



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

Nicolas Viedma Cestarolli

**A Política Fiscal na Argentina e no Chile
ao longo da década de 2000**

Campinas
2011

Nicolas Viedma Cestarolli

**A Política Fiscal na Argentina e no Chile
ao longo da década de 2000**

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas como requisito à disciplina
Monografia II, orientada pelo Prof. Dr.
André Martins Biancareli.

Campinas
2011

“O objetivo de nossa análise não é fornecer um método de manipulação cega que nos dê uma resposta infalível, mas dotar-nos de um método organizado e ordenado de raciocinar sobre problemas concretos. Esta é a natureza do raciocínio econômico. Qualquer outra maneira de raciocínio nos induzirá ao erro” (Keynes, 1936)

Campinas
2011

CESTAROLLI, Nicolas Viedma. A Política Fiscal na Argentina e no Chile ao longo da década de 2000. 2011. 89 folhas.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir a política fiscal colocada em curso na Argentina e no Chile durante a década de 2000. Para esse fim, vale-se do arcabouço teórico denominado Novo-Desenvolvimentismo, o qual propõe uma superação do pensamento cepalino desenvolvimentista dos anos 1960, bem como do *mainstream economics* dos anos 1990. Em um primeiro momento, avalia-se em que medida essa corrente de pensamento é adequada para descrever as realidades desses países. Em seguida, verifica-se se, de fato, ela constitui uma opção capaz de promover o crescimento econômico, fortalecer o Estado e por termo às mazelas do subdesenvolvimento.

Palavras-chave: política fiscal, Argentina, Chile

ABSTRACT

The aim of this work is to discuss the fiscal policy carried out in Argentina and Chile during the 2000's decade. For this goal, it is made the use of a theoretical framework named New-Developmentalism, which claims to be the overcoming of the ECLA thought from the 1960s and an alternative to the mainstream economics from the 1990s. The adherence of this school of thought to describe the reality of these countries is evaluated, as well as if it represents, indeed, an option capable of promoting economic growth, strengthening the State and bringing the underdevelopment to an end.

Keywords: fiscal policy, Argentina, Chile

SUMÁRIO

RESUMO	3
INTRODUÇÃO	7
1 CAPÍTULO I – POLÍTICA FISCAL E “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO	10
1.1 INTRODUÇÃO	10
1.2 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL DO PÓS-GUERRA ATÉ O NOVO CONSENSO MACROECONÔMICO	10
1.3 AS RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS ECONÔMICAS DO <i>MAINSTREAM ECONOMICS</i>	14
1.4 CRÍTICAS AO PENSAMENTO ECONÔMICO PREDOMINANTE	16
1.5 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO	18
1.6 O “VELHO” E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO	22
1.7 SEMELHANÇAS DA POLÍTICA FISCAL NO MODELO NOVO DESENVOLVIMENTISTA E NO PENSAMENTO ECONÔMICO PREDOMINANTE?	25
1.8 CONCLUSÕES	26
2 CAPÍTULO II – A RECUPERAÇÃO DO DINAMISMO DA ARGENTINA	27
2.1 INTRODUÇÃO	27
2.2 A ECONOMIA ARGENTINA NOS ANOS 2000	27
2.3 A POLÍTICA FISCAL ARGENTINA	31
2.4 O RESULTADO FISCAL E A DÍVIDA PÚBLICA	32
2.4.1 A ARRECADAÇÃO FISCAL DA ARGENTINA ENTRE 2000 E 2010	34
2.4.2 GASTO PÚBLICO ARGENTINO ENTRE 2000 E 2010	37
2.4.3 ATORES DA POLÍTICA FISCAL (GOVERNO CENTRAL E SUBNACIONAL)	43
2.5 DESAJUSTES DA ECONOMIA ARGENTINA E OS LIMITES DA POLÍTICA FISCAL	46
2.5.1 A INFLAÇÃO CRESCENTE	46
2.5.2 O SETOR EXTERNO E A POLÍTICA FISCAL	48
3 CAPÍTULO III – CHILE, UM EXEMPLO DE MACROECONOMIA?	50
3.1 INTRODUÇÃO	50
3.2 A ECONOMIA CHILENA NOS ANOS 2000	51
3.3 POLÍTICA FISCAL CHILENA	57
3.3.1 O RESULTADO FISCAL CHILENO	60
3.3.2 A ARRECADAÇÃO FISCAL DO CHILE	63
3.3.3 GASTO FISCAL CHILENO	67

3.4	DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL	69
3.5	LIMITES DA POLÍTICA FISCAL CHILENA	70
4	CONCLUSÕES	73
5	ANEXOS	76
5.1	Anexo I – Política fiscal da Argentina e Chile (1990 a 2000)	76
5.2	Anexo II - Composição das receitas do Governo Central da Argentina (1999 a 2009)	77
5.3	Anexo III - Composição do Gasto Público Argentino (2000 a 2009)	78
5.4	Anexo IV – Evolução do Estoque de Dívida Provincial da Argentina (2000 a 2010)	79
5.5	Anexo V – Produção de Cobre no Chile e no Mund (1960 a 2010)	80
5.6	Anexo VI – Participação da Mineração no PIB do Chile (2003 a 2010)	80
5.7	Anexo VII - Consumo mundial de Cobre refinado (1994 a 2006)	81
5.8	Anexo VIII – Evolução do Preço e dos Estoques de Cobre (2006 a 2011)	81
5.9	Anexo IX – Cálculo do Balance Estrutural em 2009	82
5.10	Anexo X - Transferencias da CODELCO para o Governo Central (em % do PIB)	83
5.11	Anexo XI – Inflação medida pelo IPC (índice dezembro 2008=100)	83
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico I - Taxa de Crescimento Anual do PIB (preços constantes de 1993)	28
Gráfico II - PIB (Produto Interno Bruto) pela ótica da demanda em 2000, 2005 e 2010 ...	30
Gráfico III - Resultado do setor público não-financeiro (2000 a 2010)	32
Gráfico IV - Evolução da dívida do Governo Central da Argentina (1999 a 2009)	34
Gráfico V - Composição da arrecadação tributária por classe de imposto	35
Gráfico VI - Evolução do Gasto Público por função (2000 a 2009)	39
Gráfico VII - Evolução das Fontes de Recursos das Províncias (2000 a 2010)	44
Gráfico VIII - Composição do Gasto Público Provincial (2010)	45
Gráfico IX - Índice de Preço ao Consumidor (IPC) entre 2000 e 2010 – por categorias	48
Gráfico X - Setor Externo Argentino (2000 a 2010)	49
Gráfico XI -Taxa de Crescimento Anual do PIB – Produto Interno Bruto (preços de 2005)	52
Gráfico XII - Composição do PIB (preços correntes de 2000 a 2010)	54
Gráfico XIII - Evolução do Resultado Fiscal do Chile (2000 a 2010)	62
Gráfico XIV - Evolução da dívida do Governo Central do Chile	62
Gráfico XV - Componentes da Arrecadação do Governo Central (2000 a 2010)	65
Gráfico XVI - Composição das Receitas do Governo Central do Chile – 2000 a 2010	65
Gráfico XVII - Composição do Gasto Público por Categoria (2000 a 2010)	66
Gráfico XVIII - Composição do Gasto Público Total por Serviço (2010)	67
Tabela I - Investimento Público Orçamentário e Privado em % do PIB (2000 a 2008)	46
Tabela II - Taxas de Crescimento dos Componentes do PIB (2000 a 2010)	56
Tabela III - Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES)	62
Tabela IV - Alíquota do Imposto de Renda de Primeira Categoria (2000 a 2012)	64
Tabela V - Evolução dos Principais Gastos do Governo (2006 a 2010)	69

INTRODUÇÃO

O dinamismo das economias latino-americanas nos anos 2000 tem atraído a atenção de diversos pensadores. Eles têm pesquisado tanto as razões que explicam o maior crescimento econômico dessa década em relação às duas anteriores, quanto as transformações políticas, sociais e econômicas decorrentes desse dinamismo. O que mais os tem chamado atenção, contudo, tem sido como essas economias tem se confrontado com a profunda crise financeira mundial de 2008 e obtido resultados que podem ser considerados positivos.

Por um lado, um grupo de pensadores credita o mérito do dinamismo econômico da década de 2000 aos determinantes externos, isto é, à demanda acelerada de bens, sobretudo primários, por parte dos complexos industriais da Ásia. Por outro lado, estudiosos apontam as decisões internas, como as políticas macroeconômicas, serem os determinantes para o comportamento aquecido da economia desses países. As hipóteses explicativas intermediárias também foram suscitadas.

Diante desse *pool* de abordagens teóricas, esta monografia pretendeu analisar uma denominada Novo Desenvolvimentismo, a qual destaca os determinantes internos do país como os propulsores do crescimento. Essa escolha foi estimulada pelo fato de ela ser considerada o paradigma que explica o comportamento de um dos países mais dinâmicos da América Latina na década de 2000, a Argentina.

A fim de avaliar a aderência desse corpo teórico para interpretar a realidade econômica latino-americana, sobretudo a brasileira, foi necessário voltar a análise para outro país que também tivesse apresentado um dinamismo elevado e compartilhasse a característica central a essa teoria, que é deter o controle sobre os efeitos internos das mudanças nos cenários econômicos internacionais. O Chile foi o país utilizado para esse fim em razão da importância do setor externo em sua economia e de ser considerado um exemplo de gestão macroeconômica.

A análise ao longo de toda a década foi o recurso utilizado para capturar o comportamento dessa teoria na alta e na baixa do ciclo econômico. O elevado dinamismo desses países de 2003 a 2007 se arrefeceu no final da década, mas com indícios de recuperação.

Isso muito se distanciou das crises macroeconômicas das décadas anteriores, as quais não puderam ser evitadas com as reformas sugeridas pela teoria econômica predominante. A Argentina havia entrado em *default* no início dos anos 2000 e o Chile havia apresentado um crescimento pífio por vários anos como reflexos da crise asiática.

O corpo teórico chamado Novo Desenvolvimentismo surgiu nos anos 2000, a partir da análise do crescimento econômico argentino. Os determinantes identificados para esse dinamismo foram sistematizados em recomendações de políticas econômicas a serem adotadas nos países menos dinâmicos. Eles estão centrados na crítica ao pensamento econômico predominante dos anos 2000, bem como na modernização do chamado Nacional-desenvolvimentismo dos anos 1960.

Segundo essa teoria, o controle interno sobre a taxa de câmbio, juntamente com posições fiscais superavitárias, a disponibilidade monetária e um Estado fortalecido seriam capazes de promover o crescimento das exportações e o dinamismo do mercado interno. A autonomia em relação à poupança externa é que garantiria a perenidade do processo. Esta, por sua vez, se associada à política educacional e a mecanismos de redistribuição de renda extrínsecos aos mercados promoveria o desenvolvimento do país.

Diante da amplitude de temas pertinentes ao Novo Desenvolvimentismo, optou-se nesta monografia por estudar o fortalecimento do mercado por meio da atividade pública sem, no entanto, abdicar completamente das discussões mais gerais de política macroeconômica e dos desafios dos países subdesenvolvidos. Essa escolha está alicerçada na observação de que os países que apresentaram taxas de crescimento elevadas no período recente tiveram uma participação significativa do Estado como agente organizador e propulsor.

A função atribuída ao Estado no Novo Desenvolvimentismo é a de estabilizar a economia, desconcentrar a renda e, ao mesmo tempo, preservar superávits fiscais, a fim de não provocar endividamento público e inflação. Os instrumentos recomendados para atingir esses objetivos são diversos, bem como a própria interpretação do conceito de estável. Em razão da atualidade dessa abordagem, analisa-se essa teoria junto ao caso concreto da Argentina.

O trabalho está dividido em três capítulos e uma conclusão. O primeiro, de cunho mais teórico, trata da evolução do papel atribuído à política fiscal em diferentes arcabouços teóricos. Em seguida é avaliado esse papel no Novo Desenvolvimentismo e como ele o critica no pensamento *mainstream economics*. **A hipótese desta monografia é de que essa nova literatura atribui um papel secundário à política fiscal, similar ao modelo econômico precedente.**

A partir dessa reflexão, espera-se possuir elementos para discutir no segundo e no terceiro capítulos como a política fiscal foi tratada na Argentina e no Chile após o ano de 2000. Pretende-se identificar se o Novo Desenvolvimentismo é adequado para explicar a macroeconomia desses países e, em caso positivo, avaliar se houve o fortalecimento do Estado e da capacidade da política fiscal em promover o crescimento econômico.

Por fim, a conclusão retoma as principais reflexões sobre a política fiscal desses países, sem pretender, no entanto, traçar um quadro comparativo entre eles. Mais além da descrição, o objetivo desta análise é identificar se o Novo Desenvolvimentismo pode ser considerado uma alternativa teórica de política macroeconômica para países com mercados internos relevantes, estruturas produtivas complexas, tal como no Brasil.

1 CAPÍTULO I – POLÍTICA FISCAL E “NOVO” DESENVOLVIMENTISMO

1.1 INTRODUÇÃO

O primeiro capítulo desta monografia trata da evolução do papel atribuído à política fiscal em distintas correntes de pensamento econômico. Inicia-se com uma revisão dos arcabouços macroeconômicos desde o pós-guerra até o chamado Novo Consenso Macroeconômico (NCM) do final dos anos 1990. Em seguida são apresentados os critérios gerais do modelo teórico objeto desta monografia denominado **Novo-Desenvolvimentismo**, o qual surgiu na década de 2000 e se considera uma alternativa ao NCM.

Uma maior atenção é dedicada ao entendimento da política fiscal no âmbito do modelo Novo-Desenvolvimentista, sobretudo no que tange a importância atribuída ao superávit fiscal, à sustentabilidade intertemporal da dívida pública e a gestão moderna do setor público. Não são poupados, no entanto, argumentos críticos para apontar fragilidades.

A fim de aprofundar o entendimento desse modelo, discute-se brevemente os nexos que a política fiscal estabelece com as políticas monetárias e cambiais. Após essa reflexão espera-se possuir elementos suficientes para justificar nos capítulos 2 e 3, se o paradigma proposto foi aderente às políticas econômicas da Argentina e do Chile na década de 2000.

No final do primeiro capítulo são confrontadas as premissas gerais do modelo Novo-Desenvolvimentista com o *mainstream economics* e com “Velho” Desenvolvimentismo. Com isso, pretende-se sustentar teoricamente os argumentos que apontam resquícios da teoria econômica predominante dos anos 1990 nas políticas econômicas atuais da Argentina e do Chile e as razões para a manutenção de estruturas subdesenvolvidas.

1.2 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL DO PÓS-GUERRA ATÉ O NOVO CONSENSO MACROECONÔMICO

O papel atribuído à política fiscal dentro do pensamento econômico modificou-se significativamente durante a segunda metade do século XX. No imediato pós-guerra e na

“Golden Age”, ela era considerada o instrumento de estabilização da economia mais relevante: *“For the first part of the post-war period, fiscal policy was seen as the primary tool of macroeconomic stabilization [and] monetary policy was assigned only a marginal role in the control of aggregate demand”* (BEAN, 2007). Também poderia estimular o crescimento econômico, segundo Chick (1983 p. 316):

[...] tornou-se um “critério keynesiano” estabelecido que a economia pudesse ser estabilizada e o crescimento sustentado através de políticas – mormente através de variações nos gastos do governo e nos impostos – destinadas a alterar o nível da demanda agregada, enquanto que a política monetária era descartada como impotente. Geralmente, a moeda não importava.

Segundo Miranda (1992 p.97), para compreender porque a teoria neoclássica-keynesiana foi tão difundida e passou a regular a economia dos Estados Unidos e da Inglaterra nos anos 1960, é preciso considerar o esforço de guerra e as políticas de pleno emprego empreendidas nessas economias. Como o seu principal componente fora o gasto público, o financiamento dessa expansão deveria ser feito a custos baixos, sob pena de tornar a dívida pública explosiva e inadministrável. Assim, as taxas de juros nos Estados Unidos estavam congeladas ao nível precedente à guerra. Nesse contexto não poderia haver autonomia do FED para a gestão da taxa de desconto bancário e da política de mercado aberto, e nem da política monetária enquanto instrumento de ação sobre a demanda agregada.

A predominância da política fiscal no pensamento econômico assumiu sua forma completa com a chamada “síntese neoclássica” quando Hansen (1949) expandiu a formalização que Hicks (1937) fizera da “Teoria Geral” de Keynes (1936) e Paul Samuelson (1955) procurou integrar o pensamento keynesiano dentro dos postulados neoclássicos.

O resultado dessa formalização ficou conhecido como modelo IS-LM, cuja conseqüência prática foi a defesa da discricionariedade da política econômica. Nesse arcabouço, havia a defesa teórica da primazia da política fiscal sobre a política monetária para as situações vigentes em Bretton Woods de taxas de câmbio fixas e mobilidade imperfeita de capitais, segundo Miranda (1992 p.99):

Em regime de câmbio fixo e com mobilidade imperfeita internacional de capitais [...] política fiscal expansionista provocaria elevação da renda, das receitas fiscais e das importações. A elevação da taxa de juros, [...] seria amortecida pela entrada de capitais internacionais. [Portanto, haveria] maior eficácia da política fiscal como forma de manutenção da demanda agregada.

Segundo Miranda (1992), a oposição monetarista às propostas da “síntese” havia nascido na década de 1950, mas somente viria a se tornar predominante na década de 1970. A intensa instabilidade econômica ocorrida, decorrente da queda do regime de Bretton Woods de taxas de câmbio “*fixed-but-adjustable*” para a livre flutuação, resultou na “estagflação global”. Este fenômeno permitiu a ascensão da contra-revolução keynesiana, cujos expoentes foram Milton Friedman, Ludwig von Mises e Friedrich Hayek¹.

Além dessas, o conjunto de teorias que surgiram na década de 1970 após a síntese neoclássica como a de Edmund Phelps e Robert Lucas debatia, principalmente, no âmbito da Curva de Phillips, as origens da inflação e os custos de desinflação². O pensamento teórico foi convergindo durante os anos 1980 em torno ou da síntese novo-keynesiana (*New Keynesian synthesis*) ou da Nova síntese neoclássica (*New Neo-Classical Synthesis* ou apenas *New Synthesis*). Esta última ganhou predominância nos círculos acadêmicos por reunir elementos de diversas teorias:

Methodologically, the new synthesis involves the systematic application of intertemporal optimization and rational expectations as stressed by Robert Lucas [...] Moreover, the new synthesis also embodies the insights of monetarists, like Milton Friedman and Karl Brunner, regarding the theory and practice of monetary policy. (GOODFRIEND & KING, 1997 p.5)

¹ Friedman defendia uma abordagem empírica para a Economia e a exclusão de qualquer julgamento normativo, ou juízos de valor; enquanto os economistas da Escola Austríaca (Mises e Hayek) postulavam uma abordagem racional. Apesar das diferenças, estes economistas concordavam com a idéia do funcionamento automático da economia no *laissez-faire*. Segundo Friedman (1978), em “O papel da política monetária”, a Grande Depressão resultou de falhas do Governo e não de falhas do mercado; ou seja, políticas econômicas erradas haviam desviado a economia de sua trajetória de crescimento equilibrado (SOUZA, 2000).

² “To the followers of Lucas – the New Classics – the inflation inertia in empirical Phillips curve was an optical illusion, with past inflation simply reflecting the way inflation expectations were formed and thus subject to change if the policy regime changed. According to this world view, disinflation would be relatively painless if the associated monetary policy were fully credible. By contrast, those of a more Keynesian persuasion pointed to rigidities in wage and price setting that meant even a credible disinflationary policy would have no real effects. The theoretical and empirical debate raged in the journals and even into the newspapers.”(BEAN, 2007 p.2).

A New Synthesis está baseada na crítica de Lucas e nas expectativas racionais. No entanto, como considera algumas rigidezes nos preços e salários, ela não incorpora a completa neutralidade da moeda. As características desse paradigma são a aceitação da neutralidade da moeda no longo prazo, a sensibilidade das expectativas ao regime de política econômica (como enfatizado pelos Novo-Clássicos) e a existência de um *trade-off* no curto prazo entre atividade e inflação. Por essa razão, a discricionariedade da política fiscal não era desejável, uma vez que ela rapidamente produziria inflação, corroendo os efeitos positivos do maior produto.

Havia algumas premissas no pensamento *mainstream economics* que sustentavam a prioridade dada à política monetária vis-à-vis a política fiscal, segundo Bean (2007 p.4): o aumento no gasto do governo provoca a aceleração da inflação mais rápido que os efeitos que produz do lado da oferta, ou seja, não tem a mesma flexibilidade que a política monetária; as mudanças temporárias no imposto de renda são improváveis de estimular ou retardar a demanda, pelo menos se os consumidores seguem a hipótese da renda permanente (*life-cycle/permanent income hypothesis*); mudanças temporárias nos impostos sobre a venda ou subsídios ao investimento que poderiam induzir a substituição intertemporal no gasto não é considerado um instrumento central da política fiscal devido às rigidezes políticas. Em suma, “Fiscal policy is seen as a less effective weapon [than monetary policy]” (Bean, 2007 p.4).

Esse pensamento se tornou predominante nos organismos econômicos mundiais como o FMI e o BIRD na década de 1980 e teve uma grande influência nas reformas ocorridas na América Latina durante os anos 1990, por meio da adoção do chamado Consenso de Washington.

Durante a década de 1990, houve um processo de aprendizado dos Bancos Centrais dos países centrais o qual possibilitou o surgimento nos círculos acadêmicos durante os anos 1990 de um Novo Consenso Macroeconômico (NCM): “*New Consensus Macroeconomics [...] has managed to encapsulate those early developments of macroeconomics in the 1970s, including rational expectation, but with assumptions that were also acceptable to the old neoclassical synthesis proponents*” (ARESTIS, 2009 p.2).

Nesse arcabouço, a política monetária tinha a função de perseguir uma meta de inflação e a política fiscal deveria não prejudicar esse objetivo.

*The policy implications of the NCM paradigm are particularly important for this development aspect of macroeconomics. Price stability can be achieved through monetary policy since inflation is a monetary phenomenon; as such it can **only** be controlled through changes in the rate of interest. It is, thus, agreed that monetary policy is effective as a means of inflation control. [...] This policy is undertaken through inflation targeting (IT). (ARESTIS, 2009 p.2)*

A crítica central à política fiscal na perspectiva do NCM, seja no aumento dos gastos ou redução nos impostos, repousava na dificuldade política em reverter essas medidas no médio prazo. Por essa razão, a “sabedoria convencional” já teria ciência de que qualquer déficit no orçamento fiscal deveria ser puramente um fenômeno temporário, refletindo eventos inesperados, como crises cíclicas ou guerras, associado com superávits condizentes nos períodos de bonança.

Em suma, houve um extenso período (1950-1970) no qual o arcabouço teórico macroeconômico predominante defendeu a ação fiscal e monetária para promover o crescimento econômico. Havia, no entanto, a supremacia da primeira ação sobre a segunda. Posteriormente, o monetarismo abriu o caminho para as formulações teóricas, cujo ponto focal era a garantia do valor da moeda, subordinando a política monetária a esse objetivo e, mais severamente, promovendo a submissão da política fiscal e cambial à política monetária.

O pensamento do *mainstream economics* durante a década de 1980 concentrou-se nas formulações da *New Synthesis* e teve grande influência nas reformas econômicas ocorridas na América Latina no início dos anos 1990. Durante esta década, esse arcabouço se aprofundou no chamado Novo Consenso Macroeconômico, sendo as principais reformas preconizadas a adoção de regimes de metas de inflação e o cumprimento de regras estritas de superávit fiscal.

1.3 AS RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS ECONÔMICAS DO *MAINSTREAM ECONOMICS*

A influência do *mainstream economics* sobre as políticas econômicas da década de 1990 foi profunda. A observação de resultados positivos em termos de crescimento econômico,

contudo, não foi clara, tendo em vista a instabilidade e as crises econômicas nos países que a adotaram (Tigres Asiáticos, México, Rússia, Brasil, Chile, Argentina, entre outros).

Essas políticas econômicas recomendadas foram rotuladas de Consenso de Washington pelo economista John Williamson, em 1989. Elas tinham um foco na questão fiscal como apresenta Neto & Vernengo (2000): “O Consenso de Washington recomendava o ajuste fiscal. O diagnostico era que a crise fiscal estaria na raiz dos problemas latino americanos, em particular do processo inflacionário”. Este foco pode ser apreendido também pela afirmação de Reis (1988 p.25): “A existência de déficits orçamentários pode gerar expectativas quanto uma elevação futura de impostos, o que aumenta a incerteza quanto ao retorno dos projetos e, portanto, deprime os investimentos.”

Durante da década de 1990, alguns dos maiores expoentes da literatura *mainstream economics*, Mankiw, Phelps e Romer reconheceram que a teoria moderna do crescimento econômico não tinha nada claro a oferecer em prescrições de política econômica e as externalidades da expansão fiscal não podiam ser mensuradas:

*The implications of recent work on economic growth for policymakers are far from clear. [...] some recent work on economic growth suggests that a more activist government could be beneficial. If certain types of capital yield large positive externalities, then policymakers should try to direct resources in this direction. The problem is that economists have not produced a persuasive way of measuring the magnitude of these externalities. Relying on estimates from cross-country regressions (or on the judgment of political process) will likely lead to haphazard policy [políticas “não-planejadas”], which is surely worse than no policy at all. Without a solution to this measurement problem, **modern growth theory does not offer any clear policy prescriptions**³ (MANKIW, 1995 p.300).*

Apesar das ressalvas pontuadas pelo próprio *mainstream economics* quanto à possibilidade de mensuração de resultados da aplicação da *New Synthesis*, o impacto dessa teoria sobre as políticas econômicas dos países em investigação, Argentina e Chile, foi

³ O texto segue com a visão do autor, que concorda com os princípios da NMC, mas reconhece sua limitação: “In my view, policymakers who want to foster economic growth would do well to heed the first rule for physicians: do not harm. This may seem like a modest conclusion from an ambitious literature. But sometimes modesty is all that economists have a right to offer.” (MANKIW, 1995 p.300)

acentuado. O grau, contudo, dependeu principalmente de dois fatores: do alinhamento político que estabeleciam com os países formuladores das teorias, sobretudo os EUA e a Inglaterra; e da capacidade política interna de impor mudanças no modelo de política econômica existente. Como esses determinantes extrapolam a esfera econômica e o âmbito desta monografia, pretende-se apresentar nos capítulos dois e três somente a profundidade da adoção, ou seja, o resultado dessa disputa política.

