

A ortodoxia convencional atribui ao desequilíbrio fiscal as baixas taxas de crescimento e a alta taxa de juros. Entretanto, não deixa de ser paradoxal que desde 1999 o Brasil vem atingindo as metas de superávit primário estabelecidas por essa mesma ortodoxia, como também não é possível deixar de estranhar que seus representantes nos assegurem a todo instante que o desenvolvimento está batendo à porta. Não se compreende também como possa ser a alta taxa de juros a consequência do desajuste fiscal e não uma de suas causas principais se, como veremos, o índice que define o quadro fiscal brasileiro como de grave desequilíbrio fiscal é a relação juros pagos pelo Estado/PIB, de modo que é a própria alta taxa de juros a principal causa do desajuste. Neste capítulo vou discutir a questão fiscal brasileira, que é central porque somente sua solução permitirá que o país volte a crescer, e sua solução passa pela solução concomitante do problema dos juros.

Para a estabilidade de qualquer sistema macroeconômico, o equilíbrio fiscal — déficit público sob controle e baixos índices de endividamento — é essencial. O problema fiscal é sempre fundamental para qualquer país. Não é por acaso que em todo o mundo a grande luta dos ministérios da Fazenda é para limitar as despesas públicas. As pressões que os demais ministros e o chefe do governo exercem sobre a esse ministério são sempre muito grandes, mas um ministro da fazenda bem-sucedido é, em princípio, aquele que sabe resistir a essas demandas. Os recursos públicos são sempre escassos porque, sendo gratuitos para quem os recebe, têm uma demanda infinita. Entretanto, um Estado que incorre em déficits constantes e se endivida é um Estado fraco, que não tem condição de realizar as tarefas que a sociedade nacional lhe atribui. A sociedade paga impostos, mas quer, em troca, toda uma série de serviços, a começar pela estabilidade de preços, que ficam fortemente prejudicados no médio prazo pelo endividamento público. Déficits públicos não são apenas inflacionários, eles resultam na fragilidade financeira do Estado, que o impede de realizar seu papel. É relativamente normal que, mesmo nas melhores democracias, os políticos sigam a regra do ciclo político que os faz colocar a casa em ordem nos dois primeiros anos de seu governo para, no

final, poder gastar um pouco mais, mas isto é feito de forma limitada. Quando, ao invés disso, incorrem em déficits crônicos, estarão se deixando corromper por poderosos ou capturadores ou privatizadores do Estado ou *rent-seekers* (que são eles próprios associados a grupos de capitalistas locais ou estrangeiros), ou praticando o populismo fiscal para agradar os eleitores. Dificilmente será possível encontrar outras causas além dessas duas. Os cidadãos dos países mais avançados sabem disso muito bem e, além de punir o *rent-seeking* e o populismo fiscal com seu voto, previnem a corrupção e o clientelismo através de instituições adequadas.

No Brasil não temos tido o mesmo êxito. Os privatizadores do Estado sempre foram poderosos, mas especialmente um grande grupo deles — o dos rentistas que vivem de juros — tem tido, desde 1994, uma oportunidade extraordinária de se beneficiar do medo da inflação. Já o populismo fiscal tem sido mais bem controlado, porque foi muito denunciado e porque instituições como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 1999 têm logrado algum êxito, mas ainda está presente. Vem, entretanto, sendo substituído pelo populismo cambial, cujo controle está longe de ter sido feito.

Neste capítulo, mostrarei que, apesar de todos os esforços realizados, o Brasil continua em desequilíbrio fiscal, que se expressa sobretudo no alto índice de juros pagos pelo Estado/PIB, na poupança pública negativa e na alta carga tributária. Em seguida, salientarei que não existe discordância, mas concordância, entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional quanto à gravidade dessa crise e à importância de uma política dura de ajuste fiscal. Mas argumentarei, primeiro, que o comportamento observado da ortodoxia convencional não confirma seu desejo de resolver o problema do desequilíbrio fiscal: de um lado, adota um índice de desempenho fiscal, o superávit primário, que é inadequado para indicar superação do desequilíbrio fiscal; de outro, há oito anos a meta de superávit primário que essa ortodoxia estabelece para sua política fiscal vem sendo atingida e, no entanto, o equilíbrio fiscal não é atingido. Torna-se óbvio, portanto, que a meta é insuficiente; não é uma meta para realmente resolver o problema. Segundo, na parte final do capítulo mostrarei que há uma discordância básica tanto em relação às causas do desequilíbrio fiscal quanto à forma de atacá-la. Enquanto a ortodoxia convencional resiste em admitir que uma causa central do desequilíbrio é a própria taxa de juros e quer, primeiro, superar o desequilíbrio fiscal para, depois, reduzir os juros, minha posição é de que esta política, além de expressar um tipo de pensamento linear incapaz de dar conta de realidades econômicas complexas, revela com clareza o objetivo jamais admitido de postergar o mais possível a baixa da taxa de juros para níveis normais.

No Brasil, dada sua precária situação fiscal, um dos objetivos centrais de qualquer política macroeconômica deve ser a de enfrentar o desequilíbrio fiscal. Existe uma esquerda populista que invoca Keynes e o princípio da demanda efetiva para incorrer em déficits públicos crônicos e uma ortodoxia míope que é incapaz de perceber os momentos nos quais uma política fiscal expansionista é legítima. É preciso concentrar esforços para reduzir despesas porque o Brasil, de acordo com a perspectiva novo-desenvolvimentista, continua imerso no desequilíbrio fiscal. Esse desequilíbrio, que identifiquei nos 1980 como uma “crise fiscal do Estado”, foi parcialmente superado no grande ajuste do governo Collor (1990-1992), mas renova-se a cada governo. Ele é definido por uma carga tributária incompatível com o nível de desenvolvimento econômico do país, que, no entanto, não impede que a poupança pública seja negativa e que os índices de endividamento do Estado, principalmente o índice juros pagos pelo Estado/PIB, sejam altos demais. A obrigação de pagamento de juros gigantescos deixa intranqüilos os credores do Estado, que são atraídos pelas altas taxas de juros mas, em compensação, mantêm-se temerosos quanto à sustentabilidade da dívida pública de uma Nação que aceita tais taxas. Ainda que os economistas responsáveis por esta crise, que administram as finanças públicas do país desde 1993, não gostem de falar em crise fiscal — embora sempre estejam contraditoriamente assinalando que o grande problema do país é fiscal —, o fato é que, apesar da melhoria da situação cambial a partir de 2002, o país não logra o desejado “*investment grade*”. Por que, apesar da grande melhoria do risco-Brasil (Tabela 4), a classificação de risco do Brasil não atingiu um nível satisfatório para nós? A resposta mais geral é que o quadro fiscal brasileiro continua negativo exatamente porque, como veremos neste capítulo, a crise fiscal do Estado se perpetua em virtude da taxa de juros que onera a dívida pública brasileira. Ao contrário do que afirma a ortodoxia convencional, essa taxa não é consequência, mas sim causa da situação fiscal ainda pouco tranqüilizadora que a economia brasileira continua a apresentar. O índice de endividamento público brasileiro já é alto quando comparado com o de outros países, mas se torna muito mais alto se considerarmos a taxa de juros que recai sobre ele e o índice de endividamento que a leva em consideração: o índice juros pagos pelo Estado/PIB.

