pelas quais o setor privado comumente reclama da estatização, forçando a privatização. Porém, de que empresas? Basicamente, interessa-lhe as que atuam nos campos 3, 4, 5 e 6 (em geral todas elas lucrativas), algumas do tipo 2 (indústrias petroquímicas, por exemplo, que aliás são normalmente lucrativas) e praticamente nenhuma do tipo 1. Se o Estado pusesse à venda suas empresas deficitárias, impondo aos seus compradores a obrigatoriedade de manter os preços dos bens e serviços por elas produzidos no mercado, dificilmente apareceria um empresário altruísta que fizesse tal transação.

5.4.4 O fim do Estado desenvolvimentista?

A década de 1970 está marcada pelo esgotamento do padrão de acumulação e pela exacerbção da crise financeira internacional. Os Estados Unidos encontravam-se em momento crítico de desequilíbrio externo e financeiro e, como resposta à situação e às pressões dos principais países desenvolvidos, tornaram a situação mais aguda ainda, lançando à "estratosfera" sua taxa de juros (em torno de 7% em meados de 1979 e cerca de 21% em meados de 1981). Esse verdadeiro "golpe de mestre" atingiu em cheio todos os países endividados (além dos próprios Estados Unidos): quase todo o bloco socialista e a maioria dos países subdesenvolvidos. Com isso, suas dívidas externas se transformaram em verdadeiras "bolas de neve", mas a dos Estados Unidos foi (e é) financiada em grande parte pelos fluxos de capitais dos países desenvolvidos. Recentemente, a China, graças aos grandes *superávits* comerciais que tem com os Estados Unidos, passou a ser um dos principais credores desse endividamento, que opera com juros reais baixos.¹⁰

⁹ Este enfoque está baseado no trabalho de SACHS, Ignacy, *Capitalismo de estado e subdesenvolvimento*, cap. V: "Padrões de Setor Público", Petrópolis: Vozes, 1969, p.85-96.

¹⁰ Sobre o assunto, ver: CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. 4. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1995. Ver também, do autor: *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: UNESP, 1999.

O resultado prático foi que, como a maior parte das dívidas havia sido contraída pelo setor privado desses países, a elevação dos juros fatalmente quebraria os devedores. Assim, as pressões para que o Estado assumisse a dívida (privada) em dólares foram muito fortes, resultando no chamado processo de "estatização" da dívida externa (no Brasil, a proporção pública na dívida era de apenas 25% e passaria a 75%). Com isso, todos os Estados nacionais que assim procederam praticamente quebraram financeiramente: a partir daí, o peso da dívida e sobretudo de suas amortizações e de seus juros arrebentaram com as finanças públicas. Inflação, hiperinflação e estagnação foram as marcas da década de 1980.

Os países desenvolvidos – o cartel dos credores, liderado pelos Estados Unidos – impuseram aos devedores um ajuste macroeconômico ("ajuste exportador") por meio do qual devíamos conter a demanda interna para gerar saldos exportadores para servir a dívida. Já vimos no Capítulo 4 que pagamos uma fortuna, mas nossa dívida aumentou ainda mais. Aqui nos interessa mostrar não esse efeito, mas sim o resultado sobre as finanças e a ação do Estado.

Ao assumir a dívida privada em dólares, o Estado tinha que comprá-los no mercado e, para tal, era obrigado a emitir títulos da dívida pública em moeda nacional. Dada a inflação, o controle das contas públicas e a voracidade dos banqueiros nacionais, essa dívida era "rolada" diariamente (ou quase), pagando juros escorchantes. O baixo crescimento do período e a inflação corroíam as finanças públicas e os juros das duas dívidas públicas (interna e externa) acabavam por destruir a capacidade financeira do Estado.¹¹ O quadro a seguir é um retrato desse período.

