



UNICAMP

INSTITUTO DE ECONOMIA

CEDOC - IE - UNICAMP

**As reformas no setor público sul-coreano do período 1998-2002: lições para
a atuação da política fiscal no Brasil**

CEDOC - IE - UNICAMP

Campinas, 2009.

PROFESSOR ORIENTADOR: Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato
ALUNA: Caroline Teixeira Jorge

Caroline Teixeira Jorge

**As reformas no setor público sul-coreano do período 1998-2002: lições para
a atuação da política fiscal no Brasil**

Monografia apresentada como pré-requisito de conclusão do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof^o. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.

Campinas, 10 de dezembro de 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a meus pais, pelo amor e apoio a alcançar meus objetivos. A minha irmã, Tatyana, e minhas tias, Sueli e Denise, pelo amor e incentivo ao longo de todo o tempo. Sem vocês eu não teria chegado ao final dessa jornada.

Agradeço aos meus amigos de Santos e de São Paulo, que mesmo tão longe estiveram sempre tão presentes e nunca deixaram a amizade arrefecer. A todos os amigos que fiz no curso, e que se constituíram como uma verdadeira família em Campinas, obrigada pelo companheirismo e força, pela alegria e pelos ombros nas horas difíceis. Vocês todos são certamente parte dessa conquista e pessoas fundamentais não só dessa fase que aqui termina, mas também da minha vida.

Agradeço também aos professores do Instituto de Economia da Unicamp, em especial Fernando Sarti, Ana Rosa, Marcos Cintra e Ricardo Carneiro, pela competência e sabedoria com que ministraram suas disciplinas, despertando em mim o interesse e paixão que tenho hoje pela Economia.

E por fim gostaria de agradecer imensamente ao Professor Francisco Luiz Lopreato, pela enorme paciência e dedicação com que orientou este trabalho, permitindo-me chegar ao final desta jornada.

RESUMO

O trabalho tem como objetivo fazer uma análise sobre as reformas realizadas no setor público sul-coreano durante o período de 1998 a 2002 e, com isso, levantar possibilidades de atuação para a política fiscal brasileira. Para tanto, levantaremos o plano teórico por trás da mudança do papel da política fiscal no novo mundo globalizado e em seguida apresentaremos como a política fiscal adquiriu novo papel em ambos os países, apresentando as reformas realizadas. Conclui-se que a Coréia, a despeito das reformas e das mudanças no novo consenso macroeconômico, foi capaz de manter espaço de autonomia e discricionariedade de gasto, ao contrário do Brasil, cuja proposta foi muito mais rígida e restringiu muito mais a política fiscal enquanto instrumento de política econômica.

Palavras-chave: papel do Estado, política fiscal, reformas fiscais.

ABSTRACT

The study aims to examine the reforms in South Korea's public sector during the period 1998 to 2002 and, therefore, find possibilities of action for the Brazilian fiscal policy. To achieve this goal we will present the theoretical basis behind the changing role of the fiscal policy in the new globalized world and then present how the fiscal policy has gained a further role in both countries. It is concluded that Korea, despite the reforms and changes in the new macroeconomic consensus, was able to maintain space for autonomy and discretionary spending, unlike Brazil, whose bid was much more rigid and restricted much more fiscal policy as an instrument of economic policy.

Keywords: Role of the State, Fiscal Policy, Fiscal Reforms

SUMÁRIO

Introdução.....	07
Capítulo 1: O novo papel da política fiscal e suas conseqüências.....	09
Capítulo 2: O papel do Estado no desenvolvimento econômico sul-coreano.....	20
2.1 Panorama geral.....	20
2.2. O papel do Estado na Coréia do Sul – três visões.....	21
2.3 O processo de desenvolvimento sul-coreano: um olhar sobre a política fiscal.....	26
2.4 Um panorama da estrutura fiscal sul-coreana.....	28
Capítulo 3: A crise financeira de 1997 e as reformas no setor público sul-coreano.....	32
3.1 O contexto fiscal e a crise de 1997.....	32
3.2 O movimento de salvamento.....	34
3.2.1. Aumento do déficit orçamentário e expansão da rede social.....	34
3.2.2. O papel dos fundos públicos extra-orçamentários.....	36
3.2.3. O papel dos empréstimos bancários.....	37
3.3 O movimento de reestruturação.....	38
3.3.1 Reformas nas instituições públicas.....	40
3.3.2. Privatizações das empresas estatais.....	43
3.3.3. Reestruturação do orçamento.....	45
3.4. A recuperação da crise e o espaço fiscal.....	50
Capítulo 4: O caso brasileiro.....	51
4.1 O papel do Estado na industrialização brasileira.....	51
4.2 Mudanças no arcabouço fiscal.....	58
4.3. Anos 90 e o novo regime fiscal.....	60
Considerações Finais.....	66
Referências Bibliográficas.....	69

INTRODUÇÃO

Um novo arranjo macroeconômico formou-se com os movimentos de integração econômica entre os países de todo o mundo, movimento este fortalecido na década de 90. O mundo se tornava mais integrado e os capitais cada vez mais internacionalizados. Esse novo arranjo trouxe conseqüências para a política fiscal, que passou a ter o papel de garantir a economia nacional como um espaço de valorização desses capitais internacionais. Assim, a política fiscal se pautou cada vez mais pela austeridade fiscal e pela passividade diante das políticas monetária e cambial. No plano teórico, fortaleceu-se a visão novo clássica, que deu corpo teórico ao novo papel da política fiscal, vale dizer, o de guardião das expectativas dos investidores nacionais.

Órgãos internacionais, como o FMI, incorporaram as mudanças e, quando da aplicação de pacotes de salvamento em países que passaram por crises, passou a mudar o caráter das reformas e impor uma série de condicionalidades que visassem garantir os novos interesses. O órgão passou a ditar não somente os objetivos econômicos, mas também os caminhos pelos quais esses objetivos deveriam ser atingidos, e a continuidade dos programas passou a contar com um monitoramento muito mais rígido.

Foi o que aconteceu com a Coréia do Sul e o Brasil. Ambos os países contaram com forte intervenção estatal nos processos de desenvolvimento, mas ao aumentar o grau de integração com outros países do mundo tiveram de pouco a pouco adequar o papel da política fiscal com vistas a garantir a valorização dos capitais internacionais. Ao final da década de 90 passaram por crises de fuga de capitais e, como conseqüência, tiveram de recorrer ao FMI. Assim, passaram por uma série de reformas e receberam imposições relativas à austeridade da política fiscal e ao enxugamento do setor público.

No entanto, importantes diferenças podem ser observadas nos processos de reformas de ambos os países. Percebe-se que a Coréia do Sul foi muito mais capaz de, a despeito das reformas, manter maior espaço de atuação da política fiscal, com maior autonomia de gasto. O objetivo deste trabalho é realizar um estudo comparativo entre os dois países, atentando para o papel do Estado e da política fiscal em cada um deles, antes e depois das reformas.

Para atingir este objetivo o trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro deles pretende levantar o plano teórico das mudanças do papel da política fiscal no novo consenso macroeconômico. A nova visão, no contexto de um mundo mais globalizado, seguiu para a defesa de menor intervenção do Estado e menor ativismo da política fiscal. Esta se tornou a âncora do regime macroeconômico, cuja base é a obtenção de estabilidade de preços. A

política fiscal, nesse sentido, adquiriu um caráter passivo e seu principal objetivo passou a ser o alcance de superávits que sinalizem a boa capacidade de pagamento do governo.

O segundo capítulo iniciará a discussão do caso sul-coreano. Primeiramente faremos um resgate do papel do Estado sul-coreano no processo de industrialização da economia, segundo três autores: Alice Amsden, Otaviano Canuto e Fernando Fajnzylber. Veremos que a industrialização sul-coreana foi rápida e bem sucedida. Em seguida apresentaremos um panorama da estrutura fiscal coreana que possibilitou papel tão ativo do Estado e da política fiscal nesse processo de desenvolvimento.

O terceiro capítulo tratará especificamente das reformas realizadas na Coréia do Sul após a crise asiática de 1997. Apresentaremos a situação fiscal do país antes da crise e quais os problemas enfrentados pelo país, que culminou com a necessidade de recorrer ao pacote de salvamento do FMI. Por fim, mostraremos as reformas por que teve de passar o setor público e como o país foi capaz de manter espaço de discricionariedade e autonomia de gasto.

O quarto e último capítulo tratará do caso brasileiro. Da mesma forma como no capítulo sobre a Coréia do Sul, faremos um levantamento do papel do Estado na industrialização brasileira, atentando para o papel da política fiscal nesse processo (e como ela foi perdendo importância). Mostraremos que as reformas, no bojo do pacote de salvamento do FMI em 1999, fortaleceu o novo regime fiscal pautado por austeridade e restrição dos espaços de atuação. Comparativamente ao caso sul-coreano, a proposta brasileira foi muito mais rígida e parece ter amarrado a política fiscal enquanto instrumento de condução do processo de desenvolvimento econômico. Nas considerações finais faremos um breve apanhado de todo o trabalho e levantaremos algumas conclusões.

CAPÍTULO 1: O NOVO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Compreender as reformas do setor público coreano após a crise financeira de 1997, bem como os processos de mudanças estruturais nas finanças públicas brasileiras, a fim de realizar a análise ao qual se propõe este trabalho, requer a compreensão do novo papel atribuído à política fiscal pela corrente dominante do pensamento econômico. A nova visão defende uma conduta fiscal que se adequa às exigências do novo arranjo macroeconômico, reflexo de um mundo dominado pelas finanças especulativas e pela lógica de valorização do capital privado.

Esse novo arranjo macroeconômico foi determinado pela nova conjuntura internacional construída a partir dos anos 80 e intensificada nos anos 90. Esse período foi caracterizado pelo crescimento da integração entre os países e maior abertura financeira, o que possibilitou maior mobilidade e autonomia dos capitais pelo mundo. Os países emergentes, que também sofreram intenso processo de abertura financeira, foram incorporados no circuito de valorização do capital internacional. Como consequência do maior leque de opções de aplicações nos diferentes mercados, os portfólios puderam ser reavaliados e a busca por maiores rendimentos deu ao movimento financeiro um caráter mais especulativo.

Essa lógica calcada na valorização dos estoques financeiros pôs fim ao isolamento das políticas domésticas e trouxe aos gestores de política econômica a necessidade de comprometimento com a estabilidade e com medidas que ensejassem a possibilidade de avaliação do retorno dos investidores. Isso deu lugar a um novo padrão de intervenção do Estado, que deveria ser capaz de construir cenários que possibilitassem a avaliação de risco da composição dos portfólios. As políticas, para tanto, deveriam ser previsíveis e contínuas, incluindo a política fiscal, que teve de se adequar às mudanças.

Além disso, do lado doméstico, as políticas discricionárias perderam força devido ao difícil processo pelo qual passaram muitos países nos anos 70 e 80, caracterizado por baixo crescimento e altas taxas de inflação. Somado a este cenário de estagflação, os países apresentavam finanças públicas deterioradas e, diante do baixo crescimento e das altas taxas de juros associadas ao controle inflacionário, a dívida crescia sistematicamente como proporção do PIB, aumentando o risco de *default* (risco de não-pagamento). Diante da nova conjuntura internacional, isso representaria um risco ao retorno dos investidores, cujos portfólios passavam a ser cada vez mais internacionalizados e compostos por títulos de dívida de diferentes países.

Tendo em vista tal cenário econômico, e dado o fim do isolamento das políticas domésticas em função da maior integração financeira internacional, os modelos keynesianos de política fiscal, que levavam em conta os efeitos do déficit público sobre a demanda agregada e os investimentos privados, perderam importância e centralidade. A prática de sustentação da demanda por meio do gasto público era vista como a causa da falência do setor público e foi substituída por políticas restritivas e dominadas pela visão mais liberal do Estado. A política fiscal deveria ser capaz de afastar o risco de *default* e sinalizar o compromisso com a estabilidade e, portanto, com a rentabilidade dos capitais.

No bojo dessas mudanças surge no plano teórico uma nova visão que validava e fortalecia essas novas idéias, sustentada pela escola novo-clássica¹. As expectativas racionais aparecem como base de sustentação dessa corrente, segundo a qual os agentes incorporam em suas expectativas as mudanças de política econômica e alteram seu comportamento em função do que esperam das variáveis-chave da economia. E se alterações de política alteram essas expectativas, o comportamento dos agentes irá se alterar podendo, inclusive, impedir os objetivos iniciais da política ou até mesmo gerar efeitos adversos. Daí decorre a irrelevância das políticas macroeconômicas discricionárias de curto prazo, dado seu impacto deletério nas expectativas e, em lugar delas, políticas condicionadas pelos interesses e expectativas dos agentes, isto é, comprometidas com um ambiente econômico favorável à rentabilidade de seus investimentos. (Lopreato, 2006)

A idéia é a de que os agentes se comportam de acordo com a avaliação do regime econômico atual e esperado, dependendo da confiança que têm com relação à implementação das políticas. Na ausência de confiança, os agentes adotam um comportamento que acabará por inviabilizar os objetivos iniciais da política. Nesse sentido, a melhor alternativa é adotar regras claras e uma postura contínua e firme ao longo do tempo, independentemente de condições adversas de curto prazo. Os agentes devem crer na manutenção futura das políticas correntes, pois discontinuidades podem suscitar comportamentos indesejáveis. Isso significa que os *policy makers* devem levar em conta o impacto das políticas na expectativa dos agentes, agindo sempre de acordo com o plano original. Com regras fixas e instituições responsáveis que sustentem ações consistentes temporalmente o governo adquire credibilidade e é capaz de alcançar os objetivos traçados. Nas palavras de George Kopits e Steven Symansky:

¹ O novo consenso teórico mais recente incorpora a visão novo-keynesiana, mas no período que estamos tratando (1998-2002), a base de sustentação deste consenso era a escola novo-clássica.

To achieve credibility, policy makers must display commitment through compliance with the rule in a transparent manner, instead of through recourse to creative accounting or exploitation of institution ambiguities. Credibility is created on the basis of both a satisfactory track record of compliance with the rule and commitment to future policy measures, including necessary structural reform, to support the rule. (Kopits & Symansky, 1998, p. 23)

Esse novo plano teórico enquadrou-se perfeitamente ao novo arranjo macroeconômico que se construía a partir da nova conjuntura internacional, dando base teórica ao que se via na realidade. Tendo os capitais maior mobilidade e buscando maiores rendimentos, a prescrição de gestão macroeconômica passou a ser a garantia da estabilidade e a manutenção do retorno esperado do capital. E se os agentes são racionais, o governo deve mostrar-se comprometido com esse regime continuamente ao longo do tempo, adquirindo credibilidade e atraindo capitais para seus investimentos por meio de regras duradouras que vão garantir a rentabilidade das aplicações. Com esta conduta de política econômica estará possibilitando aos investidores a avaliação dos seus riscos na escolha da composição de seus portfólios e devido à credibilidade conquistada, será capaz de alcançar seus objetivos.

Essa lógica foi incorporada na conduta da política fiscal, fazendo das finanças públicas importante ferramenta de avaliação. Uma trajetória de dívida pública crescente pode sinalizar risco de *default*, o que seria uma ameaça para a rentabilidade dos investidores, gerando fuga de capitais, desvalorização cambial e mais perda de rendimentos. Nesse sentido, as finanças públicas se tornaram um dos indicadores do risco-país de cada espaço nacional, sendo incorporada na análise dos “fundamentos econômicos nacionais” que servem de base para a confiança dos investidores. O papel da política fiscal passou a ser o de fiadora do espaço de valorização do capital, sinalizando a capacidade de pagamento e a conseqüente garantia dos rendimentos temporalmente. Com uma política econômica responsável, capaz de garantir estabilidade e construir a confiabilidade das contas públicas por meio da sustentabilidade da dívida, os investidores aceitam o prêmio de risco e investem no país, financiando o balanço de pagamentos e proporcionando estabilidade à taxa de câmbio. (Lopreato, 2005/2006)

Nesse novo quadro em que os déficits públicos estão associados aos prêmios de risco nacionais, os mercados se transformam em disciplinadores da política fiscal. Países com maior déficit são olhados como de maior risco e sinais de insustentabilidade da dívida

implicam em fuga de capitais, com repercussões na taxa de câmbio. Nas palavras de um relatório do FMI:

Financial markets exercise discipline over government finances primarily through the impact of fiscal deficits on the credit risk premium on government debt. Indeed, deficits and debt are among the key determinants of sovereign ratings. (...) it appears that, for a large range of fiscal outcomes, markets typically react only modestly, but then respond strongly once the deficit and/or debt exceed a certain threshold. (FMI, 2007b, p. 13).

A idéia da política fiscal como fiadora do espaço de valorização do capital privado passou a nortear o novo consenso teórico alinhado à nova conjuntura internacional. A solvência e a sustentabilidade da dívida ganharam destaque em detrimento da análise do impacto do gasto fiscal na demanda agregada, restando à política fiscal o papel de balizadora das expectativas. Para tanto, o controle das contas públicas tornou-se fundamental porque, para o mercado, o comportamento esperado da situação fiscal assumiu o papel de fiador da credibilidade macroeconômica e responsável pela atração de novos investimentos. E os países cuja estratégia de desenvolvimento estava atrelada ao movimento de globalização tiveram de se adaptar, pois, se eles dependem de capitais externos para financiar seus balanços de pagamentos e realizar investimentos, e se esses capitais no mundo globalizado buscam os maiores rendimentos, então a saída é restaurar a confiabilidade das finanças públicas e sinalizar rentabilidade dos ativos em mãos dos agentes privados. Caso contrário, os capitais se moverão para onde são mais bem remunerados, gerando conseqüências para variáveis chave da economia, como taxa de câmbio e juros.