Começemos a análise da crise fiscal pela carga tributária. Conforme se pode observar pela Tabela 13, a carga tributária existente no país é elevadíssima quando comparada com a de países relativamente semelhantes. É verdade que, em parte, ela compensa a radical desigualdade existente no país,

na medida em que uma parcela do gasto público acaba por se constituir em salário indireto para os pobres e a classe média, compensando parcialmente o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro; mas, mesmo considerado esse fato, essa carga é incompatível com o estágio de desenvolvimento do Brasil. Os dados da tabela mostram que países com nível de renda per capita pouco superior ao do Brasil — casos do México, Chile e Argentina — têm carga tributária equivalente à metade da do Brasil, medida em percentual do Produto Interno Bruto. Por outro lado, países com carga tributária semelhante à brasileira, como Espanha, Alemanha, Reino Unido e Canadá, apresentam renda per capita três ou quatro vezes superior à do Brasil. O Brasil está alinhado unicamente com a Turquia em termos de renda per capita e carga tributária.

Tabela 13
CARGA TRIBUTÁRIA E PIB PER CAPITA: PAÍSES SELECIONADOS

País	PIB per capita (US\$ PPP)	Carga tributária (% do PIB)
Brasil	7.710	31,8
México	9.200	18,1
Chile	10.730	17,2
Argentina	11.460	17,5
Turquia	6.971	31,1
Espanha	25.051	35,6
Alemanha	27.666	36,0
Reino Unido	29.931	35,8
Canadá	30.475	33,9

Fontes: OCDE, Main Economic Indicators 2005, e *The Economist*.

Observações: PPP per capita US\$, 2003; carga tributária, 2002.

Um segundo indicador básico do desequilíbrio fiscal é a poupança pública negativa. Desde 1999 o Brasil vem cumprindo os objetivos que acordou com o FMI em relação ao superávit primário, como mostra a Tabela 14. Entretanto, essa mesma tabela mostra que o país continua incorrendo em déficit público e que a poupança pública continua negativa. O superávit primário é um índice que interessa a credores, que se tranqüilizam quando o país alcança o superávit primário que estabiliza a sua dívida pública/PIB, e também ficam satisfeitos, porque esconde os efeitos da taxa de juros sobre o quadro fiscal do país, mas o fato de uma economia apresentar elevado superávit primário não significa que ela esteja fiscalmente sadia. Se a taxa de ju-

ros for muito alta e incidir sobre uma dívida alta, o peso dos juros no PIB será grande, como é o caso brasileiro. Nesse caso, é necessário um superávit primário alto para impedir o aumento da relação dívida pública/PIB, e, não obstante, o país pode continuar a apresentar déficit público e poupança pública negativa. Dado o fato de que os juros da dívida pública têm correspondido a cerca de 7% do PIB, um superávit primário próximo de 4% não tem impedido que o déficit público continue girando em torno de 2%, e, como o investimento público deve estar um pouco abaixo de 1% do PIB, que a poupança pública seja ainda negativa em cerca de 1% do PIB. Conforme observam Câmara Netto e Vernengo (2004: 338), um elevado superávit primário combinado com déficit público não é uma indicação de economia sadia para os credores, “mas representa a transferência de recursos da sociedade como um todo para os ricos”. A consequência, porém, não é apenas injustiça distributiva: em economias que são comandadas pelos salários e não pelos lucros, como é o caso da brasileira, “a redistribuição para os ricos com baixa propensão a consumir deverá levar à estagnação da produção”.¹

Tabela 14
RESULTADOS FISCAIS
(% do PIB)

Ano	Poupança pública	Déficit operacional ¹	Superávit primário ¹
1995	-1,5	4,6	0,24
1996	-2,8	3,1	-0,09
1997	-3,4	4,0	-0,89
1998	-3,9	6,9	0,02
1999	-3,8	3,1	2,95
2000	-2,3	1,1	3,24
2001	-1,8	1,3	3,35
2002	-2,1	-0,01	3,54
2003	-1,7	0,8	3,89
2004	-2,6	1,8	4,18
2005	-0,9	2,3	4,37

Fontes: Fábio Giambiagi (2006) e Ipeadata.

Nota: ¹ Dados com desvalorização cambial.

¹ Para a distinção entre economias “*wage led*” e “*profit led*”, ver Taylor (2004).

Para o desenvolvimento e a estabilidade macroeconômica do país, não há índice mais importante que o de uma poupança pública positiva, que financie uma parte substancial dos investimentos públicos necessários. Venho enfatizando esse fato, considerando-o um indicador fundamental da crise brasileira desde os anos 1980. O objetivo da política fiscal não pode ser apenas o de aumentar o superávit primário em relação ao PIB, como pretende a ortodoxia convencional. O superávit primário — o déficit público não considerados os juros — é uma medida perversa que pode interessar a credores do Estado e ao FMI, mas não é indicador de saúde fiscal. Pelo contrário, como terá que ser tanto maior quanto maiores forem os juros pagos, seu nível elevado é uma indicação segura de finanças públicas em crise. Mais significativos são o déficit público e a poupança pública em relação ao PIB. O déficit público é sinal de que o endividamento do Estado está aumentando; a poupança pública negativa, ou muito pequena, sinal de que não há financiamento para os investimentos públicos. Dado o esquecimento em que se mantém o conceito de poupança pública, vale lembrar algumas igualdades. A poupança pública, S_G , é igual à receita corrente, T , menos a despesa corrente, C_G , na qual estão incluídos os juros da dívida.²

$$S_G = T - C_G$$

A poupança pública distingue-se, assim, do déficit público, D_G , que é igual à receita corrente do governo menos todos os seus gastos, inclusive os de investimento, I_G :

$$(-) D_G = T - C_G - I_G$$

Nesses termos, os investimentos do Estado são financiados ou por poupança pública ou por déficit público:

$$I_G = S_G + D_G$$

A poupança pública é um conceito muito simples e de extraordinária importância para o equilíbrio fiscal e para o desenvolvimento econômico,

² Poderíamos considerar que na despesa e na receita correntes não estão incluídas as empresas estatais. Nesse caso, a forma mais simples de levar em conta a poupança (ou des-poupança) dessas empresas é adicionar à fórmula definidora da poupança pública os lucros (poupança das empresas estatais) ou subtrair os prejuízos (despoupança dessas empresas).