O Quadro 5.7 mostra novas denominações para a situação fiscal do país. Com a exacerbção inflacionária, queda da arrecada-

¹¹ Sobre o mecanismo de expansão das duas dívidas ver GOMES de ALMEIDA, J.; TEIXEIRA, A. *O nó cego*. Texto para discussão. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia Industrial, n.18. 1983; sobre a estatização da dívida externa privada, ver CRUZ, P. R. D. C. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Quadro 5.7 Brasil – Necessidades de financiamento do setor público NSF/PIB (%)

	Resultado nominal (NSP)	Resultado primário	Juros nominais	Dívida pública interna líquida
1983	19,86	-1,7	18,16	17,1
1985	28,00	2,6	25,40	21,1
1989	73,25	-1,0	74,25	24,1
1990	29,60	-4,6	34,20	18,1
1994	44,41	-5,16	49,57	20,0
1995	7,27	-0,27	7,54	24,9
1998	7,47	-0,02	7,49	30,2
2002	4,58	-3,89	8,47	56,5
2005	3,29	-4,84	8,13	49,0
6-2006	4,48	-3,21	7,70	50,3

Fonte: Bacem e *Conjuntura Econômica*.

ção, deterioração das contas públicas e do orçamento e desvirtuamento das operações do Banco Central, se fizeram alterações formais na medição do orçamento e do déficit, entre 1979 e 1983, dada a impraticabilidade de se continuar a operá-los na forma convencional. Observe-se a dimensão elevadíssima do déficit nominal, no auge do processo inflacionário.

Criaram-se, assim, além do *orçamento fiscal*, o *monetário* e o *das empresas estatais*. Quanto ao *déficit* (ou *superávit*) passou a ter três apurações distintas: o nominal, que representa a posição dos saldos líquidos de todas as contas públicas, inclusive a correção monetária sobre as dívidas públicas; o *operacional*, que tem o mesmo significado, porém dele está excluída a correção monetária; o *primário*, que é igual ao anterior, excluídos os juros reais pagos pelo

Estado.¹² Mais recentemente (ver Quadro 5.7) esse critério foi de novo alterado, sendo divulgados apenas o *nominal*, o *primário* e os montantes dos *juros nominais (totais)*.

Durante a década de 1980, os países desenvolvidos fizeram sua reestruturação local e regional e, além do “remédio” do ajuste exportador, passaram a oferecer, “prazerosamente”, a chamada renegociação das dívidas públicas externas. O Brasil foi o último a aceitá-la, dada a capitulação da soberania nacional que a nova “droga” impunha: o “*ajuste importador*” da década de 1990. Este, acompanhado de um pacote de políticas neoliberais (abertura comercial, desregulamentação do capital estrangeiro, Lei de Patentes, privatizações etc.), determina, ao contrário do anterior, que devemos importar muito. Como teríamos grandes saldos comerciais (e de serviços) negativos, a livre entrada de capitais os cobririam.

O resultado (em parte já mostrado no capítulo anterior) pode ser visto no Quadro 5.7, que aponta dois momentos cruciais do endividamento público e profundo desequilíbrio das finanças públicas: o primeiro, que vai até 1994, de alta inflação (em que pese os *superávits* primários ocorridos, eles não foram nem de longe suficientes para saldar os juros elevados). O seguinte, a partir do Plano Real, em que, a despeito da baixa inflação, o desequilíbrio externo e os elevados juros reais colocam a dívida interna em aceleração. Mesmo com os esforços mais recentes (2003-2005), com *superávits* primários e drásticos cortes nos gastos públicos, a política de tentar conter o nível da dívida tem tido o mesmo resultado da famosa piada de “enxugar o gelo”.

A Reforma Administrativa praticada a partir de 1990 teve como escopo principal a diminuição do tamanho do Estado, com a supressão de 357 mil cargos públicos, fechamento de várias instituições, venda de dez mil imóveis e de 2.300 veículos. Ainda, foram transformadas em instituições chamadas Organização Social

(OS), sem fins lucrativos, várias fundações e institutos de pesquisa públicos, para “desonerar” o orçamento público. Por último, várias medidas retiraram direitos trabalhistas e previdenciários de funcionários públicos, e mesmo o atual governo tem projetos de prosseguir nessa última meta.