Essa nova perspectiva teórica trouxe a necessidade da construção de indicadores que refletissem a avaliação do mercado sobre as condições futuras da dívida pública. A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), indicador mais utilizado até então, mostrou-se insuficiente, pois, ao refletir apenas o resultado de movimentos já ocorridos, não atendia à problemática de avaliar o comportamento futuro das contas públicas. Em seu lugar, a dívida como proporção do PIB (relação dívida/PIB) surgiu como mais eficaz, pois sua análise permite captar a trajetória da situação fiscal e a forma de conduta da política fiscal ao longo do tempo, ou seja, cria condições para os agentes avaliarem o risco de suas decisões de

investimento. A redução e estabilidade dessa relação passaram a ser condição prévia para a atração de capitais e retomada de crescimento.

Daí decorre a noção de centralidade da política fiscal, pois mudanças na percepção da trajetória da situação fiscal podem sinalizar aos agentes a reorientação da composição de suas aplicações, gerando movimentos de capitais com repercussões em variáveis-chave da economia, como prêmio de risco, câmbio e taxa de juros. Se a relação dívida/PIB passa a crescer sistematicamente, por exemplo, deteriorando a situação fiscal, a confiança dos investidores é abalada, e a conseqüente fuga de capitais ocasionará uma desvalorização na taxa de câmbio, com prováveis impactos inflacionários sobre os preços. O aumento da taxa de juros como ferramenta de combate à inflação aumentará o estoque da dívida e atuará negativamente sobre o crescimento do PIB, piorando ainda mais a situação fiscal do país. O aumento da fuga de capitais pode, no limite, causar uma crise cambial com enormes impactos sobre o crescimento do país. Essa idéia de centralidade da política fiscal aparece claramente nos resultados de um estudo empírico do *Bank of International Settlements* sobre o Brasil durante a crise cambial de 2002:

The results show that fiscal events have significantly influenced sovereign spreads and exchange rates in that period. Furthermore, fiscal policy actions appear to have contributed to movements in the exchange rates more than unanticipated monetary policy manoeuvres. The findings also suggest that, at that time, fiscal policy might have pushed the economy into an equilibrium in which increases in the policy intervention rate were likely to be associated with a depreciation, rather than an appreciation of the exchange rate. (ZOLI, p. 6)

Deste modo, a política fiscal acaba se tornando o pilar de sustentação e indicador do comportamento de outras variáveis macroeconômicas e o ajuste fiscal surge como a melhor alternativa. A geração de superávits primários passa a ser a prescrição adequada de política fiscal, pois, ao possibilitar uma visão positiva da situação fiscal, reduz o risco país, aumentando os investimentos externos e, com isso, evitando problemas de balanço de pagamentos e de instabilidade cambial. Como conseqüência, o superávit primário adquire caráter de despesa obrigatória, enquanto as despesas discricionárias ficam em plano secundário, realizadas somente depois de asseguradas as metas do ajuste fiscal.

Importante observar que o compromisso temporal do governo com o superávit primário se encaixa perfeitamente à perspectiva teórica das expectativas racionais anteriormente mencionada. Agentes racionais devem estar convencidos de que não há riscos nas suas aplicações realizadas em moeda nacional e para tanto, os gestores de política econômica devem se comprometer a aumentar as metas de superávit caso a trajetória dívida/PIB se coloque como ameaça aos seus interesses. A política econômica responsável deve manter este compromisso ao longo do tempo, ainda que apareçam condições adversas no curto prazo. Pois se o governo mudar sua conduta no curto prazo, diminuindo superávits ou realizando déficits, os agentes podem não mais acreditar na manutenção da política de sustentabilidade da dívida, adotando um comportamento defensivo com os já citados reflexos negativos no balanço de pagamentos. A conseqüente necessidade de aumento de juros para atrair novamente os capitais (ou evitar mais fuga) aumentará o estoque da dívida, intensificando o problema inicial, de modo que a política econômica perde credibilidade diante dos investidores.

Uma outra decorrência do novo papel da política fiscal como balizadora das expectativas e sinalizadora de uma trajetória saudável de dívida pública é a tarefa de acomodar os efeitos da política monetária. A idéia é que o governo deve adotar uma política fiscal consistente com os objetivos de controle inflacionário, compensando os efeitos de aumentos de juros provocados pela política monetária de metas de inflação sobre as contas públicas. À política monetária cabe manipular a demanda agregada e manter a estabilidade de preços por meio da taxa de juros e de câmbio, variáveis que, por sua vez, afetam a trajetória dívida/PIB; à política fiscal cabe compensar esses efeitos sobre a dívida aumentando o esforço fiscal sempre que esta trajetória for ameaçada. A política fiscal, portanto, atua como mera estabilizadora automática no regime macroeconômico, devendo anular o crescimento da dívida e rever o esforço fiscal independentemente da trajetória de juros e de preço definida pela política monetária.

O resultado é a subordinação da política fiscal, que se torna apenas uma âncora do regime macroeconômico. Nesse sentido, o sucesso do Banco Central depende da capacidade da autoridade fiscal de exercer uma disciplina capaz de anular o crescimento da dívida causado pelos preços e juros traçados pela política monetária. Só assim a independência do Banco Central ficará garantida, cabendo a ele manter o compromisso com as metas inflacionárias e a estabilidade. À política fiscal resta a subordinada tarefa de *acomodação* da política monetária adotada, afastando o risco de *default*, revertendo a percepção de risco dos investidores e mantendo a atratividade dos títulos. Com isso, ela atua como âncora do regime

macroeconômico e perde autonomia, pois as oscilações do câmbio e dos juros demandam sempre mudanças nas metas fiscais, com vistas a garantir a sustentabilidade da dívida e seu status de espaço de valorização do capital privado. (Lopreato, 2003)

A relação entre a política fiscal e o sucesso do controle inflacionário também está ligada à questão das expectativas dos agentes. Diminuições do superávit primário podem gerar expectativas de expansão monetária, fazendo com que os agentes elevem os preços. Ou ainda, segundo sugerido pela *Fiscal Theory of Price Level*, a crença na queda dos superávits fiscais pode gerar um efeito riqueza nas famílias (em função das expectativas de maior gasto dos setores público e privado), o que aumentará a demanda e, conseqüentemente os preços. Em ambos os casos temos um comprometimento do esforço de estabilização. Isso acentua a necessidade de disciplina fiscal por parte das autoridades fiscais para que seja garantido o sucesso da política monetária em seu objetivo de estabilidade de preços.

Cabe aqui ressaltar que, nos países emergentes, este caráter subordinado da política fiscal não se deve somente à questão das expectativas ou à necessidade de acomodação devido à política monetária de metas de inflação, mas também porque nessas economias as variáveis juros e câmbio são muito vulneráveis às condições externas e sofrem súbitas alterações em função do movimento das finanças globais. Como mudanças nessas variáveis afetam a trajetória da dívida e dada a enorme incerteza e volatilidade dos fluxos de capital nesses países, o esforço fiscal têm de ser sempre revisto para que a desconfiança da situação fiscal não gere ainda mais movimentos de capitais e mais alteração nas variáveis chave mencionadas. A vulnerabilidade externa das economias periféricas, portanto, acentua a subordinação do papel da política fiscal no regime macroeconômico.

Desse argumento decorre que quanto maior a liberalização da conta capital, maior o esforço fiscal necessário para manter a trajetória dívida/PIB estável, pois, quanto maior a liberalização, maior é o risco de vulnerabilidade externa de um país, dada a baixa previsibilidade do movimento de capitais em alguns momentos. Ou seja, se a abertura financeira é muito grande, característica cada vez mais presente nos países periféricos, maior será o risco de saída de capitais em caso de instabilidade econômica (causada tanto por condições externas quanto internas) e maior deverá ser o esforço para garantir o comprometimento da sustentabilidade da dívida. Conforme proposto por Heller (1997), quanto mais liberalizada a conta capital de um país, mais ele deve adotar um comportamento fiscal preventivo-conservador. E não somente no caso de fuga de capitais. Por exemplo, um influxo excessivo de capitais, em que a esterilização pode tornar-se extremamente custosa ao Banco Central, faz de um rígido ajuste fiscal a única alternativa. Essa idéia é corroborada

pelo FMI, que ressalta, em um de seus estudos, o fato de que os investidores internacionais reagem mais fortemente que os domésticos, aumentando a necessidade de disciplina fiscal em economias abertas que desejam manter o acesso ao capital externo:

External investors are also likely to be less amenable than domestic investors to moral suasion or other forms of pressure from governments, while governments would have an incentive to pursue sound fiscal policies with a view to sustaining market confidence and maintaining access to external capital. (...) To the extent that capital flows cause macroeconomic imbalances, there is an issue as to whether fiscal policy has a role to play in responding to these imbalances. In this connection, it might appear that fiscal tightening is usually the recommended response to both capital inflows and outflows. (FMI, 2007b, p. 14)

Um estudo empírico realizado por Pires (2006) evidenciou que o processo de abertura financeira de fato exige maior disciplina fiscal, e que isso tem restringido a eficácia da política fiscal como instrumento de manipulação da demanda agregada em amenizar ciclos econômicos. De acordo com a análise, aumentos nos controles de capitais estão associadas a elevações dos déficits primários, dado o maior espaço de atuação do setor público na economia. Da mesma maneira, a liberalização da conta capital está associada com a elevação do superávit primário, dada a maior imposição de disciplina fiscal pelo mercado internacional.

Com relação às economias periféricas abertas financeiramente, podemos apontar mais um fator de vulnerabilidade que gera consequências para a política fiscal. Trata-se do problema do “pecado original”, causado pela inconvertibilidade de suas moedas, que significa demanda nula, enquanto ativo de reserva, por parte de agentes de outros países. Isso é resultado da existência de uma hierarquia de moedas no sistema monetário internacional que tem por base o tamanho ou o peso de cada economia no âmbito internacional. Seria mais vantajoso para os detentores de riqueza diversificarem portfólios em direção às moedas de maior peso do que o contrário, em função de custos de transação e externalidades. Como consequência, a volatilidade da taxa de câmbio nos países emergentes é muito maior, uma vez que os investidores externos tendem a comercializar seus títulos muito mais ativamente. Além disso, esses países ficam sujeitos ao *currency mismatch*, pois quando ocorrem desvalorizações cambiais, os estoques da dívida externa existente aumentam em relação aos seus ativos, sendo necessário mais unidades de moeda nacional para quitar a mesma dívida. O resultado é que os

agentes vão demandar a moeda reserva para quitar suas dívidas, antes que elas se valorizem ainda mais, perpetuando a desvalorização cambial e ampliando o risco de crise.

Diante da construção de toda essa nova perspectiva sobre a política fiscal, com suas conseqüências para os países periféricos, podemos perceber a importância do Fundo Monetário Internacional (FMI) na medida em que incorporou essa nova visão e a aplicou nos novos programas de suporte aos países com dificuldades financeiras. A política de controle fiscal dos programas de ajuste do início dos anos 80 não atendia aos novos objetivos e foi revista. O órgão passou a avaliar a situação do setor público de acordo com a idéia de sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida, deixando em plano secundário a discussão dos efeitos do déficit público sobre a demanda agregada, a inflação e o *crowding out*, exatamente como pregado pelo novo pensamento convencional que se constituía.

Seguindo a nova lógica, o FMI entendeu que não bastava indicar as metas de déficit público nos programas de ajuste, como antes o fazia. A garantia de que as alterações da política fiscal teriam caráter permanente tornava necessário que o órgão influenciasse diretamente os caminhos pelos quais as metas seriam alcançadas, dando fim à postura neutra que adotava quanto a definições mais diretas na política fiscal. A instituição passou a indicar não apenas o montante do superávit a ser atingido, mas também quais os gastos e impostos que deveriam ser alterados, entrando em áreas que antes não eram de sua competência. Conforme apontado por George Schultz (1995):

In the tradition of skilled bureaucracies, the IMF has turned to new areas and has managed to expand substantially its financial resources and, in the process, its influence. (Schultz, 1995, p.5)

O caráter do ajuste fiscal passou a ser alvo de discussão, já que, para alguns, definia o sucesso do programa e, para outros, parecia causar ainda mais recessão e/ou dificuldade de crescimento. Na visão do FMI, o aumento de tributos tem efeito perverso, na medida em que provoca distorções pela maior taxaço da renda e do mercado de trabalho. O acúmulo de problemas no sistema tributário poderia afetar as expectativas e influir negativamente no produto, principalmente quando a carga tributária já é elevada. Assim sendo, o ajuste deve priorizar o corte de gastos, como salários do setor público e transferências. A vantagem é que a diminuição de gastos correntes teria mais eficácia na diminuição do valor da dívida pública, além de sinalizar que os cortes serão duradouros.

Assim, a assinatura dos acordos de assistência financeira ficou condicionada à aceitação de uma série de condicionalidades determinadas nas negociações, que nada mais são do que técnicas de monitoramento dos programas. Tais condicionalidades reforçaram a atuação do órgão no redesenho das políticas tributárias e fiscais, impondo não somente condições de sustentabilidade da dívida, como também reformas estruturais no setor público (consideradas como necessárias para garantir a sustentabilidade). Além das condicionalidades, foram impostas *fiscal policy rules*, que objetivaram dar previsibilidade ao comportamento das finanças públicas e estabelecer elos entre o presente e o futuro, eliminando o poder discricionário das autoridades fiscais e facilitando a avaliação de risco requerida pela economia globalizada. A implantação das regras teria o papel de assegurar a não reversão do ajuste ao longo do tempo por meio de ações discricionárias e, portanto, deletérias, isto é, garantir o ajuste intertemporal das contas públicas independentemente do governante no poder.

A convicção acerca do papel crucial das reformas estruturais no ajustamento externo e na criação das condições de crescimento sustentável levou ao uso crescente das condicionalidades e das *policy rules*, tornando os dirigentes reféns do FMI. Essas exigências marcaram o convívio entre os dirigentes e técnicos do FMI e inviabilizaram a definição de caminhos próprios, deixando pouca margem para o descumprimento dos termos do acordo sem que a seqüência de desembolsos, ou mesmo do próprio programa, fosse afetada. Isso se tornou um meio de sujeitar o projeto de desenvolvimento das economias em dificuldade à visão defendida pela instituição por meio de diretrizes de política econômica e da imposição de reformas de caráter liberal, restringindo o espaço para projetos nacionais de desenvolvimento.

Sobre o escopo apropriado do órgão, a imposição de condicionalidades, o caráter do ajuste e seus custos sociais, muitas foram as críticas, como apontado por Allan Meltzer:

... detailed conditionality (often including dozens of conditions) has burdened IMF programs in recent years and made such programs unwieldy, highly conflictive, time consuming to negotiate, and often ineffectual. (Meltzer, 1999, pp. 7-8)

A nova lógica anteriormente exposta norteou as alterações da política fiscal tanto no Brasil como na Coréia do Sul durante os anos 90. Os acordos assinados com o FMI por ambos os países nesse período deram impulso a essa nova lógica e resultaram em semelhanças nas

reformas realizadas, dado o mesmo caráter da visão e das condicionalidades que balizaram os programas. Uma vez superadas as etapas de liberalização comercial/financeira e de estabilização, o foco das condicionalidades voltou-se para a questão fiscal, as privatizações, e a reforma do setor financeiro, além de mudanças legais e institucionais. No Brasil, o acordo foi assinado após a crise cambial de 1999, dando impulso à nova forma de conduzir a política fiscal já iniciada com Plano Real. Na Coréia, o FMI ganhou força quando a crise financeira asiática, em 1997, retraiu o fluxo de capitais e deixou o país com problemas de financiamento externo.

O caso sul-coreano será o objeto dos próximos dois capítulos. A ampla reestruturação das instituições exigida pelo programa após a crise financeira de 1997 fez com que o país avançasse na passagem de um capitalismo guiado pelo Estado para uma economia orientada pelo mercado. As condicionalidades pressionaram o governo de Kim Dae-Jung, presidente da Coréia de 1998 a 2003, a perseguir uma série de reformas que diminuíram o espaço de atuação de setor público. Após uma análise do papel do Estado e da política fiscal no processo de desenvolvimento econômico da Coréia, os movimentos de recuperação da crise e as reformas realizadas serão analisados em seguida.

CAPÍTULO 2 - O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUL-COREANO

2.1. Panorama geral

A Coreia foi uma colônia japonesa de 1910 até 1945. Com a derrota japonesa na Segunda Guerra Mundial, a Coreia foi dividida em duas partes. A parte sul submeteu-se ao controle do governo norte-americano até 1948. O governo sul-coreano foi estabelecido a partir deste ano, com Syngman Rhee assumindo o poder até uma Revolta Estudantil que o fez renunciar em 1960. Um golpe militar tomou o governo em 1961, liderado pelo General Park Chung Hee, que governou o país por meio de um regime ditatorial até 1979.

Nos anos 50 as condições econômicas na Coreia do Sul eram muito precárias. Quando Park assumiu o poder, o país estava passando por um momento de severa crise com queda do crescimento e aumento do desemprego. A Coreia do Sul, como a Índia, era um típico país de baixa renda de terceiro mundo. A poupança nacional era escassa e a renda *per capita* somente US\$ 80. A partir do governo de Park, no entanto, a economia iniciou um processo de transformação e atingiu um ritmo de crescimento sem precedentes. Dos anos 60 até os anos 2000, a taxa média anual de crescimento foi de aproximadamente 8 por cento em termos reais. Como consequência, entre 1962 e 2002 o PIB *per capita* aumentou de US\$ 87 para US\$ 10.013, e o PIB cresceu de US\$ 2,3 bilhões para US\$ 476,6 bilhões, ambos em preços correntes.

Além disso, a estrutura industrial foi significativamente transformada. Nos anos 60, como os demais países de terceiro mundo, a Coreia do Sul era predominantemente agrária, sendo a maioria da população dependente da agricultura, pesca e silvicultura. Com o rápido crescimento econômico, a manufatura se tornou mais importante que a agricultura: a participação do setor manufatureiro no PIB sul-coreano subiu de 14,4% em 1962 para 29,6% em 2002. Seu volume no comércio internacional passou de US\$ 500 milhões para US\$ 319,6 bilhões, fazendo da Coreia o 13º país com maior participação no comércio mundial.