porque é necessária para financiar investimentos públicos, especificamente os investimentos em infra-estrutura que o setor privado não tem interesse em realizar (estradas de tráfego reduzido, ruas, águas, esgotos, comunicações, transportes, energia), os investimentos sociais (escolas, hospitais, equipamentos culturais) e os investimentos em segurança (delegacias, penitenciárias, equipamentos militares e policiais). Se a poupança pública aproxima-se de zero, o Estado só terá como alternativa, caso queira manter esses investimentos, financiá-los através do déficit público. Se a poupança pública estiver próxima de zero e for necessário reduzir o déficit público (ou aumentar o superávit primário para evitar o crescimento da relação dívida pública/PIB), a solução perversa que invariavelmente acaba sendo usada é reduzir, se não eliminar, o investimento público. Foi o que aconteceu no Brasil sobretudo a partir de 1995. Desde então o investimento público caiu para a metade: de 2,5% para 1% do PIB em 2003, e estima-se que em 2005 e 2006 essa porcentagem tenha caído para 0,7% do PIB. Os investimentos públicos que sofreram maior redução foram os realizados nas áreas de saúde, educação, cultura, segurança e transporte, que representavam 47,2% dos investimentos públicos em 1995 e hoje representam 26,5%.³

Dar importância à poupança pública na política fiscal tem, portanto, um significado muito claro; não obstante, poucos economistas o utilizam. Não faz parte do vocabulário da ortodoxia convencional, e, apesar de ser parte do sistema de contas nacionais, nas estatísticas fiscais e financeiras de todos os países que o FMI compila e publica anualmente, *Financial Statistics*, esse conceito e os respectivos números não existem. Até os anos 1970, o Fundo cobrava dos países devedores a redução do déficit público e do déficit em conta corrente. A partir dos anos 1990, porém, empenhado na política de crescimento com poupança externa, “esqueceu-se” do déficit em conta corrente; por outro lado, mostrando que fora capturado pelos interesses financeiros dos rentistas e dos grandes bancos internacionais, passou a dar papel secundário para o próprio déficit público na explicação do desequilíbrio fiscal, já que este inclui o custo dos juros, e concentrou toda a sua atenção no superávit primário. Não interessa ao FMI e à ortodoxia convencional o conceito de poupança pública, porque é ela que financia os investimentos públicos. Ora, como para uma perspectiva da ortodoxia convencional investimentos públicos não seriam praticamente necessários, não haveria por que falar em poupança pública. Keynes já fazia distinção clara entre o orçamento cor-

³ Unafisco/São Paulo: “Execução orçamentária do Brasil — de FHC a Lula”.

rente e o orçamento de capital quando discutia as questões fiscais. Kregel (1994/1995) analisou essa distinção dando ênfase ao investimento público. Recentemente, depois da publicação de um trabalho por Blanchard e Giavazzi (2004), que usam o conceito de “poupança em conta corrente do governo”, o tema ganhou nova relevância.

Diante dos níveis extremamente baixos do investimento público, economistas brasileiros passaram a discutir o problema da poupança pública (Afonso, Amorim e Biasoto Jr., 2005; Silva e Pires, 2006: 20; Pires, 2006: 75). Este último desenvolveu um modelo no qual mostrou que a poupança pública “pode contribuir para a desaceleração da dívida pública em relação ao PIB, devido ao efeito positivo que possui sobre o desenvolvimento econômico”. Silva e Pires mostraram que “a permuta do conceito de superávit primário pelo de poupança pública não resulta em qualquer alteração substancial na trajetória intertemporal da relação dívida pública/PIB”. Em outras palavras, muda-se o objetivo fiscal fundamental — a poupança pública passa a ter o necessário papel central e o corte do investimento público deixa de ser uma forma de alcançá-lo —, mas a sustentabilidade fiscal não é prejudicada.

Um país efetivamente independente, que toma suas decisões em função de seus interesses e não do que lhe sugerem os organismos internacionais, não estabelecerá como objetivo de política econômica alcançar apenas um superávit primário: além de buscar reduzir o déficit público, deverá ter como objetivo aumentar a poupança pública para que possa financiar os investimentos públicos necessários. Dessa forma, os objetivos fiscais não poderão simplesmente ser alcançados reduzindo-se investimentos públicos, como tem acontecido no Brasil. Os investimentos públicos já tiveram um papel decisivo no desenvolvimento brasileiro. Dado, porém, de um lado, o enfoque neoliberal que não dá a devida importância ao investimento público e, de outro, a crise fiscal traduzida em termos de poupança pública negativa, não é surpreendente que esses investimentos tenham se reduzido tão drasticamente no Brasil: nos anos 1970 estavam em torno de 5%; em 2005, haviam caído para meros 0,7% do PIB. Seria de se esperar que caíssem um pouco devido ao estágio diferente de desenvolvimento do país, mas jamais na proporção em que caíram.

Uma terceira forma de avaliar a crise fiscal brasileira é através dos índices de endividamento. O índice geralmente utilizado é o que relaciona a dívida pública com o PIB. A todo momento estamos lendo nos jornais que a dívida pública/PIB “está muito alta”, ou “está declinando”. Já vimos que o superávit primário é um instrumento para controlar esse índice e assim tranquilizar os credores do Estado. Se se aumenta a Selic, basta aumentar o su-

perávit primário que a relação dívida pública/PIB não aumentará, e assim os credores do Estado, que no Brasil são praticamente os únicos rentistas, já que apenas o Estado realmente deve, estarão razoavelmente satisfeitos se esse índice for mantido em torno de 50%. Esse índice, porém, entre outras limitações, varia não apenas com os juros e o superávit primário, mas também com a taxa de câmbio, se houver dívida pública externa. Enquanto havia uma dívida pública denominada em dólares, quando a moeda local se depreciava, o índice aumentava; quando se valorizava, caía.⁴ Nos últimos anos o governo tem se gabado da queda desse índice, que chegou a ser superior a 50% enquanto no início de 2007 já estava em 45% do PIB, mas, no período em que ocorreu essa queda, ela esteve relacionada com a valorização do real.

Por outro lado, conforme podemos ver na Tabela 15, na qual estão listados alguns países de renda média não muito diferentes do Brasil, a relação dívida/PIB brasileira já é muito alta quando comparada com a de outros países, mas três deles nessa tabela apresentam índice pior que o do Brasil.⁵ Quando, porém, examinamos o índice juros pagos pelo Estado/PIB, o Brasil apresenta situação pior que a da própria Turquia e situação incomparavelmente pior do que a dos demais países.