As críticas ao ativismo da política fiscal se mantiveram no *mainstream economics*, pelo menos até o ano 2010. Isto pode ser verificado pelos critérios utilizados nas publicações econômicas mundiais (como a do *World Economic Forum*) para mensurar um ambiente macroeconômico favorável: o orçamento público equilibrado, a dívida pública interna baixa, o bom *rating* da dívida soberana, a taxa de inflação reduzida, a taxa de poupança elevada e o spread de juros reduzidos, etc.

Running fiscal deficits limits the government's future ability to react to business cycles. Firms cannot operate efficiently when inflation rates are out of hand. In sum, the economy cannot grow in a sustainable manner unless the macroeconomic environment is stable. This issue has captured the attention of the public most recently through discussions on exit strategies to wind down deficit spending, and in the context of the recent buildup of sovereign debt.
(MARTIN, 2010 p.5)

As propostas de política econômica que surgiram como alternativas ao *mainstream economics* procuraram colocar a política fiscal em outro patamar. Elas, contudo, podem se distanciar em maior ou menor grau de suas preocupações centrais: desendividamento público, superávit fiscal e redução do setor público. Cabe investigar se o Novo Desenvolvimentismo se enquadra nesse grupo.

1.4 CRÍTICAS AO PENSAMENTO ECONÔMICO PREDOMINANTE

Diversos autores fizeram críticas ao *mainstream economics* e suas proposições de reformas para os países da América Latina. Elas incidiam tanto sobre o papel atribuído à política fiscal, quanto sobre o arranjo macroeconômico que ele preconizava. Dentre esses autores é possível identificar grupos de pós-keynesianos e de novos-desenvolvimentistas. Após traçar

uma breve apresentação da crítica dos primeiros, pretende-se voltar o olhar de forma mais atenta para o Novo-Desenvolvimentismo.

Na crítica de Lopreato (2007) acerca da abordagem de política fiscal do *mainstream economics*, as finanças públicas foram tratadas nas últimas duas décadas com a perspectiva apenas da sustentabilidade intertemporal da dívida, da criação de regras fiscais capazes de dar previsibilidade à evolução das contas públicas e da defesa da credibilidade das autoridades fiscais. Ele afirma que esse arcabouço, centrado nas teses de corte de gastos e desvinculação de receitas, não é suficiente para solucionar a questão fiscal.

É preciso rever o espaço da política fiscal, as suas relações com a política monetária e cambial, enfrentar os problemas tributários, as relações federativas, bem como controlar os gastos públicos e a dívida. Porém, a análise dessas questões ganha sentido se a agenda fiscal não ficar restrita à política de estabilização e voltar a ser vista como instrumento na estratégia de crescimento (LOPREATO, 2007 p.1).

O autor aponta o caso coreano como um exemplo de ações para reformar o Estado que podem gerar resultados positivos. Ao mesmo tempo em que promoveu reformas pró-mercado como privatizações, redução dos quadros de funcionalismo e maior transparência, centralizou a estrutura orçamentária (o que garantiu o superávit público) sem retirar o poder discricionário da política do Estado. O volume dos benefícios fiscais e empréstimos governamentais para áreas problemáticas continuaram elevados, sobretudo nos períodos de crise.

Outro aspecto considerado relevante pelo autor é a reforma tributária, que deixou de ser vista como estratégica na política de desenvolvimento para ceder lugar a preocupação em gerar superávits primários, e até mesmo nominais: *“O compromisso de alterar o sistema tributário ficou esquecido, prevalecendo a tarefa de criar um colchão fiscal, mesmo que às custas do aumento do peso dos impostos e deterioração do sistema e do comprometimento do pacto federativo.”* (LOPREATO, 2007 p.7)

Segundo Naím (2000), a prioridade dada pelo *mainstream economics* ao ajuste das contas públicas em conta corrente foi acelerado e suspendeu a construção de uma política industrial. Além disso, “os debates também tiveram que retirar de pauta os planos de expansão

para as estatais (impossíveis de serem financiados com a nova restrição fiscal) para incluírem questões sobre privatização”.

A crítica de Arestis (2009) ao Novo Consenso Macroeconômico está voltada a vários temas centrais dessa teoria. O argumento de *crowding out* provocado déficit fiscal não é válido na visão autor. A inocuidade da política fiscal em decorrência do deslocamento da poupança privada para o investimento público⁴ é ilógica, pois nada garante que, se houver equilíbrio fiscal, a poupança privada será convertida em investimento privado.

O Novo-Desenvolvimentismo também apresentou críticas às propostas do *mainstream economics* dos anos 1970 a 1980, bem como a sua forma mais recente do Novo Consenso Macroeconômico. Adiante serão analisados os principais aspectos dessa teoria.

1.5 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

O Novo Desenvolvimentismo surgiu nos anos 2000 como uma alternativa ao *mainstream economics*. Trata-se de uma teoria econômica que procura superar os princípios de macroeconomia vigentes nos países centrais, os quais não foram capazes de evitar as reiteradas crises econômicas nos países chamados “emergentes”. Os propósitos desta teoria são mais amplos que a política econômica⁵, contudo, para o propósito desta monografia, este foi o foco adotado.

O elemento central do Novo Desenvolvimentismo está baseado na Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. Esta representa o resultado de um esforço sistemático para adicionar ao estruturalismo cepalino uma abordagem moderna de macroeconomia keynesiana. Segundo os seus defensores, ela não pode se basear nos primórdios da teoria estruturalista dos

⁴ Essas são suposições comuns nas análises econômicas encontradas na literatura corrente: “O efeito dos déficits orçamentários podem afetar negativamente o crescimento se não for compensado pelo aumento correspondente da poupança privada” (IBRE-FGV, 2001).

⁵ Para Sicsú (2005) a definição do termo Novo Desenvolvimentismo é bastante ampla: “O novo-desenvolvimentismo tem diversas origens, entre as quais a visão de Keynes e de economistas keynesianos contemporâneos, como Paul Davidson e Joseph Stiglitz, de complementaridade entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de ‘transformação produtiva com equidade social’ que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda”. (SICSÚ et al., 2005 p. 1)

anos 1950, pois ocorreram diversas rupturas nos países subdesenvolvidos, as quais modificaram os entraves ao desenvolvimento.

Quando a teoria estruturalista foi desenvolvida há 60 anos, alguns países latino-americanos estavam envolvidos nas suas respectivas revoluções capitalistas - ou seja, em suas revoluções nacionais e industriais - enquanto outros continuavam países primário-exportadores e dependentes. Hoje os primeiros países, entre os quais estão a **Argentina**, o Brasil, o **Chile**, a Costa Rica, o México e o Uruguai já são países de renda média, capitalistas e democráticos, que produzem bens manufaturados ou serviços, utilizam tecnologia sofisticada, e competem no quadro da globalização⁶. (BRESSER-PEREIRA, 2010 p.664)

As estratégias de desenvolvimento apresentadas pelas teorias Novo-desenvolvimentistas estão assentadas sobre quatro alicerces, segundo Sicsú et al. (2005): (1) mercado forte depende de Estado forte; (2) necessidade de estratégia nacional de desenvolvimento; (3) crescimento sustentado depende do fortalecimento do Estado, do mercado e de uma política macroeconômica adequada (4) diminuir desigualdade social depende do crescimento elevado e sustentado.

Na visão desses autores a relação entre Estado e mercado se estabelece de diversas formas: regulação dos mercados para fomentar a atividade produtiva; política macroeconômica ativa para controlar o ciclo econômico; desconcentrar a renda concentrada no mercado. Nas palavras dos autores:

A alternativa novo-desenvolvimentista [prevê] a constituição de um Estado capaz de **regular a economia** – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional – isto é que seja voltado para o **financiamento da atividade produtiva** e não para a atividade especulativa. [...] o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de **políticas macroeconômicas** defensivas ou expansionistas, [...], por exemplo, aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais; [...] aquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos. O Estado deve, ademais, possuir um sistema tributário progressivo, para **reduzir as desigualdades de renda** e de riqueza que são exageradas. (SICSÚ et al., 2005)

⁶ O excerto segue: “Os países, portanto, mudaram, e mudou o quadro econômico internacional no qual eles devem competir para crescer, tornando-se, por isso, necessário um "aggiornamento" ou uma atualização das idéias - uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e um novo desenvolvimentismo adaptado à nova realidade histórica.”

Com esse amplo leque de temas presentes na teoria Novo-desenvolvimentista, esta monografia reservou-se a analisar para a Argentina e para o Chile, o chamado terceiro alicerce (crescimento sustentado depende do fortalecimento do Estado, do mercado⁷ e de uma política macroeconômica adequada), pois a questão fiscal envolve tanto a política macroeconômica como o fortalecimento do Estado. Um conjunto de autores indica que a literatura Novo-desenvolvimentista tem uma visão estratégica de política macroeconômica, mas algumas insuficiências nos caminhos para o fortalecimento do Estado.

As publicações dos Novos Desenvolvimentistas abordam a chamada “nova macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”. Esta defende 13 “teses” de política econômica que podem encaminhar o processo de desenvolvimento. Elas indicam como deve se constituir o arranjo macroeconômico para promover o crescimento. Segundo Bresser-Pereira (2010 p.668) o pensamento cepalino defendia cinco delas, e as 8 seguintes são a modernização do estruturalismo.

As “teses” que serão tratadas nesta monografia são: “tese 9- a taxa de câmbio é variável chave do desenvolvimento econômico”; “tese 10 - existe uma tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento”; e principalmente, a “tese 13 - responsabilidade fiscal: o déficit público enfraquece o Estado e causa inflação, devendo ser evitado a não ser em momentos de recessão” (BRESSER-PEREIRA, 2010 p.668)

O modelo de macroeconomia coerente, segundo essa visão, é aquele que mantém uma taxa de câmbio competitiva para disponibilizar o mercado externo às empresas nacionais competentes do ponto de vista administrativo e tecnológico. A redução do patamar de juros também é uma necessidade, pois: a atração dos fluxos de capitais sobrevaloriza o câmbio de forma cíclica (e, posteriormente, provocam “depreciações violentas”)⁸ e a política monetária apertada inviabiliza a política industrial, pelo desincentivo ao investimento. Por fim, esse modelo prevê a responsabilidade fiscal, pois **o déficit público enfraquece o Estado e causa**

⁷ O escopo da monografia está em avaliar o fortalecimento do Estado, mas não do mercado.

⁸ Segundo Bresser-Pereira (2010) esse ciclo é alimentado nas fases iniciais pela “doença holandesa” e posteriormente pela política de crescimento com poupança externa, a política de âncora cambial, a política de âncora cambial revestida de política de metas de inflação, a política de “aprofundamento financeiro” e, finalmente, o populismo cambial.

inflação, devendo ser evitado a não ser em momentos de recessão. Pretende-se ater mais minuciosamente as discussões que permeiam este último aspecto, pois ele é central nesta monografia.

Na visão de Bresser-Pereira (2010 p.678), “para que haja desenvolvimento econômico com estabilidade é necessário que a economia do Estado-nação seja solvente, pois os déficits em conta corrente o tornam dependente dos credores externos, além de causarem inflação”. Há, portanto, uma preocupação do endividamento externo público. Do ponto de vista da dívida pública interna, a determinação entre o gasto público e inflação é considerada unívoca. Essa afirmação peremptória da “tese 13” pode ser um alvo de crítica, levando em conta o debate econômico teórico atual de rigidezes de preços.

Ainda no que tange a questão fiscal, o autor afirma que “é necessário também que o Estado seja capaz⁹, porque essa instituição é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação, porque de sua regulamentação depende o bom funcionamento dos mercados; ora, déficits orçamentários apenas enfraquecem o Estado.” Na visão do autor, a tese 13 é evidente e já estava implícita na teoria estruturalista e nos escritos de Keynes, tendo sido somente contestada por um “keynesianismo vulgar”. Estes combatiam os economistas ortodoxos por defenderem a responsabilidade fiscal e propunham déficits fiscais crônicos para combater insuficiência de demanda. Bresser-Pereira e Fernando Dall’Acqua (1981) afirmam que Keynes distinguiu o orçamento corrente do de capital e cobrou o equilíbrio do primeiro.

Recentemente, Robert Skidelsky (2009: XVI), o notável biógrafo de Keynes, voltou ao tema ao afirmar que Keynes não era apóstolo de déficits fiscais; pelo contrário, “pode ser surpreendente para os leitores, mas Keynes pensava que os orçamentos do Estado deveriam normalmente apresentar superávit”. Luiz Fernando de Paula (2008: 225), por sua vez, assinalou que “Keynes defendia que o orçamento ordinário deveria estar equilibrado o tempo todo ou mesmo com superávit, que deveria ser transferido para o orçamento de capital, enquanto que este poderia estar transitoriamente desequilibrado”. (BRESSER-PEREIRA, 2010 p.676)

⁹ A definição de “Estado capaz” para o autor é “Se os homens são capazes de construir instituições para regulamentar as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há razão por que não sejam capazes de fortalecer o Estado enquanto aparelho ou organização, tornando seu governo mais legítimo, suas finanças mais sólidas e sua administração mais eficiente, e fortalecer o Estado enquanto ordem jurídica, tornando suas instituições cada vez mais adequadas às necessidades sociais”.

As recomendações de reformas do Estado que derivam da leitura de responsabilidade fiscal podem ser sintetizadas nas recomendações de Sicsú et al. (2007). O autor afirma que o Estado deve assumir “uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os ao mesmo tempo mais autônomos e responsáveis perante a sociedade”. Tal reforma exige a maior profissionalização da gestão pública e descentralização das funções do Estado para agências (semi) autônomas e a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas, semi ou não-estatais. As decisões mais importantes relativas às políticas públicas a ser implementadas devem, contudo, continuar centralizadas.

O desenho da política fiscal e o papel atribuído ao Estado na teoria Novo Desenvolvimentista pretendem se contrapor ao *mainstream economics*. No entanto, em alguns aspectos eles carregam traços das teorias econômicas anteriores. Fala-se de Estado forte, mas atenta-se mais aos acúmulos de superávits no período de bonança, do que a maneira de promover esse fortalecimento. “A oferta semi-privada dos bens públicos aparece mais como uma alternativa do *mainstream economics* do que uma solução inovadora.

1.6 O “VELHO” E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Apesar de não ser central na monografia a comparação do “Velho” desenvolvimentismo com o Novo, pretende-se fazer uma breve digressão para apontar algumas possíveis fragilidades desse novo arcabouço teórico, no que tange a questão fiscal.

A política fiscal, dentro do modelo Novo-desenvolvimentista, tem um papel relevante para o crescimento econômico. Ela deve sustentar a demanda agregada privada, bem como, a política industrial, tecnológica, educacional, etc. Isto se dá por meio do fortalecimento do mercado, sobretudo nos momentos de crises.

Ora, no curto prazo, o crescimento econômico assentado no aumento do gasto fiscal encontra respaldo teórico em praticamente todas as correntes de pensamento (keynesianos, síntese neoclássica, nova síntese, etc.). Neste aspecto, o Novo Desenvolvimentismo não tem

muito a acrescentar. Já no médio prazo, esta teoria trata a política fiscal dentro de um contexto mais amplo de coordenação de políticas econômicas.

A perspectiva Novo-Desenvolvimentista sustenta que para se atingir os objetivos múltiplos de política como crescimento econômico e estabilidade de preços é necessária uma maior coordenação de políticas (fiscal, monetária, cambial, salarial): devem-se avaliar os impactos conjuntos da adoção das políticas sobre os objetivos como um todo. (SICSÚ et al., 2005)

No longo prazo, contudo, esse modelo se defronta com o “Velho” Desenvolvimentismo frontalmente, pois pressupõe implicitamente que o país pode crescer de forma duradoura, a partir de seus determinantes internos. Além disso, ele assume que o processo de desenvolvimento pode ser encaminhado a partir de crescimento econômico com uma estratégia educacional bem elaborada.

As recomendações de estratégias para o crescimento de longo prazo da literatura novo-desenvolvimentista repousam sobre algumas premissas que foram denominadas “neo-estruturalistas”. Elas prevêem que os argumentos-chave da velha teoria desenvolvimentista deixaram de ter validade: *deterioração de termos de troca e desenvolvimento desigual na propagação do progresso técnico*.

Segundo os Novos Desenvolvimentistas, esse fenômeno ocorreu, pois as indústrias dos países de renda média (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México e Uruguai) assumiram uma complexidade suficiente para competir globalmente¹⁰. A proteção da indústria tornou-se necessária somente em alguns setores estratégicos. Desta forma, houve uma modificação na prioridade pela Substituição de Importações como forma de superação das limitações cambiais. No argumento de Bresser-Pereira (2010 p.667):

O clássico argumento da indústria infante, originalmente desenvolvido por Alexander Hamilton, para concluir pela necessidade de proteção à indústria manufatureira nacional e a estratégia de industrialização substitutiva de importações. Ainda se pode falar em indústrias infantes nos países pobres da América Latina, mas nos de renda média esse argumento não mais se sustenta.

¹⁰ Esse argumento é compartilhado por pesquisadores de outras orientações teóricas. A indústria deve ser parcialmente protegida, visto que os setores nacionais competitivos não podem mais descansar sob a “mentalidade protecionista”, segundo Suzigan (1988).

Para todos, uma política industrial estratégica que dê apoio principalmente às empresas que têm condição de serem competitivas, mas necessitam transitoriamente de um apoio governamental continua naturalmente necessária.

As divisas provenientes da exportação de primários e do complexo industrial (não-infante) já existente podem encaminhar um processo de desenvolvimento, se direcionadas para a política industrial e tecnológica. Além disso, o crescimento com Estado forte mercado forte e educação garante o caminho para o desenvolvimento.

Percebe-se que a análise Neo-estruturalista tem uma leitura clara dos desafios macroeconômicos para o crescimento no curto e médio prazo, mas seus pressupostos desqualificam a importância das características comuns dos países latino-americanos como a grande dependência cultural em relação aos países centrais, a elevada representatividade de produtos primários na pauta de exportações, temas comuns ao chamado “Velho” Desenvolvimentismo.

Existe um grupo de autores que apresentam esse pensamento crítico, como Cano, W. (2009). Reunir os seus argumentos ultrapassa os objetivos desta monografia. Ademais, acredita-se que essa teoria atribui um papel central a política econômica na estratégia de desenvolvimento, reduzindo o espaço para o debate de um modelo latino-americano de produção e consumo, que não mimetizasse as economias desenvolvidas.

O objetivo dessa monografia em selecionar dois países sul-americanos foi pautado na percepção da necessidade de uma estratégia conjunta de desenvolvimento longo prazo. Se a superação dos problemas latino-americanos, segundo o “Velho” Desenvolvimentismo está condicionada a uma maior integração entre eles, também é importante que a macroeconomia desses países esteja alinhada, sob pena de criar inconsistências intransponíveis ao forçar a integração de países heterogêneos.

A esta monografia coube o papel de avaliar se a política fiscal do Novo-desenvolvimentismo se adapta a realidade desses países, e incitar posteriores reflexões que

incorporem uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o conjunto de países subdesenvolvidos.

1.7 SEMELHANÇAS DA POLÍTICA FISCAL NO MODELO NOVO DESENVOLVIMENTISTA E NO PENSAMENTO ECONÔMICO PREDOMINANTE?

A política fiscal nos países do Cone Sul assumiu um caráter centrado na defesa do superávit primário, da sustentabilidade intertemporal da dívida pública, da não-discriminação e da desvinculação das receitas fiscais. A origem desse processo está no chamado monetarismo que foi gestado ao longo da década de 1970 e resultou nas recomendações da escola de Chicago para o Chile nos anos 1970 e Consenso de Washington nos anos 1990 para a Argentina.

As propostas de macroeconomia do Novo Desenvolvimentismo procuraram romper com esse modelo do *mainstream economics* nos anos de 2000. Pretende-se investigar em cada país o grau de ruptura com o modelo anterior. A hipótese desta monografia é de que essa nova literatura ainda carrega na política fiscal vários traços dos modelos econômicos precedentes, ainda que tenha promovido avanços significativos na gestão macroeconômica.

Na visão de Fiori (2011), a fraqueza da política fiscal nesse arcabouço decorre da visão apolítica de Estado, tal como no *mainstream economics*: “o “neo-desenvolvimentismo” propõe que [o Estado] seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê”. Nesse aspecto, escamoteia-se a quem a política fiscal interessa, quem se beneficia dos resultados positivos, da política ativa, das concessões semi-privadas e das políticas distributivas.

A constatação de um movimento pendular no pensamento econômico ao longo dos últimos 60 anos, ora apoiando a ação discricionária da política fiscal ora rejeitando-a, pode indicar uma tendência ao retorno da defesa dessa política a ser incorporada na recente literatura dos Novos Desenvolvimentistas. É possível que as publicações mais recentes dessa corrente de pensamento eliminem o que se supõe serem os resquícios dos pressupostos analíticos dos modelos teóricos precedentes.

1.8 CONCLUSÕES

Pretendeu-se neste primeiro capítulo da monografia apresentar o tema da política fiscal e sua importância em diversas teorias econômicas. Esse esforço foi realizado visando reunir elementos para uma avaliação dessa política econômica na Argentina e no Chile na década de 2000.

A partir da investigação do arcabouço teórico presente no *mainstream economics*, constatou-se recomendações de políticas econômicas que dele derivam bastante restritivas, sobretudo no campo fiscal. Elas se referem ao papel secundário do Estado na definição das prioridades nacionais, e a proeminência da preservação do sistema de preços, assumindo esse papel. Além disso, estão alicerçadas nas premissas de que o Estado não é capaz de prover bens de maneira eficiente, e como este é o único critério econômico relevante (ou seja, desconsidera os interesses das partes envolvidas) a melhor gestão é atingida pela transferência para o setor privado dos serviços públicos. A imprevisibilidade e dificuldade de regulamentar as atividades privadas, o que pode gerar prejuízos à população, não são critérios considerados nessa perspectiva.

Uma parcela da literatura que contestou a efetividade dessas ações em termos de crescimento econômico e estabilidade macroeconômica criou o chamado Novo Desenvolvimentismo.

Buscou-se evidenciar os marcos gerais da “macroeconomia estrutural do desenvolvimento”, focalizar o papel da política fiscal nesse arcabouço e apontar algumas críticas quanto às modificações que pressupõe em relação ao Velho Desenvolvimentismo. Com isso pretendeu-se reunir elementos para, no segundo capítulo dessa monografia, analisar a condição macroeconômica da Argentina na década de 2000 e verificar se a posição fiscal apresentou uma melhora em termos de incentivos ao crescimento e a sua sustentabilidade no médio prazo. Espera-se com essas reflexões poder verificar, no terceiro capítulo, se esse modelo econômico se reproduz no Chile e se a política fiscal possui maior ou menor raio de manobra que na Argentina para atingir os objetivos citados.

2 CAPÍTULO II – A RECUPERAÇÃO DO DINAMISMO DA ARGENTINA

2.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo trata da política fiscal na Argentina entre 2000 e 2010. Partindo da análise dos agregados econômicos mais relevantes procura-se identificar qual foi o papel do Estado no dinamismo da economia deste país. Essa avaliação é feita tomando como referencial teórico o chamado Novo-desenvolvimentismo, não poupando, contudo, esforços para apontar possíveis incongruências entre esse modelo e a realidade, ou ainda, as fragilidades existentes na política fiscal considerada adequada pelo conjunto de autores que o representam.

O desafio da análise da política fiscal argentina reside na magnitude das mudanças que ocorreram em 2002 e 2008. A queda do regime monetário e o início da crise financeira global foram, respectivamente, os períodos em que a capacidade do Estado promover o crescimento econômico foi colocada em xeque. Embora a política fiscal não tenha sido a única forma para atingir esse objetivo, um conjunto de autores afirma que o seu papel foi preponderante. A atualidade do tema contribui para a dificuldade dessa análise, mas também para a sua relevância.