O papel do Estado foi absolutamente fundamental para esse processo de desenvolvimento econômico. Nos anos 60, a estratégia adotada por Park foi a de industrialização voltada para exportações de maior valor agregado (*export-led industrialization*), que foi capaz de maximizar os recursos disponíveis e superar as limitações do pequeno mercado doméstico. Nos anos 70, diante de desequilíbrios macroeconômicos como inflação e desequilíbrio do balanço de pagamentos (em função, sobretudo, do choque do

petróleo que enfraqueceu o ritmo das exportações), o governo entendeu que a estratégia adequada seria desenvolver a indústria química e pesada, e promoveu uma série de investimentos em infra-estrutura para viabilizar tal política. Nos anos 80 iniciou-se um processo de estabilização e liberalização econômica, que, segundo alguns autores, teria sido uma das causas da vulnerabilidade econômica que ensejou a severa crise de 1997.

Esse forte papel estatal orientador do desenvolvimento, dada sua enorme importância, foi e ainda é objeto de estudo de muitos autores, que se dedicam a identificar lições para o desenvolvimento de demais países, sobretudo os latino-americanos. Alice Amsden, Otaviano Canuto e Fernando Fajnzylber são exemplos de autores estudiosos deste assunto, cujas idéias principais analisaremos a seguir.

2.2. O papel do Estado na Coreia do Sul – três visões

O trabalho de Alice Amsden (1989) foi um dos primeiros a identificar a importância do papel do Estado para o desenvolvimento sul-coreano, o que foi feito por meio da desconstrução das premissas básicas da visão neoclássica de que esse processo de desenvolvimento teria ocorrido à luz da auto-regulação dos mercados e da maior inserção da Coreia no comércio exterior por meio da exploração de suas vantagens comparativas. A autora mostra que, ao contrário do que prega a corrente ortodoxa, os preços internos não teriam sido fiéis aos preços internacionais, pois o governo os teria distorcido propositadamente.

A distorção deliberada dos preços relativos coreanos ocorreu por meio de subsídios que criaram oportunidades de investimentos lucrativos em setores escolhidos de maneira discricionária pelo Estado. Em troca desses subsídios, o governo impôs padrões de performance às empresas privadas, e este teria sido o incentivo para o desenvolvimento de um empresariado nacional dinâmico rumo a uma economia industrial. Para a autora, o subsídio servia como o símbolo da industrialização tardia, prova da violação da idéia de livre alocação de recursos pelo mercado.

O Estado, então, teria promovido ativamente a indústria, escolhendo áreas prioritárias, estimulando as exportações, financiando setores a taxas subsidiadas, encorajando o desenvolvimento de tecnologias internamente e promovendo a concentração industrial. Em outras palavras, o Estado assumiu o papel de mediador das forças do mercado, identificando as necessidades nacionais e oferecendo os estímulos para o modelo de desenvolvimento que se almejava.

A autora também derruba a idéia de que a Coréia do Sul teria se desenvolvido graças às suas vantagens comparativas no que tange ao baixo custo da mão-de-obra, pois ainda que dotada de salários relativamente mais baixos, a Coréia não seria capaz de competir com o Japão mesmo em setores intensivos em mão-de-obra, como por exemplo, o setor têxtil. Assim, teria sido uma política industrial deliberada a responsável pela viabilização do investimento industrial, e não a liberalização por que passou o país, já que o investimento externo atingiu níveis insignificantes no processo.

Com relação à taxa de câmbio, que segundo as correntes liberais teria se mantido em patamares realistas, Alice Amsden aponta para fatores extremamente importantes e que não podem ser esquecidos. As exportações sul-coreanas foram fortemente subsidiadas e as empresas foram forçadas a direcionar suas produções para o setor externo por meio de múltiplos canais de pressão do Estado. No que tange às importações, mesmo depois da liberação nos anos 80, as tarifas chegavam a 30%. Neste sentido, a taxa de câmbio não pode ser analisada isoladamente. Por fim, deve-se considerar que o crédito de longo prazo, outra variável relevante para a economia, também era deliberadamente distorcido pelo Estado, chegando a valores negativos (e isso num país onde o capital era escasso).

Um outro ponto analisado pela autora é a questão do empresariado nacional. Sabe-se de seu papel central, dado que é ele quem decide quanto, como, e quando produzir, mas na Coréia do Sul o Estado foi fundamental na redefinição do escopo desse papel. O governo não só se envolveu no planejamento nacional como também no corporativo, de modo que a estrutura da indústria foi definida de cima para baixo. Isso se reflete no fato de que foi a indústria leve que manteve maior crescimento nos anos 60 e 70. Para que a indústria pesada, intensiva em capital, tivesse maior dinamismo foi necessário que o Estado provesse um pacote de investimentos para tornar os projetos desse setor mais atrativos.

Esse processo de identificação de setores prioritários teria ocorrido também em função da evolução do mercado de trabalho. Enquanto a mão-de-obra era relativamente mais barata, o investimento teria priorizado setores intensivos em trabalho (têxteis, vestuário, perucas, eletrônicos leves e compensados de madeira). À medida que a mão-de-obra foi se tornando mais cara, o governo teria priorizado setores intensivos em capital, tais como navios, aço, maquinaria, automóveis e computadores.

Essa liderança estatal vinha desde o fim da II Guerra Mundial. Para a autora, algumas companhias teriam sido deliberadamente apadrinhadas pelo governo, recebendo empréstimos a taxas subsidiadas, isenções de impostos, divisas para importar recursos escassos e “permissão” para revender seus produtos a preço de monopólio. Daí vem o

processo de concentração da indústria coreana, que foi o cerne do *catch-up* tecnológico realizado pelo país. Em função dessa política ativista, entre 1967 e 1979, por exemplo, o setor público foi responsável por 1/3 dos empréstimos contraídos pelo país no exterior. (Amsden, 1989).

Após a publicação de Alice Amsden, no fim dos anos 80, os países em desenvolvimento traçaram trajetórias diferentes. Enquanto a Ásia permaneceu no caminho rumo aos países desenvolvidos, os países da América Latina se viram diante de enormes dificuldades para prosseguir no processo de desenvolvimento, permanecendo num estágio de estagnação durante os anos 90. A partir disso, muitos autores passaram a se debruçar sobre as causas dessas diferentes trajetórias e a buscar os elementos que definiram o sucesso dos países asiáticos. Dentre eles, o que aqui vamos analisar é Otaviano Canuto (1994), que, como Amsden, também atribui à importância do Estado o êxito do desenvolvimento industrial sul-coreano.

Canuto (1994), seguindo a proposta de João Manuel Cardoso de Melo, objetivava repensar a história econômica dos países em desenvolvimento como a história do nascimento e desenvolvimento de capitalismo tardios, em que a industrialização periférica foi realizada dentro do contexto da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, a economia seria determinada por fatores internos – os quais vamos nos ater – e fatores externos (elementos de ordem geo-estratégica).

Os fatores internos determinantes da performance industrial sul-coreana, assim como em Amsden, estão ligados à gestão da política industrial desde país. O autor aponta uma série de instrumentos que foram fundamentais para o desenvolvimento de determinados setores, escolhidos e estimulados estrategicamente pelo Estado. Assim como Amsden, Canuto também cita a importância do crédito subsidiado para determinados setores. Segundo ele, desde o governo de Park Chung Hee (1961-1979), os cinco maiores bancos comerciais coreanos estiveram sobre controle público até sua privatização (1981-1983). Em 1972, 87% do valor agregado gerado no sistema financeiro estaria localizado em órgãos públicos e o Estado detinha o controle de cerca de 2/3 dos recursos disponíveis para investimento na economia. Isso denota o enorme poder governamental, que teria sido capaz de realizar investimentos públicos e coordenar os investimentos privados, disponibilizando discricionariamente crédito para determinadas áreas a baixas taxas de juros.

Um outro ponto interessante apontado por Canuto é a segmentação do setor financeiro do país. Este seria dividido em um setor oficial e um semi-oficial, onde as taxas de juros eram muito mais elevadas. O Estado, assim, utilizava-se deste instrumento como um

canal de pressão sobre as empresas, cobrando performance. O não cumprimento das metas estabelecidas poderia representar a exclusão do sistema financeiro oficial, o que, dados os altos custos que isso significaria, poderia resultar em enormes dificuldades para as empresas.

Mas, além de instrumentos na esfera financeira, Canuto destaca ainda a importância da utilização de instrumentos na esfera do comércio exterior e, sobretudo, na esfera fiscal. O governo sul-coreano instituiu incentivos fiscais e se utilizou de política de compras públicas para estimular a industrialização. O capital estrangeiro foi disciplinado pelo controle do acesso a divisas e pelo estabelecimento de termos de negociações sobre licenciamento tecnológico. O fluxo de importações foi regulado segundo as necessidades do setor produtivo, por meio da utilização de restrições quantitativas e impostos alfandegários. As condições de escala adequadas foram promovidas mediante o estímulo à concentração industrial e ao investimento em infra-estrutura. Além disso, uma série de empresas públicas foi criada em setores estratégicos do ponto de vista nacional, ou que não seriam rentáveis do ponto de vista privado. O Estado “industrialista” teria escolhido o setor privado como o executor de seus objetivos, por meio de incentivos econômicos, além de coercitivos. A aliança entre o Estado e o grande conglomerado coreano (os *chaebol*) seria a responsável pelo êxito da industrialização coreana. E as diferenças de desempenho entre os países asiáticos e os latino-americanos se dariam em função das diferentes capacidades de implementação de políticas governamentais em cada território. Daí a capacidade da Coreia do Sul de reagir mais eficazmente às turbulências que enfrentou o terceiro mundo no final dos anos 70 e anos 80.

Cabe aqui ressaltar uma diferença quanto ao período da crise da dívida entre a Coreia e os países latino-americanos. Canuto aponta que entre 1980 e 1982, a dívida externa total da Coreia aumentou de US\$ 20 bilhões para US\$ 37 bilhões. A dívida como proporção do PIB, por sua vez, teria passado de 35,8% para 53,9% entre 1979 e 1985 (Canuto, 1994). Apesar do alto endividamento, o que possibilitou ao país passar pelo período sem dificuldades mais graves foi o interesse estratégico do Japão pela Coreia. Apesar da enorme reversão dos fluxos americanos, a Coreia pôde contar com a captação de recursos provenientes do Japão. Bônus e títulos japoneses se multiplicaram no sistema financeiro coreano, fazendo com que a participação do crédito japonês na economia aumentasse significativamente. Essa “vizinhança benigna”, conforme descrito pelo autor, teria contribuído para a superação do período tortuoso, ao contrário da América Latina, que enfrentaria maiores problemas e, nos anos 90, dificuldades para prosseguir no processo de desenvolvimento.

Apesar desse contexto externo, Canuto enfatiza sobremaneira os fatores internos - o intervencionismo do Estado e a competência do setor privado, conjuntamente, foram capazes

de fazer com que o país aproveitasse as oportunidades para realizar o *catch-up* tecnológico industrial. Vale ressaltar que, desde 1981, a participação dos bancos públicos no estoque da dívida externa aumentou enormemente, mas quando esses bancos foram privatizados (1981-83), os credores não se recusaram a rolar a dívida, já que esses bancos foram adquiridos pelos *chaebol* que contavam com forte grau de internacionalização.

Em suma, Canuto conclui que a capacidade estatal em direcionar o desenvolvimento por meio da utilização de instrumentos adequados de estímulo a setores prioritários é que, associado à competência do empresariado nacional e à “vizinhança benigna”, teriam sido responsáveis pela singular experiência coreana em ter realizado com sucesso a industrialização tardia e periférica, saltando para o rol dos países avançados depois deste processo.

Por fim podemos destacar um terceiro autor que enfatiza o contexto externo vantajoso para a Coreia, mas também destaca a importância do papel do Estado no desenvolvimento: Fernando Fajnzylber (1981), economista chileno ligado à CEPAL, atribui o êxito da industrialização dos países asiáticos, sobretudo Coreia do Sul e Taiwan, à oportuna inserção no comércio internacional, que só foi possível graças ao ambiente interno propiciado pelo Estado, que foi capaz de estimular a competitividade sistêmica da economia nacional. Segundo este autor, no mercado internacional não competem somente empresas, mas sistemas produtivos, arranjos institucionais e organismos sociais. Nesse sentido, os governos asiáticos foram eficazes na promoção de um sistema educacional qualificado, além de infra-estrutura tecnológica, aparato sócio-ambiental, sistema financeiro e aparato institucional público-privado capazes de promover a competitividade de suas empresas.

Quanto ao contexto externo, Fajnzylber destaca as condições geopolíticas que favoreceram a industrialização voltada para exportações, em função da enorme condescendência dos Estados Unidos, pois, sem ela, as políticas não seriam viáveis. Mas apesar da ênfase ao contexto externo, Fajnzylber considera os fatores internos mais responsáveis pelo sucesso da região do que quaisquer outros elementos. Segundo ele, todos os países da região asiática tiveram em maior ou menor grau uma presença estatal guiando a economia: Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong. Todos esses Estados tiveram uma vocação industrializadora, definindo prioridades setoriais e políticas econômicas integradas. Reconhece, além disso, alguns elementos diferentes dos demais autores, como a habilidade estatal em elaborar uma legislação trabalhista capaz de melhorar o relacionamento entre trabalhadores e empresas e dá destaque central à política maciça de capacitação de mão-de-obra, por meio de uma reforma da educação. Também considera fundamental a articulação do

Estado com o setor empresarial dotado de vontade e vocação industrializadora. A esses fatores, devem ser somados os fatores externos, e assim a Coréia do Sul conseguiu atingir os níveis de competitividade internacional sustentáveis que nortearam seu desenvolvimento.

Visto esse panorama sob a perspectiva desses três autores, analisaremos mais detalhadamente a trajetória da política fiscal desde os anos 60, atentando para seu papel específico enquanto instrumento de atuação do Estado. Ao final do capítulo apresentaremos a estrutura fiscal que permitiu essa discricionariedade do Estado e, em seguida, como a crise de 1997 atingiu a economia do país.

2.3. O processo de desenvolvimento sul-coreano: um olhar sobre a política fiscal

Conforme apontado anteriormente, foi a partir dos anos 60 que governo iniciou deliberadamente esforços para deslanchar a economia. Os rumos econômicos e as áreas prioritárias passaram a ser traçados por meio dos “Planos Qüinqüenais de Desenvolvimento Econômico”. Nesta década, conforme já colocado, a estratégia de industrialização voltada para as exportações de maior valor agregado (*export-led industrialization*) mostrou-se extremamente apropriada, visto o limitado mercado consumidor doméstico, recursos naturais escassos, e por outro lado, mão-de-obra abundante, que poderia ser direcionada para setores intensivos em trabalho nos mercados além da fronteira nacional.

Para implementar essa estratégia, um dos instrumentos da política fiscal foi o oferecimento de incentivos fiscais aos exportadores, como redução ou isenção de impostos diretos e indiretos e de depreciação de bens de capital. A política de gastos públicos foi conter o déficit (a fim de manter a estabilidade econômica) e promover investimentos em infraestrutura e em qualificação de mão-de-obra. Um conjunto de arranjos institucionais foi estabelecido para mobilizar os recursos disponíveis, como, por exemplo, a criação do Escritório Nacional de Impostos (1966), que implementou algumas medidas fiscais, dentre as quais a taxaço de novas categorias de renda para aumentar as receitas do governo: consumo de luxo, lucros, altas rendas pessoais e heranças. Isenções e reduções de impostos para empresas públicas foram abolidas. Além disso, a meta de receitas tributárias foi estabelecida de acordo com a localidade e a categoria de impostos. Como consequência, as receitas subiram de 9,7% do PIB em 1961 para 14,8% já em 1970.

O contexto internacional dos anos 60 foi bastante favorável às exportações da Coréia do Sul. O comércio mundial se expandia a um ritmo sem precedentes e isso fez com que a estratégia de industrialização voltada para exportações superasse as expectativas. As

exportações a preços correntes aumentaram em 40% entre 1962 e 1971. Como consequência, o PIB cresceu a uma taxa anual de mais de 9% durante a década.

No início dos anos 70, no entanto, a economia coreana sofria uma série de desequilíbrios macroeconômicos internos e externos. A inflação acelerou-se, e o choque do petróleo representou um grande problema para o balanço de pagamentos, já que a demanda externa reduziu-se fortemente. Diante desse quadro, o governo acreditou que promover a indústria química e de metais pesados seria o caminho para o desenvolvimento da indústria local. O maior objetivo da política creditícia, fiscal e de comércio exterior dos anos 70, portanto, passou a ser a fomentar essas indústrias, incluindo ferro, metais não-ferrosos, construção aeronáutica, maquinaria em geral, química e eletrônica.

Nesse sentido, os incentivos fiscais às exportações foram reduzidos e deram lugar aos incentivos fiscais para distorcer a alocação de recursos entre as indústrias. Políticas tributárias para proteger a indústria local de produtos importados similares aos nacionais foram vigorosamente postas em prática. A fim de financiar projetos da indústria pesada de grande-escala, o Fundo Nacional de Investimento foi estabelecido em 1974, mobilizando recursos do fundo de pensão dos trabalhadores e uma grande participação dos fundos dos bancos. Como estes recursos foram insuficientes, os bancos, que eram basicamente propriedade do governo, foram direcionados para prover crédito preferencialmente para essas indústrias escolhidas como prioritárias. Os investimentos em infra-estrutura chegaram a ultrapassar a cifra dos 25% dos gastos totais do governo, e em proporção do PIB chegavam a 10%.

Como resultado do suporte combinado entre as políticas fiscal, creditícia e de comércio exterior, o investimento durante os anos 70 foi predominantemente direcionado para a indústria pesada. Esses incentivos discricionários, associados ao otimismo decorrente das boas perspectivas do comércio internacional resultou em excesso de capacidade em alguns setores desta indústria. Além disso, em virtude do ativismo fiscal, as contas públicas apresentaram déficits ao final do período.