O índice juros pagos pelo Estado/PIB não é tão usado na discussão acadêmica e jornalística do endividamento público, mas não se imagine que as agências de avaliação de risco e os credores de modo geral não o levem em consideração e que esse não seja um fator importante, além das baixas taxas de crescimento,⁶ para que o Brasil não alcance grau de investimento. Sabemos que em economia, como em finanças, as medidas de fluxo são sempre mais importantes do que as medidas de estoque: nas empresas, a demonstração de resultados é mais significativa para seus administradores, acionistas e credores do que o balanço patrimonial. As demonstrações de estoque são por definição estáticas, refletem um momento dado no tempo, enquanto as de fluxo indicam um processo e sua tendência. Em economias tão dinâmicas como as economias capitalistas modernas, o próprio conceito de capital

⁴ Hoje, se o câmbio desvalorizar, a dívida pública cai, pois o governo está ativo em dólar; mais um motivo para forçar a redução da taxa de juros, que reduziria a dívida pública por dois canais, gasto com juros e indexação ativa em dólar.

⁵ Observe-se que há países desenvolvidos como o Japão, a Itália e a Bélgica que estão na mesma situação.

⁶ A renda per capita brasileira cresceu em média apenas 0,9% entre 2001 e 2005, contra 3,3% dos países que estão na nota mínima de grau de investimento.

mudou de um conceito de estoque — o patrimônio líquido — para um conceito de fluxo: a valor presente do fluxo de caixa da empresa (Bresser-Pereira, 2005a).

Tabela 15
 ÍNDICES DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E JUROS:
 PAÍSES SELECIONADOS
 (%)

Países selecionados	Dívida pública/PIB ¹	Taxa de juros real ²	Juros pagos/PIB ³
Brasil ⁴	50,0	13,31	7,11
Turquia	74,4	5,60	4,42
México	24,4	3,82	0,93
Filipinas	71,5	1,03	0,73
Rússia	34,8	2,00	0,70
Índia	62,2	0,68	0,42
China	29,6	1,30	0,38
Chile	14,8	1,22	0,18

Fonte: *The Economist*.

Notas: ¹ Dados de 2003;

² Dados de 2006 calculados excluindo-se da taxa de juros de curto prazo o valor do índice de preços ao consumidor de abril de 2006;

³ Índice pressupondo que toda a dívida paga a taxa da coluna anterior, o que não é necessariamente verdade;

⁴ Dados de 2005.

JUROS E DESPESA SOCIAL

Quais as causas do desequilíbrio fiscal e da carga tributária excessiva cujos índices acabamos de discutir? As causas que geralmente são oferecidas pela ortodoxia convencional para explicar o caráter precário das finanças públicas brasileiras são, de um lado, o populismo fiscal (ou seja, os gastos decididos pelos políticos para agradar os eleitores e satisfazer seus interesses eleitorais) e os desperdícios da burocracia do Estado, e, de outro, a corrupção de políticos e burocratas. Os dois primeiros pares de causas são importantes, mas, como veremos, não é fácil distinguir o gasto social legítimo do populismo; já as causas relacionadas com a captura do Estado por políticos e servidores públicos são reais, mas seu peso é menor que o da captura pelos

rentistas. Os custos das emendas parlamentares — através das quais os parlamentares atendem suas clientelas — são irrisórios quando comparados com essa captura, pelas diversas formas de corrupção ou de *rent-seeking*, de que tem sido vítima o Estado brasileiro. O mesmo se diga das formas de corrupção que se manifestaram na forma de escândalos políticos.⁷ Mais significativa é a captura que a burocracia do Estado realiza através de um sistema de aposentadorias privilegiadas e dos salários excessivos que determinados funcionários ainda logram receber, favorecendo-se das distorções causadas pela alta inflação e pela possibilidade de incorporarem em seus salários vários benefícios através de ações judiciais. Entretanto, o valor total dessas formas de captura, inclusive cerca de R\$ 46 bilhões de déficit aproximado da previdência pública para 2006, não devem somar mais que 2% do PIB.⁸ Já que falamos em *rent-seeking* ou captura do patrimônio público, é preciso considerar suas outras formas e seus beneficiários: os rentistas, que se beneficiam de juros excessivos, como uma parte dos servidores se beneficia de salários e principalmente aposentadorias excessivas. E é preciso considerar a pura e simples corrupção. Fazemos, também, um breve cálculo da captura rentista. Considerando uma taxa de juros real média de 10%, um pagamento de juros pelo Estado de 7% do PIB, dos quais cerca de 1/3 (ou uma taxa de juros real de 3,33%) são razoáveis ou legítimos do ponto de vista público, temos uma captura de 4% do PIB. Some-se a isto a compensação necessária oferecida a industriais e a agricultores na forma de subsídios para que invistam dados os altos juros de mercado e temos mais 1% do PIB na forma do diferencial de juros da TJLP (taxa de juros do longo prazo) do BNDES e do crédito agrícola, e temos um total de 5% ligado diretamente à taxa de juros exorbitante ou à coalizão rentista. Finalmente, entrando no campo do ilícito ou da corrupção, é necessário acrescentar o assalto ao patrimônio público implícito nas fraudes ou nos acordos que ocorrem nas licitações públicas e na máfia que sobrevaloriza as desapropriações realizadas pelo Estado. Os preços excessivos logrados em licitações públicas fraudadas foram, por muito tempo, a forma por excelência desse tipo de corrupção. Ainda hoje o são, mas houve uma diminuição considerável dos casos depois que a Lei n° 8.666 — a Lei das Licitações — foi aprovada e depois que alguns governos estaduais,

⁷ Refiro-me aqui aos escândalos que ficaram conhecidos como “Anões do orçamento”, “Mensalão” e “Sanguessugas”.

⁸ Não confundir este déficit com o da previdência privada, que vem subindo perigosamente e exigirá aumento da idade média de aposentadoria.

como o de São Paulo, passaram a realizar compras através de pregão eletrônico.⁹ De qualquer modo, parece-me razoável estimar em mais 3% do PIB de captura do Estado através dessa forma. A soma total é de 10% do PIB — um grau de captura elevado, dos quais 5% do PIB se devem à coalizão política dominante hoje (ver capítulo 10), 2% à burocracia, e 3% à corrupção.

Outra causa do desequilíbrio fiscal brasileiro seria o excesso de servidores públicos. Embora haja alguma verdade em relação a esse problema, atribuir à despesa de pessoal parte considerável da responsabilidade pelos problemas fiscais é uma perspectiva equivocada. É consistente com a estratégia da hegemonia neoliberal de desmoralizar o serviço público culpando-o pelo déficit público e de dividir a Nação colocando os empresários contra os técnicos do governo, mas não se apóia na realidade. Certamente existem ineficiências e privilégios no setor público como no privado, mas em vários setores tem havido progresso. Houve um aumento substancial do custo com a burocracia do Estado a partir da Constituição de 1988, que se expressou especialmente em um sistema de previdência pública marcado por privilégios e da lei do regime jurídico único. Esses privilégios, entretanto, foram substancialmente reduzidos com as sucessivas reformas da previdência pública e com uma revisão geral da Lei do Regime Único durante a primeira fase da Reforma da Gestão Pública de 1995. Há ainda muito a fazer na reforma para que o Estado se torne um elemento efetivo de desenvolvimento graças à sua própria eficiência, mas muito trabalho já foi realizado, não apenas na esfera federal, mas também na estadual e na municipal. Conforme verificaram Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006: 89, 98), “a percepção de que houve inchamento de gastos com funcionalismo ao longo dos últimos dez anos, particularmente, está errada [...] depois do crescimento do gasto de pessoal na primeira metade dos anos 1990, esse gasto deixou de crescer e manteve-se relativamente estável, quando se tomam as médias por período”.