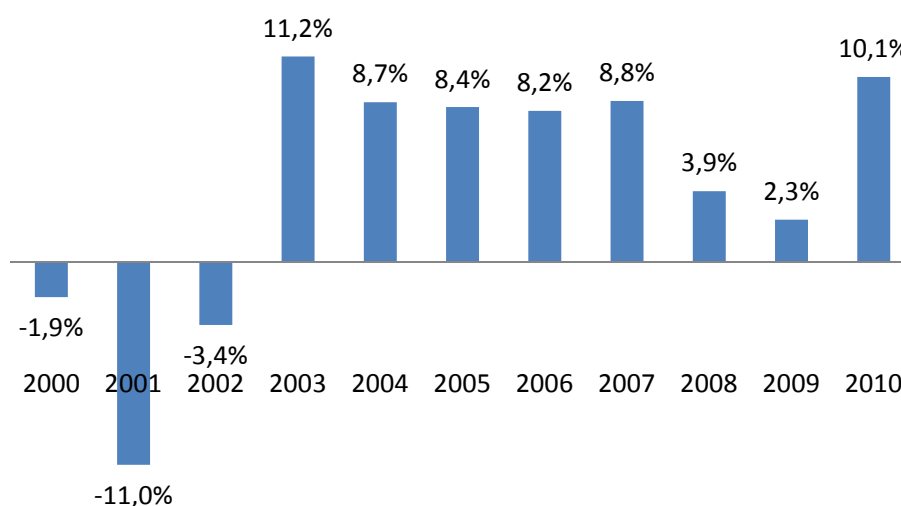
2.2 A ECONOMIA ARGENTINA NOS ANOS 2000

A economia argentina passou por profundas transformações nos anos 2000 com a queda do regime de *“Convertibilidad”*. Até o final de 2001, a moeda nacional (peso argentino) era conversível em dólares americanos a uma taxa fixa e as transações domésticas podiam ser efetuadas em ambas as moedas. A partir de 2002, o câmbio sofreu uma maxidesvalorização e o sistema monetário sofreu uma reestruturação, bem como as instituições políticas, o que deu início a uma nova fase e padrão de crescimento econômico, segundo Selva e Iñiguez (2009).

Entre as variáveis relevantes para a análise econômica se encontra, em primeiro lugar, a evolução anual do Produto Interno Bruto (PIB). Entre 2003 e 2007 a economia argentina cresceu a uma taxa anual média de 9,1%, marcadamente superior ao período da *“Convertibilidad”*,

quando o crescimento anual médio foi de 3,4%. A partir de 2008, ela começou a mostrar algumas fragilidades, diante de um cenário internacional desfavorável, o que provocou a redução dessa variável para 3,9% em 2008 e 2,3% em 2009¹¹. Já em 2010, houve uma forte recuperação da atividade econômica, apresentando crescimento anual de 10,1%.

Gráfico I -Taxa de Crescimento Anual do PIB (preços constantes de 1993)



Fonte: INDEC. Elaboração Própria.

A maxidesvalorização da moeda doméstica no início de 2002 e, em seguida, o regime de flutuação cambial administrada permitiram, na visão Novo-desenvolvimentista, o início de uma fase de maior competitividade da produção local nos mercados internacionais. A indústria manufatureira cresceu até 2008, a uma taxa anual média de 11%, muito superior a taxa de 1% verificada entre 1991 e 2001¹². O câmbio nominal evoluiu de forma controlada, com desvalorizações que acompanhavam o diferencial de inflação interna e externa verificado.

¹¹ Vale ressaltar que as estatísticas oficiais apresentadas pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC estão ajustadas para comparação anual (preços constantes) sobre o nível de preços de 1993. Por esta razão, os anos mais recentes da série histórica ficam pouco sensíveis às oscilações como no caso de 2009. Outras fontes estatísticas referenciadas em anos mais recentes podem apresentar valores mais acentuados da redução da taxa de crescimento do PIB durante as crises.

¹² Uma ressalva importante, mas que foge ao escopo do trabalho, refere-se ao impacto do crescimento da indústria para a reconstrução de um tecido industrial completo. Segundo CHARVAY, P. (2010), esse objetivo não foi atingido: *“el mayor crecimiento relativo de la industria en relación con los servicios dista mucho de haber sido suficiente para modificar sustancialmente la matriz productiva argentina, marcada a fuego por casi tres décadas de desindustrialización sistemática”*

Houve um notável incremento das exportações que passaram a representar em média US\$ 46.121 mi. ao ano, mais que o dobro da média do período da “*Convertibilidad*” quando foi US\$ 20.645. O recorde de exportações no ano de 2008 alcançou a cifra de US\$ 70.042 mi. A partir de 2007, a aceleração da inflação causou uma apreciação real do câmbio que foi parcialmente controlada em 2009.

O novo padrão de crescimento da Argentina só foi possível, segundo a teoria Novo-desenvolvimentista, devido à competitividade internacional promovida pelo cambio desvalorizado, em conjunto com o fortalecimento da política fiscal e a política monetária não apertada. Nesta perspectiva, não foi somente a maxidesvalorização de 2002 que trouxe o dinamismo econômico à Argentina, mas o conjunto de mudanças que o governo do presidente Kirchner promoveu.

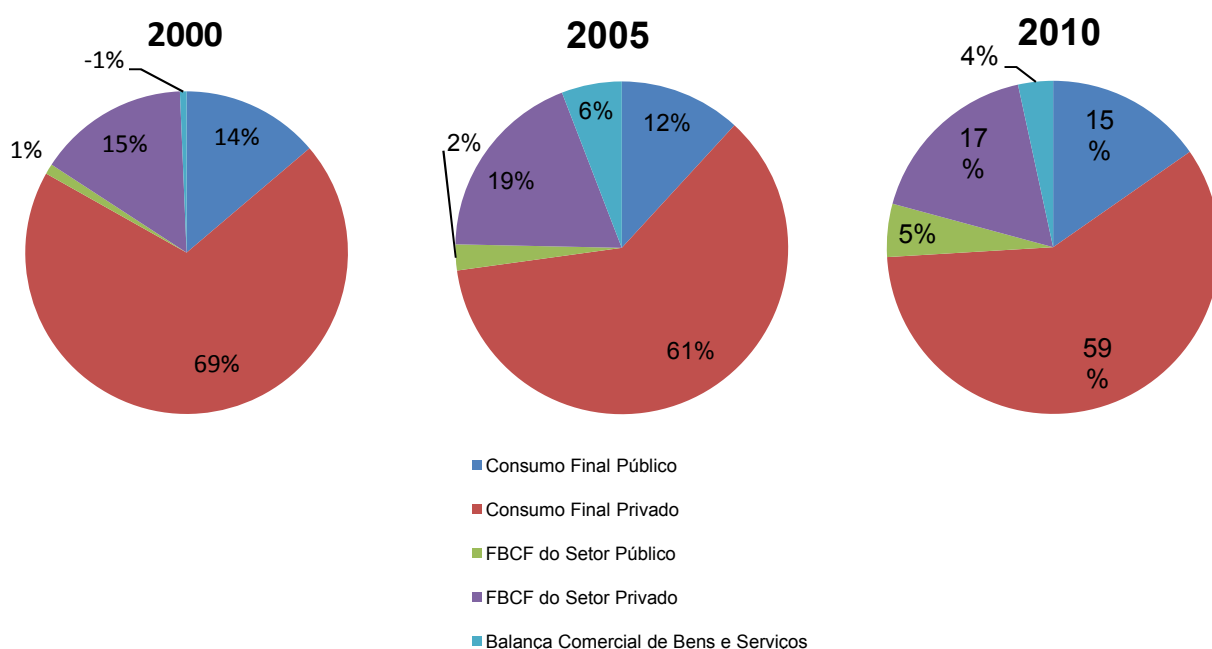
Na visão de CHARVAY (2010), os principais vetores do crescimento da economia argentina foram a recomposição do mercado interno pelos planos sociais de alcance massivo, o controle de alguns preços, sobretudo dos alimentos, a moratória da dívida externa e a posterior reestruturação dos compromissos, o reaparecimento do imposto sobre exportações e algumas reestatizações de empresas que haviam sido privatizadas nas décadas entre 1970 a 1990. Esses argumentos fortalecem a posição Novo Desenvolvimentista de que o papel da política fiscal foi imprescindível para a recuperação após a crise de 2001 – 2002.

A expansão do mercado local pode ser explicada pela canalização de riqueza do setor primário para a indústria. As exportações permitiram um elevado superávit comercial, assentado sobretudo nos resultados positivos das *commodities* nos mercados internacionais (vide Gráfico X, no fim do capítulo, para a evolução do quantum e dos preços do comércio exterior argentino). Esse excedente foi canalizado para a indústria, por meio de taxas de juros reais negativas, incentivos fiscais, de regulações tarifárias e subsídios para determinados setores como de energia elétrica e gás, mas também para o consumidor, por meio das políticas de alimentos e expansão dos programas sociais.

O gráfico II mostra a mudança na composição do PIB ocorrida entre 2000 e 2010. Na primeira metade desse período, o setor externo assumiu o caráter dinâmico da economia,

modificando seu resultado (exportações menos importações de bens e serviços) de -1% do PIB para 6% do PIB, o que estimulou o aumento da formação bruta de capital fixo (FBCF) privada, de 15% para 19% do PIB. Após 2005, pode-se verificar um perfil mais intervencionista do Estado, que se aprofundou com o advento da crise financeira global, aumentando sua participação no provimento de bens finais de 12% para 15% do PIB e o investimento público de 2% para, aproximadamente, 5% do PIB.

Gráfico II – PIB (Produto Interno Bruto) pela ótica da demanda em 2000, 2005 e 2010



Fonte: Secretaria de Política Econômica – MECON. Elaboração própria.

O corte intervencionista ou estatista é o fator comum em todas essas medidas adotadas na Argentina no período pós-“Convertibilidad”, segundo CHARVAY, P. (2010). Essa característica vai ao encontro da premissa “Estado forte e mercado forte”, presente em SICSÚ, et al. (2005), um dos representantes teóricos do Novo-desenvolvimentismo. Por essa razão, a investigação da política fiscal assume um papel relevante na compreensão do dinamismo econômico argentino dos anos 2003 a 2007 e sua possível recuperação após a crise financeira mundial em 2010.

É importante ressaltar que esse padrão de crescimento econômico dá indícios de desajustes e tensões internas. Após a mudança no regime monetário no fim de 2001, o país passou a ocupar a capacidade ociosa instalada na indústria, detinha salários reais em dólares competitivos internacionalmente e possuía um raio de manobra para manter a posição das finanças públicas superavitárias. O enfraquecimento desses pilares do crescimento, em decorrência da necessidade de novos investimentos, da tendência de apreciação cambial e da dificuldade em modificar a estrutura tributária e do gasto público, colocou em dúvida a real capacidade da economia para gerar empregos, bem como as causas da aceleração da inflação e a decorrente corrosão do poder de compra dos agentes desindexados. Esse tema será tratado no item 2.5 deste capítulo.

2.3 A POLÍTICA FISCAL ARGENTINA

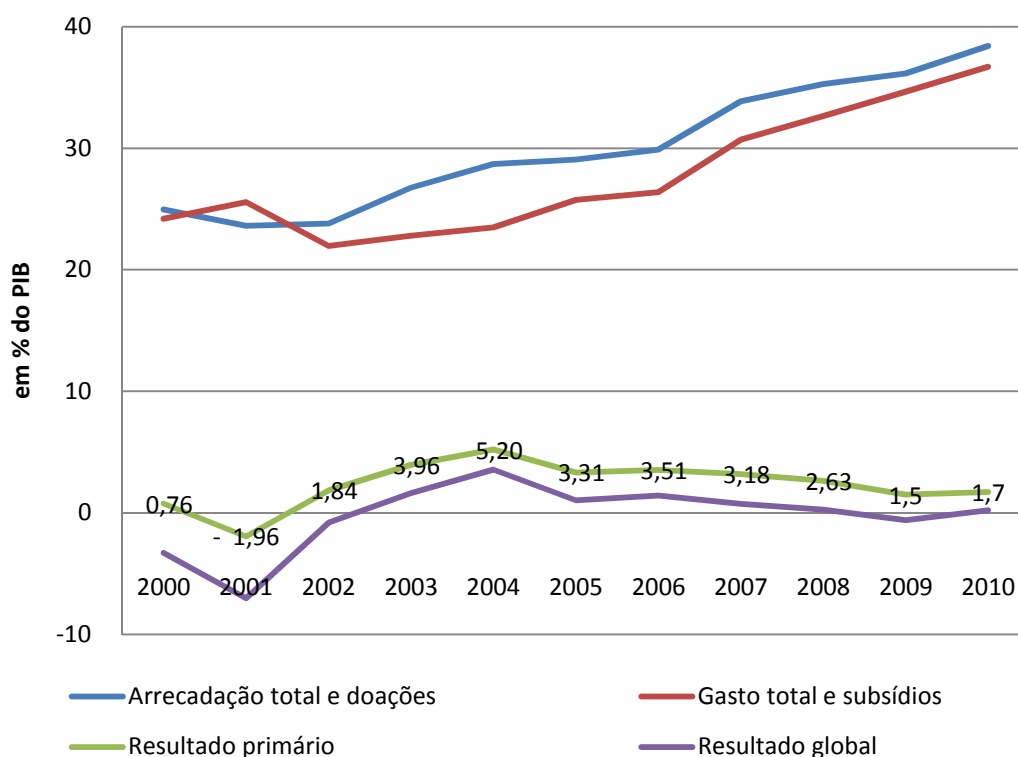
Os governos posteriores à queda do presidente Fernando de La Rúa no final de 2001 passaram a denominar o período anterior de “regime de acumulação financeira” em contraposição ao “regime de acumulação produtiva”, no qual exerceram suas atividades. Segundo Selva e Iñiguez (2009), neste regime, o Estado passou a intervir de forma ativa na organização do sistema econômico com o objetivo de promover o crescimento sustentado da produção e do emprego, além de ampliar o sistema de proteção e promoção social. Isso só foi possível em decorrência do novo esquema macroeconômico, que permitiu conjugar uma política fiscal prudente com o gasto público crescente.

Nesta perspectiva, as mudanças ocorreram assentadas na progressividade da tributação, na distribuição mais equânime da renda e na estratégia de desendividamento do setor público, sendo esta última uma condição para que houvesse autonomia e força política para essas ações. Pretende-se verificar se essas transformações ocorreram de fato, se fortaleceram o Estado e, se a política fiscal foi beneficiada pelo arranjo macroeconômico. Para isso, analisa-se o resultado fiscal, seus determinantes (arrecadação, gastos, juros, etc.) e seus desdobramentos (endividamento, pacto federativo, etc.).

2.4 O RESULTADO FISCAL E A DÍVIDA PÚBLICA

O gráfico III apresenta a evolução do resultado do setor público não-financeiro no período de 2000 a 2010. Após a abrupta redução de 2,7% do PIB em 2001, o resultado primário se recuperou rapidamente entre 2002 e 2004, atingindo superávit de 5,2% do PIB no último ano. O aumento da arrecadação fiscal foi o principal componente desse resultado positivo, pois os gastos fiscais e subsídios acompanharam essa tendência de crescimento, ainda que em um ritmo mais lento até 2004. A posterior aceleração da despesa do governo foi diminuindo progressivamente o resultado primário, contudo este não chegou a se tornar negativo, ou seja, o gasto não superou a arrecadação em nenhum período, o que caracteriza a adoção de uma política fiscal austera de superávits primários.

Gráfico III - Resultado do setor público não-financeiro (2000 a 2010*)



*Os anos de 2009 e 2010 foram estimados baseados no Radar Macroeconômico do BCRA. O Ministério da Fazenda e o Banco Central divergem em até 5p.p. na arrecadação total do "gobierno general", contudo as taxas de crescimento são similares. Fonte: CEPAL Stat até o ano de 2008 e BCRA nos demais anos. Elaboração própria.

Quando avaliado o período após 2003 à luz da teoria Novo-desenvolvimentista, apresentada no capítulo I desta monografia, o governo argentino conseguiu satisfatoriamente levar a cabo a estratégia de fortalecer a atividade do setor público e ao mesmo tempo preservar resultados primários superavitários (e também resultados globais positivos, à exceção do ano de 2009). Os gastos fiscais aumentaram de forma acelerada de 22,0% do PIB em 2002 para 36,7% do PIB em 2010, e mesmo assim as receitas fiscais foram sempre superiores, escalando de 23,8% do PIB em 2002 para 38,4% do PIB em 2010.

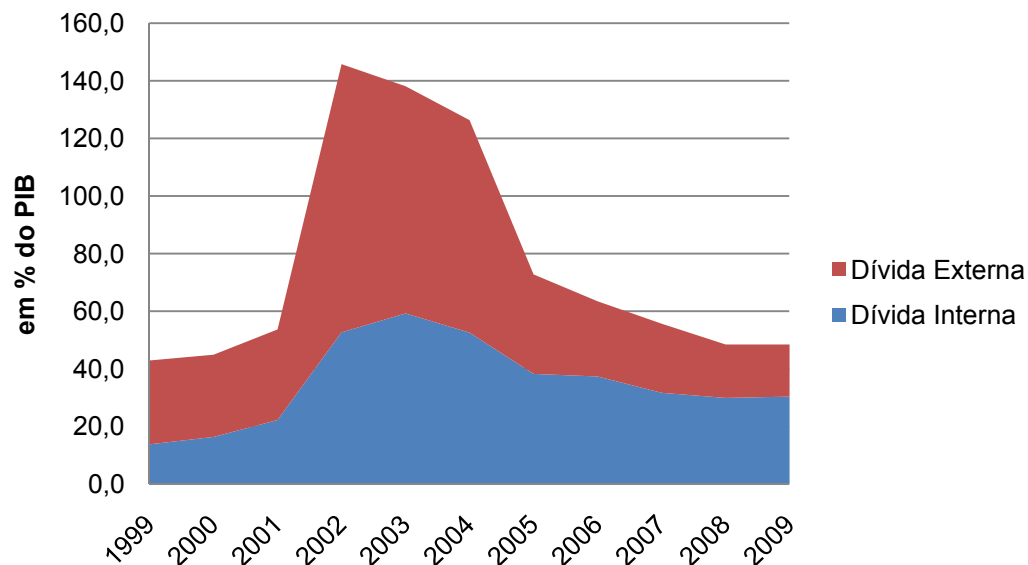
O princípio de sustentabilidade intertemporal das finanças públicas está inscrito na teoria Novo-desenvolvimentista. Para o governo argentino, o superávit fiscal se tornou um objetivo implícito a ser atingido. Cabe avaliar, entretanto, em que medida esse objetivo não se transformou em um fim em si mesmo, deixando de ser a forma de fortalecimento do Estado, mas um elemento restritivo à sua ação.

O compromisso contínuo que o Estado assumiu com os resultados positivos pode ter atrasado um conjunto importante de gastos, que poderiam reduzir os desequilíbrios na oferta de bens, fortalecer o mercado consumidor e majorar a abrangência e a automaticidade dos instrumentos de ação anticíclica. Esse tema será tratado adiante com a análise das despesas do governo.

O elevado endividamento que a Argentina carregava da década anterior (54% do PIB) e a elevação que a dívida sofreu com a maxidesvalorização da crise de 2001 (153% do PIB), tornou o déficit global anual insustentável (-7,03% do PIB em 2001) na época.

Durante a gestão de Eduardo Duhalde em 2002, os cortes nos salários e aposentadorias deram início a um processo de desendividamento do setor público. Somado a esse fato, a moratória da dívida externa em dezembro de 2001 e sua posterior renegociação em janeiro de 2005 contribuíram para esse processo, levando a dívida a patamares próximos de 46% do PIB em 2008. Esses fatos permitiram a sustentação do superávit global em praticamente todo o período pós-“Convertibilidad”, visto que a despesa com juros (Gráfico VI) foi extremamente reduzida (pode ser inferida pela diferença entre o resultado primário e global).

Gráfico IV - Evolução da dívida do Governo Central da Argentina (1999 a 2009)



Fonte: MECON – Secretaría de Política Económica. Elaboração própria.

2.4.1 A ARRECADAÇÃO FISCAL DA ARGENTINA ENTRE 2000 E 2010

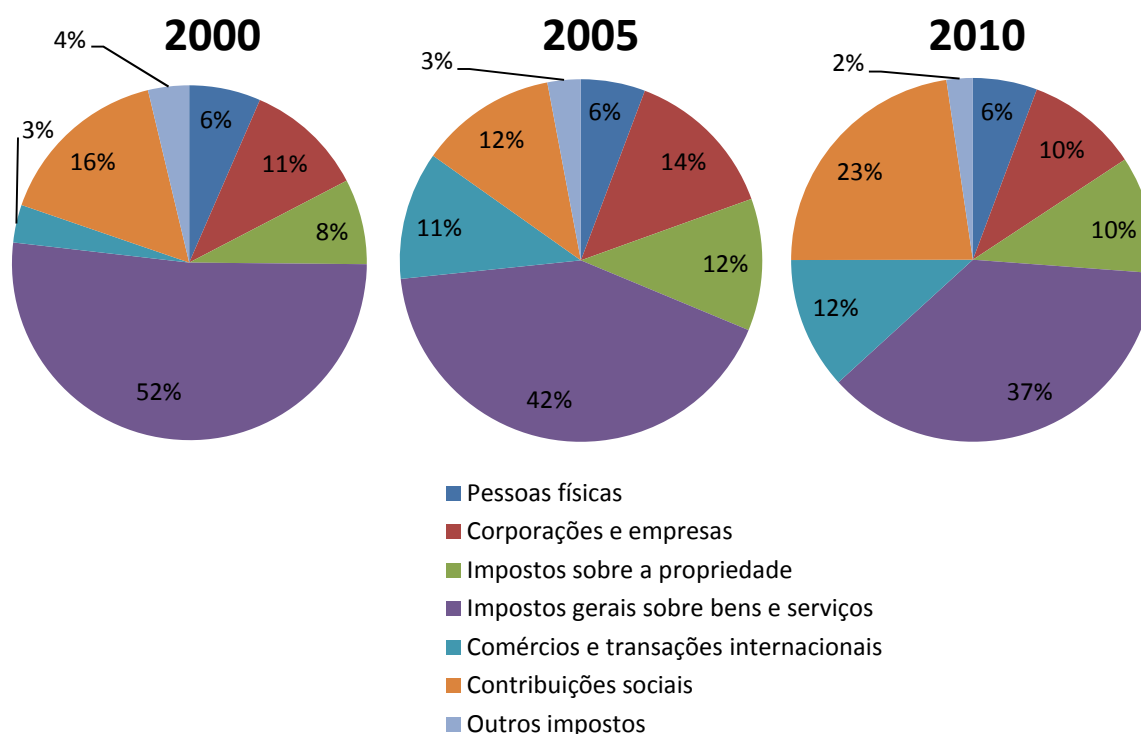
As principais medidas que foram tomadas na reformulação da gestão operacional do setor público se referem às mudanças no sistema tributário do país ao longo da década de 2000 e nos focos da política de gastos.

No período entre 2000 e 2005 a carga tributária sobre o comércio exterior foi aumentada, bem como sobre a propriedade, as corporações e as empresas. A primeira passou a representar 11% da arrecadação em 2005 ante 3% em 2000, a segunda passou a 12% ante 8% e a terceira, 14% ante 11%. Já no período entre 2005 e 2010, a grande mudança na estrutura tributária foi sobre as contribuições sociais, que passaram a representar 23% da arrecadação ante 12% em 2005 e a reversão da tendência de tributar a propriedade. Em todo o período entre 2000 e 2010, a principal tendência foi a perda de participação relativa do imposto geral sobre bens e serviços, de caráter indireto e que incide sobre toda a população, para outros impostos mais específicos, os impostos diretos. As contribuições sociais, que sustentam o sistema de seguridade social, tornaram-se um componente muito relevante das finanças públicas e será abordado mais adiante na estrutura de gasto fiscal.

O governo argentino no imediato pós-crise imprimiu uma pressão sobre a propriedade e as corporações, de sorte que 26% da arrecadação tributária passaram a provir destas fontes em 2005 contra 19% em 2000. O comércio exterior foi utilizado como fonte emergencial de receitas e passou a representar 11% da arrecadação frente aos 3% que representavam em 2000. Esse processo de maiores alíquotas de impostos diretos foi parcialmente revertido após 2005, diante da pressão política dos empresários e das corporações. A arrecadação passou a se alicerçar nas contribuições sociais (como forma de equilibrar o acentuado incremento das despesas de previdência, o que será tratado adiante) e se consolidou nas exportações e transações internacionais, representando 12% da arrecadação.

O gráfico V apresenta a modificação ocorrida na estrutura de arrecadação da máquina pública. A análise dele abre espaço para o questionamento sobre se houve o fortalecimento do Estado e de sua estrutura tributária e se a política fiscal esteve inscrita em um desenho macroeconômico coerente, tal como proposto pelo Novo-desenvolvimentismo.

**Gráfico V - Composição da arrecadação tributária por classe de imposto
(anos 2000, 2005 e 2010)**



Fonte: MECON – Secretaría de Política Económica. Elaboração própria.

A análise quantitativa dessas variáveis permite inferir que mudanças significativas ocorreram na estrutura de arrecadação e algumas delas não apontaram para um fortalecimento das receitas. Por exemplo, o comércio exterior apresentou historicamente um comportamento volátil, sobretudo quando considerado a tendência de apreciação da moeda nacional, elucidada no capítulo I deste trabalho¹³. Em decorrência disso, a arrecadação também assume um caráter cíclico global, inviabilizando uma maior sustentação para empreender políticas anticíclicas sem recorrer a elevado endividamento.

As exportações representavam 22% do PIB argentino em 2010 e a arrecadação desta fonte 3,5% do PIB. Desconsiderando efeitos encadeados, a redução de 15% no valor das exportações poderia impactar na perda equivalente a 0,7% do PIB de arrecadação tributária, ou seja, 1/2 do superávit primário de 2010 (Vide Anexo II para série de resultados do comércio exterior).

Houve no período entre 2005 e 2010, uma inversão no foco de arrecadação. O imposto sobre a renda da pessoa física passou a arrecadar 1,7% do PIB ante 1,5% no início do período e a pessoa jurídica diminuiu sua participação de 3,7% do PIB para 2,9%. O imposto sobre a propriedade reduziu em 1 p.p. (um ponto percentual) sua arrecadação chegando ao 3,1% do PIB.