Como consequência, a cultura de forte prudência fiscal passou a nortear a política fiscal coreana nos anos 80, resultando em equilíbrio das contas públicas em todo o período. A consolidação, pela primeira vez, tomou a forma de redução dos gastos: o princípio fiscal, apesar de não declarado formalmente, era o de gastar apenas quando houvesse fonte de renda (princípio do orçamento equilibrado). O orçamento do governo como porcentagem do PIB caiu do patamar de 28% em 1980 para 23% durante o período de 1983 e 1987. O resultado consolidado, saiu de um déficit de 0,8% do PIB para um superávit de 0,8% do PIB nos

mesmos períodos. Em geral, o alto ritmo de crescimento da economia coreana, associado aos baixos níveis de inflação, contribuiu para uma arrecadação mais que esperada e a conseqüente manutenção do orçamento em equilíbrio durante toda a década. A introdução do Sistema Nacional de Pensão, em 1988, também contribuiu para o aumento do total de receitas em aproximadamente 1% ao ano.

Os gastos em infra-estrutura, mesmo no período de cultura fiscal mais rígida continuaram ocorrendo. Nos anos 90 eles representavam 1/3 dos gastos totais do governo. Os gastos em educação também sempre se mantiveram em níveis elevados, pois para o governo sul-coreano a qualificação da mão-de-obra sempre foi elemento fundamental para embasar o desenvolvimento econômico.

De maneira geral, ainda que durante o período de maior ativismo fiscal, a Coréia do Sul nunca incorreu em grandes déficits. Mesmo assim, foi capaz de alocar muitos recursos para investimentos em infra-estrutura e serviços sociais, especialmente educação e saúde pública preventiva. Essas alocações foram muito eficientes, já que foram direcionadas para atividades que apresentam externalidades muito positivas e altos benefícios sociais. A ênfase na estabilidade macroeconômica e no desenvolvimento de infra-estrutura e capital humano como principais objetivos da política fiscal foi bastante favorável à estratégia de industrialização durante todo o período. Sem contar que provisão pública de educação básica e serviços de saúde são uma política de redistribuição de renda muito eficaz.

Toda essa capacidade de atuação da política fiscal como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, seja por meio de políticas tributárias, políticas de alocação de recursos ou políticas de investimentos, se reflete no arcabouço fiscal coreano. A autonomia e discricionariedade na alocação dos recursos só foram possíveis graças ao caráter fragmentado do orçamento e à manutenção de contas reservadas para determinados grupos de gastos, além de outros aspectos bastante peculiares. No próximo tópico analisaremos a estrutura das contas públicas, que possibilitou esse enorme raio de manobra na administração dos gastos, mesmo nos períodos em que vigorou a prudência fiscal.

2.4 Um panorama da estrutura fiscal sul-coreana

O orçamento consolidado do governo central coreano sempre foi bastante fragmentado, composto por uma *general account*, várias *special accounts* e ainda fundos públicos. Essa fragmentação pode ser considerada reflexo do processo de redemocratização nos anos 80, quando eclodiram novos grupos sociais que pressionaram pela defesa de seus

interesses. Foram então criados uma série de novos fundos e cresceu o peso das *special accounts*, com o objetivo de contemplar esses novos interesses bem como preservar os já existentes.

A *general account* é controlada pela Assembléia Nacional e seu objetivo é dar suporte às atividades fiscais em geral; sua fonte de recursos são impostos não vinculados e receitas não tributárias. Transferências da *general account* para as *special accounts* e para os fundos públicos ocorrem com bastante frequência. As *special accounts* também são controladas pela Assembléia Nacional, mas são estabelecidas quando existem razões especiais para separá-las da *general account*, ou seja, quando é necessário dar suporte a programas específicos. Sua fonte de recursos são impostos próprios vinculados (que chegam a 15% do total das receitas tributárias do governo central) e quase-impostos (isto é, taxas, cobranças e outras contribuições obrigatórias). Isso faz com que ministros tenham um significativo grau de independência e discricção nas operações orçamentárias dessas contas, o que explica sua rápida expansão nos anos precedentes à crise. Além disso, um grande número delas não faz parte do orçamento. Como o governo tentou equilibrar o orçamento controlando o crescimento da *general account*, vários ministros se utilizaram das *special accounts* como uma maneira de escapar do estrito controle, multiplicando o número dessas contas.

Os fundos públicos também são estabelecidos quando existe a necessidade de políticas específicas objetivas, e, muitos deles (assim como as *special accounts*) têm sua própria fonte de recursos, incluindo os quase-impostos. Exemplos deles são o Fundo Nacional de Pensão, o Fundo de Seguro-desemprego e o Fundo de Estabilização Externa. A diferença entre os fundos e as demais contas do orçamento (*general e special accounts*) se refere à flexibilidade de manejo dos recursos. Ministros podem mudar os gastos dos fundos livremente até 30% do montante planejado inicialmente sem a necessidade de se reportar às autoridades orçamentárias e à Assembléia Nacional. Os traços gerais dos planos operacionais dos fundos são muito menos detalhados do que os da *general e special accounts*. Seus fluxos de caixa são administrados independentemente pelos ministros e não passam pela conta do Tesouro Nacional no Banco Central do país.

Além dos fundos públicos, até 2002 havia uma outra categoria, os “outros fundos”, que não faziam parte do orçamento consolidado, sendo por isso chamados de fundos extra-orçamentários. Ao contrário dos “fundos públicos”, que só podiam ser criados depois da deliberação do conselho e do gabinete e da aprovação do presidente, os “outros fundos” eram estabelecidos simplesmente pela aprovação dos ministros. Administrados por agências quase-governamentais (ao contrário dos “fundos públicos”, que eram administrados por agências do

governo), eram estabelecidos quando surgiam razões para operar fundos em áreas específicas independentemente do orçamento nacional, refletindo o aspecto discricionário das finanças públicas coreanas. O Escritório Central do Orçamento e a Assembléia Nacional não dispunham de mecanismos efetivos de controle sobre eles. Por meio da operação desses fundos, burocracias governamentais podiam facilmente alocar recursos financeiros para servir interesses específicos. Assim sendo, os fundos extra-orçamentários aumentaram rapidamente e, juntamente com as *special accounts*, tornaram-se a característica dominante das finanças públicas antes da crise. (Lee, Rhee e Sung, 2006)

Além dos fundos extra-orçamentários, as empresas estatais (incluindo seus investimentos) também não faziam parte do orçamento fiscal consolidado coreano. Isso significa que a ampliação de investimentos dessas empresas não tinha nenhum impacto sobre o orçamento, representando enorme autonomia de gasto pelo governo. Exemplos de empresas estatais excluídas do orçamento são: *Korea Highway Corporation*, *Korea Electric Power Corporation* e *Korea Land Corporation*. Essas empresas realizaram uma porção considerável de investimentos nos últimos trinta anos, o que sugere que a situação fiscal antes da crise poderia não estar tão favorável como apontam as estatísticas (principalmente se acrescentarmos os recursos dos fundos extra-orçamentários). (Lee, Rhee e Sung, 2006)

Importante aqui observar que a Coreia do Sul não segue a norma de definir o setor público aceita internacionalmente, chamada de setor público consolidado. Quando o governo coreano publica estatísticas relacionadas ao tamanho do setor público e ao saldo orçamentário, ele geralmente se refere à *general account* e às *fiscal financial special accounts*². Por meio dessa restrição do escopo do orçamento, o governo coreano pode demonstrar uma participação na economia aparentemente pequena, pois essa definição não inclui a maioria das *special accounts*, dos fundos públicos, as empresas estatais, além de também não incluir os governos locais. Tendo em vista o consenso de que a intervenção do Estado deve ser mínima, a Coreia do Sul acaba conseguindo, com isso, estar dentro dos padrões de tamanho do setor público desejados e aceitos internacionalmente, mantendo, entretanto, espaço de atuação.

Por fim, cabe mencionar a existência de instituições que não fazem parte do orçamento diretamente, mas estão vinculadas a ele de alguma forma. Trata-se das agências quase-governamentais, organizações públicas não-governamentais que operam com o respaldo do governo coreano, e cujo objetivo é dar suporte à população, sobretudo a mais carente. O caráter semi-oficial dessas agências advém do fato de elas fazerem uso de dinheiro público

² As *Fiscal Financial Special Accounts* diferem das *special accounts* por serem estabelecidas com o objetivo específico de administrar empréstimos estrangeiros, recursos detidos como garantia ou recursos para empréstimos fiscais.

para realizar uma tarefa pública, mas com algum grau de independência com relação aos representantes eleitos. Elas foram estabelecidas com o objetivo de realizar funções que os ministérios não apresentariam boa performance, seja devido à alocação inadequada de pessoal, seja devido ao escopo inadequado de responsabilidades. De maneira geral, as agências quase-governamentais se referem a todas as organizações que dependem de suporte e envolvimento governamental (pessoal, de gestão, financeiro etc) para operar. Mais de 50% dessas instituições recebem investimentos, contribuições ou subsídios do orçamento público ou dos fundos orçamentários, incluindo comissões sobre rendas.

A fragmentação e complexidade do orçamento consolidado coreano, conforme apresentado, sempre foi alvo de muitas críticas devido à crença de que essas características podem trazer ineficiência e falta de transparência. As contas são muito inter-relacionadas e há espaço para o *funding* de numerosas áreas, sem contar que não há controle das autoridades sobre todos os recursos. A exclusão de uma série de *special accounts* e de fundos do orçamento, deixa muitos analistas intrigados com o verdadeiro montante de gastos do governo e tamanho do setor público coreano, que consegue se utilizar dessas contas para expandir seus gastos, sem, no entanto, entrar no vermelho. Além disso, a inter-relação entre as contas torna difícil saber com clareza quanto está sendo alocado em cada área. Todo esse arcabouço teve de ser revisto durante a crise. As reformas trouxeram uma série de mudanças no sentido de diminuir a complexidade do orçamento e aumentar a transparência, que serão analisadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3: A CRISE FINANCEIRA DE 1997 E AS REFORMAS NO SETOR PÚBLICO SUL-COREANO

3.1 O contexto fiscal e a crise de 1997

O princípio do orçamento equilibrado que, conforme vimos, norteou a política de gastos públicos nos anos 90, manteve a dívida pública em patamares mínimos. Em 1996, um ano antes da crise, a dívida bruta do governo central era de menos de 10% do PIB (menor do que a maioria dos países da OCDE) e a dívida líquida era negativa, ou seja, o governo era um credor dos demais setores da economia. Os governos locais também se encontravam em boa situação.

Foi nesse contexto que a crise financeira asiática de 1997 atingiu a economia coreana. Foi por muitos considerada como surpreendente pelo seu alcance global e por ter ocorrido em uma região que pouco antes se tornara referência mundial em termos de crescimento rápido e sustentado. Seus efeitos econômicos e sociais foram perversos e sem precedentes. O estopim da crise foi o anúncio de que a moeda tailandesa (o baht) passaria a flutuar, o que provocou uma desvalorização imediata de 15% da moeda com relação ao dólar. Em menos de dois meses, Filipinas, Malásia e Indonésia, que também adotavam um regime de câmbio de taxas administradas, desistiram da defesa de suas moedas e também desvalorizaram. A partir daí, a desconfiança no sistema se espalhou, resultando em fuga maciça de capitais, que se manifestou na corrida por vender ativos domésticos (para converter seus valores em divisas) e retração do crédito por emprestadores externos e domésticos. Como consequência, as instituições financeiras se viram obrigadas a liquidar seus ativos e fechar linhas de crédito, gerando restrições sobre os gastos de empresas e famílias e, com isso, transmitindo a crise financeira para o lado real da economia.

A Coreia do Sul entrou no último estágio da crise, no final de 1997, desvalorizando o *won* em 25% em novembro deste ano. Assim como as demais economias asiáticas, a fuga de capitais resultou em *crash* acionário e implosão do regime câmbio fixo. Dentre todas as economias asiáticas foi a que passou por maior deflação absoluta nos preços das ações. Como consequência da queima de capital e das falências, o crédito se contraiu fortemente e a economia, que antes da crise apresentava uma taxa média de crescimento de 7%, contraiu 6,9% em 1998. A rápida e repentina queda das reservas em função da fuga de capitais levou o país a recorrer ao FMI em novembro de 1997, recebendo um empréstimo de US\$ 55 bilhões.

A explicação para a Coreia ter entrado na crise, dado o cenário que a precedeu, conforme mostrado, com altas taxas de crescimento, inflação e contas públicas controladas, não pode ir em direção a políticas econômicas inconsistentes ou fundamentos macroeconômicos deteriorados. Diante disso, surgiu um grande debate, já que uma das importantes atribuições a crises como essa são finanças públicas deterioradas. Mas como vimos, não foi o caso. A explicação mais coerente oferece evidências quanto a problemas de assimetrias de informação e risco moral por detrás dos balanços dos setores financeiros e não-financeiros da economia nos anos que precederam a crise. A acelerada liberalização financeira, sobretudo a partir de 1995, quando da entrada do país na OCDE, deixou muitas instituições financeiras livres da regulação, o que deu margem para que se expusessem demasiadamente a negócios de alto risco, com elevadas taxas de juros e de crédito.

De qualquer maneira, o fato é que, dentre os países asiáticos, a Coreia apresentou recuperação mais rápida na conta corrente, nas reservas internacionais, no crédito bancário e no próprio mercado acionário. A taxa de crescimento do PIB, após a contração, voltou a atingir 9,5% em 1999 (ver **tabela 1**). No momento da crise, ninguém poderia imaginar que tal crescimento viesse tão rapidamente.

Tabela 1

Taxa de crescimento real do PIB coreano (em % a.a.)						
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
8,5	9,2	7	4,7	-6,9	9,5	8,5

Fonte: FMI

A questão do setor público foi muito discutida. Por um lado, alguns críticos sugerem que a rígida disciplina fiscal dos anos 90, ainda que tenha deixado espaço para intervenção em diversos segmentos, de certa maneira constrangeu o papel da política fiscal anticíclica, fazendo com que investimentos em infra-estrutura social fossem postergados para manter a dívida em patamares mínimos. Por outro lado, são muitos os que defendem que foi a situação saudável das finanças públicas que abriu espaço para que o setor público pudesse desempenhar papel fundamental na recuperação da crise e reestruturação do setor financeiro, evitando que seqüelas maiores fossem deixadas sobre a base produtiva.

Na realidade, pode-se considerar que, no momento imediatamente após a crise, houve uma reavaliação do papel das finanças públicas coreanas, pois o princípio do orçamento equilibrado foi totalmente abandonado e a gestão das políticas modificada. O Estado atuou fortemente na superação dos problemas econômicos, por meio de dois movimentos: um

movimento imediato de salvamento, com vistas a amenizar os profundos efeitos recessivos da crise, e outro movimento de reestruturação, com vistas a realizar reformas consideradas fundamentais para reorganizar a economia no médio e longo prazo. Este último está, no entanto, atrelado à visão precedente à crise de diminuição do tamanho do setor público e enxugamento dos gastos, fortalecida sobretudo pelas imposições do FMI decorrentes do pacote de salvamento ao qual o país teve de recorrer. Segundo essa visão, os programas fiscais que se expandiram durante a crise criariam uma contínua e deletéria demanda fiscal que pressionaria a posição fiscal no médio prazo. A intervenção em vários setores e o decorrente afrouxamento da disciplina fiscal para conter a crise foram permitidos pelo órgão, dado o reconhecimento da profundidade da crise, mas vieram acompanhados de uma série de condicionalidades e da necessidade futura de conter o crescimento dos gastos, definir prioridades e desenvolver mecanismos de controle. No entanto, conforme veremos, a Coreia do Sul conseguiu manter espaço de atuação, apesar de todas essas reformas por que passou.

3.2. O movimento de salvamento

3.2.1. Aumento do déficit orçamentário e expansão da rede social

Em virtude do fortalecimento da nova concepção de política fiscal, imediatamente após a crise as autoridades foram obrigadas pelo programa do FMI a manter o conservadorismo fiscal, assim como evitar expansão monetária. Entretanto, a gravidade da depressão econômica foi muito maior do que a imaginada pelo órgão, que percebeu que o movimento de salvamento era fundamentalmente necessário para dar sustentação aos setores afetados pela crise. Como forma de evitar o aprofundamento ainda maior da recessão, o órgão defendeu que o governo caminhasse para uma política fiscal expansionista. Uma parcela significativa dos gastos fiscais nesse período foi injetada em instituições bancárias e instituições financeiras não-bancárias que enfrentavam sérias dificuldades em razão da contração da atividade econômica. Além disso, o grande número de negócios falidos e corporações desestruturadas afetou fortemente a taxa de desemprego, forçando o governo a ampliar sua atuação na área de seguro social, que, caracteristicamente, tinha pouco peso na economia coreana.

O gasto com a população pobre quase dobrou após a crise. Para amenizar o desemprego e iniciar a retomada do crescimento, foram criados empregos temporários por meio de assistência pública e a rede de seguro social teve seu escopo ampliado, aumentando o

número de beneficiários. Foi criado um “Programa de Seguro para Sobrevivência”, que chegou a cobrir 3% da população. O número de beneficiários do Sistema Nacional de Pensão cresceu substancialmente em razão dos subsídios ao pequeno negócio e aos autônomos. Para estabilizar o sustento das famílias de baixa renda, a magnitude dos benefícios também aumentou. (Koh, 2000)

O orçamento sofreu um aumento de 32% ao ano de 1998 a 2001 devido à expansão das redes sociais. Subsídios fiscais para seguro médico cobriram quase 40% das perdas incorridas pelas autoridades regionais de seguro saúde. Para fortalecer a rede de segurança social, o orçamento de segurança social e da saúde expandiu. Esta fração correspondente na *general account* cresceu de 6,2% em 1997 para 10,8% em 2001 e sua proporção do PIB aumentou de 1,9% para 2,0% no mesmo período. (Koo, 2005)

Tabela 2

em bilhões de won

Evolução da Dívida Pública e Garantias					
Ano	Dívida Pública			Garantias	
	Governo Central (A)	Governos Locais (B)	Total (A+B)	Porção do PIB (%)	Porção do PIB (%)
1996	36,828	12,947	49,777	11,9	1,8
1997	50,454	15,114	65,568	14,5	2,9
1998	71,437	16,223	87,66	19,7	16,2
1999	89,715	18,019	107,734	22,3	16,9
2000	100,941	18,796	119,737	23,1	14,3
2001	113,116	17,77	130,886	24,0	19,6

Fonte: Ha, 2004.