A partir de 1995, quando começou a Reforma Gerencial do Estado que discuti no capítulo 3, houve uma queda e depois uma estabilização do gasto público com funcionalismo. Os trabalhos presentes no livro *Gasto público eficiente* (Marcos Mendes [org.], 2006) apontam na mesma direção, ressaltando, porém, que enquanto os gastos do Executivo eram mantidos sob controle, os do Legislativo e principalmente do Judiciário cresciam de forma

⁹ O primeiro pregão eletrônico foi realizado no governo Mário Covas por iniciativa de Yoshiaki Nakano, enquanto foi secretário da Fazenda de São Paulo. O “governo eletrônico” então implantado nesse estado é um marco internacional da gestão pública moderna.

explosiva.¹⁰ A reforma, embora paralisada a nível federal a partir de 2003, permitiu que esse resultado fosse alcançado sem redução — pelo contrário, com aumento e melhoria — dos serviços prestados pelo Estado brasileiro. No atual governo, porém, com a contratação de grande número de servidores não pertencentes a carreiras de Estado — o que contraria o princípio da Reforma da Gestão Pública de 1995, que supõe que as atividades não-exclusivas de Estado sejam contratadas com terceiros —, a despesa com pessoal voltou a aumentar. Associada à crítica aos servidores públicos por se apropriarem do Estado, há a acusação de que “burocratas são perdulários” e atuam sempre no sentido de maximizar o orçamento que está sob sua responsabilidade — pressionando assim pelo aumento do gasto público, independentemente dos resultados alcançados. Tal versão, além de pouco explicativa, carece de comprovação empírica, desconsiderando importantes avanços ocorridos na prestação de serviços públicos. Por exemplo, ocorreram grandes avanços de eficiência e cobertura do SUS — Sistema Único de Saúde. Hoje esse é um instrumento que garante no Brasil o direito universal à saúde com uma qualidade razoável a um custo muito baixo, segundo padrões internacionais (seu custo é de aproximadamente US\$ 0,80 per capita). A qualidade razoável do sistema, que melhorou extraordinariamente nos últimos dez anos, é atestada por pesquisas de opinião que mostram que seus usuários estão relativamente satisfeitos, enquanto a classe média, que não o utiliza, é muito crítica. Parte dos avanços pode ser observada por meio dos resultados da Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos, realizada no ano de 2000, que demonstram uma média de 75% de satisfação dentre os que efetivamente utilizam serviços públicos, sendo mais críticos ou menos satisfeitos os grupos mais ricos que não utilizam esses serviços.

O populismo, embora não seja a causa principal, é sem dúvida uma causa importante do desequilíbrio fiscal brasileiro. Através dele os políticos e mais amplamente as elites brasileiras buscam reduzir a falta de legitimidade das instituições brasileiras causada pela heterogeneidade estrutural de sua sociedade. Há duas outras causas, porém, que são mais importantes: a própria taxa de juros e a política de aumento do gasto social que foi decidida no processo de redemocratização do país. Na seção anterior ficou claro o caráter altamente negativo da relação juros pagos pelo Estado/PIB no Brasil

¹⁰ Entre 1995 e 2005, enquanto as despesas do Executivo com pessoal cresceram apenas 9,7%, as do Legislativo aumentaram 163% e as do Judiciário 233%, graças principalmente a aumentos salariais abusivos.

quando comparada com a de outros países de renda média. Além de ser um indicador da crise fiscal, esse índice de endividamento mostra que a taxa de juros paga pelo Estado brasileiro é muito mais uma causa do que uma consequência da crise fiscal. Mostra-o de forma direta e instantânea. O índice só pode ser tão elevado quando comparado com o índice dívida pública/PIB porque a taxa de juros que o determina é muito alta. Se, adicionalmente, considerarmos que a taxa de juros paga pelos títulos públicos brasileiros vem sendo altíssima há muitos anos, fica claro que essa taxa vem sendo também, desde 1994, uma causa central do brutal aumento do endividamento público ocorrido desde então. A Tabela 16 mostra o terrível peso dos juros sobre a economia brasileira. Em relação ao PIB, os juros têm girado em torno de 8%; em relação à despesa pública ou à carga tributária, têm sido geralmente superiores a 20%. Pode-se imaginar o quanto isto pesa no orçamento público: quanto se poderia reduzir a carga tributária e aumentar os gastos em educação, saúde e investimentos públicos necessários.

Depois que, nos últimos anos, esse fato foi se tornando claro para a sociedade brasileira, o problema da taxa de juros foi afinal incluído na agenda nacional e a hegemonia ideológica da ortodoxia convencional passou a ser desafiada. Tornou-se evidente que essa é uma causa central e perversa do desequilíbrio fiscal. No início dos anos 1980, o pagamento de juros pelo Estado estava em torno de 2%; hoje, gira em volta de 7% do PIB. Logo, cerca de 5 pontos percentuais do aumento da carga tributária ocorrido desde então podem ser explicados pelos juros.

Tabela 16
GASTO COM JUROS

Ano	Taxa real de juros ¹ (%)	Juros pagos ² (R\$ bi)	Juros pagos/ PIB (%)	Juros/carga tributária(%)
1995	25,30	48,75	6,91	26,53
1997	19,53	44,97	4,78	18,07
1999	16,70	127,26	12,08	42,05
2001	9,65	105,63	8,11	26,38
2003	13,99	122,49	7,20	23,14
2004	8,61	124,92	12,89	19,69
2005	13,31	152,59	7,11	21,03

Fontes: Ipeadata e Banco Central.

Notas: ¹ Média anual da taxa Overnight/Selic descontada do IPCA;

² Juros nominais com desvalorização cambial.

Uma outra causa fundamental para explicar o grande aumento dos gastos do Estado ocorrido nos últimos vinte anos está no aumento dos gastos sociais do Estado brasileiro a partir da transição democrática. Conforme podemos observar pela Tabela 17, as transferências relativas à assistência e à previdência social aumentaram 6,61 pontos percentuais do PIB. Adicionalmente, as “outras despesas primárias” aumentaram 3,94 pontos percentuais do PIB. Se considerarmos que cerca da metade dessas despesas foram também destinadas a gastos sociais, principalmente nas áreas da educação e da saúde, teremos que o aumento total com a despesa social entre 1985 e 2003 foi de 9 pontos percentuais do PIB. Some-se a isto cerca de 5 pontos percentuais do PIB de aumento dos juros e teremos explicado praticamente todo o aumento da carga tributária que ocorreu nesse período.