As mudanças do sistema tributário argentino exprimem outras potenciais fragilidades, como a volatilidade do comércio exterior e a dificuldade de recomposição do mercado formal de trabalho. A desestruturação do mercado de trabalho ocorrida em 2001, que levou 21,5% da População Economicamente Ativa (PEA) ao desemprego aberto reduziu até hoje a população com renda formal tributável.

O aumento da arrecadação fiscal após 2002, baseada principalmente na elevação das receitas tributárias¹⁴ (vide Anexo II para composição das receitas fiscais) liberou um raio de

¹³Trata-se da “tese 10 - existe uma tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento” levantada por Bresser-Pereira (2010).

¹⁴ A análise da Argentina no que tange a questão fiscal se restringiu às receitas tributárias, pois consistiram, em média, a mais de 90% da arrecadação total. Esse não é o caso do Chile, onde as receitas para-fiscais foram

manobra para que o governo assumisse uma política fiscal ativa elevando a participação do gasto público no PIB de 33% do PIB para 43% do PIB de 2000 a 2009.

2.4.2 GASTO PÚBLICO ARGENTINO ENTRE 2000 E 2010

A crise de 2001/2002 da economia argentina foi muito acentuada. Ela causou a desorganização das instituições políticas e econômicas, o descontentamento e empobrecimento de camadas significativas da população. Segundo Selva e Iñiguez (2009) não havia no horizonte a perspectiva de uma recuperação automática da economia argentina.

Os princípios presentes nas teorias do *mainstream economics* tratadas no capítulo I deste trabalho não encontravam apoio na opinião pública e no grupo de pensadores da reestruturação do país. Na perspectiva do governo, o gasto público consolidado foi central na reorganização do sistema econômico, pois o seu crescimento real anual médio de 14% até 2007 estimulou a atividade privada de consumo e investimento¹⁵.

Uno de los pilares centrales del nuevo modelo de desarrollo ha sido la dinámica del gasto público. Luego de la crisis de la Convertibilidad, y sin ningún otro componente de la demanda agregada que empujara a la economía en aquel entonces (porque luego de la devaluación, los salarios reales habían caído fuertemente, al igual que el consumo privado y la inversión), la expansión del gasto público fue determinante para recomponer la tasa de crecimiento de la ventas, la producción y el empleo en nuestro país (SELVA E IÑIGUEZ, 2009 p.5).

A forma de intervenção desse governo na economia se alterou quando comparado às décadas anteriores, segundo esses autores, pois o gasto se tornou mais inclusivo: “*En definitiva, el análisis de la evolución del GPC [Gasto Público Consolidado] permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo*”. Selva e Iñiguez (2009).

A acentuada instabilidade macroeconômica em 2001 reduziu o gasto público ao patamar de 28%, onde se manteve até 2004, pois o governo encontrou dificuldade em restabelecer

relevantes na década de referência e, portanto, foram tratadas com maior profundidade no capítulo 3 desta monografia.

¹⁵ Em termos keynesianos pode-se afirmar que o ambiente de incertezas não viabilizava qualquer tipo de decisão produtiva, nem ao menos de consumo. Por outro lado, a corrida para a liquidez também não consistia uma alternativa, pois o sistema monetário estava fragilizado.

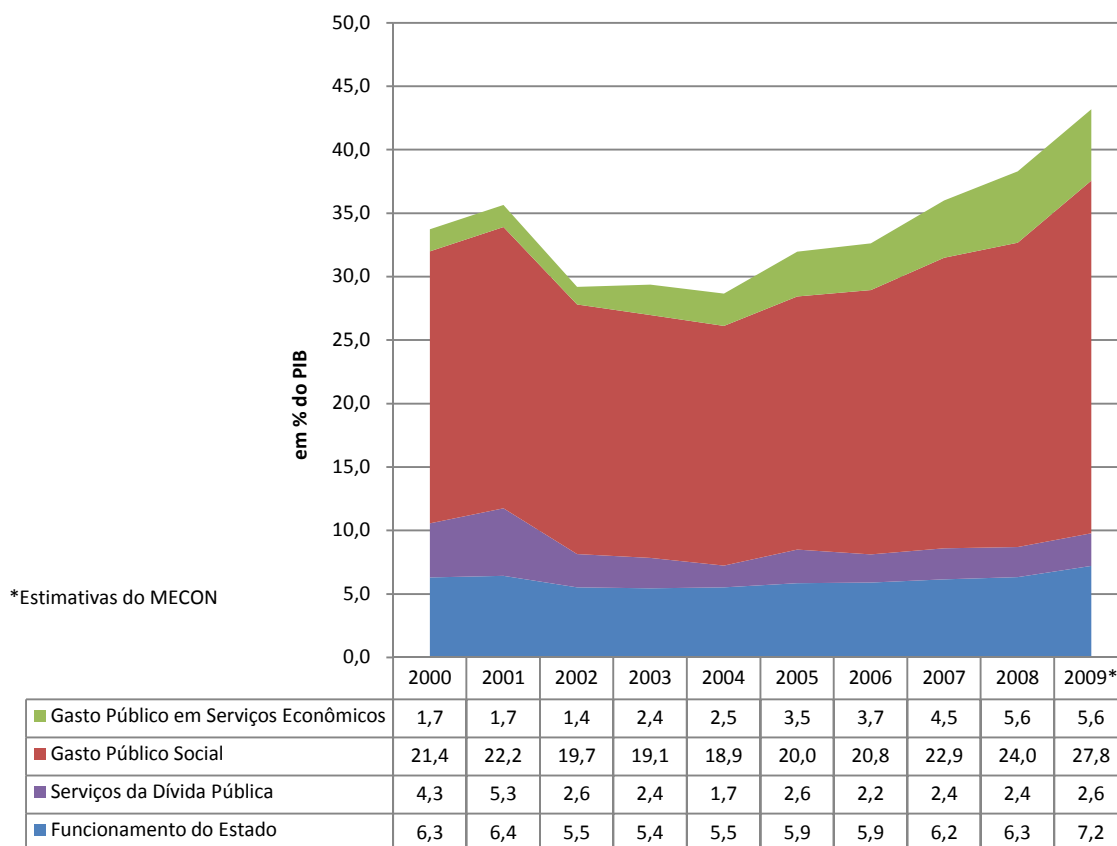
bases políticas para a ação pública estruturada. Até mesmo as despesas com o Funcionamento do Estado, que usualmente são inelásticas, foram reduzidas de 6,4% para 5,5% do PIB nesse período.

A análise da estrutura de gasto do setor público permite classificar três etapas durante os anos 2000. Começou com o atendimento emergencial à população desocupada no imediato pós-crise de 2002 para, em seguida, no triênio 2005-2007, avançar nos serviços econômicos de moradia, infra-estrutura e indústria. Com a adversidade decorrente da crise financeira global de 2008, o governo se voltou para o fortalecimento do gasto social, desta vez, porém, de forma mais estruturada na previdência social, saúde e educação. Paralelamente, ele exerceu uma política de controle de inflação pela ampliação da oferta de bens básicos e a manutenção das tarifas (energia, transporte e alimentos).

Así, desde 2003 en adelante se implementaron las políticas necesarias para que el gasto público de los distintos niveles de gobierno pudiera expandirse sensiblemente en las áreas más prioritarias (Gasto Social, inversión pública, principalmente viviendas, y Servicios Económicos, para controlar la inflación) sin generar déficit fiscal ni debilitar la estrategia de desendeudamiento del Sector Público (SELVA E IÑIGUEZ, 2009 p.7).

As quatro grandes categorias do gasto público apresentadas no Gráfico VI: Serviços Econômicos, Social, Dívida Pública e Funcionamento do Estado não explicitam claramente esse processo de três etapas devido à agregação dos valores. O Anexo III apresenta em maiores detalhes os setores que foram os focos da política fiscal. Este gráfico permite, entretanto, que se avalie a profundidade e a duração da depressão da perspectiva fiscal. Durante quase quatro anos o governo o patamar de gastos não se elevou, a despeito da acentuada redução do pagamento de juros em 2002 de 5,3% do PIB para 2,6%, decorrente da moratória declarada sobre a dívida externa. Outro elemento importante para se analisar é o aumento da participação dos Serviços Econômicos, que passaram a representar 5,6% do PIB em 2009 ante 1,7% em 2000. Quanto a esta última categoria, pretende-se mais adiante avaliar a forma como foi executada, se ela condiz com os preceitos da teoria Novo-desenvolvimentista de gestão moderna do investimento público ou se ela se adéqua aos moldes do “Velho-desenvolvimentismo”, conforme discutido no capítulo I.

Gráfico VI - Evolução do Gasto Público por função (2000 a 2009)



Fonte: MECON – Secretaría de Política Económica. Elaboração própria.

Na primeira metade da década de 2000 houve uma profunda redução do gasto público total como percentual do PIB. Como o Produto também se reduziu nesse período, em termos absolutos, o setor público foi fortemente comprimido. Como os Serviços Econômicos já representavam uma parcela muito reduzida desse total, em decorrência das políticas econômicas empreendidas na década anterior, o maior enxugamento dos gastos recaiu sobre as rubricas do Gasto Público Social e os Serviços Dívida Pública¹⁶. A queda do regime monetário anterior, associada ao aprofundamento da recessão provocado pelos cortes nos programas de assistência/previdência social, seguro-desemprego e na educação gerou descontentamento popular e da classe média com reflexos na sustentação de governos e nas eleições. Em meados

¹⁶ A declaração de moratória à dívida externa foi o elemento mais importante para a redução dos Serviços da Dívida, que somente eram pagos para a dívida interna.

de 2004 o governo Kirchner retomou o patamar de Gasto Público Social aos níveis de 2002 e somente em 2009 aos patamares de 2001.

No período após 2004, os “Serviços de Transporte” passaram a receber maiores subsídios na operação de trens e subterrâneos, o “Fundo Fiduciário para o Sistema de Infraestrutura de Transporte e Construções” recebeu maiores recursos da Direção Nacional de Estradas. Após 2007, os incrementos experimentados pela função de “Energia, Combustíveis e Mineração” decorreram do crescimento nas transferências do governo central a CAMMESA, à empresa ENARSA, aos Fundos Fiduciários, sobretudo o “FF para o Transporte Elétrico Federal” e aos subsídios para o setor privado. Essas medidas vão ao encontro das proposições apresentadas nas reflexões de Sicsú et al (2007) no capítulo I do Novo-desenvolvimentismo, que se referem à maior autonomia que o gasto público deve ter para uma execução em moldes semi-públicos ou privados, com uma gestão mais eficiente do que o governo central pode executar.

A política de gastos em Produção Primária (alimentos, têxteis) iniciada em 2005 ganhou maior ímpeto com a aceleração da inflação após 2007. Ela está inscrita na terceira fase do gasto fiscal argentino da década de 2000, com o objetivo de reduzir os impactos dos desajustes macroeconômicos que surgiram, em decorrência do esforço empreendido para restabelecer os níveis de crescimento do produto da década anterior e recuperar o tecido industrial que havia sido reduzido em decorrência da forte concorrência internacional no período da “Convertibilidad”. Como a arrecadação fiscal não dispunha e ainda não dispõe de uma base tributária fortalecida e o déficit fiscal deixou de ser uma opção política, as metas de crescimento da base monetária (uma vez que não se aplica o regime de metas de inflação no país) podem ter sido pouco restritivas e contribuído para a aceleração da inflação, juntamente com a pressão dos salários, inelasticidade da capacidade produtiva e a expansão da demanda privada.

A pretensão dos Programas de Assistência Financeira aos Setores Econômicos foi o estímulo à produção e comercialização nacional dos insumos e bens que compõem os índices de inflação de forma direta ou que tem impacto de forma indireta. Dentre eles estão a Produção Primária e a Energia e Combustíveis.

En definitiva, se trata de gastos o transferencias directamente relacionadas con el sostenimiento de tarifas de los servicios públicos a niveles asequibles para la población (especialmente combustibles, transporte y energía) y orientados principalmente a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne, el pan y la leche (SELVA E IÑIGUEZ, 2009 p.8)

Os principais bens Primários incentivados pela lei 26.060 de 2005 são o algodão, o trigo, o milho, o girassol e a soja:

[...] el Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera y a la implementación de subsidios al consumo interno a través de industriales y operadores que vendan en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, a cargo de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA,2005).

A dinâmica de estímulo a produção primária e alguns insumos, que é marcante na tabela no Anexo III - Composição do Gasto Público Argentino, juntamente com as fragilidades do sistema tributário e a contínua preocupação com o desendividamento do setor público, inclusive no período de crise econômica, pôs em dúvida se a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país foi capaz de combinar o fortalecimento do Estado, que imprime um ritmo de transformação na esfera privada, isto é, cria mecanismos anticíclicos automáticos, e ao mesmo tempo, manter políticas macroeconômicas consistentes, tal como o modelo Novo-desenvolvimentista, prevê: *“uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o país requer uma boa combinação de políticas de longo prazo (política educacional, política industrial, política científico-tecnológica) e políticas macroeconômicas consistentes”* (Sicsú et al., 2005).

Adiante é apresentado o desenho da política social, educacional e industrial para recuperação da crise de 2008. Apesar da prioridade que o governo dá a essas ações, o conceito de “políticas macroeconômicas consistentes” parece ser o limite para sua expansão. A definição Novo-Desenvolvimentista para o termo é pouco precisa, o que abre espaço para ações pouco coerentes com as políticas de longo prazo¹⁷, tal como:

¹⁷ Segundo Bertonha, F. (2007) “não há nenhum sinal, na Argentina de hoje, de uma mudança estrutural do papel do país na economia global. Quase todas as exportações argentinas, hoje, são de petróleo e derivados e de produtos agropecuários. Há escasso investimento em ciência e tecnologia e, apesar do sistema educacional argentino estar quilômetros a frente do nosso [brasileiro], está muito aquém do necessário para que a Argentina

Regresa entonces con toda impunidad el discurso del ajuste monetario y fiscal, el fantasma de la inflación como excusa para la moderación (o incluso congelamiento) de los aumentos salariales, junto con todos los latiguillos del dogma liberal. El dilema parece reducirse, sin ninguna profundidad de análisis, al nivel del tipo de cambio.(CENDA, 2010 p.3)

No período entre 2007 e 2010 houve aumentos sucessivos no gasto com Previdência Social, pois a abrangência do sistema foi ampliada com a vigência da Lei 25.994, e posteriormente, com o Decreto 1454/05 e a Lei 26.494 (incluiu mulheres com 60 anos e homens com 65 anos no grupo de beneficiário do sistema previdenciário, mesmo que não tenham cumprido o total de anos de aporte ao sistema). A cobertura da seguridade social aumentou de 47,3% dos idosos em idade para se aposentar em 2005 para 70% em 2007. As aposentadorias mínimas foram reajustadas 12 vezes no período de 2003 a 2008, passando de \$150 para \$770, aumento de 413%. Os programas de transferência de renda aumentaram 230% no mesmo período.

Outra função social com incrementos significativos corresponde aos gastos em educação, por incidência da Lei 26.075 de Financiamento Educativo, que se traduziu em aumentos salariais, orçamentários e construção de 700 novos estabelecimentos educativos de todos os níveis em todo país. Em 2003, o salário inicial do docente que era \$300 foi aumentado em média 300%. O orçamento universitário foi dobrado e a Lei de Educação Técnica aumentou a dotação para a pesquisa científica.

O gasto dirigido à função “Previdência social” atingiu 9,5% do PIB em 2009, a função “Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia” 6,6% do PIB e os gastos em “Saúde” representaram 6,4% do PIB no referido ano. Em conjunto essas três funções passaram a representar mais de 50% do Gasto Público Social. A redução dos níveis de desemprego tornou os gastos com programas de seguro-desemprego e transferência de renda menos significativos vis-à-vis o

seja uma nova Coréia. Além disso, a sociedade e os empresários parecem pouco estimulados a empreender e a inovar.

Enfim, parece haver um conformismo de que o papel argentino na economia mundial é simplesmente o de fornecer matérias primas e alimentos. **Essa combinação de heterodoxia e ênfase na exportação dos recursos naturais pode até dar certo** [grifo nosso] e pode ser até que, através dela, os argentinos voltem ao padrão de vida que tinham em décadas anteriores. Mas é, novamente, um modelo para levar o país para o século XIX e não para o XXI. Revista Espaço Acadêmico no 72 - 05/07 – Ano VI

imediatamente pós-crise. Com a crise econômica mundial de 2008, houve uma aceleração dos gastos com Saúde, Previdência e Educação, o que se pode entender como uma ampliação no horizonte das reformas colocadas em curso.

As ações anticíclicas na crise de 2002 foram mais focadas na recuperação dos níveis de renda das camadas menos favorecidas, mas em 2008, o viés foi para programas mais perenes e constitucionalmente garantidos como a Previdência e o oferecimento de serviços universais como a Saúde e Educação. O fortalecimento do Estado entre a primeira e a segunda crise também permitiu que os Serviços Econômicos assumissem uma função anticíclica mais robusta, tanto pela geração de demanda efetiva, como ampliação da oferta de infra-estrutura para conter a inflação, combatendo os dois lados da estaginflação de 2009.

2.4.3 ATORES DA POLÍTICA FISCAL (GOVERNO CENTRAL E SUBNACIONAL)

O governo argentino modificou substancialmente a operacionalização da política fiscal na década de 2000. O país centralizava um volume significativo das receitas tributárias na esfera do Governo Central. Com isso, os governos provinciais eram obrigados a se endividar com os bancos. A dívida pública provincial “sem flutuação” representava 7,5% do PIB. Em 2002 houve uma alteração na composição do endividamento com o novo pacto federativo que se estabeleceu. O Fundo Fiduciário de Desenvolvimento Provincial assumiu 50% da dívida total, sendo que esta mais que dobrou naquele ano. Até 2009, o FFDP tornou-se o “credor” mais representativo da dívida provincial. A emissão de Bonos também foi uma forma de financiamento significativa das operações das províncias. Ao final da década a dívida total do governo subnacional atingiu 9,2% do PIB.

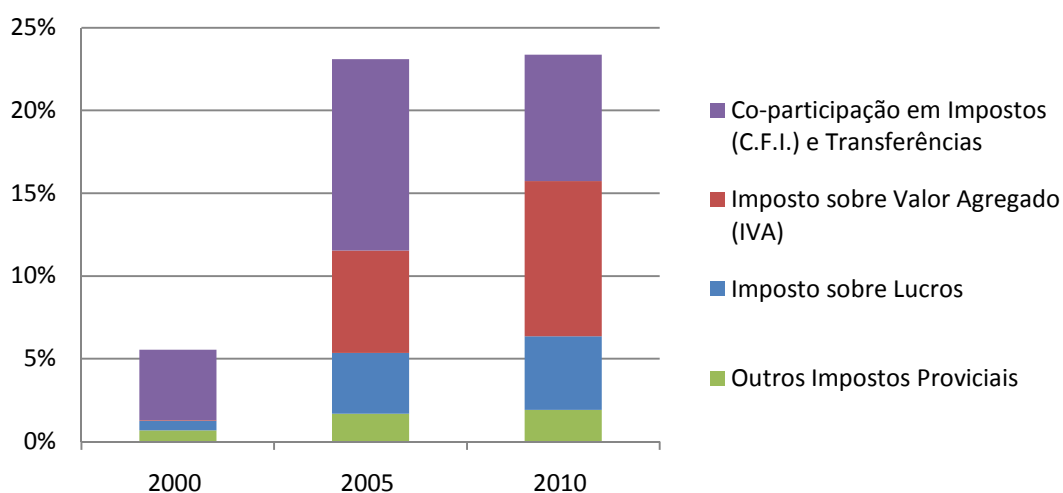
Apesar da elevação do endividamento ao longo da década, apresentada no Anexo IV, após 2002 ele deixou de ser muito oneroso às províncias, e progressivamente elas passaram a valer-se de maiores recursos orçamentários, o que se traduziu na maior autonomia na gestão operacional. O Gráfico VII traz a evolução da composição das receitas dos governos provinciais. O salto entre 2000 e 2005 demonstra a mudança estrutural colocada em curso, que objetivou a descentralização do gasto fiscal. No primeiro ano do período, os governos detinham cerca de

5% do PIB em transferência e impostos. Esse percentual se elevou para mais de 20% até o fim desse período. Na perspectiva Novo-desenvolvimentista, o Estado deve se organizar com na forma descentralizada e com agências autônomas.

Segundo Sicsú et al.(2005), o Estado deve assumir “uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os ao mesmo tempo mais autônomos e responsáveis perante a sociedade”. Tal reforma exige a maior profissionalização da gestão pública e descentralização das funções do Estado para agências (semi) autônomas e a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas, semi ou não-estatais. As decisões mais importantes relativas às políticas públicas a serem implementadas devem, contudo, continuarem centralizadas.

O período entre 2005 e 2010 foi marcado pelo fortalecimento da arrecadação do IVA e dos Impostos sobre Lucros como forma de financiamento das atividades provinciais. As Transferências e a Co-participação Federal de Impostos, que compunham quase a totalidade da dotação provincial deixaram de ser as fontes mais importantes de recursos. Outros Impostos Provinciais também foram fortalecidos e passaram a representar cerca de 2% do PIB.

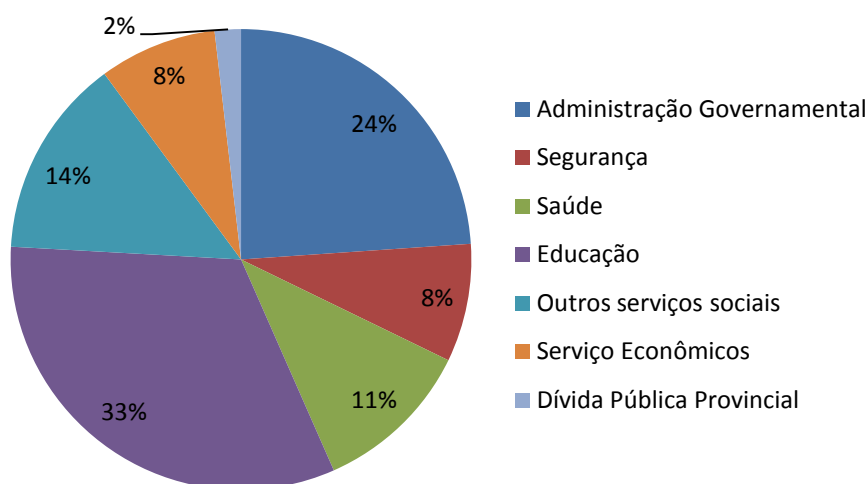
Gráfico VII - Evolução das Fontes de Recursos das Províncias



Fonte: MECON – Secretaría de Política Económica. Elaboração própria.

Os recursos tributários e as transferências foram aplicados nos gastos correntes e nos investimentos das províncias, sendo que a Educação representou o componente de gasto mais significativo, seguido da Administração do Governo. A rubrica Serviços Econômicos, que era pouco significativa no início da década, passou a representar 8% do gasto provincial (1,3% do PIB) em 2010. O Gráfico VIII apresenta a composição dos gastos provinciais.

Gráfico VIII - Composição do Gasto Público Provincial (2010)



Fonte: MECON – Secretaría de Política Económica. Elaboração própria.

A principal mudança recente no que tange a melhoria de eficiência da administração descentralizada se refere à elevação das taxas de execução do orçamento a partir de 2004. Embora os gastos correntes sempre apresentassem essas taxas superiores a 90%, os gastos de investimentos não conseguiam, em média, manter uma taxa de execução satisfatória. No ano da crise de 2002 somente 63% do orçamento foi executado. Após 2006 as duas modalidades de gasto atingiram taxas similares e elevadas (acima de 90%). O “Plan Nacional de Inversion Pública 2010 – 2012” desenvolvido pelo MECON pretende aumentar essas taxas de execução.

Na Tabela I pode-se identificar que o Investimento Orçamentário Provincial foi maior que o dobro do Nacional em todo o período de 2000 a 2008. O dinamismo crescente do Investimento Público repercutiu na aceleração da FBCF total, por meio da redução das Incertezas e da melhoria da Eficiência Marginal do Capital. A participação privada nos

investimentos também aumentou, isto é, apesar do aumento do Investimento Público até atingir 2,39% do PIB em 2008, a FBCF total foi de 23,09% do PIB, sendo a diferença de 20,70% do PIB o Investimento Privado.

Tabela I - Investimento Público Orçamentário e Privado em % do PIB (2000 a 2008)

	Investimento Orçamentário Nacional	Investimento Orçamentário Provincial	Total Investimento Orçamentário	Formação Bruta de Capital Fixo
2000	0,16%	1,04%	1,20%	17,92%
2001	0,12%	0,96%	1,08%	15,81%
2002	0,09%	0,62%	0,72%	11,28%
2003	0,15%	0,93%	1,08%	14,32%
2004	0,27%	1,25%	1,52%	17,65%
2005	0,38%	1,65%	2,04%	19,84%
2006	0,59%	1,80%	2,38%	21,72%
2007	0,64%	1,79%	2,42%	22,60%
2008	0,71%	1,68%	2,39%	23,09%

Fonte: MECON – base dos dados DNIP e Secretaria de Política Econômica. Elaboração própria.

2.5 DESAJUSTES DA ECONOMIA ARGENTINA E OS LIMITES DA POLÍTICA FISCAL

2.5.1 A INFLAÇÃO CRESCENTE

A política monetária levada a cabo pelo Banco Central da República Argentina (BCRA) manteve diversos objetivos ao longo da década de 2000. Segundo a entidade, a estabilidade dos níveis de preços não poderia ser atingida a expensas de outras variáveis relevantes para o arranjo macroeconômico como a taxa de câmbio e o patamar de dívida pública.