Como consequência dessa política fiscal expansionista para reverter o quadro recessivo da economia, o orçamento fiscal, que antes da crise se mantivera relativamente equilibrado, tornou-se deficitário e tanto o governo central quanto os governos subnacionais começaram a acumular dívidas. O orçamento consolidado passou de um superávit de 0,26% do PIB em 1996 para um déficit de 4,17% do PIB em 1998. Como mostrado na **tabela 2**, o montante da dívida em proporção do PIB cresceu de 11,9 em 1996 para 19,7 em 1998 e ainda para 24% em 2001. Quando incluídas *government debt-guarantees*, as injeções do governo se mostram ainda mais volumosas. *Government debt guarantees* perfaziam apenas 1,8% do PIB em 1996, mas aumentaram para 16,2% em 1998 e depois para 19,6% em 2001. Isso significa

que o total da dívida do governo central, incluindo *outstanding debt* e *debt-guarantees*, perfaz 43,6% do PIB em 2001. (Ha, 2004)

Os gastos fiscais exerceram um efeito multiplicador, alavancando créditos e investimentos, de modo que o sucesso da consolidação indubitavelmente teve como base a rápida recuperação da economia coreana. Já em 1999, o déficit orçamentário do governo central consolidado caiu para 2,7% do PIB nominal e, no ano subsequente, tornou-se um superávit de 1,3%. Mudanças significativas na composição da renda e um enorme esforço para contenção dos gastos também contribuíram para a melhora do balanço orçamentário.

3.2.2. O papel dos fundos públicos extra-orçamentários

Com a crise financeira que assolou a economia coreana, um número significativo de grandes negócios apresentou problemas de insolvência e descapitalização, e alguns bancos, companhias de seguro e instituições financeiras alcançaram seu limite de liquidez. Isso foi atribuído à tendência de alta dos juros e à estrangulação do crédito. O mercado financeiro tornou-se extremamente instável e corria o risco de colapsar.

Para enfrentar o problema das instituições financeiras, o governo coreano primeiramente suspendeu as operações de compras e fusões. Além disso, injetou 167.6 trilhões de won provenientes de fundos públicos em instituições financeiras por meio de subscrições de capital, compra de empréstimos podres e pagamentos de depósitos de instituições financeiras falidas. Os dois fundos públicos utilizados como maior instrumento na recuperação do setor financeiro foram o *Non-Performing Asset Management Fund* e o *Deposit Insurance Fund*, que emitiram títulos garantidos pelo governo. Interessante observar que antes da crise o mercado de títulos públicos era pouco desenvolvido e não representava um papel significante no sistema financeiro. Mas durante a crise esse mercado se expandiu consideravelmente e foi bastante importante para evitar que a crise sistêmica se espraiasse.

Os dois fundos citados faziam parte da categoria dos “outros fundos” e, portanto, não eram incluídos no orçamento nacional. Assim, o suporte financeiro governamental realizado por eles não aparece nas estatísticas oficiais. Em 1998 a emissão de títulos foi de 38,8 trilhões de won, conforme mostrado na **tabela 3**, e ao final de 2001, o total emitido chegou a 102 trilhões. Apesar de esse suporte ter sido muito grande, refletiu-se no orçamento apenas o pagamento dos juros dos títulos emitidos por esses fundos. (Ha, 2004)

Tabela 3

em bilhões de won

Injeção dos fundos públicos para reestruturar o mercado financeiro					
Ano	Emissão de títulos	Fundos públicos para a reestruturação	Fundos Fiscais	Outros	Total
1998	38,8	5,7	15,7	1,1	55,6
1999	25,2	20	4,6	-	35,5
2000	8,9	5,1	0,8	7,4	37,1
2001	29,2	1,9	-0,2	-7	27,1
2002	-	1,6	-	1,8	3,7
2003	-	1,6	-0,5	1	2,1
2004	-	4	-0,1	-	3,9
2005	-	2,6	-0,05	-	2,5
Total	102,1	40,9	20,2	4,3	167,6

Fonte: Chung, 2005.

Esses fundos são manejados sobretudo por duas corporações públicas. São elas a *Korea Asset Management Corporation (KAMCO)* e a *Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC)*. A KAMCO vende os ativos comprados de instituições financeiras insolventes e a KDIC é responsável pela recapitalização dessas instituições financeiras com problemas e por pagar os depósitos das falidas. As operações dessas duas corporações, se incluídas no orçamento, aumentariam o déficit do período em mais de 10%.

3.2.3 O papel dos empréstimos bancários

Além do suporte dado às instituições bancárias e financeiras não-bancárias por meio da emissão de títulos, houve um aumento significativo dos empréstimos públicos durante a crise com vistas a dar suporte à depressão financeira das empresas de médio porte. (Koh, 2005)

Esses programas de empréstimos também eram manejados por vários fundos financeiros públicos, entre os quais o Fundo de Crédito da Coreia e o Fundo de Crédito de Tecnologia tiveram a maior participação nas garantias das empresas de médio porte. Tais empréstimos cumpriram um papel muito importante na defesa e incentivo da atividade econômica.

O peso dos empréstimos públicos se manteve elevado nos anos posteriores à crise, configurando-se como o fator mais responsável pelos grandes déficits em 1998 e 1999.

Entretanto, as estatísticas oficiais mostram que a taxa de *default* é baixa, significando que isso não pode ser considerado um problema.

Também foram realizados empréstimos ao *Korea Deposit Insurance Corporation* (KDCI) e ao *Korea Asset Management Corporation* (KAMCO), órgãos que administraram a emissão dos títulos que reestruturaram o setor financeiro, conforme anteriormente citado. Entretanto, em 2002 o governo anunciou um plano abrindo mão do pagamento dos empréstimos feitos a essas instituições. Essa decisão converteu os empréstimos em gasto direto do governo nos anos em que foram realizados, uma atitude bastante interessante e diferente do usual. O total desses gastos foi de 22 trilhões de *won*. (Koh, 2005)

Além do cancelamento dos empréstimos, o governo se comprometeu a dividir com o KDCI e o KAMCO a obrigação com os *restructuring bonds*. O governo estimou que a perda incorrida durante a reestruturação do setor financeiro foi de 69 trilhões de *won* e anunciou que se responsabilizaria por 49 trilhões de *restructuring bonds*, repagando seus juros. Em 2003, 13 trilhões de *won* foram gastos na transformação de parte desses títulos em títulos do governo, mas esses gastos refletem os resultados das atividades de reestruturação passados e não sinalizam declínio repentino da saúde financeira do governo no período de 2003 a 2006, apesar de terem sido um custo elevado para o setor público. (Koh, 2005)

3.3. O movimento de reestruturação

Paralelamente ao movimento de salvamento anteriormente descrito, ocorreu um movimento de reestruturação com vistas a reorganizar as contas públicas e o setor público coreano não apenas imediatamente após a crise, mas também no médio e longo prazo. Por trás desse movimento havia uma disputa entre duas visões contrárias. Uma defendia a forma como havia se constituído o Estado coreano, com o propósito de intervir no processo econômico e orientar o crescimento. Outra era a visão liberal, crítica da forma anterior de atuação do Estado e desejosa de ampliar as reformas pró-mercado. Como a Coreia havia passado por um período autoritário que perdurou pelos anos 1970 e 1980, essa visão confunde-se com a defesa de maior transparência em razão da abertura política. Com a crise, a visão liberal ganhou grande espaço, sobretudo em função das imposições realizadas pelo FMI devido ao pacote de salvamento ao final de 1997. O plano veio acompanhado de uma série de exigências quanto à reestruturação da política econômica coreana, objetivando a mudança de um capitalismo orientado pelo Estado para um capitalismo orientado pelo mercado. Deste modo, o governo

democrático de Kim Dae-Jung aproveitou o momento propício para levar adiante as reformas que antes o país já encontrara dificuldades para implementar.

A percepção de urgência e necessidade das reformas também decorria da preocupação com a continuidade das demandas fiscais decorrente da ampliação dos gastos e dos programas sociais que ocorreram durante a crise. O movimento de salvamento, segundo o FMI e as correntes liberais, teria representado uma forte carga nas finanças públicas e a dependência da população a esses programas poderia pressionar ainda mais as contas no médio prazo, levando a uma trajetória totalmente contrária ao conservadorismo fiscal desejado. Esse custo, associado à reestruturação financeira, seria agravado pela preocupação com a projeção de envelhecimento da população coreana, que também pressionaria os gastos com previdência e saúde.

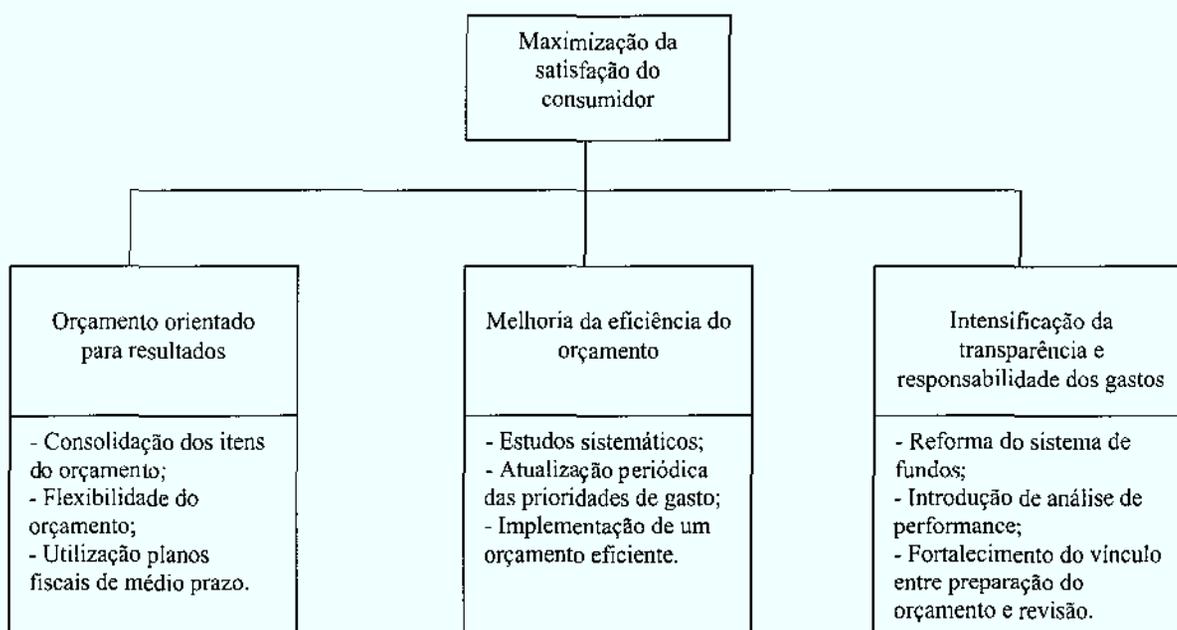
Diante desses motivos, as reformas pró-mercado foram levadas a cabo. Seus principais objetivos incluíram a transição para uma gestão mais orientada para resultados, com maior eficiência nos gastos do governo e mais transparência e responsabilidade na gestão financeira. Dentre as medidas implementadas temos a redução dos chamados gastos não-convencionais como os fundos extra-orçamentários e as *special accounts*, consolidação da estrutura orçamentária, adoção de orçamentos vinculados à tributação e a implementação de uma série de arranjos para flexibilizar a gestão financeira.

Por trás desse movimento de reestruturação do setor público esteve a lógica de que parte da crise foi instigada pela difundida intervenção do Estado na economia. Mesmo com maior conservadorismo fiscal a partir dos anos 80, o papel do Estado sempre foi importante na orientação do crescimento coreano. O profundo envolvimento governamental e a excessiva regulação, na visão do FMI, teriam enfraquecido severamente a competitividade do setor privado. Além disso, crescentes ineficiências no setor público teriam se tornado um sério obstáculo para a competitividade da economia. Portanto, a correção das sérias falhas do governo seria a maneira mais acertada para a superação da crise e bom funcionamento da economia no longo prazo. Por um lado, o governo coreano teria de reduzir o tamanho do setor público por meio de privatização e desregulação; por outro, deveria introduzir princípios de mercado nas operações do governo. Segundo um estudo do Ministério do Planejamento, tradução nossa:

“A reforma do setor público objetiva criar um governo competitivo e altamente produtivo por meio da diminuição do tamanho do setor público,

expansão do escopo das atividades do setor privado e aplicação de princípios de competitividade e performance.” Kim, 2003.

Os principais problemas considerados eram o rígido e centralizado controle da economia nas mãos do Estado, a complexidade da estrutura orçamentária devido à proliferação dos chamados gastos não-convencionais e um baixo nível de eficiência na gestão financeira dos recursos. Assim, o governo traçou as diretrizes básicas da reforma de maneira a atacar esses problemas, conforme sintetizado no quadro a seguir:



Os tópicos a seguir analisarão as reformas realizadas para atingir os objetivos apresentados acima.

3.3.1. Reformas nas instituições públicas

As reformas da gestão Kim Dae-Jung objetivavam ampliar a eficiência da administração pública federal e tinham três dimensões:

- Reestruturação – O governo reestruturou o governo central e os governos subnacionais, diminuiu as corporações do setor público e comprometeu-se a realizar a desregulamentação;

- Sistema operacional inovador – o governo criou 23 agências executivas para operar de maneira eficiente e foi adotado um sistema de remuneração baseado em desempenho;
- Melhoria de prestação de serviços – O governo também se modernizou por meio da informática, melhorando a prestação de serviços para os cidadãos e negócios; trabalhos burocráticos foram eliminados e foi adotado um procedimento que aprofundou o uso da internet nos processos civis e alvará de clientes, que fez o processo de documentação do governo mais transparente e eficiente.

A reforma das instituições públicas pode ser dividida em duas etapas. A primeira foi iniciada pelo Ministério Público e realizada entre 1998 e 2000. Os focos foram o corte de funcionários, bem como privatização e venda de bens considerados desnecessários. Aproximadamente 60.000 funcionários (ou 25% do seu total) foram demitidos e 209 organizações foram eliminadas nesse período. A segunda consistiu em reformas que encorajaram as instituições públicas a criarem planos de reforma voluntariamente. A avaliação da performance dos projetos de inovação passou a ser feita todo ano.

Com relação à segunda etapa da reforma, as instituições públicas foram selecionadas com base no montante de subvenções e subsídios que recebem. Para 2003, as orientações mais importantes foram a racionalização da estrutura e administração de pessoal, uso adequado do orçamento, eficiência administrativa, serviço orientado para os clientes e sistema baseado em performance. Todo ano cada instituição pública deveria apresentar um projeto de inovação, baseado nas orientações. O número total de projetos avaliados foi de 1.943 no ano de 2000, 1.906 no ano de 2001; 2.881 em 2002 e 2.311 em 2003. As avaliações foram realizadas por uma equipe coordenada pelo Ministério Público.

Algumas das instituições públicas passaram por reformas específicas, como por exemplo os institutos públicos de pesquisa. Esses institutos foram criados pelo governo na década de 60 para auxiliar cada um dos ministérios provendo suporte acadêmico para a formulação de políticas. Exemplos desses institutos são: *Korea Development Institute*, *Korea Institute for International Economic Policy* e *Korea Institute for National Reunification*. A inclusão dessas instituições na reforma se deveu à perda de competitividade em relação aos institutos privados, por terem sido administrados de forma burocrática e por inexistirem anteriormente avaliações sobre seu desempenho. Assim, foi instaurado, em 1998, o *Institution, Operation and Support Act for Research Institutes*, com o objetivo de aumentar sua eficiência e reduzir seus aspectos burocráticos. Cada instituto passou a ter um conselho

composto por 5 vice-ministros e 7 membros do setor privado, sendo o primeiro-ministro responsável por todos eles. Esse conselho tornou-se responsável por planejar o orçamento, indicar os presidentes dos institutos e avaliar o desempenho das pesquisas e dos pesquisadores. (Lee, 2003)

Mais um alvo das reformas específicas foram as agências quase-governamentais, que, conforme apontado anteriormente, são organizações públicas não-governamentais que operam com o respaldo do governo coreano, e cujo objetivo é dar suporte à população, sobretudo a mais carente. Por receberem suporte financeiro do governo, a supervisão era vista como extremamente necessária, mas um sistema de avaliação e monitoramento nunca foi implementado desde sua criação, na década de 50, a despeito de muitas discussões e tentativas. Isso só veio a ocorrer no contexto das reformas após a crise. O objetivo da reforma dessas agências seria administrá-las e monitorá-las de modo mais centralizado, mas levando em conta suas diversas funções e a necessidade de manutenção de certa independência. Ou seja, não se desconsiderou o caráter estratégico dessas agências no que tange a sua capacidade de atuação junto à população e, por isso mesmo, a idéia não foi eliminá-las. O ponto crucial foi tentar encontrar o equilíbrio entre supervisionar o dinheiro público e, ao mesmo tempo, permitir às agências autonomia para realizar suas atividades e tomar decisões independentemente. O Ministério do Planejamento coreano levou adiante a idéia de realizar a avaliação dessas agências em termos de uma revisão da administração interna, incluindo mão-de-obra, finanças e gestão do processo de inovação. Também foi realizado um esforço no sentido de aumentar a transparência das transações e a modernização das operações. Para dar mais corpo à supervisão do Ministério, os resultados da avaliação de gestão passaram a ser usados para determinar o orçamento fiscal e a alocação dos departamentos pessoais no ano seguinte.