Tabela 17
DESPEAS PÚBLICAS ENTRE 1985 E 2003 (% DO PIB)

Despesas públicas	1985 (1)	2003 (2)	Diferença (2-1)
Investimentos (FBKF)	2,60	1,54	-1,06
Assistência e previdência	7,69	14,30	6,61
Outras despesas primárias	12,16	16,10	3,94
Total despesas primárias	22,45	31,94	9,49

Fontes: IBGE e www.ipeadata.gov.br.

Uma outra forma de ver o aumento do gasto social no Brasil é o que aparece na Tabela 18, na qual temos comparados o crescimento do PIB e o aumento do gasto social per capita entre 1980 e 2000. São dois números diretamente comparáveis. Enquanto a renda por habitante aumentava menos 8,5% — algo que no Brasil se obtinha em dois ou três anos entre 1930 e 1980 —, o aumento do gasto social per capita foi de 43,4%, ou seja, oito vezes maior.

Tabela 18
CRESCIMENTO PER CAPITA DO PIB E DO GASTO SOCIAL — 1980-2000

	Crescimento (%)
PIB per capita	8,5
Gasto social per capita	43,4

Fontes: IBGE/PNAD 2002; Ipeadata, INEP.

Observações: Preços de 2002. Cálculos realizados pelo autor e Carmen A. Varela.

A ortodoxia convencional tem insistido em tentar diminuir esses gastos. De fato, lograr que os gastos sociais e da previdência (do INSS) aumentem em um ritmo menor que o crescimento do PIB nominal é necessário. Reduzir, entretanto, os gastos sociais reais, como muitos gostariam, não é politicamente possível nem socialmente razoável, dados os compromissos que foram estabelecidos na transição democrática brasileira. O significativo aumento do gasto social no Brasil foi consequência do grande acordo que ocorreu no país a partir de 1977 e que afinal levou à transição democrática em 1985 e à Constituição de 1998. Esse acordo, que tenho chamado de Pacto Popular-Democrático de 1977, começou como uma reação da sociedade ao “pacote de abril”, um conjunto de medidas autoritárias tomadas pelo então presidente Geisel. A indignação contra o regime militar envolveu também a rejeição da alta concentração de renda que o sistema autoritário aprofundou. E levou todos os partidos — particularmente o PMDB, o PSDB e o PT, que, depois, ocupariam sucessivamente a Presidência —, a se comprometerem com um programa de distribuição de renda via aumento do gasto social. O aumento das despesas sociais foi, portanto, uma estratégia definida pelas forças políticas que comandaram a transição democrática brasileira, em resposta à radical desigualdade existente no país. Os brasileiros entenderam que a forma de reduzir a concentração de renda no país seria aumentar consideravelmente o gasto social, principalmente o gasto em educação e saúde. E isto foi feito. A direita geralmente argumenta que esse gasto é ineficiente, que não chega ao usuário final, ficando todo na própria burocracia, mas a melhoria substancial dos indicadores sociais que vimos na Tabela 6 demonstra o equívoco dessa visão: ineficiências naturalmente existem, mas o gasto público sem dúvida chega ao pobre. Portanto, embora o gasto social seja também uma causa, além dos juros, do aumento do gasto público brasileiro, não existe espaço político, nem justificativa moral, nem mesmo justificativa econômica (de eficiência) para a diminuição do gasto social. Temos que pensar que esse gasto é uma forma de salário indireto. Como o desemprego é muito alto e os rendimentos das famílias, muito baixo, a sociedade brasileira compensa em parte esses fatos através do gasto social. É possível e necessário diminuí-lo em termos relativos ao PIB para que se possa aumentar o investimento público e reduzir a carga tributária. E é possível aumentar a eficiência do seu gasto através da reforma da gestão pública. O grande espaço que existe hoje no orçamento federal para o corte de despesas é, porém, o que está aberto pela alta taxa de juros que implica um custo de cerca de 7% do PIB, ou de 20% da receita do Estado — não o do gasto social.

Finalmente, uma das causas fundamentais do desequilíbrio fiscal é o desinteresse da própria ortodoxia convencional em resolvê-lo, não obstante seu discurso insistente atribuindo altos juros e baixo crescimento a ele. “O problema todo está no gasto público”, nos dizem, mas não mostram real empenho em enfrentar o problema, e, naturalmente, jamais incluem no gasto público os juros, que “fica abaixo da linha” — uma linguagem técnica para que possa ser esquecido. A evidência desse desinteresse está no uso do superávit primário como critério de ajuste, nas metas estabelecidas e no seu cumprimento.

Em 1999, a ortodoxia convencional estabeleceu como grande meta fiscal um superávit primário de 3,5%; em 2003, aumentou-a para 4,25% do PIB.¹¹ Desde 1999 essas metas foram cumpridas com folga e, no entanto, a ortodoxia convencional continuou explicando todos os problemas da economia brasileira em termos fiscais. A contradição é evidente. Se o objetivo fosse realmente resolver o problema fiscal, a meta seria pelo menos o déficit público nominal zero. Nesse caso, a meta de superávit primário correspondente seria exatamente igual ao peso dos juros pagos pelo Estado no PIB. Ou seja, em vez de 4,25%, seria em torno de 7% do PIB! Uma taxa que qualquer mortal consideraria exagerada. A alternativa, obviamente, seria baixar pelo menos para a metade o peso dos juros para se obter o mesmo déficit zero. Mas esta não é uma alternativa que interesse aos representantes da ortodoxia convencional. Na verdade, para eles é mais interessante manter o desequilíbrio fiscal estável e a taxa de juros nos níveis médios dos últimos anos.

Em relação à questão fiscal brasileira existe uma falsa controvérsia e uma controvérsia real. A falsa controvérsia diz respeito à crítica de que o novo desenvolvimentismo, por ser keynesiano, seria frouxo no plano fiscal. A verdadeira é sobre a ordem das medidas a serem tomadas para que o país saia da armadilha da taxa de juros: primeiro fazer o ajuste e depois baixar os juros, ou adotar uma estratégia que combine o ajuste com toda uma série de reformas financeiras que levem à baixa da taxa de juros.