En la Argentina, a partir de la experiencia de las crisis pasadas, la política económica ha puesto énfasis en la sostenibilidad y la consistencia del régimen macroeconómico, evitando que el logro de objetivos específicos de corto plazo resulte a expensas de la fortaleza de otras dimensiones del contexto macroeconómico. En este sentido, ha quedado demostrado que la estabilidad de la moneda no puede obtenerse al costo de la pérdida de competitividad de la economía, el endeudamiento excesivo, la recesión, y la fragilidad financiera, ni como resultado de la renuncia a las herramientas básicas de la gestión macroeconómica. (BCRA, 2011)

Ainda segundo essa perspectiva, a trajetória dos preços da economia, medida por meio do índice de preços implícito do produto, dependia entre outras variáveis, das condições de

oferta, da volatilidade dos preços internacionais e dos ajustes salariais pautados a partir dos acordos trabalhistas. A intervenção do BCRA foi balizada por esses elementos, mas não foi capaz de manter níveis reduzidos de inflação. O Gráfico IV demonstra a evolução anual do índice oficial de preços e dos bens e serviços transacionáveis e não-transacionáveis. As elevadas taxas de inflação (média de 10% a.a. durante toda a década)¹⁸ são indícios de um desarranjo econômico.

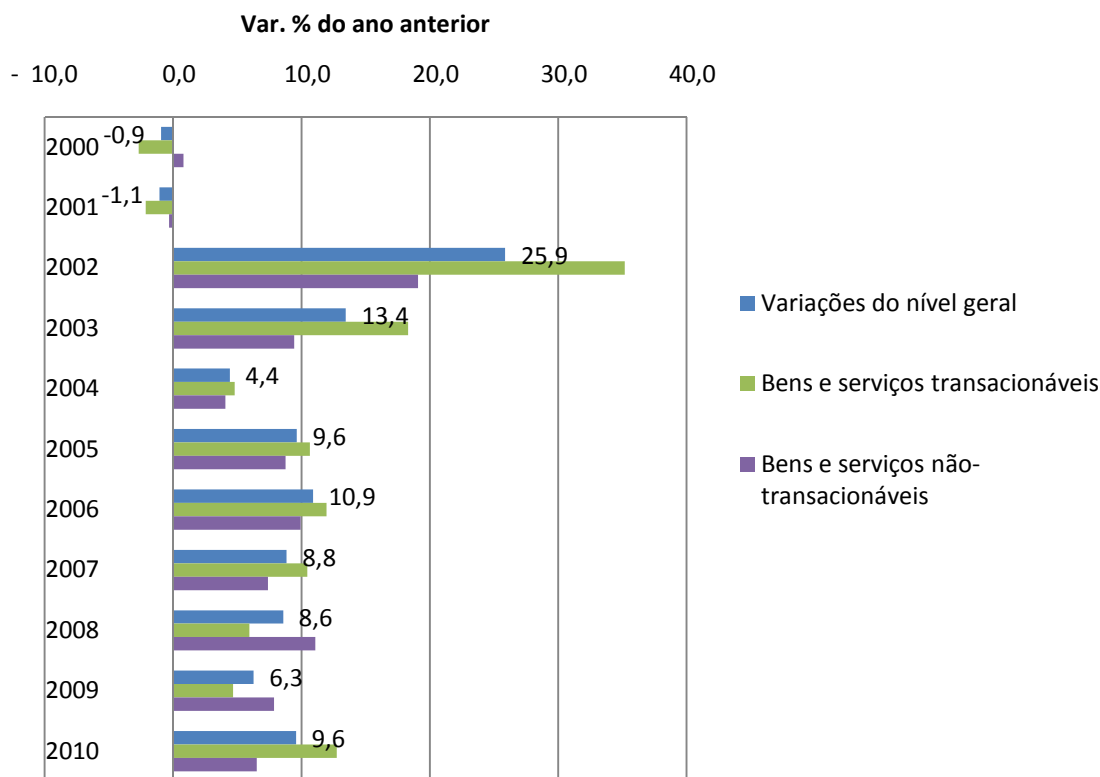
O elemento mais notável, no entanto, é a relação que a política fiscal do governo estabelece com o BCRA. Apesar da tentativa de se manter uma coerência das políticas macroeconômicas, não opondo a política monetária à política fiscal, o Estado argentino não foi capaz de eliminar os estrangulamentos de oferta, que remontam três décadas de desindustrialização, tampouco conter a aceleração do consumo após um período de elevada constrição do poder de compra da população.

Uma das causas dessa fragilidade pode ser entendida como segue: os resultados do setor externo foram positivos durante a década e o mercado de câmbio sofreu constantes intervenções para a manutenção da competitividade da moeda, ou seja, para que a moeda permanecesse depreciada. Em decorrência dessas ações, a base monetária (M1) foi ampliada de forma significativa ao longo da década. A oferta monetária pelo conceito secundário (M2) também foi mantida elevada a fim de manter os mercados creditícios aquecidos, o que os Novos-desenvolvimentistas denominaram “Mercado forte”.

O espaço para esterilização dos excedentes monetários foi reduzido, pois os instrumentos disponíveis (Letras, Notas, “pases”, venda de ativos financeiros e encaixes) eram incompatíveis com a estratégia de desendividamento do setor público e a manutenção de superávits primários. Em suma, o controle da inflação pelo lado da demanda não foi a estratégia adotada pelo BCRA, pois ela significaria ou o abandono da flutuação suja ou o abandono dos resultados nominais positivos do setor público. Para o Novo-desenvolvimentismo o câmbio é a variável central, com isso, a política fiscal se tornou mais frágil e residual.

¹⁸ Ocorreram diversos escândalos na Argentina se referindo à subestimação dos índices oficiais de preços.

Gráfico IX – Inflação medida pelo Índice de Preço ao Consumidor (IPC) entre 2000 e 2010



Fonte: CEPAL STAT. Elaboração própria.

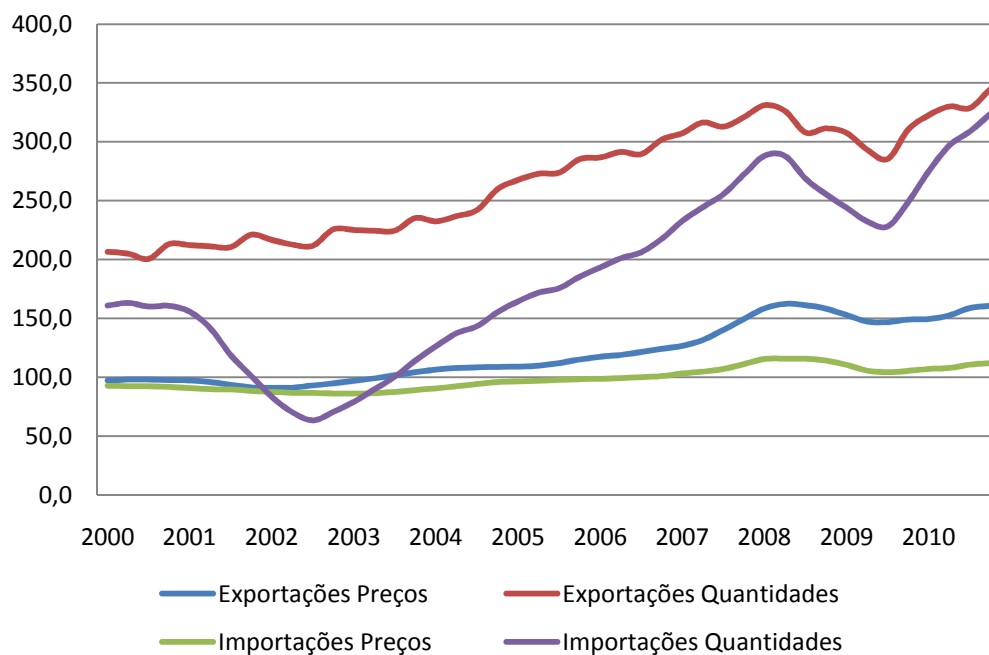
2.5.2 O SETOR EXTERNO E A POLÍTICA FISCAL

O Gráfico X apresenta as dificuldades que o setor público argentino teve que conviver nos últimos três anos década de 2000 com a redução progressiva do superávit comercial do país, apesar dos melhores preços dos produtos exportados pelo país. Apesar do modelo Novo-desenvolvimentista entender o câmbio como o elemento-chave da economia, há indícios que sem que a política fiscal assuma um papel de organização da estrutura produtiva e dos mercados, o país não consiga pelo drive exportador levar a cabo uma estratégia de desenvolvimento sem reversões abruptas. Ainda no que se refere aos três últimos anos da década, a dependência das receitas fiscais de fontes do comércio exterior se mostraram pró-cíclicas. Este elemento pode indicar uma barreira ao fortalecimento do Estado. Nesse ponto, várias críticas podem ser pontuadas, pois embora a Argentina tenha conquistado relativa autonomia à poupança externa com a moratória e com os superávits persistentes em

transações correntes, a estrutura produtiva especializada e outras características do subdesenvolvimento persistiram, o que pode ser considerado uma das causas da dificuldade em ultrapassar a crise global de 2008 e 2009, a partir de uma solução no mercado interno.

“El mayor crecimiento relativo de la industria en relación con los servicios dista mucho de haber sido suficiente para modificar sustancialmente la matriz productiva argentina, marcada a fuego por casi tres décadas de desindustrialización sistemática (...) tampoco han mutado la persistencia del empleo precario e informal, la orientación predominantemente primaria de las exportaciones y la recurrente tendencia a la fuga de capitales. A partir de 2003 se amplió el volumen del producto sin necesidad de recurrir a grandes inversiones. Estas actividades estaban destinadas fundamentalmente a satisfacer el mercado interno, aunque en algunos casos, ayudadas por el tipo de cambio favorable y los reducidos salarios (especialmente en dólares), lograron penetrar en algunos mercados de exportación.” (CENDA, 2010)

Gráfico X - Setor Externo Argentino (2000 a 2010)



Fonte: INDEC. Elaboração própria.

3 CAPÍTULO III – CHILE, UM EXEMPLO DE MACROECONOMIA?

3.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo trata da evolução da política fiscal no Chile entre 2000 e 2010. Em um primeiro momento, avalia-se os principais agregados macroeconômicos do país, a fim de compreender as características gerais da economia do Chile. Em seguida, deita-se o olhar sobre a regra fiscal do Balance Estrutural, que foi adotada no início da década e definiu os marcos gerais do comportamento das finanças públicas daquele país. Analisa-se também as mudanças que ocorreram nos anos subseqüentes, sobretudo a Lei de Responsabilidade Fiscal e a reformulação dos Fundos Soberanos em 2005 e 2006, que aprofundaram a política econômica existente.

Paralelamente, são feitas algumas reflexões sobre as proposições do Novo Desenvolvimentismo e em que medida elas se aproximam do que ocorreu no país. Pretende-se compreender se, segundo esses critérios, houve o fortalecimento ou o enfraquecimento do Estado e os méritos e deméritos da política fiscal daquele país. Mais adiante, é feita uma avaliação se a aplicação desse arcabouço teórico é adequada para promover a transformação das características do país como a política macroeconômica, a política social, educacional, industrial e tecnológica.

A fim de trazer maior coerência ao corpo deste trabalho são feitas referências às análises teóricas do capítulo 1 e ao caso argentino do capítulo 2, sem pretender, no entanto, traçar um quadro comparativo da política fiscal entre os dois países. Estes apresentam poucas semelhanças do ponto de vista demográfico, geográfico, econômico e social. Essa tentativa poderia encaminhar conclusões imprecisas, apesar das características comuns desses países, que os qualificam como subdesenvolvidos (como a pobreza, a desigualdade e o subemprego). A análise comparativa exigiria outras reflexões que fogem ao objeto desta monografia.

3.2 A ECONOMIA CHILENA NOS ANOS 2000

A política econômica do extenso e pouco populoso país sul-americano é considerada por muitos economistas e estudiosos um exemplo a ser seguido pelos vizinhos do continente. O PIB nominal per capita elevado (US\$ 10.112)¹⁹, segundo o Banco Mundial, quando comparado a média da América Latina e, principalmente, o IDH alto (0,783) são alguns dos indicadores que justificam essa percepção.

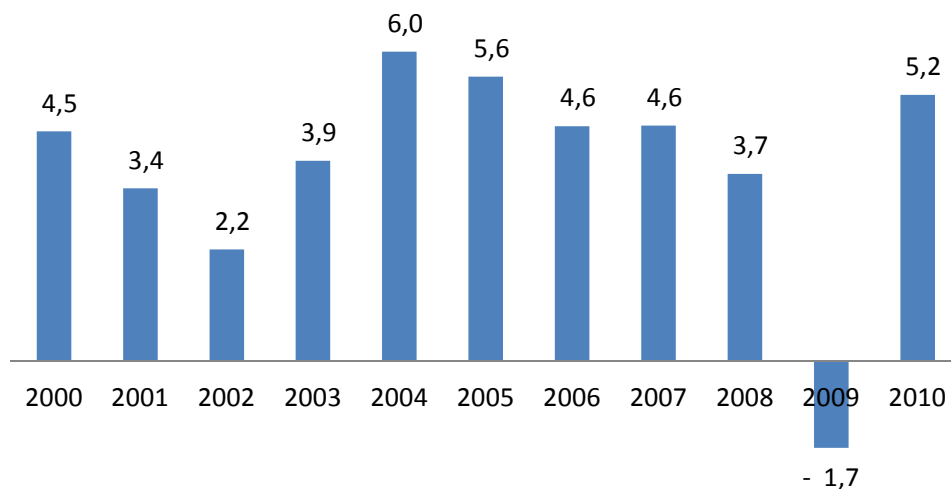
A economia do Chile estabelece um nexos forte com a economia mundial, pois possui uma população pequena de cerca de 17 milhões de habitantes e 36% das reservas mundiais de cobre²⁰ (material utilizado em diversos processos industriais, que obteve crescentes preços no mercado internacional ao longo das últimas décadas), o que historicamente lhe garantiu um saldo superavitário na balança comercial. Como essa característica não é comum aos seus países vizinhos, a comparação internacional e a prescrição normativa podem se mostrar incorretas.

Durante a década de 2000, o Produto Interno Bruto chileno cresceu em média 3,8% ao ano. Esse valor foi influenciado pelas quatro fases que a economia do Chile passou durante a década. Por meio do Gráfico XI, pode-se averiguar que os impactos da crise asiática do final dos anos de 1990 ainda eram visíveis no primeiro triênio da década. O desaquecimento da economia americana, decorrente dos episódios de setembro de 2001, também influenciou essa reduzida taxa de crescimento. Nesse contexto, os níveis de desemprego atingiram 9% da População Economicamente Ativa em 2002, patamares considerados elevados para o país.

¹⁹ Esse valor garante ao Chile o 47º lugar no ranking mundial, segundo o Banco Mundial.

²⁰ Vide Anexo I para a evolução da participação do Chile na produção mundial de Cobre.

Gráfico XI -Taxa de Crescimento Anual do PIB – Produto Interno Bruto (preços de 2005)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da CEPALSTAT.

A economia chilena voltou a crescer de forma acelerada entre 2003 e 2008 (média de 4,7% a.a.). Um dos principais fatores determinantes foi o aumento do valor da produção da indústria do cobre no país, que passou de 8,4% do PIB em 2003 para 22,8% do PIB em 2007 (Anexo VI). Segundo Alcayaga (2008), o aumento da demanda da China (que mais que compensou a redução da demanda dos outros importantes consumidores do produto como os EUA, RU, França, Canadá e Austrália) influenciou a subida do preço do metal, mas não foi o fator mais importante para esse resultado positivo da indústria mineira.

O crescimento de demanda de cobre na década de 2000 foi inferior ao da década anterior (Anexo VII). Observou-se, contudo, uma escalada acentuada no preço da *commodity* durante a década. No começo da década, a formação de grandes estoques, decorrente da reestruturação do setor mineiro chileno em 1990 e da redução tributária para a inversão estrangeira no setor²¹, havia reduzido os preços significativamente. Contudo, ao longo da década, houve tentativas fracassadas de trasladar a inversão estrangeira do Chile para Argentina, e de estabelecer o “Tratado Minero”, o que afastou parte significativa dos

²¹ “Gracias a la Ley 18.985, la inversión extranjera en la minería aumentó a un grado tal, que generó una enorme sobreproducción de cobre. Los *stocks* mundiales del metal rojo aumentaron en forma considerable: de 0,63 millones de toneladas existentes en 1989, se pasó a 1,12 millones de toneladas en 1995, y a 1,64 millones de toneladas el año 2001. Como consecuencia lógica de esta sobreproducción, el precio del cobre bajó de 1,50 dólares la libra en 1989, a 0,87 dólares en 1993, y solamente a 0,71 dólares la libra el año 2001.” Alcayaga (2008)

investimentos na região e, portanto, provocou a redução da produção de cobre no Chile, e a conseqüente elevação dos preços, sobretudo em 2002 e 2005, segundo Alcayaga (2008):

“Es ese ingreso del pueblo chino a los estándares modernos del desarrollo, que ha permitido que el precio del cobre no baje y se mantenga sobre los 3 dólares la libra, pero el aumento del precio del cobre desde 0,70 dólares la libra en el año 2000, para sobrepasar el dólar y posteriormente de dos dólares la libra, sólo son explicables por la importante caída del ritmo de crecimiento de la producción chilena de cobre, que aportaba alrededor del 60 % del cobre de mina que se comercializaba en el mundo. El fracaso del Tratado Minero en su objetivo de sacar por puertos chilenos la producción minera argentina, fue el golpe de gracia que permitió el importante aumento del precio del cobre”. (ALCAYAGA, 2008 p.1).

O PIB começou apresentar sinais de desaquecimento em 2008, em razão da crise financeira mundial e os seus impactos negativos sobre o preço do cobre a partir de outubro daquele ano. A contração da demanda externa fez com que o saldo comercial se reduzisse de 14% para 3,6% do PIB em 2008. Além disso, a inflação disparou para 8,7%, patamar considerado elevado para o histórico do regime de metas de inflação do país.

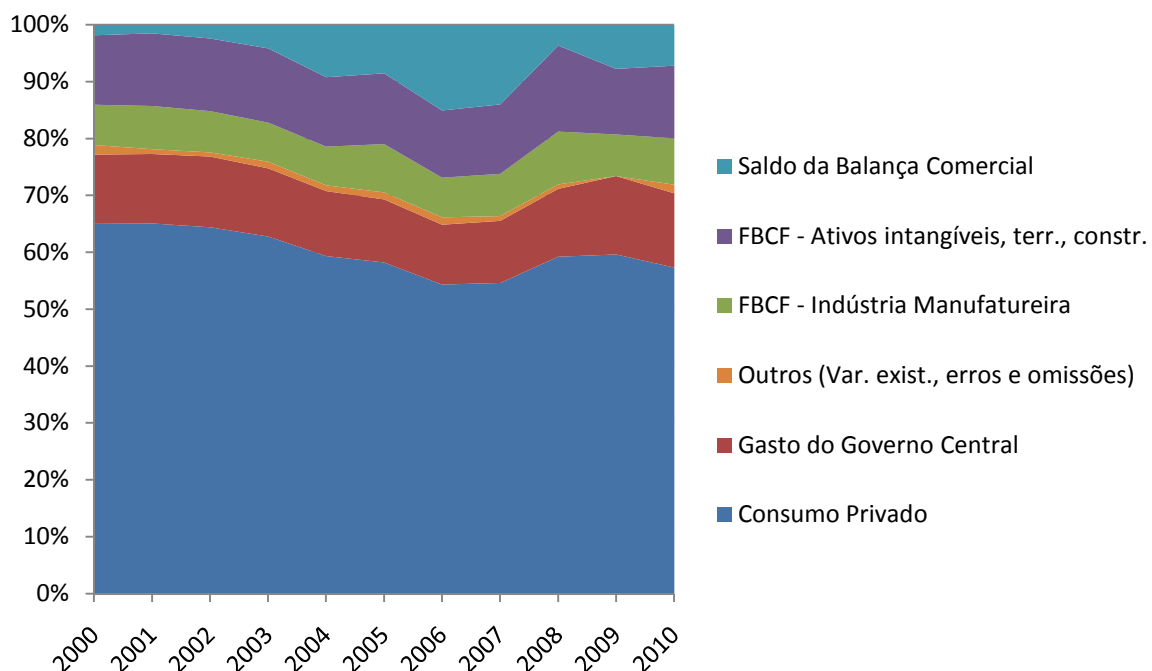
Em 2009, o produto reduziu-se 1,7%, ou seja, houve uma inversão abrupta dos elevados patamares de crescimento dos cinco anos anteriores. Nesse período é que a política fiscal do Balance Estrutural foi colocada à prova. Cabia-lhe o papel de reverter o cenário de expectativas desfavoráveis. A ruptura no padrão de acúmulo de reservas internacionais e o crescente preço das commodities é que permite esclarecer os méritos ou deméritos da política econômica do país. O preço do cobre somente retornou ao valor médio da série histórica de crescimento no final de 2010. As variações de preço foram decorrentes das mudanças nos cenários dos mercados financeiros e dos estoques mundiais (Anexo VIII). A análise pormenorizada desse tema foge ao escopo da monografia. Para este estudo, são relevantes as conseqüências dessas oscilações e não suas causas.

É possível compreender mais claramente essa dinâmica pelo Gráfico XII, que apresenta os componentes do PIB durante a década em questão. De 2003 até 2007 o comércio exterior foi o drive da economia chilena, tal como a teoria do Novo Desenvolvimentismo prevê. O câmbio estava desvalorizado em 2003 (máximo de \$745,21 pesos por dólar americano em março),

apesar da ausência de intervenção direta. O que ocorria era a não-internalização de todas as divisas provenientes das exportações dos minérios, ou seja uma intervenção indireta. O instrumento utilizado era um fundo soberano, na ocasião chamado de *Fondo de Compensación del Precio del Cobre*, que havia sido criado no final da década de 1980 para conter a chamada “doença holandesa”, *i.e.*, especialização produtiva por perda de competitividade cambial. Apesar desse aparato, houve uma leve apreciação do câmbio de 2003 até 2007 (em média 6,6% a.a.), sobretudo no primeiro biênio desse período. Ela não erodiu a competitividade do setor externo, que somente veio a ocorrer com a piora dos termos de troca em 2008.

Em suma, do ponto de vista cambial, havia uma estratégia condizente com os critérios do Novo Desenvolvimentismo, a saber: a autonomia no controle do preço chave da economia. Ela não ocorria pela intervenção no mercado de divisas, mas na retirada de dólares desse mercado sem qualquer contrapartida no mercado monetário doméstico.

Gráfico XII – PIB pela ótica da demanda (preços correntes de 2000 a 2010)



Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria

As mudanças ocorridas na década de 2000 na composição do produto chileno não retiraram a predominância do Consumo Privado como componente mais importante, pois ele se manteve acima de 50% do PIB. Até mesmo no final da década, com a grande recessão mundial, sua participação retornou a patamares similares ao período anterior ao boom dos termos de troca do comércio exterior.

Trata-se de uma economia com predominância da **oferta de bens pelo mercado**. O Setor Público representa aproximadamente 12% do PIB e, portanto, o Estado tem um raio de atuação relativamente restrito para influenciar o comportamento do produto por meio da provisão direta de bens. A provisão indireta é mais coerente com a estrutura pública existente, isto é, por meio da mobilização dos agentes privados, seja com subsídios, subvenções, ou mudanças nos marcos regulatórios da seguridade social e do sistema financeiro, a fim de estimular a produção e os negócios.

Nesse aspecto, é necessária uma reflexão para se averiguar se há consonância do ocorrido com a premissa do Novo Desenvolvimentismo de um Estado capaz de regular a economia. Ora, segundo o relatório da OCDE (2010), o pacote fiscal de 2009 foi bem-sucedido na função de estimular a atividade econômica e tinha seus principais pilares na provisão indireta de bens, tal como suposto e destacado no excerto abaixo:

*El paquete comprendía medidas temporales a favor de la inversión pública, un **subsídio** monetario para los hogares con ingresos más bajos, **reducciones tributarias** y un incremento temporal de las **subvenciones** para los programas de formación. Además, se introdujeron algunas medidas permanentes, entre las que se incluyó la ampliación de las **subvenciones** por desempleo para los trabajadores con contratos de plazo fijo y un **subsídio** salarial para los trabajadores jóvenes con salarios bajos. (OCDE, 2010)*

Nesse sentido, o Estado chileno apresentou um viés Novo Desenvolvimentista. No que diz respeito à provisão direta de bens, o Gasto do Governo aumentou sua participação na proporção do PIB em dois pontos percentuais de 2007 a 2009. Essa mudança pode ser melhor compreendida pela Tabela II, que traz a taxa de crescimento dos componentes do PIB. Ao passo que o Consumo Privado cresceu 0,9%, o Gasto do Governo aumentou em 7,5% em 2009, o que

se pode interpretar como a ação anticíclica do pacote fiscal. Este será tratado com mais detalhes nas seções subseqüentes, específicas dessa política econômica.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) dos Ativos intangíveis perdeu participação no PIB, sobretudo em 2009. A FBCF da Indústria Manufatureira também, ainda que mais lentamente, pois muitas decisões de investimento já estavam em curso. De forma geral, a FBCF reduziu-se 26,4% em 2009. No ano seguinte a recuperação do Investimento (FBCF) ²² de 42,5% mais que compensou essa perda. O Consumo Privado se manteve constante como proporção do PIB em 2009, mas recuou em 2010. Uma das razões para essa sustentação foi que 1,7 milhões de famílias, as 40% mais pobres da população, receberam um bônus do governo equivalente a US\$70 em março de 2009.