Além de reformas específicas, um outro caminho da implementação da visão liberal, preocupada em diminuir o poder das instituições públicas e ampliar a participação do mercado, foi no sentido de promover um processo de desregulamentação. Nas últimas três décadas havia sido instituída uma série de regulamentações tidas como necessárias para proteger os funcionários, consumidores e o ambiente. No entanto, a visão liberal por trás das reformas considerou importante evitar a imposição de responsabilidades desnecessárias sobre as instituições, com vistas a melhorar a competitividade e a criatividade nos negócios do setor privado.

O Comitê de Reformas perseguiu dois objetivos: redução das regulamentações e revisão das que permaneceram vigentes. Houve significativa resistência por parte de ministros

e grupos de interesse, mas o Presidente Kim Dae-Jung prosseguiu no esforço de cumprir o processo. Em 1999, o Comitê já tinha revisto todas as regulamentações, abolindo 50 delas e liberalizando 750. (Lee, 2003)

3.3.2. Privatização das empresas estatais

As empresas estatais sul-coreanas desde 1962 proveram a infra-estrutura social da Coréia, bem como eletricidade, siderurgia, rodovias e redes de telecomunicação, ou seja, foram fundamentais para a dinâmica do desenvolvimento econômico do país, principalmente durante a era do crescimento elevado. Importante observar que são consideradas empresas estatais as empresas em que o governo pode realizar algum tipo de controle explícito por meio da propriedade de ações. Elas são divididas em duas categorias: empresas que o governo detém mais de metade das ações e empresas que o governo detém menos de metade das ações.

Entretanto, o número crescente de empresas estatais, segundo a visão liberal, teria criado uma série de problemas, tais como má administração resultante da ausência do senso de propriedade, ineficiência, problemas operacionais de fraca autonomia administrativa em função de intervenção excessiva e regulações rígidas, e uma distorção da alocação dos recursos nacionais. Assim, o ambiente de reformas após a crise financeira de 1997 foi um momento propício para conduzir o governo coreano na direção das privatizações das empresas estatais. Os objetivos da privatização incluíam:

- Aumentar a competitividade nacional por meio da redução do papel do Estado na economia;
- Trazer a autonomia e a criatividade presentes no setor privado para o setor público, a fim de melhorar a qualidade dos serviços e atingir a alocação eficiente dos recursos;
- Obter fundos por meio das privatizações para conter os déficits fiscais causados pela crise financeira;
- Encorajar a participação ativa de investidores estrangeiros na privatização.

Para o governo coreano, a política de privatizações era uma parte extremamente importante da reforma do setor público para a superação da crise e alcançar rapidamente o desenvolvimento. O programa de privatizações foi lançado segundo o entendimento de que a transferência de propriedade para o setor privado seria uma solução fundamental para o problema das ineficiências dessas empresas. Foi estabelecido o Comitê de Condução das

Privatizações, sob a direção do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de alcançar os objetivos traçados. Esse comitê funcionou de 1998 a 2002. O Ministério coordenou o processo e era a autoridade final para as decisões relacionadas a essas políticas. Nesse sentido, foram anunciados três princípios da privatização:

- As empresas estatais cujos negócios fossem envolvidos mais em comercialização (do que em produção) seriam privatizadas imediatamente;
- O governo decidiu maximizar o processo perseguindo múltiplas formas de privatizações e flexibilizando o ajuste das privatizações no tempo;
- Partes dessas empresas seriam oferecidas para seus funcionários e para o público em geral com vistas a maximizar o processo de torná-las pertencentes aos cidadãos.

De 1998 a 2002 o governo realizou a privatização completa de oito empresas estatais: POSCO, *Korea Telecom Corporation*, *Korea Tobacco and Ginseng Corporation*, *Korea Heavy Industry Company*, *Korea Chemical Company*, *KTB*, *Government Textbook Company* e *DOPCO*. O número de matrizes estatais diminuiu de 26, em 1998, para 19, em 2002. O número de subsidiárias também diminuiu: de 82 para 16. Assim, o total de estatais diminuiu de 108, em 1998, para 32 em 2002. O número de funcionários diminuiu de 212.000 em 1998 para 81.000 em 2002, ou seja, 131.000 funcionários foram demitidos. (Lee, 2003)

A renda gerada com as privatizações durante esse período totalizou 24,3 trilhões de *won* (23% do orçamento da *general account* de 2002). Isso acelerou o processo de superação da crise em termos de diminuição do déficit, o que se refletiu na melhora da classificação da agência de *rating* quanto à qualidade do crédito soberano de C++ para A.

Outras importantes empresas estatais não entraram no programa de privatização. Para as empresas que o governo detém mais de metade das ações foi lançado um *Framework Act*, seguindo o mesmo objetivo de melhorar o planejamento do orçamento, aumentar transparência, eficiência, competitividade e implementar avaliações baseadas em desempenho. Relatórios com resultados passaram a ser enviados à Assembléia Nacional anualmente. Exemplos de empresas desse grupo são: *Korea Electric Power Corporation*, *Korea Agricultural and Rural Infrastructure Corporation* e *Korea Minting and Security Printing Corporation*. Vê-se que se tratam de empresas atuantes em áreas bastante estratégicas do ponto de vista nacional, como eletricidade e infra-estrutura, indicando que a Coreia não quis abrir mão de autonomia na decisão de importantes questões da economia.

As empresas privatizadas foram expostas à forte concorrência do mercado global e, de acordo com a visão tradicional, houve diminuição do risco moral, melhora da governança corporativa e, como consequência, maximização do bem-estar do consumidor. Críticos apontam para o fato de o governo ter aberto mão da defesa de alguns dos interesses nacionais estratégicos, mas, em geral, o consenso segue sentido da melhora de eficiência, já que muitas das estatais foram preservadas. A despeito das demissões, o desemprego não chegou a ser um problema conjuntural, já que a economia apresentou rápida recuperação e altas taxas de crescimento pouco depois dos anos de crise.

3.3.3. Reestruturação do orçamento: fundos públicos, *special accounts*, empresas estatais e gastos tributários

O projeto liberal não podia deixar de incluir uma reforma no orçamento, com vistas a ampliar o controle e a eficiência dos gastos e dar prosseguimento ao processo de maior transparência, objetivos da nova agenda liberal. A idéia era introduzir iniciativas para reduzir a liberdade dos ministros em assegurar recursos por meio das *special accounts* e dos fundos públicos e fazer com que o Ministério do Planejamento e do Orçamento pudesse centralizar, coordenar e melhorar a alocação dos gastos. Estrutura de gastos de médio prazo mais hierárquica e planejada, com gestão ligada à performance era o cerne das medidas.

Entretanto, é notória a tentativa de manter autonomia de gasto, poder de intervenção e espaço para ampliação de gastos: os fundos públicos diminuíram, mas não desapareceram; as empresas estatais continuaram não fazendo parte do orçamento e o número de *special accounts* manteve-se elevado.

- Fundos públicos

Conforme apontado anteriormente, uma série de fundos públicos exerceram papel fundamental na reestruturação do setor financeiro. Mas, ao contrário da prática padrão, muitos deles não eram incluídos no orçamento. As críticas dos defensores da visão convencional sobre a fragmentação e desorganização do orçamento público, especialmente em razão da elevação do número desses fundos extra-orçamentários nos anos precedentes à crise, levou o governo a revisar fortemente toda sua estrutura e operação em 2001, por meio do *Fund Management Act*. Com a pressão do FMI, tomou-se maior cuidado com esses fundos, no sentido de renovar sua estrutura e eficiência. No entanto, apesar da diminuição do número

desses fundos e da reforma por que passaram, eles ainda continuaram a existir como importante instrumento de política fiscal.

Após a reforma, todos os fundos públicos foram submetidos à revisão da Assembléia Nacional. A divisão entre “fundos públicos” e “outros fundos” foi transformada em “fundos públicos” e “fundos financeiros”. Isso significa que todos os “outros fundos”, antes excluídos do orçamento consolidado, passaram a fazer parte dele, o que tornou inadequado o termo “extra-orçamentário”. Além de necessidade de aprovação da Assembléia Nacional para sua criação, também passaram a ser exigidos planos operacionais e relatórios financeiros (da mesma forma que as *general* e *special accounts*). No entanto, os fundos engajados em atividades financeiras³ continuaram excluídos do orçamento nacional e livres da submissão à Assembléia Nacional. Exemplos desses fundos financeiros são o *Deposit Insurance Fund* e o *Nonperforming Assets Fund*, que, conforme visto, tiveram papel fundamental na reestruturação do setor financeiro durante a crise. Isso denota, mais uma vez, a manutenção certo espaço de manobra para execução de política fiscal, a despeito das reformas. (Lee, Rhee e Sung, 2006)

O governo também aboliu fundos obsoletos e consolidou aqueles que tinham funções redundantes. A primeira revisão ocorreu em 2004 e, a partir dali, revisões subseqüentes passaram a ser realizadas de três em três anos. Essas revisões são chamadas de *Retention Reviews*, aplicadas conjuntamente com as *Management Reviews*, cujo objetivo é atentar para a eficiência operacional, incluindo a adequação das práticas de administração de seus ativos.

Como consequência das reformas, o número de fundos caiu de 75 em 1997 para 53 (incluindo os 10 fundos financeiros) em 2002 e seu peso no orçamento com relação às *general accounts* diminuiu de 249% em 2000 para 136,5% em 2002. Apesar da queda, portanto, seu peso no orçamento ainda supera o da *general account* e seu número se mantém elevado. Além disso, os fundos financeiros foram mantidos. Em 2004 foram realizadas tentativas no sentido de incluir os “fundos financeiros” no orçamento consolidado, mas isso não ocorreu. Um outro fator que intriga alguns analistas é o fato de que as informações pré-reformas não foram revistas no sentido de incluir as contas e fundos antes não contabilizados, com vistas a eliminar a descontinuidade. Tentativas nesse sentido também foram realizadas, mas sem êxito.

³ Os fundos financeiros são fundos cujos recursos são provenientes da emissão de títulos no mercado financeiro. Esses fundos, assim como os demais fundos públicos, têm objetivos específicos relacionados a determinados grupos de interesse.

- *Special accounts*

O governo de Kim Dae-Jung também prometeu realizar uma enorme reforma nas *special accounts*, que passaria pela eliminação dos impostos vinculados e pela simplificação do orçamento, consolidando e eliminando algumas das *special accounts* que se proliferaram nos anos anteriores à crise. No entanto, nenhum desses dois objetivos foi alcançados, o que indica que, apesar do avanço liberalizante, tentou-se manter certo poder discricionário, já que, os impostos vinculados permitem aos ministros desfrutar de grande grau de independência e discricção. A porcentagem das *special accounts* em proporção do PIB subiu de 6,1% em 1996 para 8,6% em 1999 (ver **tabela 4**). Os números mostram que após a crise financeira essa proporção diminuiu, mas ainda se mantém elevada, chegando a quase 4% do PIB em 2005.

Tabela 4

Special Accounts		
Ano	Valor (em bilhões de won)	% PIB
1996	252,244	6,1
1997	285,021	6,3
1998	322,245	7,3
1999	312,222	8,6
2000	434,056	7,5
2001	388,123	6,3
2002	363,316	5,3
2003	414,25	5,8
2004	411,233	5,3
2005	329,482	3,9

Fonte: Koo, 2005.

O tamanho das *special accounts* também pode ser analisado como proporção da *general account*: em 1996 as *special accounts* representavam 43,1% da *general account*, mantendo-se no nível dos 40% durante todos os anos 2000. Poucas *special accounts* foram fechadas: a de Transportes em 2003 e a de Desenvolvimento Rural em 2004 são alguns dos poucos exemplos. A maioria delas sobrevive até os dias de hoje.

Além de o número dessas contas não ter diminuído (totalizam 23 no orçamento de 2005), o governo Kim Dae-Jung também não diminuiu sua fonte de recursos (os impostos vinculados): a proporção de impostos vinculados sobre o total de impostos aumentou de

13,7% em 1995 para 16,3% em 2001. A partir de 2004, incluiu-se nas *Retention Reviews* realizadas anualmente sobre os fundos públicos, uma cláusula que incorporaria as *special accounts*. A idéia era revisar as leis para dar bases legais para essas contas individualmente. Mas as recomendações sempre esbarraram na oposição de grupos de interesses consolidados.

Vê-se, portanto, que houve limites para levar adiante a reforma. A dificuldade de avançar no enxugamento dessas contas, apesar de criticado por alguns economistas, se refere à preocupação do governo em coordenar interesses sociais e priorizar certas direções políticas, atribuições permitidas por essas contas.

- Empresas estatais

Ao contrário do que ocorreu com os fundos públicos, as empresas estatais (incluindo seus investimentos) continuaram excluídas do orçamento fiscal consolidado coreano (como, por exemplo, *Korea Highway Corporation*, *Korea Electric Power Corporation* e *Korea Land Corporation*), mesmo após as reformas pró-mercado.

Manter as empresas estatais e seus investimentos fora do orçamento parece razoável, já que seus investimentos são custeados por recursos próprios oriundos da comercialização de seus produtos ou mesmo pela captação no mercado. Sem fazer parte do orçamento, essas empresas podem tomar empréstimos para fins de investimentos sem impactar as contas públicas.

- Gastos tributários

Além das *special accounts* e dos fundos públicos, um outro exemplo de gastos não convencionais que, segundo a visão convencional, impediam a transparência da administração do dinheiro público eram os “gastos tributários”, que foram então enquadrados na reforma. Diferentemente de gastos públicos sujeitos à avaliação e controle da Assembléia Nacional e ao Escritório de Orçamento Central, isenções tributárias e deduções não se sujeitavam a escrutínio público. Portanto, isenções tributárias e deduções, uma vez concedidas, poderiam facilmente se tornar uma falha quase permanente no sistema tributário. A forma proposta de controlar essa falha foi através da formulação do chamado “orçamento de gastos tributários”. Visando dar o primeiro passo em direção a isso, o ministro das finanças e da economia submeteu o chamado *Tax Expenditure Report* à Assembléia Nacional pela primeira vez na história, em 1999. Inicialmente, o relatório incluía apenas informações a respeito da

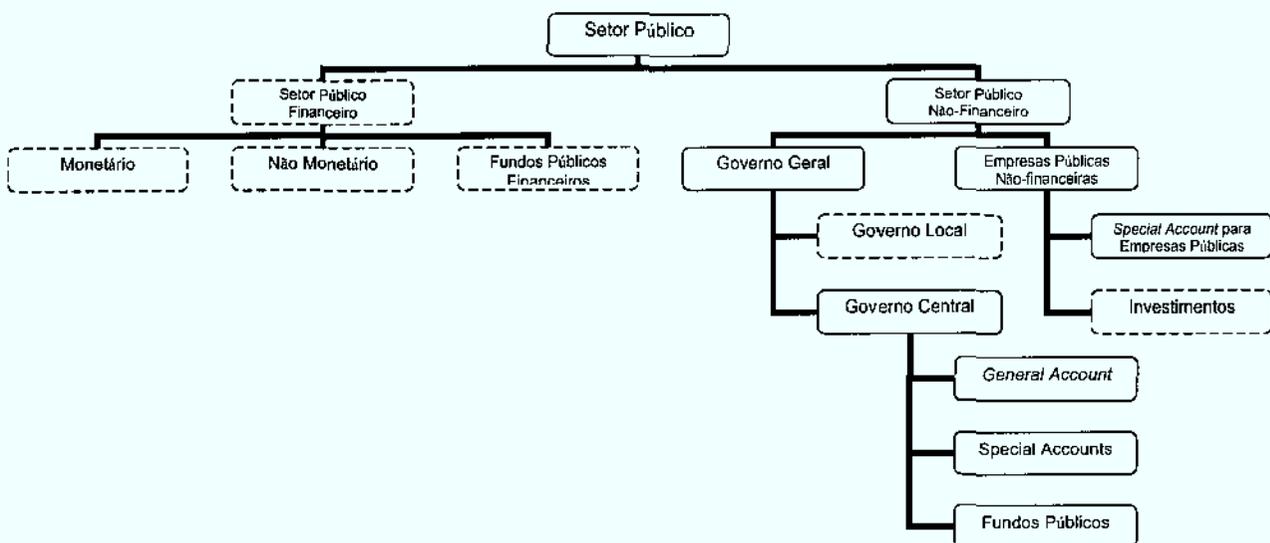
magnitude das isenções associadas a impostos diretos, mas, a partir de 2000, os impostos indiretos também foram incluídos.

A submissão deste relatório à Assembléia Nacional foi eficaz para aumentar a transparência, mas, segundo as correntes liberais, há ainda uma brecha importante. Trata-se do fato de que esses relatórios são realizados *ex-post* aos gastos, o que representaria limites à possibilidade de um maior controle e análise quanto ao *trade-off* entre gastos diretos e gastos vinculados a tributos. (Ha, 2004)

Apesar da obrigatoriedade do relatório, a magnitude das isenções e subsídios continuou elevada nos últimos anos, o que representa um sinal de luta pela manutenção da defesa de setores prioritários. Isso faz com que a questão tributária ainda seja um elemento importante do atual debate na Coreia. Para o professor coreano *Yeon-Seob Ha*, da Universidade *Yonsei*, por exemplo, ainda é necessário ampliar a base tributária e reduzir as alíquotas de impostos para reduzir os efeitos do sistema tributário na alocação de recursos, como também para mitigar os efeitos de crises financeiras (que reduzem as receitas) nas finanças públicas.

A seguir apresentamos um quadro ilustrativo de como ficou o orçamento após as reformas. Os itens em cinza claro são incluídos nos resultados fiscais, e os itens em cinza escuro (e de linha tracejada) são aqueles excluídos do orçamento e dos resultados.

Setor Público Sul-Coreano



Fonte: Lee, Rhee, Sung, 2006.