A ortodoxia convencional critica seus adversários como se todos estivessem ainda presos a um “keynesianismo” populista que vicejou na América Latina principalmente em meio à crise dos anos 1980, num momento em

¹¹ Estou conservando aqui os números usados na época, antes da correção do cálculo do PIB divulgada pelo IBGE em março de 2007.

que o antigo nacional-desenvolvimentismo já se esgotara. O princípio de que todo agente econômico deve controlar suas despesas — que deve ser “econômico” — é provavelmente o princípio mais antigo e básico da economia. Existe entre os economistas neoclássicos ou ortodoxos e os keynesianos uma conhecida discussão sobre a efetividade ou não de uma política fiscal contracíclica, mas essa é uma falsa controvérsia no caso da economia brasileira pós-1994, porque a análise keynesiana pressupõe como ponto de partida o equilíbrio intertemporal das contas públicas — coisa que desde o início dos anos 1980 não existe no Brasil. A tese de que em qualquer circunstância o orçamento deva estar equilibrado no curto prazo é afinal apenas uma manifestação de fundamentalismo de mercado, é uma maneira de alcançar a redução do tamanho do Estado sonhada pelos neoliberais. Na prática, os governos e os bons economistas dos países ricos não hesitam em adotar política fiscal expansionista quando se vêem em recessão. Essa política pode implicar aumento de despesa e déficit público, como fez o Japão para tentar escapar à depressão em que se envolveu sua economia nos anos 1990, ou pode se manifestar através da redução dos impostos — uma alternativa que tem dupla vantagem do ponto de vista conservador: agrada os ricos e reduz a carga tributária, ou seja, o tamanho do Estado.

Keynes foi o grande economista do século XX não porque tenha derogado o princípio do orçamento equilibrado, mas porque mostrou que ele pode ter exceções. Em certos casos o agente pode se endividar para investir, como Schumpeter enfatizou; em outros, para reavivar a demanda agregada. Keynes sempre distinguiu o orçamento corrente do orçamento de investimentos, que precisaria ser tão equilibrado quanto o primeiro. Atribuir a ele ou aos economistas keynesianos falta de firmeza na condução da política fiscal não faz sentido.¹² Keynes mostrou de forma inovadora que uma política desse tipo se justificava porque há nas economias capitalistas uma ameaça sempre presente de insuficiência de demanda — de desvinculação entre a demanda e a oferta agregadas que as economias clássica e neoclássica consideravam garantida. Entretanto, ao justificar nesses momentos a política fiscal expansionista, ele pressupunha que o setor público partisse de uma situação inicial de equilíbrio fiscal, da qual se desvincularia durante um breve período para voltar a ela assim que a economia reaquecesse e as receitas dos impostos voltassem a crescer (Bresser-Pereira e Dall’Acqua, 1991; Carvalho,

¹² Para análises recentes da política fiscal keynesiana, ver Arestis e Sawyer (2004) e Berglund e Vernengo (2006).

1992). Keynes não considerava, como não o consideram os bons macroeconomistas (que são sempre keynesianos de alguma maneira), a idéia de apoiar déficits públicos crônicos levando à crise fiscal, como aqueles que ocorreram com grande freqüência no Brasil e na América Latina. Quando o déficit e o endividamento público atingem níveis elevados, não apenas os credores passam a requerer juros mais elevados; os investidores também se retraem ao invés de se sentirem estimulados pelo aumento do gasto público.

Considerada a ressalva keynesiana, cada país ou Estado-nação deverá se pautar pelo princípio da economia. Quando não o faz, quando seu Estado apresenta déficits crônicos e vê sua dívida aumentar, seus credores se preocuparão, começarão a estabelecer condições inaceitáveis para continuar a financiá-lo e, afinal, o levarão à quebra. No limite, quando o Estado começa a perder crédito, os juros sobem e o problema da “dominância fiscal” — ou seja, de os juros e a dívida crescerem de forma espiral — surge como, por exemplo, surgiu no Brasil na crise de 2002. Antes disso, porém, a política de estimular a demanda, que a política fiscal expansionista teoricamente visaria, deixa de fazer efeito porque os investidores perdem confiança no governo e no futuro, reduzem suas expectativas de lucro e a demanda agregada diminui ao invés de aumentar em consequência do aumento do gasto. O problema não está no fato fantasmagórico de que os agentes econômicos racionalmente neutralizem a política fiscal, ou porque o endividamento público implique sempre aumento dos juros e *crowding out* dos investimentos privados, mas na segurança e nas expectativas de lucro dos empresários que investem. Não há neutralização porque os agentes econômicos não são tão racionais e capazes de agir intertemporalmente quanto supõe a hipótese das expectativas racionais; não há necessariamente *crowding out* em decorrência do déficit público porque, para que isso acontecesse, seria preciso que o aumento do gasto público fosse a causa do aumento dos juros e não o aumento dos juros a causa principal do gasto excessivo do Estado, como acontece no Brasil. É preciso, entretanto, ter claro que qualquer política fiscal expansionista em um quadro de crise fiscal crônica como é o do Brasil é ineficaz, porque os empresários ficam em dúvida quanto à sustentabilidade do endividamento público e param de investir.

Por outro lado, quando temos um regime de câmbio flutuante mais política de metas de inflação mais ampla conversibilidade da conta de capitais, como é o caso do Brasil, a necessidade do equilíbrio das contas fiscais, quase tanto quanto o das contas externas, se torna especialmente estratégica. Nos momentos em que se verificam saídas de capitais, o Banco Central é obrigado a aumentar os juros até que os credores se acalmem. Nesse momen-

to, além de reservas internacionais amplas, é importante que a situação fiscal do país seja confortável para que possa fazer frente à crise.

Entretanto, além da falsa controvérsia — já que há acordo sobre a necessidade e a importância do ajuste fiscal —, existe a verdadeira controvérsia: a discordância real. Essa discordância pode ser resumida da maneira mais simples na seguinte proposição: para a ortodoxia convencional, ainda que nem sempre seus representantes considerem o desequilíbrio fiscal a causa das altas taxas de juros, todos eles concordam que, *primeiro*, será necessário enfrentar esse desequilíbrio através de um esforço fiscal muito maior, para *depois*, ou *em consequência*, lograr a baixa da taxa de juros de curto prazo que onera a dívida pública, enquanto para o novo desenvolvimentismo é preciso, *concomitantemente*, realizar o ajuste fiscal e reduzir a taxa de juros.

Na verdade, com essa estratégia retórica do “primeiro” e do “depois”, o que a ortodoxia convencional procura é postergar ou evitar que a taxa de juros caia. Em vez de declarar diretamente que é contra determinado evento, é comum a estratégia de condicionar esse evento a determinados fatos futuros. Nas empresas, por exemplo, aqueles que são contra a descentralização mas não têm coragem de a ela se opor diretamente, recorrem ao argumento de que “primeiro” é necessário treinar os gerentes, ou definir melhor as regras, para “depois” descentralizar. No caso da taxa de juros, “primeiro” é preciso resolver o problema fiscal para que, “depois”, os juros possam automática ou naturalmente baixar. Conforme afirmam seus representantes, todos os economistas sensatos têm plena consciência de que não haverá consistência para a queda dos juros reais e a elevação do câmbio real sem o encaminhamento prévio de uma solução estrutural para o ainda não resolvido problema fiscal brasileiro. Dessa maneira, a necessária “solução estrutural” para o problema fiscal torna-se um alibi para que nada se faça em relação aos juros e ao câmbio. Trata-se de um raciocínio muito semelhante ao que adotava a ortodoxia convencional entre 1980 e 1994. Não querendo ou não sabendo diagnosticar a inflação como inercial, dizia-se que “primeiro” era preciso realizar o ajuste fiscal, porque, depois, e “automaticamente”, a taxa de inflação cairia. Enquanto isso, os críticos da ortodoxia convencional de então diziam que era preciso, ao mesmo tempo, realizar o ajuste e neutralizar a inércia. Quando, em 1990 e 1991, o déficit público operacional zerou e a inflação não baixou, os economistas monetaristas da ortodoxia convencional se calaram e afinal abriu-se espaço para que o Plano Real neutralizasse a inércia inflacionária e acabasse com a alta inflação.