De forma sintética, as modificações mais relevantes dos componentes do PIB na década de 2000 foram: aumento das exportações e da FBCF em 2004-2005; sinais de desaceleração nas exportações em 2008²³; reversão abrupta da FBCF e das exportações em 2009, conjuntamente com o pacote anticíclico do governo; por fim, recuperação do consumo privado e da FBCF em 2010 (embora sem o estímulo externo).

Tabela II - Taxas de Crescimento dos Componentes do PIB (2000 a 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consumo Privado	3,7	2,9	2,4	4,2	7,2	7,4	7,1	7,0	4,5	0,9	10,4
Gasto do Governo	3,0	2,9	3,1	2,4	6,1	5,9	6,4	7,1	0,5	7,5	3,3
FBCF	14,0	0,8	2,2	7,8	9,0	21,7	6,2	9,2	19,3	-26,4	42,5
Exportações	5,1	7,2	1,6	6,5	13,3	4,3	5,1	7,6	3,2	-6,4	1,9
Importações	10,1	4,1	2,3	9,7	18,4	17,2	10,6	14,5	12,6	-14,6	29,5
Produto Interno Bruto	4,5	3,4	2,2	3,9	6,0	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,7	5,2

Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

²² A combinação da política fiscal ativa com a recuperação do preço do cobre no mercado internacional são os principais fatores da elevação acentuada da FBCF em 2010. O segundo fator deve ser mais significativo, no entanto, esta análise extrapola os objetivos desta monografia.

²³ As causas da expansão da FBCF no Chile foi o IED (Inversión Externa Direta): “La inversión extranjera autorizada en Chile entre enero y agosto de 2008 llegó a los \$6 620 millones, cifra que triplicó los \$1 960 millones registrados en igual período de 2007, según informó, el pasado viernes, el Comité de Inversiones Extranjeras de ese país. La cantidad es el tercer mayor monto de los últimos 11 años, superados por los \$7 400 millones de 2001 y los \$8 900 millones de 1999. [...] Por sectores que recibieron mayor inversión fueron la minería, con \$4 169,7 millones (63%); electricidad, gas y agua, con \$1 110 millones (16,8%), y servicios, con \$918,6 millones (13,9%). En cuanto a países de origen, la lista está encabezada por Reino Unido, que invirtió unos \$ 2 100 millones. (AFP)”. (Diário de Negócios, Publicado el 04/Agosto/2008)

3.3 POLÍTICA FISCAL CHILENA

A política fiscal chilena da década de 2000 baseou-se no conceito de Balance Estrutural, o qual procura isolar os efeitos do ciclo econômico sobre a arrecadação fiscal. A premissa central é que é necessário poupar nos períodos expansivos da economia e gastar nos períodos contrativos, a fim de manter o gasto público consistente com sua sustentabilidade de médio e longo prazo. Em 2000, o presidente Ricardo Lagos se comprometeu a guiar a política fiscal de forma responsável para *“generar un superávit estructural equivalente al 1% del PIB a partir del presupuesto del año 2001”*.

Na década de 1990, a política fiscal chilena havia se distinguido pela prudência, apesar de não se apoiar em regras explícitas para guiá-la. Ela possibilitara um superávit efetivo médio de 1,5% do PIB, o qual contribuíra para a redução da dívida pública como porcentagem do PIB de 44,8% em 1990 para 13,9% em 1999. Apesar disso, o gasto público continuava sendo muito sensível ao ciclo de arrecadação fiscal, o qual, por sua vez, dependia fortemente do ciclo econômico mundial.

À medida que os resultados do Balance Estrutural se mostravam positivos, na perspectiva do governo chileno, reformas eram levadas a cabo para fortalecer esse arcabouço. Em setembro de 2006 foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (N°20.128), baseada nas recomendações do FMI, Bird, BM e OCDE, segundo a qual o presidente deve fixar nos primeiros 90 dias de seu governo as bases da política fiscal do seu mandato e suas implicações sobre o Balance Estrutural.

Diversas outras regras foram criadas para a preservação da sustentabilidade intertemporal das contas públicas, por exemplo, a obrigação da entrega regular de informativos sobre as finanças públicas e a incorporação do Balance Estrutural no programa financeiro fiscal. A principal medida, no entanto, foi a criação de dois Fundos Soberanos para se poupar os recursos resultantes do Superávit Efetivo: o **Fundo de Reserva de Pensões (FRP)** e o **Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES)**. Cada um deles é gerido de forma privada, ainda que com diversos limites constitucionais de preferência ao risco. A carteira desses fundos é mantida,

principalmente, em dívidas soberanas de países com elevado *rating*. Além da função fiscal de acumular as divisas no exterior para serem gastas no período de desaceleração interna, eles cumprem o papel de evitar a apreciação indesejada da taxa de câmbio. As duas funções são condizentes com as premissas do Novo Desenvolvimentismo.

O FRP, modificado em 2008 pela Reforma da Previdência (lei N°20.255), foi destinado a complementar o financiamento das obrigações fiscais derivadas das pensões básicas solidárias. A mudança do sistema de aposentadorias de solidariedade intergeracional para capitalização individual criou um elevado passivo para o governo. No final da década foi criada uma legislação de garantia de aposentadoria mínima, que aumentou ainda mais esse passivo. Desta forma, o FRP tornou-se um instrumento relevante de ação anticíclica quando do comportamento pouco atrativo das aposentadorias e pensões pagas pelas AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones). A regra para a capitalização do FRP foi definida como sendo: *“Se incrementa anualmente con un aporte equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB y un piso del 0,2% del PIB, más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de sus recursos.”*

O FEES, por sua vez, fundiu os antigos Fundos de Compensação das Receitas do Cobre (criados pelo Decreto-lei No 3.653 de 1981 e pelo Convenio de Préstamo BIRF N°2625 CH). O seu principal objetivo é outorgar estabilidade financeira ao Fisco, ao acumular parte do superávit fiscal de forma a assegurar o financiamento do Orçamento Público nos anos deficitários. A regra de aportes para esse fundo é residual, ou seja, o resultado do superávit efetivo do ano anterior, excluído o aporte ao FRP e ao Banco Central de Chile. Os fundos acumulados podem se destinar ao financiamento da lei de Orçamento, a substituição ou financiamento do gasto mais custoso à execução orçamentária, às amortizações e ao pagamento de juros da Dívida Pública e dos *Bonos de Reconocimiento*²⁴.

Em suma, o FEES representa um complemento a política de Balance Estrutural, pois evita a exposição do gasto social e da inversão pública às oscilações do ciclo econômico e facilita a

²⁴ Dívida emitida em razão da mudança no sistema previdenciário, que deixou os beneficiários inativos do sistema antigo sem correspondentes contribuintes na ativa de recursos.

poupança pública. Nessa perspectiva, também é possível inferir a coerência dos objetivos do FEES com a premissa do Novo Desenvolvimentismo de que “a responsabilidade fiscal é importante, pois o déficit público enfraquece o Estado e causa inflação” (Bresser-Pereira, 2010)

É importante destacar que o diferentemente do enfoque tradicional de Superávit Fiscal, apoiada nos conceitos de Superávit Primário, Superávit Nominal e Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), o Balance Estrutural considera o resultado das finanças públicas caso o preço do cobre estivesse na sua trajetória de longo prazo. Como a empresa estatal do cobre Codelco, ainda é uma fonte importante de arrecadação tributária, mudanças nos preços internacionais da *commodity* poderiam significar a capacidade ou não de financiar orçamento público. Com o Balance Estrutural, mudanças desse preço entendidas como temporárias são desconsideradas para efeito de cálculo do resultado fiscal. Sendo assim, o cumprimento da meta de 1% do PIB é calculado pelo PIB potencial e não o PIB efetivo. Desta forma, não se tornou um esforço de cortes de despesas em um horizonte de curto prazo. A perspectiva do governo sobre os resultados dessa regra são positivas:

La aplicación del enfoque de balance estructural y su institucionalización a través de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal generaron en el período 2006-2009 resultados sin precedentes en las finanzas públicas de Chile desde que existen estadísticas comparables. Así, en el cuatrienio se acumuló un ahorro fiscal equivalente a 17,3% del PIB, mientras que la deuda pública representó un promedio de 5,2% del PIB. (VELASCO et al., 2010 p.5)

Na visão de parcelas da população, contudo, a regra do Balance Estrutural atrasa o processo de desenvolvimento, pois ao manter recursos disponíveis para as “gerações futuras” e o excesso de regras no resultado fiscal, inviabilizam algumas tomadas de decisão relevantes para o país. Esse grupo participa da disputa política e demanda que as divisas do cobre sejam apropriadas mais prontamente para o país e não circulem pelos mercados financeiros internacionais.

3.3.1 O RESULTADO FISCAL CHILENO

Na década de 2000, o Chile manteve, em média, uma posição fiscal superavitária, tanto pelo conceito de resultado primário, quanto pelo resultado geral. Como a despesa com juros da dívida pública foi muito reduzida, esses dois conceitos podem ser avaliados como se fossem somente um. A análise das contas nacionais pelo Gráfico XIII permite identificar a diferença entre o método tradicional e o Balance Estrutural. Ao passo que o primeiro aponta a evolução do ciclo de arrecadação e gastos tributários, o segundo está alicerçado no conceito de PIB potencial. Neste, o resultado (superávit estrutural) foi idêntico à meta de 1% do PIB até 2006, a qual foi rebaixada para 0,5% em 2007 e zerada a partir de 2009. Para um melhor entendimento do modelo de Balance Estrutural vide Anexo IX.

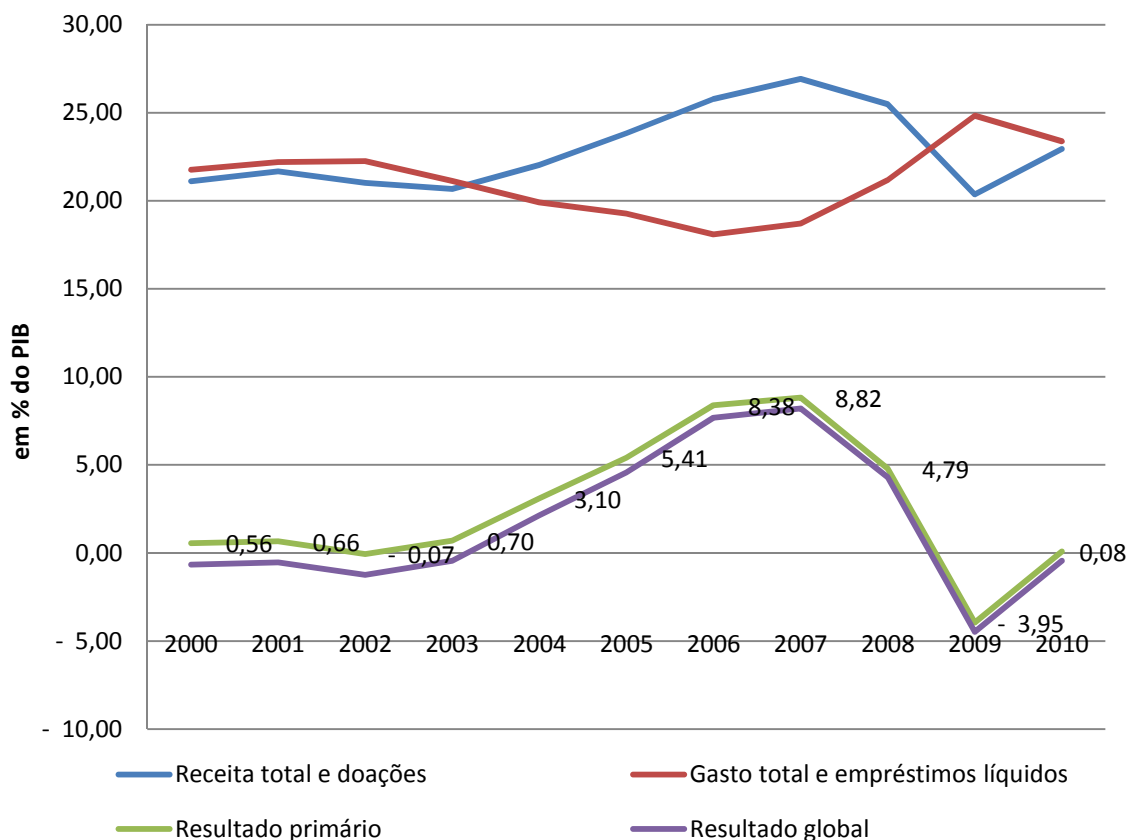
É possível classificar quatro fases do comportamento dos resultados fiscais do Chile na década de 2000. A primeira que se estende até 2003, a segunda até 2007, a terceira o biênio 2008/2009 e a última até o final da década. A arrecadação equilibrou as despesas no primeiro quadriênio da década, o que conjuntamente com as considerações sobre o comportamento do PIB nesse período permitem a inferência de que, o conceito de Balance Estrutural aplicado à prática consistia no comportamento restringido da política fiscal. Essa afirmação não se aplica ao quadriênio seguinte, quando a arrecadação chegou a exceder as despesas em 8,82 pontos percentuais do PIB, ou seja, um superávit primário extraordinário.

O advento da crise financeira internacional reduziu de forma acentuada os resultados fiscais positivos, atingindo um déficit de 3,95% do PIB em 2009. Esse valor não pode ser considerado o pacote fiscal do país, pois o aumento do gasto fiscal ocorreu concomitantemente à redução da arrecadação. O plano de incentivo em 2009 pode ser mensurado pelo aumento de 3,6 p.p. do PIB no gasto, ou seja, um incremento de 17% em relação ao ano anterior, somado aos subsídios concedidos, que constituem uma parcela da redução de 3,5 p.p na arrecadação tributária. Em suma, o pacote fiscal de 2009 representou cerca de 5% do PIB.

No último ano da série, o equilíbrio das contas públicas foi reestabelecido, em razão, principalmente, da recuperação do preço do cobre no mercado internacional e do processo de

inversão no setor de mineração (cobre e molibdênio), silvicultura, fruticultura, pesca, turismo, serviços financeiros, entre outros.

Gráfico XIII – Evolução do Resultado Fiscal do Chile – 2000 a 2010



Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

O terceiro e o quarto períodos analisados, ou seja, de 2007 até 2010, podem ser melhor compreendidos pelo impacto do Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES) no Resultado global. Até 2008 foram feitos Aportes ao Fundo, os quais foram sacados em 2009, a fim de permitir o cumprimento do Superávit Estrutural de 0,5% do PIB, apesar do Déficit Global de 3,95% do PIB.

Nesse aspecto é possível verificar uma possível fragilidade do regime de Balanço Estrutural, pois apesar dos elevados aporte de 2007 e 2008, quase metade dos recursos do Fundo, ou seja, US\$ 9,0 bilhões tiveram que ser sacados em apenas um ano de retração da

economia. Uma repetida recessão global ou uma redução nos preços dos produtos primários na mesma dimensão da de 2009 poderia exaurir a capacidade de política anticíclica do Chile.

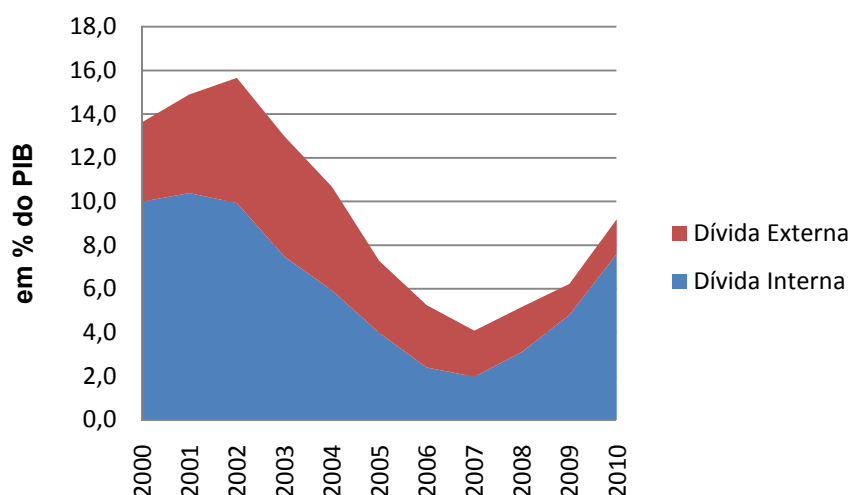
Tabela III - Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES)

Em MM US\$	2007	2008	2009	2010
Valor de Mercado Inicial	0,0	14.032,6	20.210,7	11.284,8
Aportes	13.100,0	5.000,0	0,0	1.362,3
Saques	0,0	0,0	-9.277,7	-150,0
Juros Acumulados	326,2	624,0	404,3	227,6
Ganho (perda) de capital	606,8	556,1	-50,8	-3,5
Custos de Administração, Custódia e outros	-0,4	-2,0	-1,6	-1,1
Valor de Mercado Final	14.032,6	20.210,7	11.284,8	12.720,1

Fonte: Ministério da Fazenda, baseado em informações do JP Morgan. Extraído de: Reporte Trimestral Fondo de Estabilización Económica y Social. Elaboração própria.

Em razão dos resultados reiteradamente positivos do Balance Efetivo do Governo Central houve o desendividamento do setor público ao longo da década de 2000. Esse fator, no entanto, não constituía um fator determinante na credibilidade desses papéis, pois os patamares do endividamento do Chile eram historicamente reduzidos, em decorrência das características do país de exportador “nato”.

Gráfico XIV - Evolução da dívida do Governo Central do Chile



Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

A constante preocupação em possuir um endividamento do setor público reduzido é uma diretriz que também se verifica no Novo Desenvolvimentismo. Essa abordagem pode ser considerada unidimensional e um freio ao processo de desenvolvimento do país. A preocupação única nas expectativas dos agentes sobre o risco soberano fica bem definida na posição do Chile, que detem um dos menores endividamentos do mundo.

3.3.2 A ARRECADAÇÃO FISCAL DO CHILE

A arrecadação fiscal do Chile é composta por transações que afetam o patrimônio líquido do setor público por meio de tributos (Imposto de Renda, Imposto a Venda e Serviços (IVA), Impostos Específicos, outros) ou por meio de arrecadação não-tributária (Renda do Cobre, Previdência e Doações).

A estrutura tributária do Chile tem seus principais marcos regulados pela Constituição de 1980. No Chile, a administração dos impostos é realizada por três instituições públicas: o Serviço de Impostos Internos (SII); a Tesouraria Geral da República; e Serviço Nacional de Aduanas.

A legislação do Imposto de Renda remonta o período de Pinochet da década de 1970. Seus principais componentes são Imposto de Primeira Categoria (Imposto sobre Lucros), Imposto Específico a Atividade Mineira, Imposto Único de Segunda Categoria (Imposto sobre Rendimentos do Trabalho), Imposto Global Complementar e Imposto Adicional.

Historicamente a alíquota do Imposto de Primeira Categoria foi baixa, no entanto, em 2011, ela foi elevada temporariamente para 20%²⁵. A “Primera Categoría” inclui bens agrícolas, indústria, mineração, comércio, entidades financeiras, entre outros.

²⁵ “El artículo 20 de la Ley de la Renta establece un impuesto de 17% que podrá ser imputado a los impuestos global complementario y adicional. La Ley N° 20.455, en su artículo 1°, aumenta transitoriamente esta tasa a 20% para el año calendario 2011 y a 18,5% durante el año calendario 2012. La Ley N°19.753 en su artículo 1° transitorio establece que el 17% regirá desde el 1° de enero de 2004. Por los años calendario 2002 y 2003 la tasa de este impuesto fue de 16% y de 16,5%, respectivamente, y hasta 2001, de 15%”. (SII Online)

Tabela IV - Alíquota do Imposto de Renda de Primeira Categoria (2000 a 2012)

2001	15%
2002	16%
2003	16,5%
2004 – 2010	17%
2011*	20%
2012*	18,5%

Fonte: DIPRES. Elaboração própria. * Aumentos denominados como transitórios.

O Imposto Específico a Atividade Mineira foi regulamentado na década de 2000. Sua origem responde às demandas da opinião pública de que as empresas privadas de mineração fossem tributadas diferentemente das outras empresas chilenas, em razão do uso do bem mineral finito. As empresas são tributadas progressivamente em função da dimensão de suas exportações de 0% a 15% do Lucro²⁶. Também é relevante a legislação do Cobre²⁷, segundo a qual as empresas estatais são tributadas em 40% (parafiscal) além do Imposto de Renda de 1ª Categoria. A CODELCO, estatal de mineração, representa cerca de 1/5 da produção nacional de cobre e transfere esse percentual para o Governo Central (Anexo X).

O Imposto de Renda Único de Segunda Categoria se aplica às rendas do trabalho, como salários, pensões (exceto de fontes estrangeiras) e rendas acessórias. Trata-se de um imposto progressivo, cujas alíquotas iniciam-se com 0% até 40%. O seu cálculo se realiza sobre as rendas deduzidas dos pagamentos da Seguridade Social e da Saúde. Os patamares de cálculo desse imposto são mensurados pelas Unidades Tributárias Mensais (UTM). Os limites superiores em UTM dos patamares são 13,5; 30; 50; 70; 90; 120; 150 e ∞ , sendo as alíquotas respectivas 0%; 5%; 10%; 15%; 20%; 25%; 32%; 37% e 40%. Um UTM valia cerca de US\$ 77,00 em 2010.

²⁶ “Los explotadores mineros, cuyas ventas anuales sobrepasen el valor equivalente a 50.000 toneladas métricas de cobre fino pagan una tasa progresiva que varía entre 5% y 14%. Los explotadores mineros cuyas ventas anuales sean superiores a 12.000 y no superen las 50.000 toneladas métricas de cobre fino, pagan una tasa progresiva que varía entre 0,5% y 4,5%. Los explotadores mineros cuyas ventas anuales sean iguales o inferiores a las 12.000 toneladas métricas de cobre fino no están afectos a este impuesto.” (SII Online)

²⁷ O Decreto-lei N° 2.398, de 1978: “afecta a las empresas del Estado o aquellas empresas en que tengan participación las instituciones fiscales y semifiscales de administración autónoma, las instituciones y organismos autónomos del Estado y equivale a la aplicación de una tasa de 40% sobre la participación en las utilidades que le corresponda al Estado y a las citadas instituciones, en la renta líquida imponible de primera categoría, más las 27 participaciones y otros ingresos que obtengan las referidas empresas”. (DIPRES – Ministério de la Hacienda)

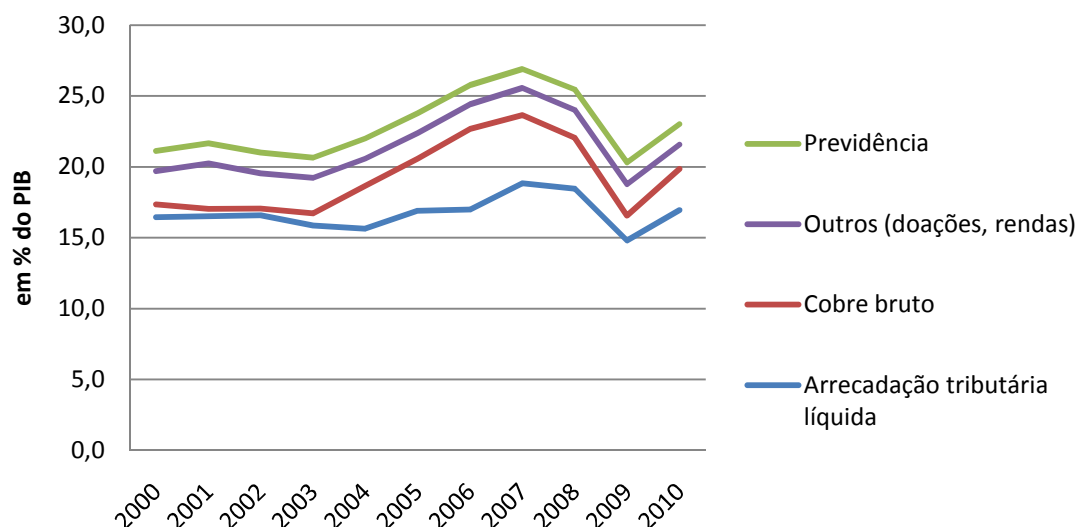
O Imposto de Valor Agregado (IVA) é o principal imposto ao consumo que existe no Chile, com alíquota de 19% do valor da venda de bens móveis e imóveis e os serviços prestados no país. O imposto afeta também o Fisco, as instituições semi-fiscais, organismos de administração autônoma e municípios. As importações também são tributadas pelo IVA.

Em 2009, o IVA foi o imposto mais importante para o Chile, correspondendo a 33% da arrecadação total, no entanto, em 2007 o Imposto de Renda detinha essa posição, correspondendo a 45% desse total. Desta forma, pode-se verificar que mudanças significativas na estrutura tributária ocorreram com a redução do Produto e da Renda chilena com a crise financeira mundial.

O componente cíclico da arrecadação fiscal do Chile pode ser avaliado pelo Gráfico XV, que apresenta os principais componentes do haveres anuais do Fisco. A carga tributária do Chile oscilou durante a década de 2000 entre 15% e 20% do PIB. A arrecadação, contudo, foi superior, pois contou com significativos aportes de Cobre Bruto, as Doações e Rendas e a Previdência (apesar da transição para o sistema privado haver ocorrido no final da década de 1980, alguns regimes públicos se mantiveram).

Em 2009 a perda de arrecadação foi abrupta. É possível verificar graficamente qual a elasticidade arrecadação-preço do cobre. A diminuição de 5 p.p do PIB (25% para 20%) na arrecadação foi provocada direta e indiretamente pela redução do preço médio do metal de 3,50 US\$/lb para 2,34 US\$/lb entre 2008 e 2009 (Anexo VIII). Já em 2010, o incremento da arrecadação total do Governo Central esteve associado a três causas: às variações positivas nas receitas provenientes da mineração estatal, que retornou a comercializar na média de preço de 2008 de 3,5 US\$/lb; ao incremento das receitas tributárias em 29,9% real, decorrente da tributação maior a mineração privada (130%) e a recuperação do nível de atividade que permitiu a elevação da tributação aos demais contribuintes (23,6%).