As privatizações e concessões de serviços públicos foram anunciadas com o falso objetivo de obter recursos para saldar dívidas do Estado e de dar eficiência privada aos setores públicos. Contudo, uma análise do ocorrido põe isso por terra. Na verdade, o objetivo maior foi atrair capital estrangeiro. Elas se concentraram entre 1990 e 1998, nos setores siderúrgico, petroquímico, de energia elétrica, de telecomunicações e de transportes, e somaram recursos equivalentes a US\$ 68,5 bilhões, dos quais 8,9 bilhões foram pagos com “moedas podres”: Títulos da Dívida Agrária recebidos com valor ao par, mas descreditados no mercado financeiro, e Títulos da Dívida Externa, também descreditados, que sofreram deságio de 25%. Os recursos totais obtidos equivaleram a cerca de 1,2% do PIB do período 1991-1998.¹³

Na verdade, o objetivo maior foi atrair capital estrangeiro para amenizar os buracos do balanço de pagamentos criados pela enxurrada de importações causada pela abertura comercial. Dos recursos recebidos, deve-se descontar os generosos empréstimos financeiros oficiais para vários desses “negócios” e, sobretudo, o “presente de bodas”, ou seja, os investimentos públicos realizados

12

Além dessas modificações, a Constituição Federal de 1988 promoveu profundas alterações na estrutura tributária do país. Ver a respeito: OLIVEIRA, F. A. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

13

Para este tema utilizei, basicamente, as seguintes fontes: PRADO, S. R. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade*. Campinas, 1994. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas; IESP – Instituto de Economia do Setor Público. *Indicadores IESP*. São Paulo: IESP/Fundap (vários números); RODRIGUES DA SILVA, E. *O processo de privatização brasileiro*. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 1999. (mimeo.) e CANO, Wilson. op.cit., 1999. Uma crítica aguda sobre as privatizações e o relato de vários escândalos estão em BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Persu Abramo, 1999. Uma análise dos principais casos estaduais pode ser vista em Fundap – Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Desestatização da Infra-estrutura em São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Pernambuco*. *Estudos de Economia do Setor Público (São Paulo)*, n.4, 1997.

nessas empresas, antes de privatizá-las, com o objetivo oculto de melhorar sua estrutura e, com isso, na verdade conceder abatimentos em seus preços. Por exemplo, no setor de telecomunicações, que recebeu US\$ 22 bilhões (e valia mais de 30!), o “presente” foram os investimentos prévios realizados pelo Estado, entre 1994 e 1998, que somaram US\$ 23,9 bilhões. Na Cia. Vale do Rio Doce, vendida por US\$ 2,6 bilhões (mas valia dez vezes isso e hoje vale trinta), o presente foi de US\$ 0,65 bilhão.

Além desses problemas, cabe denunciar que as maiores privatizações no setor energético se deram mais em distribuição e pouco em geração, o que, como se previa à época, prejudicou os investimentos e nos causou o famoso “apagão” de 2001. No setor de petróleo, o Estado obrigou a Petrobras a passar para os interessados privados os resultados de suas pesquisas sobre reservas marítimas.¹⁴

Por último, a propalada “eficiência” privada foi obtida à custa de tarifas e preços (luz, energia, telecomunicações, pedágios e fretes) que foram mensurados muito acima da inflação.¹⁵ Quanto à regulamentação dos setores, foram criadas Agências Nacionais de regulamentação setorial, muitas delas após a privatização, o que resultou em instituições frágeis de fiscalização e controle dessas empresas.¹⁶ Nestas instituições a diretoria tem mandato aprovado

¹⁴ Para uma análise da situação atual do setor, ver SOARES, J. C. Petróleo e gás natural: investimentos contidos, antes e durante as reformas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Coord.). *Determinantes dos investimentos na transição da economia brasileira dos anos 90: indústria, mineração, petróleo e infra-estrutura*. Brasília: Convênio Cepal/PEA e Cepal/Previ, 1999.