Um ajuste fiscal forte é fundamental não para reduzir o tamanho do Estado, mas para tornar o Estado sadio no plano financeiro e fiscal e, por

isso mesmo, forte, capaz de exercer seu papel de instrumento por excelência de ação coletiva da Nação. E para tornar os empresários confiantes e prontos a investir. Enquanto os países asiáticos sempre deram um exemplo de rigidez fiscal, aqui muitas vezes os governos foram frouxos do ponto de vista fiscal. Não tenho dúvida de que esta é uma das razões do êxito muito maior daqueles países quando comparados aos latino-americanos. Agindo dessa forma, eles fortaleceram seus Estados e tiveram condição de transformá-los em um efetivo instrumento de ação nacional, enquanto os países latino-americanos se perdiam na inflação. Além de rejeitarem o populismo fiscal, que implica o Estado gastar mais que arrecadar, foram refratários a qualquer populismo cambial, ou seja, ao Estado-nação importar mais do que exportar. Coreia do Sul (anos 1970), Tailândia, Malásia e Indonésia (anos 1980) se desenvolveram durante algum tempo operando com déficits em conta corrente (Gala, 2006). Não agiram, porém, de forma “ortodoxa”, ou seja, recusando em qualquer circunstância o déficit público ou o déficit em conta corrente. Em certos momentos, e por período limitado, tanto um quanto outro déficit podiam se justificar. Bons economistas, bons formuladores de política macroeconômica são exatamente aqueles que sabem examinar cada caso, cada situação determinada, e tomar a decisão acertada.

A baixa da taxa de juros sem que haja aumento da inflação exige a redução da despesa pública. Não porque a redução da taxa de juros de curto prazo provoque o aumento da demanda a ponto de causar significativa elevação da taxa de inflação, como pretende a ortodoxia convencional, mas porque essa redução provocará a elevação da taxa de câmbio que terá o efeito transitório de acelerar a inflação. Embora esse processo de aceleração inflacionária deva ser pequeno e transitório, será preciso compensá-lo com o ajuste fiscal. A redução da despesa pública sinalizará para o mercado a seriedade da estratégia de redução da taxa de juros. Suponhamos que essa redução, realizada no espaço de seis meses, seja de 1% do PIB. A esse valor será necessário somar a grande economia fiscal que virá da baixa da taxa de juros — uma economia que poderá ser, facilmente, de 4% do PIB, a ser obtida em um prazo de cerca de dois anos (ver capítulo 11). Os 5% do PIB assim logrados e mantidos através de um duro controle fiscal poderão, então, ser divididos: uma parte para lograr uma poupança pública positiva que financie os investimentos públicos necessários à retomada do crescimento, enquanto a outra parte é destinada à redução da carga tributária. Supus uma redução de despesa relativamente pequena porque preciso não sobreestimar a capacidade de reduzir a despesa pública corrente não financeira. É possível cortar despesas inúteis: essa é uma tarefa de todos os dias de qualquer bom governo. Entretanto,

o limite para a redução dessa despesa no curto prazo não está nas vinculações da receita que obrigam o governo a gastar no social. Essas vinculações não são arbitrárias: elas refletem a desigualdade existente no país e a decisão da sociedade brasileira de enfrentá-la através do aumento da despesa social.

Em conclusão, existe uma divergência fundamental entre os economistas novo-desenvolvimentistas e os ortodoxo-convencionais. Estes últimos vivem no Brasil conflitos e contradições insolúveis. Estão no poder desde 1993 e, por isso mesmo, quando atribuem os problemas do país à má administração fiscal, estão criticando a si próprios. Quando atingem o superávit primário acordado com o FMI, deveriam ficar satisfeitos. De fato ficam, como é o caso de Afonso Bevilaqua (2006), diretor de Política Econômica do Banco Central desde 1999: “Nós temos mencionado nas nossas atas que a nossa hipótese em relação à trajetória das contas públicas é que o governo vai continuar cumprindo as metas de superávit primário de 4,25%. Com essa meta você assegura a sustentabilidade da trajetória da relação dívida pública/PIB ao longo do tempo, que é uma hipótese fundamental de trabalho”. E assim passam a declarar que, graças ao “tripé macroeconômico que adotaram”, baseado em câmbio flutuante, superávit primário e política de metas de inflação, tudo está às mil maravilhas no país e a retomada do desenvolvimento está no dobrar da esquina. Mas, em seguida, quando são criticados pelos altos juros que praticam, voltam ao problema fiscal que um momento antes afirmavam estar resolvido e afirmam que tudo — a queda da taxa de juros, a retomada do desenvolvimento — depende desse ajuste impedido pelos “populistas”. Na verdade, quem em última análise impede que o país alcance o equilíbrio fiscal são eles mesmos, ao definirem e cumprirem metas fiscais que não resolvem o problema.

Para o novo desenvolvimentismo não há dúvida de que temos um problema fiscal grave, que a gestão fiscal do país pela ortodoxia convencional tem sido frouxa em geral e particularmente em relação à taxa de juros. Essa taxa doentia que há anos prevalece no país não é antes causa do que consequência do desequilíbrio fiscal. O populismo fiscal dos governos é também uma causa, mas secundária: desde 1990 os governos, exceto em vésperas de eleições, não têm sido irresponsáveis em relação ao gasto público e, desde 1999, a meta de superávit primário acordada com o FMI vem sendo alcançada. A causa principal do desequilíbrio fiscal é a própria taxa de juros de curto prazo decidida pelo Banco Central com o argumento de que é necessária para combater a inflação. Além do próprio nível descomunal da taxa de juros, a gravidade do índice de juros pagos pelo Estado/PIB e a poupança pública negativa, apesar do superávit primário elevado, não deixam dú-

vidas a respeito. Um país cujo Estado é financeiramente saudável, que em vez de pagar 7% do PIB em juros paga um quarto ou um quinto desse valor, pode ter um superávit primário muito menor. Mas, enquanto não se logra resolver a distorção fundamental da economia brasileira, que é a taxa de juros de curto prazo — a causa principal do próprio desequilíbrio fiscal do país —, não será possível baixar o superávit primário.