3.4 A recuperação da crise e o espaço fiscal

Os movimentos de salvamento e de reformas estruturais na Coréia após a crise financeira de 1997 foram resultado da necessidade de retirar a economia da profunda recessão e do avanço de um projeto liberal, que se confundia com a busca de mudanças com o objetivo de superar o autoritarismo. As reformas foram realizadas e o projeto logrou êxito. O orçamento foi reformulado e caminhou no sentido de se tornar mais simples e centralizado. A gestão pública passou a ser muito mais pautada em performance, transparência e competitividade. Mas a preservação do espaço da ação discricionária do Estado, característico durante todo o período de industrialização sul-coreano, é inegável. Importantes empresas estatais não foram privatizadas e seus investimentos se mantiveram fora do orçamento, os fundos públicos e as *special accounts* continuaram a representar um importante espaço fiscal, provendo liberdade de gasto aos ministérios, e a magnitude das isenções e subsídios continuou elevada. Isso representa a defesa e manutenção de interesses consolidados na economia coreana mesmo num ambiente de extrema restrição do escopo do Estado.

Nos anos 90, o Brasil também sofreu as mesmas mudanças no modo de conceber a política fiscal, que passou a incorporar o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de *default* da dívida pública. Da mesma forma como na Coréia, a assinatura do acordo com o FMI após a crise cambial de 1999 deu impulso a essa lógica de condução da política fiscal, trazendo a necessidade de um rol de reformas para aumentar a transparência, eficiência e a disciplina fiscal. O Brasil, entretanto, não conseguiu manter a defesa de interesses estratégicos de desenvolvimento, tendo realizado mudanças que restringiram muito mais a autonomia de gasto do governo. A maneira como o Brasil conduziu as reformas no setor público serão o objeto do capítulo seguinte.

CEDOC - IE - UNICAMP

CAPÍTULO 4: O CASO BRASILEIRO

4.1 O papel do Estado na industrialização brasileira

O Estado assumiu um papel ativo na regulação da economia nacional já desde os anos 30, mas ainda com limitações. O segundo Governo Vargas desbloqueou os pontos que barravam a industrialização. A criação do BNDE, da Petrobrás e a introdução da Instrução 70 da SUMOC (que instaurava o câmbio múltiplo a fim de restringir a importação de produtos que tivessem similar nacional) são exemplos do arcabouço instaurado para viabilizar a industrialização do ponto de vista financeiro e produtivo, e engendrar o projeto desenvolvimentista a partir dos anos 50. Foi então que o papel do Estado tomou corpo e tornou-se um elemento constitutivo do desenvolvimento capitalista em nosso país, estruturando os processos econômicos e catalisando mudanças que as frágeis forças produtivas e as classes sociais não podiam realizar. O Estado, neste sentido, foi um agente capaz de produzir um espaço fiscal que viabilizou a condução do processo de desenvolvimento econômico no Brasil.

O período desenvolvimentista foi marcado pela tentativa de mudança da estrutura produtiva a partir de três planos principais, que avançaram no processo de substituição de importações: o Plano de Metas, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Como suporte do processo construiu-se o tripé capital privado nacional - capital privado internacional - Estado. No contexto da industrialização tardia, a conjunção desses três segmentos facultou um *boom* industrial, financiado pelo capital nacional, estrangeiro e pelo investimento estatal, resultando na diversificação do setor industrial. A ação pública configurou-se como extremamente ampla, produzindo mercadorias e serviços, e regulando uma série de relações de produção capitalistas. O Estado tornou-se, assim, um elemento central e ativo na trajetória do desenvolvimento e atingiu um novo patamar em sua tarefa de mobilizar recursos dispersos na economia.

O Plano de Metas foi o primeiro a explicitar a atuação do governo conduzindo um projeto nacional. Com o lema de “crescer cinquenta anos em cinco”, o objetivo do governo era desatrelar o desempenho econômico do setor agrícola-exportador para setores industriais modernos, retirando o país da condição de subdesenvolvido para o de país industrializado. Foram estabelecidas metas para os diversos setores por meio dos Grupos Executivos, criados para orientar a implantação de indústrias específicas. Aumentou-se substancialmente a

proteção ao mercado interno via nova tarifa aduaneira e política cambial (controle do mercado de câmbio e taxas de câmbio diferenciadas segundo um sistema de prioridades – utilização da Instrução 70 da SUMOC). O desenvolvimento industrial foi fortemente fomentado, sobretudo por meio da atuação do BNDE, que se tornou a principal agência pública de financiamento industrial. A partir dos anos 60, o BNDE passaria a financiar o investimento privado em praticamente todos os ramos da indústria de transformação. Por fim, o Estado aumentou os investimentos diretos na indústria de base (siderurgia, mineração e petroquímica), além de ter realizado investimentos em infraestrutura (energia e transportes), financiados por política monetária e fiscal expansionistas. Importante observar que a participação industrial na formação bruta de capital fixo saltou de 3,1% para 8,2% do PIB, entre o início e o final do Plano. Como resultado, o perfil industrial brasileiro foi bastante modificado, e incorporou segmentos da indústria pesada, de bens de consumo duráveis e bens de capital, substituindo insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis e eletrodomésticos importados. As metas nos setores rural e ferroviário, no entanto, ficaram bastante aquém do planejado, apesar das restantes, no geral, terem sido cumpridas.

Após o Plano de Metas, impasses políticos e econômicos paralisaram o Estado no início dos anos 60. Tratou-se da primeira crise pela qual passou a fase de industrialização brasileira, com queda dos investimentos, redução das taxas de crescimento do PIB e aumento da inflação e do déficit público. Mas tais entraves foram removidos – de maneira autoritária – com o golpe militar de 1964, que permitiu a consecução do projeto desenvolvimentista e a criação dos alicerces para o milagre econômico e seus desdobramentos. O movimento de 64 foi extremamente centralizador de recursos e atribuições para a esfera federal. A partir disso, verificou-se um período de grande abrangência estatal na economia brasileira, consolidada pelo Plano de Ação do Governo (PAEG – 1964-67), cujas reformas implantadas promoveram uma importante renovação da capacidade de intervenção do Estado jamais antes vista na economia brasileira.

A mais importante das reformas foi a tributária, realizada para organizar a arrecadação de recursos, cuja partilha passou a ser feita mais claramente entre as esferas do governo. Foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, para aumentar a captação de recursos que seriam aplicados em habitação e saneamento básico, através do Banco Nacional de Habitação. O imposto de renda, tanto da pessoa física quanto da pessoa jurídica, foi utilizado de forma a induzir aplicações em bolsa, títulos públicos e outros ativos financeiros, como letras hipotecárias, através de abatimentos da renda bruta e isenções, parciais e totais, dos ganhos de capitais. Isso mostra que a política fiscal foi utilizada como forma de incentivo à criação de

uma estrutura de financiamento através do mercado de capitais. A criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), substituindo o antigo imposto do selo, objetivou centralizar e entregar às Autoridades Monetárias a administração tributária sobre o sistema bancário e cambial. (Biasoto, 1995).

Ainda no que tange à reforma tributária, foi promovida uma série de incentivos fiscais e creditícios à exportação: isenção de impostos de importação para insumos utilizados em manufaturados para a exportação, isenções e créditos-prêmio de IPI e ICM e dedução do lucro relativo às vendas para o mercado externo da base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. Incentivos fiscais também foram utilizados para resolver questões regionais e setoriais. O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica foi utilizado para incrementar os novos investimentos do setor privado nas Regiões Nordeste e Amazônica, sob a administração da SUDENE e SUDAM, respectivamente, além do Estado do Espírito Santo. Quanto aos incentivos setoriais, muitos recursos foram direcionados para a pesca, turismo e reflorestamento, por meio dos Fundos de Investimentos Setoriais (FISSET), também baseado no Imposto de Renda. Com relação aos impostos de importação de IPI, foi a Zona Franca o alvo de incentivos.

Vê-se que a estrutura fiscal criada proporcionou enorme potencial de intervenção da atividade econômica, aumentando capital de giro das empresas e direcionando recursos para determinados setores. A estrutura fiscal tornou-se não somente um elemento de arrecadação para o setor público, mas também um elemento de sinergia entre as políticas industrial, regional e financeira. Conjuntamente, elas atuaram de maneira pró-cíclica no domínio produtivo, gerando importantes impactos macroeconômicos.

Mudanças na administração pública também tiveram outros efeitos sobre o espaço fiscal. Segmentos da antiga administração direta ganharam formas jurídicas e autonomia própria de empresas privadas. A administração pública se descentralizou e pôde assumir a forma jurídica de sociedade de economia mista ou empresa pública, escapando dos entraves colocados pelas regras orçamentárias que se colocavam sobre a administração direta, ou seja, ampliando o espaço fiscal de atuação. Como consequência, o conjunto da administração descentralizada passou a ter acesso ao crédito interno e externo, de modo que se rompeu o limite dado pelo Congresso, por meio das leis orçamentárias, à expansão do endividamento.

Outro grande espectro de reformas foi no sistema financeiro. O plano segmentou os mercados e as instituições de crédito e captação de recursos financeiros segundo atribuições definidas. Como resultado houve um incremento do acesso do consumidor ao crédito e um aumento da disponibilidade de recursos para a construção civil, por meio da caderneta de

poupança como mecanismo de captação. Também se criou um mercado de títulos emitidos pelo governo, tendo sido criada a ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), que fazia com que os títulos emitidos oferecessem correção monetária. A captação de empréstimos em moeda estrangeira foi regulamentada. Por fim, a criação do Banco Central, substituindo a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), foram peças fundamentais para a execução das políticas monetária e cambial e para a regulação e fiscalização do mercado financeiro no país.

A última reforma deu-se no campo do sistema cambial. O Banco Central continuou cumprindo o papel de monopólio cambial realizado nas décadas anteriores e foi adotado o sistema de mini-desvalorizações cambiais, como forma de estímulo à diversificação das exportações. A desvalorização da moeda nacional frente ao dólar ocorreria pelo diferencial da inflação brasileira contra a americana.

O conjunto de reformas do PAEG promoveu uma readequação institucional do Estado e aumentou brutalmente seu potencial de intervenção. Assim, o início dos anos 70 continuou sendo caracterizado pela atuação do Estado enquanto condutor dos processos econômicos do país. A partir da criação das condições propícias ao consumo e ao investimento, a economia entrou numa trajetória de crescimento, num período que se caracterizou pelo “milagre econômico”.

A política fiscal permaneceu muito ativa. A partir de 1971 foram criados incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento, para investimentos em regiões menos desenvolvidas. Também foram promovidas isenções ou reduções de tarifa aduaneira e mais impostos (IPI, ICM) incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados a projetos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ou por órgãos setoriais e regionais de desenvolvimento. No âmbito financeiro e creditício, foram oferecidos subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo para o investimento industrial, concedidos pelo BNDE. Tais financiamentos contavam com correção monetária, mas fixada em limites significativamente inferiores às taxas de inflação observadas no período.

O segmento especializado em crédito ao consumidor (resultado da segmentação do mercado financeiro realizado no PAEG), associado à elevação do nível de emprego e da massa de salários decorrentes da ampliação do investimento, permitiu a expansão do consumo e das exportações. Como consequência, os setores de bens de consumo duráveis, sobretudo as indústrias automobilísticas e de eletrodomésticos, expandiram-se rapidamente e lideraram o crescimento da produção industrial no período de auge do ciclo expansivo (1968-1973).

Com o choque do petróleo e a elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional (1973-74), o Estado passou a intervir ainda mais nos rumos do desenvolvimento industrial. A política macroeconômica manteve-se moderadamente expansionista, à custa de maior endividamento externo. Déficits na balança de pagamentos direcionaram as políticas governamentais ao estímulo à exportação de manufaturados e à implantação de barreiras à importação. O ritmo de crescimento da produção industrial e do consumo caiu na segunda metade da década, mas os níveis de investimento do setor industrial permaneceram elevados. Isso só foi possível porque o Estado continuou mantendo sua ação estruturadora, por meio do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento), que articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimentos, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações).

O objetivo do plano era completar o processo de substituição de importações e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. O plano também foi baseado na atuação do Estado como indutor dos investimentos, mas, dada as condições débeis dos mecanismos de financiamento nacionais de longo prazo, a principal fonte de obtenção de recursos foi o financiamento externo. O resultado foi um brutal aumento da dívida externa, esta marcada por um caráter eminentemente financeiro, já que não existia um déficit comercial expressivo que a justificasse. Além disso, os financiamentos foram contraídos sob taxas de juros flutuantes, o que tornava os custos ainda mais voláteis e elevados. A necessidade de fazer frente aos compromissos externos assumidos (os juros num primeiro momento, pois as amortizações foram negociadas juntamente com as organizações multilaterais) subordinou as políticas econômicas adotadas nos anos 80 à obtenção de saldos comerciais vultosos e não para a resposta às necessidades nacionais. A não constituição de um sistema nacional de financiamento de longo prazo fez com que as fragilidades do Brasil fossem explicitadas por conta do aprofundamento do modelo em meio à reversão das condições internacionais, e representou o colapso do setor público, dependente do crédito externo. (Carneiro, 2002)

Mas, além da dimensão externa, ligada ao padrão de financiamento, Biasoto (1995) aponta outra dimensão da desagregação da capacidade de atuação do Estado que merece ser apontada. Trata-se da questão da maturidade e envelhecimento de instituições, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a estrutura da Previdência. O Fundo, quando criado, proveu enorme capacidade de mobilização de recursos, que, conforme mencionado anteriormente, foram utilizados em investimentos em saneamento básico e habitação. Nos

anos 80, no entanto, os saques por aposentadoria e desemprego, o diferente dinamismo da folha salarial em função das piores condições econômicas e a inadimplência de grande parte dos tomadores de recursos deu ao Fundo um outro caráter, permeado por dificuldades. O mesmo aconteceu em relação à Previdência Social. O regime de caixa mostrou-se eficaz quando o número de aposentados era bem menor que o de contribuintes e quando o ritmo de expansão da massa salarial era maior que o da ampliação dos compromissos do sistema. Essa realidade se reverteu nos anos 80, trazendo, junto com a questão da dívida externa, mais problemas para o setor público. As formas de ação do Estado, que até então era calcado num raio de manobra bastante extenso, enfrentaram profundos limites.

Em face desses problemas, e, sobretudo em função do fechamento dos mecanismos externos de financiamento, o ajuste externo por que teve de passar a economia levou à necessidade de crescentes transferências de recursos reais ao exterior, provocando uma forte deterioração das finanças do setor público, de tal modo que se perdeu a capacidade de fazer políticas de desenvolvimento. A necessidade de garantir a transferência de recursos reais ao exterior levou o setor público a aumentar cada vez mais as transferências ao setor privado exportador. Os incentivos fiscais, as isenções e subsídios quase dobraram a sua participação entre 1981 e 1984. O total da renúncia fiscal também aumentou muito no período. Além disso, a reorientação do crescimento provocou uma redução drástica nos impostos indiretos. O resultado foi uma forte deterioração da receita tributária.

O ônus do ajustamento externo sobre as finanças públicas, também se refere à expressiva defasagem de preços no setor público, com destaque para telecomunicações, aço e energia elétrica. Além disso, o aumento das taxas de juros internacionais, decorrente da política do dólar forte de Paul Volcker em 1979, elevou fortemente os custos financeiros oriundos do endividamento externo prévio, que foi bastante significativo (grande parte do endividamento externo durante o II PND foi captada pelas empresas estatais). A combinação de alto endividamento, defasagem de preços e elevação de custos tornou vários daqueles setores praticamente insolventes, contribuindo para deteriorar ainda mais as finanças públicas.

Para fazer frente aos problemas expostos, e diante da necessidade de pagamento da dívida com encargos mais elevados, o Estado tentou realizar um ajuste fiscal, por meio do corte das despesas, sobretudo dos investimentos públicos. Mas, o ajuste se baseou no corte de despesas sem o correspondente aumento das receitas, o que denota sua incapacidade de sustentar o crescimento. A continuidade da redução do déficit público passou a exigir a redução dos gastos públicos para patamares baixíssimos, o que era incompatível com as necessidades mínimas de crescimento econômico.

O problema das contas públicas também se manifestou com a maxi-desvalorização cambial realizada em 1983, necessária para garantir a transferência de recursos reais e o pagamento da dívida, mas que se constitui como o mais importante fator de desequilíbrio do setor público. A maxi-desvalorização, por ter aumentado o custo da moeda estrangeira, aumentou brutalmente o estoque da dívida interna, já que a maior parte desta era indexada ao dólar, gerando forte aumento da relação dívida/PIB.

A deterioração das finanças públicas também foi resultado da necessidade de o setor público adquirir as divisas geradas pelo setor privado para pagar os encargos da dívida externa, o que é chamado, por Carneiro (2002), de “problema orçamentário”. Para fazer frente a esse problema, até 1984 o setor público aprofundou o processo de estatização da dívida, com os depósitos de projetos, isto é, com a renegociação da dívida externa, em que o governo recebe o pagamento das dívidas do setor privado, mas não efetua o pagamento junto às instituições externas, assumindo a responsabilidade desta dívida. Após 1984, entretanto, o setor privado já pagou toda sua dívida externa, eliminando a possibilidade de o governo se financiar por meio da forma descrita.

A necessidade de pagar os encargos da dívida externa levou o governo a recorrer à emissão de títulos da dívida pública com vistas a comprar as divisas geradas pelo setor privado exportador, ou seja, a dívida interna se expandiu. Isso significa que o financiamento passou a ter um caráter de curtíssimo prazo, já que do ponto de vista dos aplicadores a dívida mobiliária possuía liquidez imediata, correspondendo a uma deterioração do perfil da dívida brasileira. Ademais, diante dos riscos de perda patrimonial dos aplicadores, a taxa de juros nominal oferecida pelos títulos públicos foi crescente.