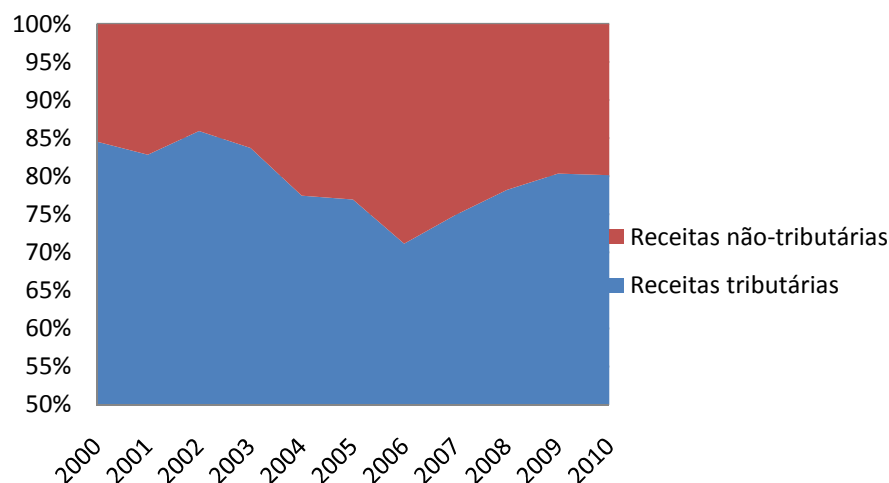
Gráfico XV – Principais Componentes da Arrecadação do Governo Central – 2000 a 2010



Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

A arrecadação não-tributária do Chile tem o seu principal componente os royalties pagos pela estatal CODELCO ao Fisco. A partir do Gráfico XVI é possível verificar como essa arrecadação assume uma participação relevante na arrecadação total. Essa característica é muito específica do Chile, o que dificulta qualquer tentativa de comparação internacional da política fiscal, ou uma análise da solvência do Setor Público desse país.

Gráfico XVI – Composição das Receitas Totais do Governo Central do Chile – 2000 a 2010



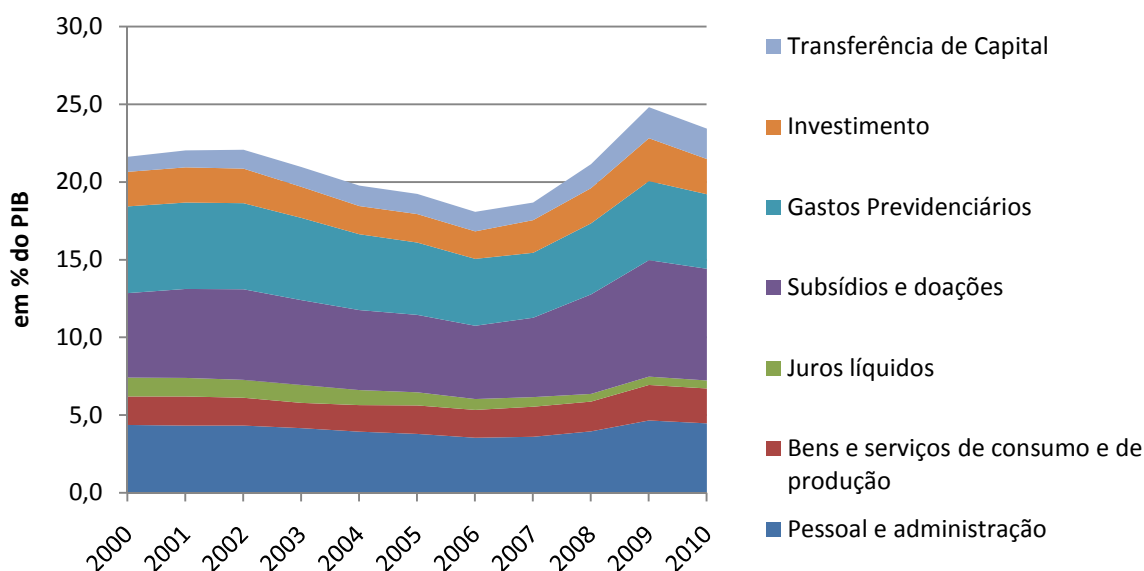
Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

3.3.3 GASTO FISCAL CHILENO

O Chile é um país, onde o Estado não possui uma participação no Produto muito elevada, quando comparado internacionalmente. Ao longo da década de 2000, os gastos do governo variaram em um intervalo de 18% até 25% do PIB. A análise do Gráfico XVII permite averiguar um movimento cíclico da intervenção pública, ora mais importante, ora menos.

A partir de 2002, o ciclo dos negócios permitiu a redução da carga de juros, dos subsídios e dos gastos previdenciários (uma vez que, mais trabalhadores conseguiram se aposentar a partir da capitalização dos recursos próprios). A crise financeira de 2007 reverteu esse processo de forma acentuada, a despeito de o Estado procurar mobilizar as expectativas dos agentes a partir de maiores gastos, principalmente em subsídios e doações. Além desses, as contratações no setor público e/ou aumentos nos salários e a oferta de bens de consumo também foram formas de fomento à atividade econômica. Em 2010, o aparente sucesso das políticas anticíclicas abriu espaço para a nova tendência de redução do gasto público. Nesse sentido, o Estado chileno foi capaz de mobilizar as expectativas por parte do Estado, tal como inscrito nas premissas de “Estado Forte e Mercado Forte” do Novo Desenvolvimentismo.

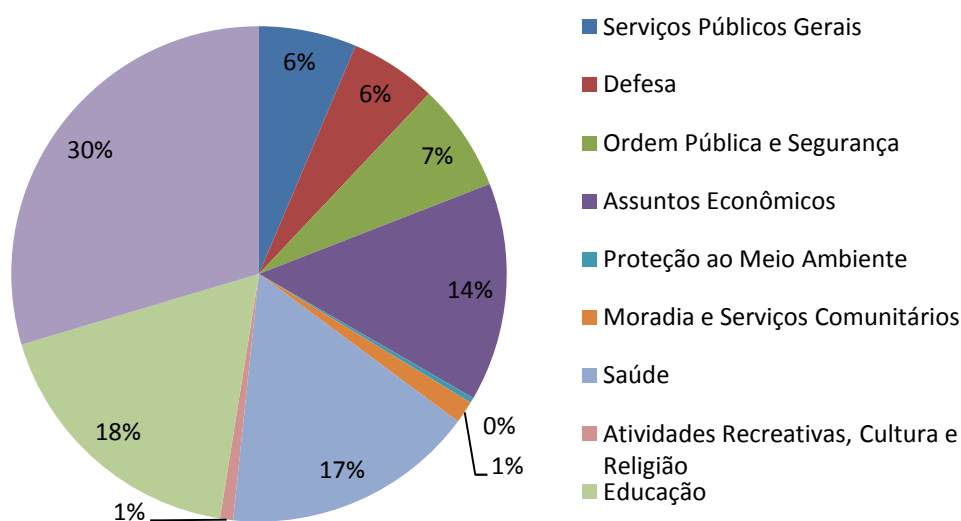
Gráfico XVII – Composição do Gasto Público por Categoria – 2000 a 2010



Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

O setor público chileno prioriza a Proteção Social, a Educação, a Saúde e os Assuntos Econômicos, em forma decrescente. Isso pode ser verificado pelo Gráfico XVIII. Apesar da composição focada nesses itens, as demandas da sociedade não são atendidas de forma integral, tendo em vista as reiteradas reivindicações da população. Em cada uma dessas funções, os gastos com maior importância relativa foram aqueles destinados à população em idade avançada (19,4%), a educação pré-escolar, primária e secundária (13%) e aos serviços hospitalares, aos quais se destinaram 12,2% do gasto total.

Gráfico XVIII – Composição do Gasto Público Total por Serviço – 2010



Fonte: DIPRES – Departamento de Presupuestos. Elaboração própria.

Em termos da evolução do gasto, o período de 2000 a 2010 se caracterizou pela continuidade do incremento no gasto social, que resultou tanto do forte aumento no gasto total como um esforço sustentado para focalizar recursos nas funções sociais. Assim, o crescimento acumulado do gasto social durante o período foi de 94,4%, o que equivale a um crescimento médio anual de 6,9%, destacando em particular o crescimento do gasto destinado a Saúde, que aumentou anualmente em média 9,8% e a educação que aumentou 7,7% em média. Em razão dessas mudanças a participação do gasto social alcançou 30% do total em 2010.

Os investimentos em projetos de infra-estrutura como Combustíveis e Energia, Transporte, Serviços Econômicos e Moradia foram as áreas priorizadas no período após 2007

pelo Governo, conforme a Tabela V. Pode-se verificar uma tendência a intervenção em áreas demandantes abundantes de mão-de-obra. Essa mudança pode estar associada ao impacto mais acelerado de criar demanda efetiva por meio do setor público e não da oferta de bens públicos mais universais e com melhor qualidade.

Tabela V – Evolução dos Principais Gastos do Governo (2006 a 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
Combustíveis e Energia	-7%	20%	340%	-61%	-10%
Transporte	-8%	15%	24%	16%	-13%
Assuntos Econômicos	4%	29%	19%	-16%	39%
Serviços Hospitalares	1%	7%	13%	25%	-6%
Ensino Pré-escolar, Primário e Secundário	-7%	3%	22%	13%	-9%
Idade Avançada	-10%	-5%	6%	10%	-6%
Moradia	-13%	10%	33%	25%	-4%

Fonte: DIPRES - Clasificación Funcional De Erogaciones Del Gobierno Central Total 1990-2010. Elaboração própria.

A partir dessa análise evidencia-se que o Novo Desenvolvimentismo sintetiza as ações do governo chileno durante a década de 2000, no que tange as prioridades no gasto fiscal. As atribuições do Estado de “redistribuir a renda”, que se concentra pelo mercado, “aplicar políticas macroeconômicas defensivas” e “regular a economia” foram as principais atribuições do Estado chileno.

3.4 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

A política fiscal Chile se caracteriza por somente dois níveis de governo: central e municipal. O nível regional forma parte do Governo Central, tal como os recursos administrados, que fazem parte dos projetos de investimento. Os municípios possuem autonomia ante ao Governo Central. Eles representam cerca de 12% do gasto do Governo Geral. Na comparação com países da OCDE, o Chile é um país altamente centralizado, pois nesses países a média de participação é de 30%.

Nesse aspecto, o Chile se distancia do papel das autarquias semi-privadas preconizadas pela teoria Novo Desenvolvimentista. O país mantém a estrutura de arrecadação e gastos centralizada em função do contexto histórico do país de regime militar e gestão internacional de

recursos públicos. Outro determinante é a concentração da exploração do Cobre em províncias específicas, o que torna a arrecadação local um fator de desequilíbrio regional e ineficiência de gasto.

3.5 LIMITES DA POLÍTICA FISCAL CHILENA

“O êxito da política fiscal chilena para proteger a economia contra a recessão global decorreu da existência poupança externa acumulada pelo setor público durante a década de 2000”. Essa visão é característica das agências multilaterais, como a OCDE. Ela aponta também a política monetária como coadjuvante desse sucesso, seja pela enérgica redução das taxas de juros de 8,25% para 0,5%, seja pela redução de emissão de dívida de curto prazo, ou ainda, pelo estabelecimento de um mecanismo de liquidez à prazo. Em suma, medidas tomadas pelo Banco Central em coordenação com o Governo Central. Para esta instituição, o marco macroeconômico do Chile é caracterizado como bem-sucedido em decorrência da regra fiscal do Balance Estrutural, pelo sistema de Metas de Inflação, pela taxa de câmbio flexível e pelos Fundos Soberanos.

Ora, pode-se verificar pelo que foi apresentado neste capítulo, que a política econômica chilena levada a cabo durante a década de 2000 também foi coerente com o Novo Desenvolvimentismo nos seus principais aspectos. Os exemplos dessa coerência são diversos, como: proteção do câmbio exportador; preocupação que a política fiscal seja sustentável no médio prazo e tenha um caráter anticíclico; prioridade dada à redução da dívida pública próximo de zero; tentativa de elevar o gasto público social, etc.

Há, portanto, uma convergência na avaliação da OCDE e dos Novos Desenvolvimentistas acerca dos caminhos a serem seguidos para o fortalecimento da macroeconomia do país e para a proteção da economia nacional ante as mudanças no cenário internacional.

Pode-se inferir que para estes analistas, os limites de ação da política fiscal somente poderiam ser ampliados, em última instância, mediante o acúmulo de mais recursos nos Fundos Soberanos ou maior tributação sobre a população. Nesta visão estão inscritos os conceitos de

anterioridade de Poupança para o Investimento e de que o setor público não pode se endividar, tal como uma família (visão sistêmica similar à individual). Nesse sentido, regras mais restritivas nos períodos de bonança seriam a alternativa para uma política fiscal mais imponente durante as crises, tal como apresentado no relatório da OCDE:

[...] dicho marco podría reforzarse aún más. Por ejemplo, Chile debería considerar las experiencias de los países de la OCDE que complementan su regla fiscal con un límite máximo para el crecimiento del gasto. [...] Durante las épocas de auge, estos límites ayudan a acumular fondos adicionales, que se pueden usar como medida anticíclica en caso de fuertes descensos. También se podría imprimir a la política fiscal un carácter más anticíclico reforzando los estabilizadores automáticos e incluyendo la ampliación del sistema de seguro de desempleo. (OCDE, 2010 p.3)

A fim de incrementar a provisão de bens públicos e garantir a sustentabilidade do gasto público em médio prazo seria necessário ampliar a arrecadação fiscal do governo. O aumento da base imputável, conjugada com a supressão de exceções tributárias menos eficientes e mais regressivas e com o esforço para incrementar o rendimento da tributação sobre a renda contribuiria para atingir esse objetivo. Uma medida nessa direção foi tomada pelo governo chileno, que limitou o crédito fiscal do IVA para a construção de moradias.

Mesmo com a posição fiscal sólida do país, com sua figura de credor mundial e de grande exportador, o esforço do governo em aumentar o gasto social, na sua função de “redistribuição da riqueza”, não é capaz de atender as demandas sociais de maneira satisfatória. Para a OCDE, o problema apresenta-se como uma evolução das demandas sociais, o que torna a sociedade inalcançável. Por essa razão, o setor público não pode se esforçar muito (mais do que sua capacidade sustentável de médio prazo) para prover um patamar definido de bens públicos.

Como en otras economías emergentes, el gasto público representa actualmente una pequeña parte del ingreso nacional. Si bien Chile converge hacia estándares de vida más elevados, es probable que la demanda de servicios públicos aumente. Los objetivos de la convergencia económica y de la construcción de una sociedad equitativa apelan al desarrollo de más políticas públicas, como en el caso de la reducción de la pobreza o para alcanzar mejores resultados en la educación. (OCDE, 2010 p.4)

O Novo Desenvolvimentismo pressupõe um bom resultado na política educacional, na política industrial e na política tecnológica, o que pode ser incongruente com a busca da sustentabilidade das finanças públicas a todo custo. Para a inovação, os passos foram lentos, apesar dos incentivos fiscais em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D ou I+D, em espanhol). No exemplo da política de inovação:

Las autoridades han adoptado varias medidas para mejorar las relaciones entre industria y ciencia con la intención de que la investigación científica gane relevancia en el mercado. Han introducido, entre otras medidas, un crédito fiscal para I+D que requiere la participación de institutos de investigación externos a la empresa, y también han reforzado los mecanismos de financiamiento que exigen que las subvenciones públicas se complementen con fondos privados. (OCDE, 2010 p.6)

Esses exemplos fortalecem o argumento de que regras rígidas no manejo de políticas econômicas podem se tornar amarras para solucionar questões centrais do país, como a pobreza, a soberania nacional, a especialização produtiva, a formação de um sistema nacional de inovação e a preservação do meio ambiente.

4 CONCLUSÕES

Pretendeu-se demonstrar nesta monografia que o Novo Desenvolvimentismo é um arcabouço teórico adequado para explicar as transformações recentes nas políticas econômicas da Argentina e do Chile. Em ambos os países, houve a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e, ao mesmo tempo, a política fiscal esteve orientada para estabilizar as flutuações nos mercados domésticos.

O **maior desafio desta monografia** foi o de avaliar os limites do Novo Desenvolvimentismo como uma alternativa teórica capaz de apresentar políticas econômicas que promovam o crescimento econômico e encaminhem o processo de desenvolvimento nos países latino-americanos em condições distintas das verificadas na década de 2000.

O elevado dinamismo do comércio exterior desses países durante o período de 2003 a 2007 contribuiu significativamente para que eles apresentassem taxas médias de crescimento econômico relativamente altas (4,1% a. a. para Argentina e 3,8% a. a. para o Chile) durante toda a década de 2000. Nessas condições atípicas, a política fiscal foi capaz de estabilizar o ciclo econômico e defender alguns mercados, inclusive aumentando o peso do setor público nessas economias.

Os mecanismos utilizados para transformar o excedente externo em potencial interno foi distinto em cada país, sendo para a Argentina centrado na tributação e para o Chile nos Fundos Soberanos e nas estatais. Nos dois casos, contudo, houve um esforço sistemático da política fiscal para recompor a produção interna – por meio de subsídios e/ou produção direta – ou o poder de compra da população – por meio de transferências e/ou serviços sociais.

Na Argentina, a retomada dos investimentos públicos, o aprofundamento dos benefícios sociais, as transferências de rendas, isto é, a escalada da participação do setor público no PIB de 30% para 40%, foi essencial para o dinamismo interno. No Chile, ainda que esse aumento da participação tenha sido de somente 2 p.p. durante a década para 24% do PIB, se considerados os últimos três anos do período, esse aumento foi acentuado (6 p.p.), ou seja, a política fiscal também foi relevante. Como neste país o dinamismo externo tem impactos internos maiores

em decorrência da dimensão e grau de abertura dessa economia, coube à política fiscal voltar-se para o maior provimento de bens públicos essenciais, como o complemento da previdência privada, para a regulação de mercados e, principalmente, para a preparação para os momentos de reversão cíclica do mercado externo.

Ora, a política fiscal desses países foi ativa durante a década, mas esteve sempre restrita pelos limites da regra de superávit fiscal. Esta assumiu uma forma mais ou menos estrita em cada país. Na Argentina, foi bastante restritiva, pois após a recuperação da profunda crise de 2001, a regra foi cumprida em todos os anos. Por essa razão, o pacote de incentivo fiscal de 2008 teve um alto preço em termos de elevação de impostos (contribuições sociais). No Chile, o longo histórico de resultados fiscais positivos permitiu que a regra de Balance Estrutural se focasse no superávit fiscal de médio prazo, um pouco menos restritivo e, portanto, foi possível na crise de 2008 a utilização de uma política anticíclica keynesiana, ou seja, sem a necessidade de elevação de impostos.

A busca do superávit fiscal como forma de reduzir o endividamento público e não provocar inflação foi um elemento comum nesses países, tal como o Novo Desenvolvimentismo prevê. Essa premissa pode ser considerada um resquício do pensamento *mainstream economics*, o que **levanta dúvidas quanto a sua aplicabilidade em contextos distintos**, como na economia brasileira. Nesta, uma política fiscal bem comportada não seria capaz de organizar o tecido produtivo complexo para o atendimento do amplo mercado interno e, ao mesmo tempo, reduzir o abismo social existente.

Curiosamente, na Argentina, apesar do cumprimento estrito da política fiscal, os níveis de inflação atingiram valores próximos ao segundo dígito em toda segunda metade da década, e ao mesmo tempo não houve recursos suficientes para conter o atraso de várias décadas da política industrial e da injustiça social. Para o Chile, o elevado esforço de acumular recursos para o *portfolio* (8,82% do PIB em 2007) dos Fundos Soberanos - corroído pela metade em 2009 - aparenta ter inviabilizado o pilar do Novo Desenvolvimentismo da política industrial, tecnológica

e educacional²⁸, tendo em vista o aumento da participação no PIB da produção de primários e as repetidas convulsões sociais.

As elevadas taxas de crescimento do produto em 2010 nesses países dão a percepção de recuperação total à crise de 2008. É necessário considerar que os mercados de *commodities* têm sido os abrigos da riqueza financeira mundial e, por isso, recuperaram-se tão rapidamente. Ambos os países associaram, progressivamente, suas estruturas fiscais e para-fiscais a essa riqueza. Por essa razão, seus governos encontraram um espaço relativamente amplo para a construção de pacotes de recuperação econômica. Ao mesmo tempo, esse fato tornou, incorretamente, algumas premissas do Novo Desenvolvimentismo aparentemente incontestáveis.

Em suma, há poucas evidências do fortalecimento do setor público em um sentido *lato*, ou seja, considerando a dimensão dos desafios a serem superados nesses países. Os objetivos de estabilizador macroeconômico do Novo Desenvolvimentismo não se compatibilizam com as mudanças estruturais necessárias para o processo de desenvolvimento como: uma profunda reforma no sistema tributário a fim de reduzir a sua regressividade, um suporte público robusto ao desenvolvimento industrial e tecnológico e uma política de igualdade social efetiva.

Até mesmo a função de estabilizador anticíclico parece estar comprometida em razão dos vínculos que a política fiscal estabeleceu com os mercados mundiais de *commodities* e financeiros. Estes, historicamente voláteis e cíclicos, passaram a influenciar o seu raio de manobra interno e a sua autonomia. Nesta perspectiva, parece ter surgido uma forma de política fiscal que se aproxima muito mais de uma “Moderna Dependência Cepalina” do que de uma “Nova Solução Desenvolvimentista”.

²⁸ Apesar do histórico do Chile exemplar na América Latina para educação.

5 ANEXOS

5.1 Anexo I – Política fiscal da Argentina e Chile (1990 – 2000)

Argentina					Chile			
Anos	Δ PIB	Δ Gasto Governo	Δ Gasto Governo > Δ PIB	Política fiscal anticíclica*	Δ PIB	Δ Gasto Governo	Δ Gasto Governo > Δ PIB	Política fiscal anticíclica*
1990	(1.8)	(1.8)	Sim	-	3.7	0.8	Não	-
1991	10.6	10.6	Não	Não	8.0	3.6	Não	Não
1992	9.6	9.6	Não	Não	12.3	5.6	Não	Não
1993	5.7	9.9	Sim	Sim	7.0	4.3	Não	Não
1994	5.8	0.4	Não	Sim	5.7	1.9	Não	Não
1995	(2.8)	0.8	Sim	Sim	10.6	4.2	Não	Não
1996	5.5	2.2	Não	Não	7.4	4.0	Não	Não
1997	8.1	3.2	Não	Não	6.6	5.8	Não	Sim
1998	3.9	3.4	Não	Sim	3.2	2.2	Não	Não
1999	(3.4)	2.6	Sim	Não	(0.8)	2.7	Sim	Sim
2000	(0.8)	0.6	Sim	Sim	4.5	3.0	Não	Não
2001	(4.4)	(2.1)	Sim	Não	3.4	2.9	Não	Não
2002	(10.9)	(5.1)	Sim	Não	2.2	3.1	Sim	Sim
2003	8.8	1.5	Não	Não	3.9	2.4	Não	Sim
2004	9.0	2.7	Não	Não	6.0	6.1	Sim	Não
2005	9.2	6.1	Não	Não	5.6	5.9	Sim	Não
2006	8.5	5.2	Não	Não	4.6	6.4	Sim	Sim
2007	8.7	7.6	Não	Não	4.7	8.0	Sim	Não
2008	6.8	6.9	Sim	Não	3.2	4.0	Sim	Não
2009	0.7	7.5	Sim	Sim	(1.8)	7.0	Sim	Sim
2010	2.5	8.4	Sim	Não	4.5	2.0	Não	Sim

Fontes: CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Banco Central del Chile; Banco Central de la República Argentina - elaboração própria

Notas*: Os anos com mudança na taxa de crescimento do PIB inversa a mudança do gasto do governo são considerados com Política Fiscal Anticíclica. Valores estimados para 2009 e 2010. Elaboração própria.

5.2 Anexo II - Composição das receitas totais do Governo Central da Argentina entre 1999 e 2009

Composição das receitas totais do Governo Central da Argentina (1999 a 2009)



Fonte: MECON. Elaboração própria.