¹⁵ O boletim do IESP mostra as séries de preços públicos, nas quais se pode ver claramente essa preparação para privatizar. O comportamento da política de preços para o aço (entre 1990 e 1994), telefonia (entre 1994 e 1998) e energia elétrica (a partir de 1992) demonstra claramente isso. Por outro lado, a divulgação dos balanços do exercício de 1997 das maiores empresas estatais mostra surpreendente recuperação de lucros, suplantando largamente os lucros das maiores privadas.

¹⁶ Sobre essa nova regulamentação, suas instituições e instrumentos, ver SOARES, J. C., op. cit.

pelo Legislativo, o que significa que pode haver conflito entre elas e o Poder Executivo eleito no interstício desse mandato. Na verdade, foram criadas para retirar poder dos Ministérios de suas respectivas áreas, no que se refere a planejamento, execução, normalização e fiscalização da política setorial.¹⁷

O ajuste macroeconômico (impossível, dadas as condições estruturais impostas e as existentes na economia brasileira) aprofundou ainda mais o desgoverno das contas públicas, para poder manter a artificial política de estabilização então implantada por Fernando Henrique Cardoso (Plano Real) a partir de meados de 1993.¹⁸ A economia apresentou medíocre desempenho, como se pode ver pelas taxas médias anuais de crescimento do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), que entre 1970 e 1980 haviam sido de, respectivamente, 8,7 e 10,2% e entre 1980 e 1990 caíram para 1,6 e -2,6%. Entre 1989 e 2003, a taxa média anual do PIB foi de apenas 1,8% e a relação FBKF/PIB em 2003 apresentou um dos mais baixos valores de nossa história recente (17,8%).

A deterioração federal, graças aos juros estratosféricos impostos pelo governo federal, vem juntar-se a deterioração dos governos estaduais e municipais, ampliando perigosamente suas dívidas e seus déficits. A profundidade da crise econômica e política, aumentando o desemprego e a crise social, agravou ainda mais esse quadro. Desde o final dos anos 1980, praticamente todos os esta-

¹⁷ Entre as criadas figuram: ANA (águas), ANP (petróleo), ANEEL (eletricidade), ANTT (transportes terrestres), Anatel (telecomunicações) Ancine (cinema). Sobre a regulamentação e conflitos, ver RIGOLON, F. J. Z. Regulagem da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: n. 7, jun. 1997. Os conflitos já denunciados na imprensa abarcam não só reclamações de usuários por maus serviços (energia e telecomunicações, principalmente), mas também por decisões abusivas (alto número de pedágios em rodovias privatizadas) ou mesmo metas não cumpridas com o governo (caso das ferrovias).

¹⁸ Uma análise pormenorizada dessa política econômica pode ser lida em: CARNEIRO, R. M. *Crise, estagnação e hiperinflação*. Tese de Doutorado em Economia, Unicamp-IE, 1991; TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993; TEIXEIRA, A. *O ajuste impossível*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.

dos e muitos municípios lançaram-se em uma verdadeira “guerra fiscal” para vencer o “leilão locacional” que as empresas privadas – notadamente as transnacionais – têm feito, para receber vantagens (infra-estrutura, participação acionária etc.) e incentivos fiscais para se instalar em determinados locais.

Além disso, o congelamento da taxa cambial conteve as exportações, e o governo federal, para não modificá-la (por causa da política de estabilização), tem usado vários expedientes, como o de isentar do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) as exportações de produtos básicos e semimanufaturados, o que deteriora ainda mais as finanças estaduais e municipais. Como vimos no Capítulo 4, o recente aumento de nossas exportações está vinculado à excepcionalidade momentânea do comércio internacional.

Para finalizar, resta advertir sobre a deterioração (fiscal, financeira e de planejamento) que atinge o Estado e o fato de que a continuidade das reformas neoliberais que ora estão sendo discutidas pelo atual governo (2003-2006) ameaça piorar ainda mais este quadro. Para manter o serviço das dívidas, cortam-se cada vez mais os gastos públicos (correntes e de capital), notadamente os do funcionalismo e os sociais, em uma busca inútil e sem fim de um impossível ajuste fiscal. Entre as reformas que estão na agenda política hoje, são muito preocupantes as do “*déficit zero*” e as da previdência social.