5.3 Anexo III - Composição do Gasto Público Argentino de 2000 a 2009 (principais rubricas)

Gasto Público Social										
Finalidade / Função	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
1. Educação, cultura e ciência e técnica	4,98	5,19	4,37	4,08	4,16	4,77	5,15	5,50	5,96	6,68
1.1. Educação básica	3,33	3,52	2,95	2,66	2,78	3,18	3,40	3,59	3,88	4,24
1.2. Educação superior e universitária	0,92	0,96	0,81	0,80	0,74	0,85	0,96	1,04	1,11	1,32
2. Saúde	4,97	5,07	4,45	4,25	4,22	4,46	4,52	4,78	5,12	6,21
3. Água potável e esgoto	0,11	0,10	0,11	0,12	0,14	0,14	0,22	0,30	0,34	0,44
4. Moradia e urbanismo	0,38	0,40	0,24	0,31	0,40	0,66	0,73	0,67	0,54	0,63
5. Promoção e assistência social	1,26	1,33	1,22	1,41	1,47	1,68	1,78	1,80	1,85	2,23
6. Previdência social	7,92	8,14	7,05	6,56	6,32	6,12	6,42	7,91	8,23	9,52
7. Trabalho	0,96	1,04	1,51	1,70	1,45	1,31	1,13	1,03	0,98	1,12
7.1. Programas de emprego	0,30	0,37	1,00	1,23	1,02	0,80	0,63	0,46	0,36	0,38
7.2. Assistência familiares	0,66	0,67	0,51	0,47	0,43	0,51	0,49	0,56	0,62	0,74
Outros gastos sociais	1,79	1,84	1,50	1,51	1,55	1,77	1,89	2,01	2,19	2,41

Gasto Público em Serviços Econômicos										
Finalidade / Função	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
1. Produção primária	0,34	0,30	0,26	0,29	0,32	0,34	0,31	0,47	0,72	0,63
2. Energia e combustível	0,26	0,21	0,21	0,19	0,67	0,73	0,94	1,48	2,25	1,86
3. Indústria	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,10	0,09	0,15	0,10	0,11
4. Serviços	0,89	0,95	0,69	0,88	1,10	1,47	1,84	2,14	2,34	2,79
4.1. Transporte	0,85	0,88	0,64	0,83	1,04	1,40	1,76	2,06	2,25	2,65
4.2. Comunicações	0,05	0,07	0,05	0,05	0,06	0,06	0,08	0,08	0,09	0,14
5. Outros gastos em serviços econômicos	0,19	0,21	0,16	0,99	0,40	0,88	0,49	0,28	0,22	0,22

Fonte: MECON – Secretaría de la Hacienda. Elaboração própria.

5.4 Anexo IV – Evolução do Estoque de Dívida Provincial Consolidada da Argentina em milhares de Pesos (2000 a 2010)

ANO	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	3w1/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
TOTAL SEM DÍVIDA FLUTUANTE	21.347.636	29.970.577	68.531.312	70.641.876	75.244.492	78.404.616	83.573.232	89.297.635	95.400.498	105.129.281
GOVERNO NACIONAL	167.351	144.196	465.335	5.769.630	6.689.069	3.993.988	3.650.042	3.138.379	2.480.277	1.882.449
FFFIR	109.209	149.493	135.905	165.984	258.158	345.961	414.098	492.591	610.465	807.486
FFDP	2.514.720	4.238.944	35.022.470	38.384.672	41.303.269	48.969.336	52.871.761	57.276.363	62.062.016	68.982.780
BANCOS	7.584.811	10.117.261	1.572.600	1.345.817	1.127.048	1.018.484	970.500	931.157	1.104.111	1.757.830
DÍVIDA CONSOLIDADA	1.109.860	983.450	1.216.949	1.346.013	1.310.554	850.380	691.838	556.169	704.880	813.749
BONOS	7.165.518	11.173.232	19.604.341	14.191.795	14.853.263	13.358.040	15.274.453	17.238.722	18.181.951	19.958.252
ORGANISMOS INTERNACIONAIS	2.696.168	3.164.001	10.513.712	9.437.965	9.703.131	9.868.428	9.700.540	9.664.255	10.256.798	10.926.735

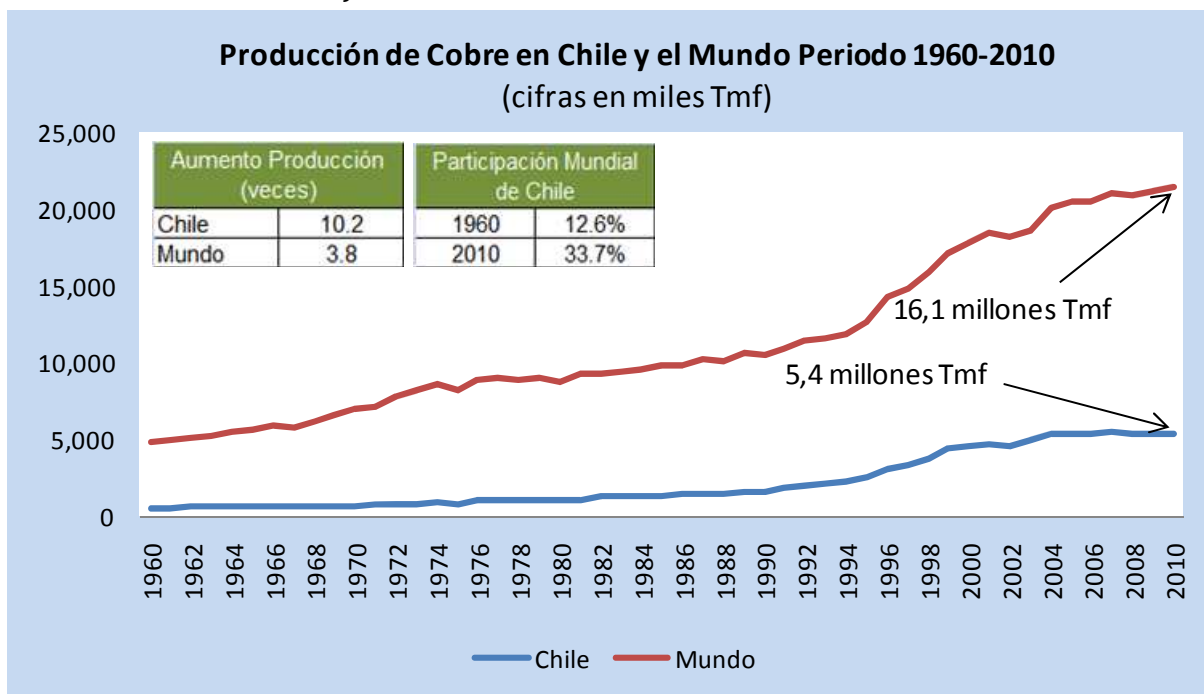
Notas:

- 1).-Todos los datos son preliminares y se encuentran sujetos a revisión. No se incluye la Deuda Flotante.
- 2).- Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.
- 3).- Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.
- 4).- Bonos expresados a Valor Residual.

Fonte: MECON – Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

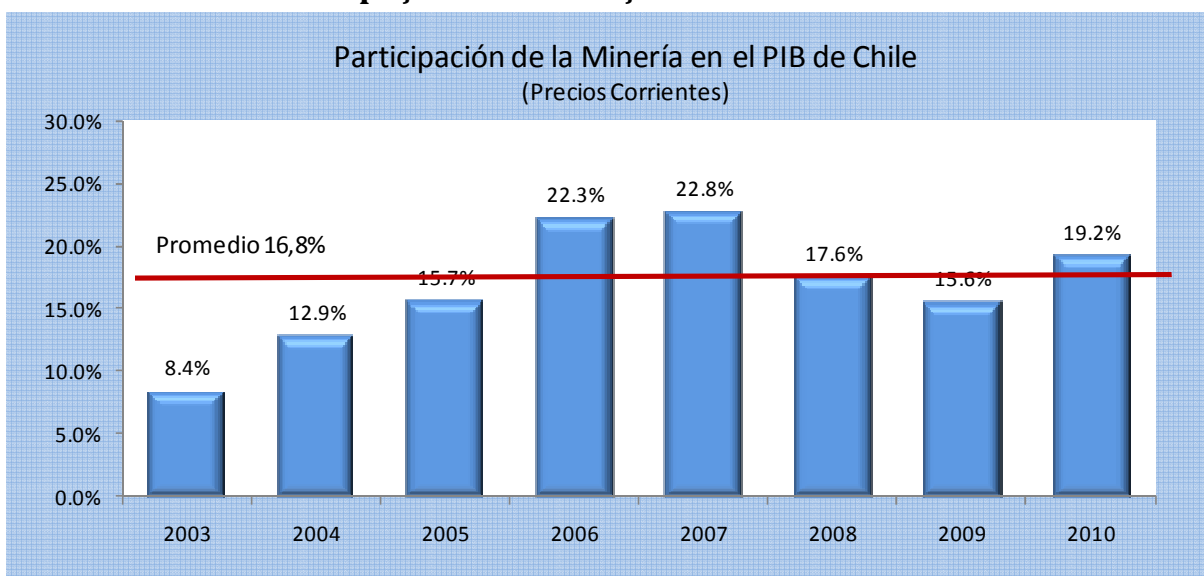
(<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda/stock.php>)

5.5 Anexo V – Produção de Cobre no Chile e no Mundo entre 1960 e 2010



Fonte: extraído da apresentação do “Foro Minero Del Ecuador 2011 - Importancia Estrategica De La Minería En Chile”. Santiago González Larraín

5.6 Anexo VI – Participação da Mineração no PIB do Chile.



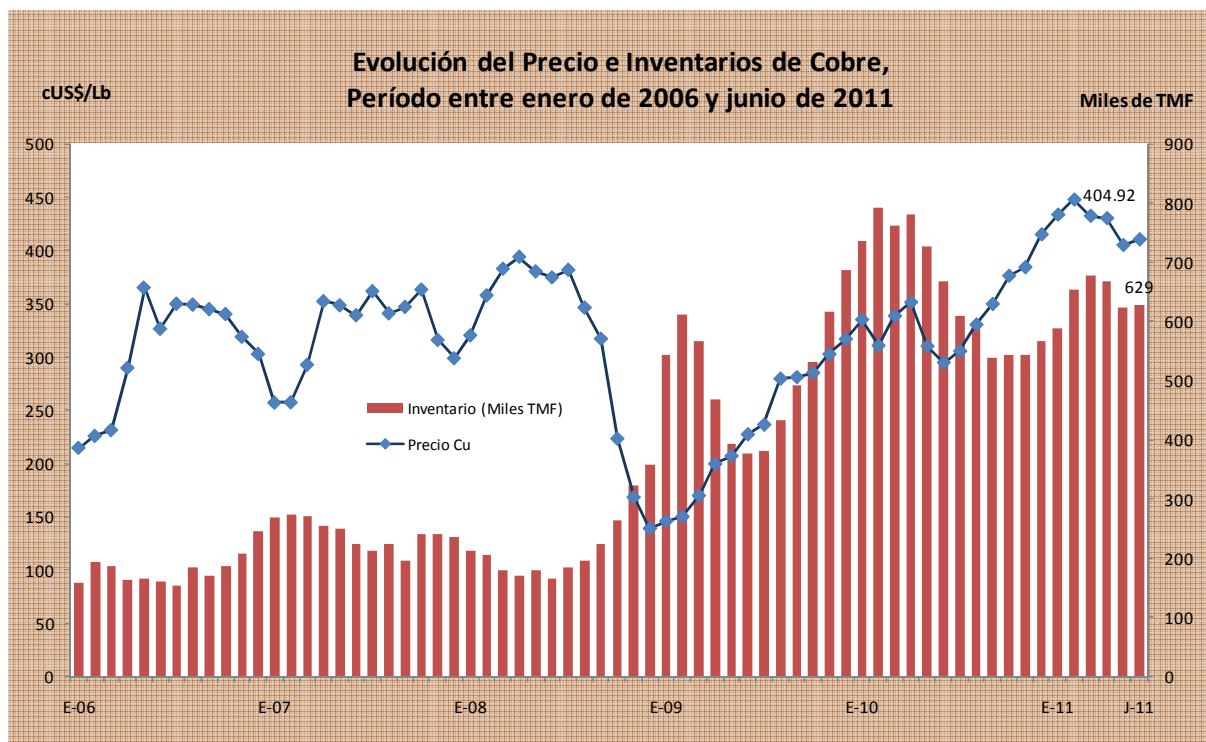
Fonte: extraído da apresentação do “Foro Minero Del Ecuador 2011 - Importancia Estrategica De La Minería En Chile”. Santiago González Larraín

Anexo VII - Consumo mundial de Cobre refinado em milhões de toneladas

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Consumo	11.665	12.147	13.414	13.080	13.354	14.038	15.192
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Consumo	15.192	14.684	15.040	15.361	16.744	16.686	17.066

Fonte: COCHILCO

5.7 Anexo VIII – Evolução do Preço e dos Estoques de Cobre. Período entre janeiro de 2006 e junho de 2011



Fonte: extraído da apresentação do “Foro Minero Del Ecuador 2011 - Importancia Estrategica De La Minería En Chile”. Santiago González Larraín

5.8 Anexo IX – Cálculo do Balance Estrutural em 2009

Para o computo das Receitas Tributárias que seriam arrecadadas caso o PIB mantivesse sua tendência de médio prazo é calculado o PIB potencial, levando em conta a tendência de médio prazo do preço do cobre. Com esse Produto teórico é feito o Ajuste Cíclico das Receitas, que é apresentado na tabela abaixo:

Ajuste cíclico ingresos		
Efectos cíclicos	Millones de Pesos de 2009	Porcentaje del PIB
Ingresos Tributarios no Mineros	-3.316.857	-3,7%
Ingresos Cotizaciones Previsionales	-175.777	-0,2%
Ingresos de CODELCO	123.883	0,1%
Ingresos Tributarios GMP10	675.395	0,8%
Ingresos por Intereses de los Activos Financieros	-398.377	-0,4%
Otros Ingresos	-142.720	-0,2%
Efecto cíclico total	-3.234.454	-3,6%

Fonte: DIPRES - http://www.dipres.gob.cl/572/articles-75191_doc_pdf.pdf

Finalmente, descontando o efeito cíclico da Arrecadação sobre o Balance Efetivo encontra-se o Balance Estrutural. A partir desse valor é definido o volume de recursos a serem internalizados ou externalizados dos/para os Fundos Soberanos, a fim de atingir a meta de Superávit Estrutural, que no exemplo abaixo, em 2009, era 0% do PIB. Ou seja, segundo a Contabilidade Social tradicional (Balance Efetivo), neste ano, o Chile obteve um déficit de 4,5% do PIB, mas segundo o método de Balance Estrutural foi somente, 0,9% do PIB.

Balance Estructural Gobierno Central Consolidado		
	Millones de Pesos de 2009	Porcentaje del PIB
Balance Efetivo	-4.042.551	-4,5%
Efecto Cíclico	3.234.454	3,6%
Balance Estructural	-808.097	-0,9%

Fonte: DIPRES - http://www.dipres.gob.cl/572/articles-75191_doc_pdf.pdf

5.9 Anexo X - Transferencias da CODELCO para o Governo Central (em % do PIB)

	Imposto de 40% + Royalty	Dividendos e Lucros	Lei de FF.AA.Codelco
2000	0,2	0,3	0,4
2001	0	0,1	0,4
2002	0	0	0,3
2003	0,3	0,1	0,3
2004	0,9	1	0,5
2005	1,2	0,8	0,6
2006	2,5	1,3	0,8
2007	1,9	1,3	0,8
2008	1,1	2,3	1
2009	0,5	0,4	0,5

Fonte: CODELCO - ESTADO DE OPERACIONES 2000-2009

5.10 Anexo XI - Inflação medida pelo IPC (índice dezembro 2008=100)

Séries	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IPC Geral	3,8	3,6	2,5	2,8	1,1	3,1	3,4	4,4	8,7	1,5
IPCT Transables	2,7	2,5	1,7	3,0	0,7	2,6	2,8	3,2	7,6	-2,0
IPCN No transables	4,9	4,5	3,2	2,9	1,4	3,3	3,8	5,5	9,8	5,1

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAYAGA, O (2008). “Las razones del aumento del precio del cobre”. 18.08.2008. OLCA – Observatório Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Santiago, ago. 2008
- ANINAT, E. (2000) Chile in the 1990's: Embracing Development Opportunities in Finance & Development, a quarterly magazine of the IMF, March 2000, Volume 37, Number 1.
- ARESTIS, P (2009) *New Consensus Macroeconomics: A Critical Appraisal*. Working Paper No. 564. The Levy Economics Institute of Bard College. University of Cambridge. May 2009
- BARBEITO, M. & MONTERO, E. (2010) *Plan Nacional de Inversiones Públicas – 2010/2012*. Dirección Nacional de Inversión Pública. Ministerio De Economía Y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica. Disponível em http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_inversion_publica/texto_pnip_2010_2012.pdf
- BEAN, C. (2007) 'Is there a new consensus in macroeconomics? The book is a record of the proceedings of a conference on the state of macroeconomics organized by the Government Economic Service. 13 April 2007 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/other/monetary.htm>
- BERGOEING, R. & GALETOVI, A. (2005) “Crecimiento económico en el gobierno del Presidente Lagos”. Artigo publicado em Diário La Tercera. Seção Opinião. Ambos investigadores del Centro de Economía Aplicada (CEA) y el Centro de Estudios Públicos (CEP). Santiago, Chile, 2008. Disponível em <http://www.zonaeconomica.com/chile/lagos>
- BERGOEING, R. & GALETOVIC, A. (2008) “Micro Efficiency and Aggregate Growth in Chile”. Cuadernos de Economía, Vol. 43 (Mayo), pp. 169-191, 2006. Pesquisa realizada no Centro de Economía Aplicada (CEA) y Centro de Estudios Públicos (CEP). Santiago, Chile, 2008. Disponível em <http://www.zonaeconomica.com/chile/lagos>
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010) O Brasil e o Novo-Desenvolvimentismo in Nueva Sociedad, 31 de agosto de 2010. Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.26.Brasil-novo-desenvolvimentismo_Nueva_Sociedad.pdf
- BRESSER-PEREIRA, L. C. GALA, P. (2010) Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Revista de la de la CEPAL, 2010. Número 102. Revisado em 30 de abril de 2010. Disponível em

http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.02.Macroeconomia_estruturalista_desenv_Gala_18.5.pdf

-
- (2010) Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e novo desenvolvimentismo in Revista de la CEPAL, 2 de janeiro de 2010, n. 100. Santiago, Chile.
- CANO, W. América Latina: notas sobre a crise atual. Economia e Sociedade, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 603-621, dez. 2009.
- CARVALHO, C. E. et al., (2005) Novo-desenvolvimentismo - Um projeto nacional de crescimento com equidade social org. Sicsú, J., Michel, R., Paula, L. F. UERJ e UCAM Projeto financiado pela Fundação Konrad Adenauer. Editora Manole, 2005
- CHICK, V. (1983) *Macroeconomics after Keynes: a reconsideration of the General theory*. Oxford: Philip Allan Publisher. Cambridge, Mass. : MIT Press, 1983.
- CINTRA, M. A. M. Suave fracasso. *A política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005* in Revista Novos Estudos CEBRAP, São Paulo: nº. 73, nov. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>
- COSTA, R. (2011) *“Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2010 y Actualización de Proyecciones para 2011”*. Julio 2011. Presentado por la Directora de Presupuestos, Rosanna Costa, ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, el 5 de julio de 2011. ISBN: 978-956-8123-47-5. Disponível em: <www.dipres.cl>
- CUNHA, A. M. ; FERRARI, A. (2009) *A Argentina depois da conversibilidade; um caso de novo-desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política, v. 29, p. 3-23, 2009.
- EYZGUIRRE, N (2005) *“El crecimiento económico del gobierno de Lagos: último intento”*. Artigo publica em Diario La Tercera. Sección de Negocios, Domingo 26 de Junio de 2005. Santiago, Chile, 2005
- FANELLI, J. M. (2002) *Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina*. Revista de la Cepal, Santiago de Chile, n. 77, ago., 2002.
- FANELLI, J. M., MACHINEA, J. (1997) *O movimento de capitais na Argentina*. In: Ffrench-Davis, R., Griffth-Jones, S. (Org.). Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 78-112.
- FERRARI, A.; CUNHA, A. M. (2008) *As Origens da Crise Argentina: uma sugestão de interpretação*. Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 17, p. 47-80, 2008.

- FFRENCH-DAVIS, R. (2006) *Entre o Neoliberalismo e o Crescimento com Equidad em Chile: tres décadas de política economica en Chile*. Ed. Século XXI, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2010) “*Latin America: The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: A Move Toward Counter-Cyclical Macroeconomics*,” *Journal of Globalization and Development*: Vol. 1: Iss. 1, Article 14. Available at: <http://www.bepress.com/jfd/vol1/art14>
- FRENKEL, R., RAPETTI, M. (2006) *Política cambiaria y monetaria después del colapso de la convertibilidad*. Ensayos Económicos, Banco Central de la República Argentina, 2006. Disponible en la red Internet <www.bcra.gov.ar>.
- GATTO, F. *Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina*. Capítulo VIII. Cepal. Buenos Aires.
- GONÇALEZ, M (2010) *La Economía Argentina En La Post-Convertibilidad (2002-2010)*. Notas de la Economía Argentina. CENDA (Centro de Estudios para El Desarrollo Argentino. ISSN 1850-4779
- GOODFRIEND, M. & KING, R. (1997) *The new neoclassical synthesis and the role of monetary policy*. In NBER Macroeconomics Annual 1997, ed. B. Bernanke and J. Hansen, A. 1949. Monetary Theory and Fiscal Policy. New York: McGraw-Hill.
- HAINES, A. F. (2009) *Vaivéns no mundo globalizado*. In: Cardoso, J. C.; Aciolly, L.; Matijascic, M. (Orgs.). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília, DF: Ipea, 2009.
- HEYMANN, D. (2006) *Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina*. Series estudios y perspectivas. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Arg., 2006.
- HICKS, J. (1937) *Mr Keynes and the ‘classics’: a suggested interpretation*. *Econometrica* 5, 147–59. *Econometrica* 5 (September): 144-59.
- HORST, B (2008) “*Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal*”. Pontificia Universidad Catolica Chile. Reforma del Estado. Mar. Disponible em <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114140300.pdf>
- JIMENÉZ, J. P. & TROMBEM (2006) “*Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos renovables en America Latina y el Caribe*”. *Revista de la Cepal* 90, dic. 2006. Santiago, Chile, 2006.

- LANTERI, L. N. (1999) *Fuentes de crecimiento en la Argentina y en los países recientemente industrializados del este del Asia ¿Podría pensarse en un milagro del crecimiento económico argentino?* Documento de trabajo Nro. 6 – BCRA, dic/1999. Disponible en (www.bcra.gov.ar).
- LÓPEZ, J. C. (2010) *Regla fiscal: ¿salvación tardía?* Publicado pelo colunista no jornal Portafolio.com.co em 22/07/2010. Santiago, Chile, 2010
- LOPREATO, F. L. C. (2007) *A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 131, ago. 2007.
- _____ (2006) *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 119, fev. 2006. ISSN 0103-9466. Campinas, 2006.
- LUCAS, R. (1980) *Methods and problems in business cycle theory*. Journal of Money, Credit and Banking 12, 696–715.
- MANKIW, N. G., PHELPS, E., ROMER, P. (1995) *The Growth of Nations*. Brookings Papers on Economic Activity. Vol. 1995, No. 1, 25th Anniversary Issue (1995), pp. 275-326. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2534576?seq=27>>
- MIRANDA, J. C. (1992) *Câmbio, juros e fisco: a experiência internacional*. Tese de doutoramento defendida na Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 1992. Disponível online em <cutter.unicamp.br>
- NAÍM, M. (2000) *Ascensão e queda do Consenso de Washington*. O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington? Reprodução autorizada pela Foreign Policy 118 (Spring 2000). Copyright 2000 pelo Carnegie Endowment for International Peace. Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE
- NETO, A. C. & VERNENGO, M (2000) *A Política Fiscal e o Consenso de Washington*. Centro de Ciencias Juridicas e Economicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro e New School for Social Research, Universidade de Utah, Salt Lake City
- PALERMO, V. (2004) *Melhorar para piorar? A dinâmica política das reformas estruturais e as raízes da convertibilidade in Brasil e Argentina hoje política e economia in Sallum, B. Jr. (org). Editora Edusc., 2004. Bauru, SP*
- REIS, E. J. BONELLI, R e RIOS, S. M. P. *Dívidas e déficits: projeções para o médio prazo*.

- SAMUELSON, P. (1951). Principles and rules in modern fiscal policy: a neoclassical reformulation. In Money, Trade and Economic Growth: Essays in Honor of John Henry Williams, ed. H. Waitzman. New York: Macmillan.
- SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. (1998) O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.
- SELVA, A. E IÑIGUEZ, A (2009) *Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público argentino: 1980-2008*. Documento de Trabajo. Mecon - Buenos Aires. Disp. em: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/iniguez_selva_2009.pdf
- SICSÚ, J., DE PAULA, L. F. & MICHEL, R. (2005) *“Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”* (Editora Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005)
- _____ (2007) *Por que novo-desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.
- SOLEDAD, K. (2007) Apostila de Metodologia do Trabalho Científico. Disponível online em <<http://www.pagnez.com/ApostilaMetodologiaCientifica/>>
- SOUZA, N. J. (2000) Uma introdução à história do pensamento econômico. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS. Doutor em Economia pela USP.
- STIGLITZ J. (2003) Challenging the Washington Consensus - An Interview with Lindsey Schoenfelder, 7 May 2002. New York: The Brown Journal of World Affairs, Winter/Spring 2003, Vol IX, Issue 2 pp 33-40
- VELASCO, A. et al. “El Enfoque del Balanco Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006 a 2009”. Estudios de Finanzas Públicas. Febrero 2010. Ministério de la Hacienda. Direccion de Presupuestos.

Informes e jornais:

- Informe OCDE (2010) “Estudio Económico de Chile, 2010”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Síntesis. Enero 2010. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/7/38/44493040.pdf>
- Informe Trimestral del Fondo De Estabilización Económica Y Social a Marzo de 2011. Disponível em http://www.dipres.gob.cl/572/articles-75191_doc_pdf.pdf
- Presupuesto Consolidado Del Sector Público Nacional 2010. Disponível em <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/consolidado/2010/Pcspn10.pdf>

Informe macroeconômico do Centro de Estudios de Desarrollo de Argentina. Disponível em http://cenda.org.ar/files/CENDA_Informe_Macroeconomico_07.pdf

Indicadores macroeconomicos do Ministério de Economia:

<http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

Radar Macroeconômico do Banco Central de Argentina. Disponível em:

<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/indicadores/Radar.pdf>

Artigo de jornal DW. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2248675,00.html>>