A dívida interna só não se tornou mais crescente porque, a partir de 1984, os sucessivos congelamentos de preços depreciaram o valor patrimonial da dívida. Essa depreciação resultava da não incorporação do aumento de preços do período entre a última mensuração oficial da inflação e o congelamento de preços. Ou seja, a inflação do período imediatamente anterior ao congelamento de preços não era capturada nas estatísticas que balizavam os indexadores que corrigiam a dívida. Num período de aceleração inflacionária isso gerava um ganho patrimonial, que foi estabilizando a dívida ao longo do tempo. (Carneiro, 2002)

Existe uma discussão a respeito de se a deterioração do setor público era inevitável. Para os ortodoxos, o problema poderia, sim, ter sido resolvido de outra forma. Bastava que o país tivesse realizado o ajuste primário, caracterizado pela forte redução dos gastos governamentais, em lugar de ter financiado a dívida com emissão de títulos da dívida pública.

Uma visão mais heterodoxa, entretanto, considera que esse ajuste não seria possível porque a dívida representava um quinto das despesas do governo e reduzir os gastos em tal magnitude seria praticamente inviável, já que provocaria uma recessão muito profunda na economia. Além disso, o equacionamento das finanças públicas não podia se restringir ao âmbito da política fiscal e à obtenção de superávit primário equivalente à carga de juros. O fato de esta carga ser alta somado às isenções fiscais, aos subsídios e à maxi-desvalorização, mecanismos necessários à transferência de recursos reais ao exterior, inviabilizou uma solução menos onerosa ao Estado.

As dificuldades por que passou o setor público na década de 80 transformaram-se numa incapacidade de recuperação de sua capacidade de atuação. No período desenvolvimentista, conforme mostrado, o Estado sempre se colocou como elemento crucial na estruturação das bases técnicas e sociais do sistema econômico, buscando o desenvolvimento. A degradação financeira do Estado e o rompimento do pacto desenvolvimentista, no entanto, alteraram fortemente a forma e a capacidade de intervenção estatal. A crise dos anos oitenta desmontou todas as funcionalidades contidas na estruturação do Estado construída nos anos sessenta e setenta. O rompimento do padrão de financiamento externo, que se refletiu na crise da dívida e no colapso do setor público, levou a uma completa reformulação do arcabouço institucional herdado das reformas daquele período. No final da década de 80, as finanças públicas tiveram de passar por uma série de ajustes, que, por um lado, ampliaram a transparência das operações, mas, por outro, não foram capazes de construir novas formas de intervenção estatal.

4.2 As mudanças no arcabouço fiscal

A reformulação do arcabouço institucional que esteve por trás da intervenção estatal antes da crise dos anos 80 consolidou-se com a Constituição de 1988, onde diversos elementos das finanças públicas foram reorganizados e adequou-se a institucionalidade ao princípio da unicidade orçamentária. Com isso, a descentralização característica dos anos sessenta e setenta cedeu lugar a uma aglutinação das entidades públicas, não-financeiras, num mesmo conjunto orçamentário, tentando-se resguardar a natureza dos distintos gastos.

A unificação orçamentária visava acompanhar e controlar as diversas atividades do setor público. Todos os desembolsos e ingressos da União deveriam fazer parte do Orçamento Geral da União, incluindo os decorrentes de programas e operações oficiais de crédito e de aquisição de produtos agropecuários, bem como fundos públicos especiais de qualquer

origem, ainda que vinculados a órgãos ou entidades da administração federal, e as respectivas disponibilidades. Além disto, também para atender ao princípio da unicidade orçamentária, os investimentos das estatais também foram contemplados no Orçamento Geral da União. Isso significou uma enorme restrição ao espaço de atuação dessas empresas na economia, já que seus investimentos foram incorporados nas despesas do governo, restringindo o espaço de outras despesas quando da busca por resultados fiscais.

Com vistas a reorganizar a estrutura fiscal brasileira, a Constituição de 1988 tratou de estabelecer elementos que garantissem essa organização de maneira permanente no tempo. Nesse sentido, implementou três instrumentos: o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com isso, o governo tentou oferecer um melhor tratamento à questão orçamentária, tornando-a uma peça de planejamento.

O Plano Plurianual de Investimentos, segundo o Artigo 165 da Constituição deve estabelecer: “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O objetivo era dar às ações do governo um horizonte de longo prazo, permitindo uma análise qualitativa das ações públicas ao longo do tempo. Fazem parte do Plano as ações da administração direta e as empresas estatais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, foi estabelecida com o objetivo de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Compreende as metas e prioridades da ação pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Essa Lei define metas tributárias (o que quantifica a receita), fixa níveis de gastos que serão financiados pela emissão de títulos do governo e estabelece as operações de crédito para as empresas controladas pelo setor público. Isso faz com que a LDO seja de certa forma uma definidora da participação do Estado na renda nacional, do déficit que será realizado e da participação do setor público no mercado de crédito. (Biasoto, 1995)

Para completar a estruturação da peça orçamentária, foi criada a Lei Orçamentária Anual (LOA), que visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Sua proposta compreende três orçamentos: Fiscal (poderes da União, fundos, órgãos, autarquias, empresas públicas); Orçamento de Seguridade Social (todos os órgãos a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social) e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (abrange

as empresas públicas e as sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto).

Esses e outros instrumentos consagrados na Constituição de 1988 dotaram o país de um arcabouço fiscal que deu um primeiro passo em direção a uma estrutura de planejamento de decisão de gasto. Esse arcabouço não garantiu, entretanto, que o país conseguisse efetivamente realizar um projeto de médio prazo. A recomposição da capacidade de intervenção pública acabou se transformando, no fim dos anos 80, numa tentativa de controle dos gastos, sem hierarquização de setores e despesas prioritárias. Assim, a partir do novo arranjo institucional e das mudanças no consenso macroeconômico, a política econômica dos anos 90 acabou por introduzir e consolidar uma nova lógica que modificava o papel da política fiscal brasileira na condução do processo de desenvolvimento econômico do país.

4.3 Anos 90 e o novo regime fiscal

A perda de capacidade de intervenção do Estado ocorrida nos anos 80 foi seguida por uma inflexão do modo de pensar a política fiscal brasileira, a partir do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994) e consolidado com o Plano Real. Iniciou-se, a partir desse momento, a construção de um novo regime fiscal, cujo propósito central foi moldar a atuação da política fiscal às condições determinadas pelas mudanças na forma de integração da economia brasileira, agora muito mais aberta produtiva e, sobretudo, financeiramente à economia mundial. A proposta defendeu a adoção de uma política fiscal consistente com essa nova forma de integração, não se resumindo a cortar déficits e fechar os possíveis canais de descontrole monetário para controlar a inflação.

Apesar de nos anos 80 o Estado já ter perdido capacidade de intervenção e, nesse sentido, percebe-se uma continuidade, houve nesse período uma mudança de lógica. A nova lógica fez da política fiscal a guardiã das expectativas de rentabilidade dos capitais externos e a dívida pública passou a fazer parte do rol de ativos oferecidos no esforço de atrair o interesse do capital externo, reforçando assim a inserção brasileira no mercado financeiro internacional. Sua principal tarefa, nesse modelo, foi incutir a confiança nos investidores estrangeiros de que as expectativas de rentabilidade se cumpririam e de que era baixo o risco de apostar no mercado brasileiro: a política fiscal passaria a ter o papel de âncora do regime macroeconômico. Isto exigia condições favoráveis de sustentabilidade da dívida e de comprometimento das autoridades econômicas com a evolução das contas públicas, o que sinalizava a necessidade de alterações institucionais que implementassem esse novo regime.

A política fiscal, deste modo, entrava em consonância com o novo consenso macroeconômico vigente no mundo, discutido no primeiro capítulo.

Apesar das elevadas taxas de juros reais, o primeiro mandato do governo FHC foi marcado pela estabilidade da moeda, aliada ao forte influxo de capital estrangeiro no período e um cenário internacional bastante favorável, que permitiu ao país crescer em média 3,6% ao ano entre 1995 e 1997. Esse contexto macroeconômico reduziu o esforço fiscal necessário para estabilizar a relação dívida/PIB e permitiu que a estratégia de equilíbrio das finanças públicas fosse gradualista. Apesar dos resultados primários insatisfatórios, foi no primeiro mandato FHC que foram iniciadas importantes transformações estruturais que viabilizaram o ajuste promovido a partir do final de 1998. (Guardia, 2004)

Uma dessas transformações foi o movimento de privatização das empresas públicas, que produziu importante impacto no estoque da dívida pública, já que os recursos arrecadados foram totalmente utilizados para o resgate da dívida. Além disso, a transferência de dívida das empresas estatais privatizadas para os novos proprietários também provocou a redução da dívida pública, que seria muito maior na ausência das privatizações. Entretanto, esse movimento eliminou boa parte da atribuição que tinha o setor público na fase nacional-desenvolvimentista de impulsionar a demanda agregada e suprir a oferta de bens ou serviços em diferentes áreas. Além disso, o fim das articulações das empresas federais com as empresas estaduais, um dos pilares do pacto federativo montado nos anos 1960, redefiniu a política de gasto e limitou o poder de intervenção federal na formulação de uma proposta de desenvolvimento regional. (Lopreato, 2005/2006)

O Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento da Dívida dos Estados, instituído em 1997, foi outra transformação que viabilizou o ajuste das contas públicas a partir de 1998. Este Programa estabeleceu um novo padrão de relacionamento entre o governo central e os governos subnacionais. Até então, a dívida dos governos estaduais e municipais apresentara uma preocupante tendência de crescimento, e as regras eram extremamente permissivas em termos de rolagem da dívida. O programa representou uma das mais importantes mudanças no regime fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988, em resposta à necessidade de credibilidade para toda a política macroeconômica.

Os estados e municípios tiveram de se comprometer com um ajuste fiscal previamente acordado, incluindo condições determinadas de evolução da dívida estadual. O programa assinado com cada estado incluiu metas específicas de superávit primário e a obrigação de pagar o serviço da dívida até um máximo de 13% da receita líquida real. Também ficou restringido o acesso a novas operações de crédito interno e externo. Restaram autorizadas

apenas operações que não colocassem em risco o valor fixado no programa de renegociação para a evolução da dívida pública. O programa, portanto, introduziu uma grande mudança estrutural no financiamento dos estados, impondo um esforço considerável de ajuste fiscal no âmbito estadual. Seus efeitos são apreendidos pela melhora substancial no desempenho fiscal dessas esferas, mas também pela desestruturação da sustentação da política de gastos públicos dos estados e parte dos municípios. Os possíveis focos de expansão e de descontrole das contas públicas foram eliminados, e os estados ficaram presos à potencialidade do orçamento fiscal, sinalizando ao investidor estrangeiro que as reformas cobradas na área fiscal estavam em andamento. (Goldfajn & Guardia, 2003; Lopreato, 2005/2006)

Com a crise asiática de 1997, a estratégia gradualista de ataque ao déficit público teve de ser deixada de lado, em função da elevação da percepção de risco dos investidores internacionais com relação às chamadas economias emergentes. Esta situação configurava um quadro extremamente delicado para o Brasil, que na época apresentava um déficit em transações correntes da ordem de 4% do PIB e o real valorizado em relação ao dólar. A interrupção dos fluxos de recursos externos, resultante da crise, impactaria fortemente as reservas internacionais. A crise cambial de 1999, resultante desse contexto, tornou crucial o ajuste dos fundamentos da economia para preservar a confiança dos investidores na consistência da política econômica do governo. (Guardia, 2004)

Assim, no segundo mandato do governo FHC, a partir de 1999, o tratamento gradualista foi abandonado, com o objetivo imediato de resgatar as contas públicas da difícil situação criada com a alta das taxas de juros após a crise, e deu lugar a medidas mais duras no sentido de aprofundar o ajuste e garantir o comprometimento do governo com a disciplina fiscal. A política fiscal, nesse sentido, deveria conter a demanda agregada para que as metas de inflação definidas pelo Banco Central pudessem ser atingidas (assegurando sua independência), bem como manter o compromisso com a evolução da dívida pública, sinalizando para os investidores a reconstrução do país como espaço de valorização de seus capitais. A nova lógica inaugurada no primeiro mandato se reforçava, o que resultou em uma série de mudanças estratégicas para alcançar os resultados mais rigorosos.

As linhas gerais da nova estratégia foram definidas no Programa de Estabilidade Fiscal, que serviu de base para o acordo obtido com o Fundo Monetário Internacional. Tal como ocorreu no âmbito das negociações com a Coreia do Sul, o Fundo passou a definir não só as metas, mas os caminhos que a política econômica deveria seguir. O novo regime fiscal foi então consagrado com a introdução de princípios, regras e limites claramente estabelecidos para todos os níveis de governo. (Lopreato 2005/2006)

O Programa de Estabilização previa mudanças estruturais, como a aceleração das discussões para a aprovação da reforma da previdência pública; avanços institucionais, tendo por base o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000); e a estabilização da relação dívida/PIB a ser alcançada por meio de mega-superávits primários. As reformas adotadas foram fundamentais para a consagração do novo regime fiscal brasileiro e resultaram em um superávit primário estrutural para o setor público consolidado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no contexto da introdução de regras fiscais, consolidou o processo de renegociação da dívida e o controle das contas de estados e municípios, restringindo suas despesas aos recursos fiscais disponíveis. A condução das contas públicas passou a ser obrigada a obedecer a limites legais do montante da dívida consolidada; as normas de contratação de operações de crédito; os limites e o controle de despesas e critérios de eliminação de excesso de endividamento. O propósito foi obrigar as administrações dos governos subnacionais a retornarem, em curto espaço de tempo, ao nível de gastos e endividamento definidos na legislação, por meio de regras duras de conduta condizentes com o propósito de gerar superávits e garantir as condições de sustentabilidade da dívida de forma permanente.

A LRF também determinou a obrigação do uso das receitas vinculadas no atendimento dos gastos a que estão destinadas (mesmo que em exercício financeiro posterior à ocorrência da arrecadação), aumentando a rigidez orçamentária. Isso reduz o volume de recursos livres no orçamento, diminui a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender certas demandas e, como consequência, cria entraves para a consecução de projetos prioritários, diminuindo o poder de intervenção na economia.

Mas o comportamento do governo federal também apresenta ambiguidades. Houve um aumento das despesas obrigatórias na despesa total, com fixação do gasto mínimo em saúde, Bolsa-Escola e o Fundo de Combate à Pobreza. Isso denota que o governo federal, ao mesmo tempo em que retirava das autoridades estaduais e municipais liberdade na alocação de recursos, criando travas por meio das vinculações obrigatórias, buscava de alguma maneira atender certas demandas sociais. Tal ambiguidade é reflexo da presença de interesses divergentes que impunha limites a um controle de gastos que não levasse em conta a tamanha heterogeneidade social do país.

Aliado ao aumento da rigidez orçamentária, cresceram também os superávits primários⁴. O objetivo dos superávits foi atingido graças ao redesenho da lógica de disciplina fiscal introduzida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa nova lógica deu ao superávit primário um caráter compulsório: o governo passou a definir uma meta de superávit para o ano seguinte e uma referência para os próximos dois anos. Ficou claro que o alvo central da política fiscal passou a ser o superávit primário, tornando o montante total das despesas dependente da performance da arrecadação e do comportamento de outras variáveis que influenciam as contas públicas, como taxas de juros e de câmbio.

Essa nova lógica trouxe novas estratégias. No caso de as receitas previstas não se concretizarem, deveria haver contingenciamento dos gastos, de modo que a liberação dos recursos só ocorreria quando houvesse garantia de que a meta de superávit seria alcançada. Diante disso, o compromisso com o superávit primário foi honrado, sempre havendo disposição em elevar esse superávit caso a trajetória da relação dívida/PIB entrasse em risco. Em porcentagem do PIB o superávit aumentou de 3,20% em 1999 para 4,40% em 2003 (dados do Banco Central). A superação das metas em todos os anos denota o elevado esforço fiscal do governo, ainda que às custas da diminuição de sua atuação frente às necessidades de gasto nacionais: em setembro de 1998 o governo lançou um decreto de contingenciamento de R\$ 4 bilhões de custeio e investimento. Essa busca pelo superávit como elemento condutor da política fiscal evitava que alterações nas expectativas dos agentes resultassem em movimentos de capitais que agitassem o mercado de câmbio, gerando com isso surtos inflacionários em função da desvalorização do câmbio. Além disso, reforçou a adequação da política fiscal à lógica do novo consenso macroeconômico já discutido. Pois, desta maneira a política fiscal torna-se âncora do regime macroeconômico, convencendo os investidores de que não há riscos nas aplicações realizadas em moeda nacional e garantindo o espaço de valorização do capital.

As mudanças implementadas no segundo mandato do governo FHC evidenciam a consagração do novo regime fiscal, com o cumprimento das metas fiscais se transformando em comprometimento oficial. No entanto, as medidas foram tomadas a duras penas e não obtiveram resultado imediato, pois a estabilidade fiscal só foi atingida anos depois⁵. Além disso, a obrigação de gerar superávits primários e o baixo ritmo de crescimento, ao lado do

⁴ Importante observar que os acordos com o FMI representaram o compromisso formal do governo federal com a geração de superávit primário, daí a necessidade de uma nova lógica garantidora das metas.

⁵ A relação dívida/PIB foi ascendente durante todo o período de 1998 a 2002, apesar dos superávits primários. Tal incapacidade de controlar a expansão da dívida decorre de seus condicionantes, juros e câmbio, numa economia bastante frágil frente a crises internacionais de liquidez, como a crise asiática em 1997.

elevado gasto com pagamento de juros, aprisionaram a política fiscal e colocaram limites ao atendimento de todas as demandas que recaem sobre o orçamento. A lógica do novo regime fiscal requereu a reiteração do compromisso do governo com as metas quando as tensões no mercado monetário e de câmbio refletiram-se na evolução da dívida pública. A solução encontrada foi a expansão da carga tributária e da dívida pública, combinada com a contenção dos gastos discricionários, sobretudo, dos investimentos e maior rigor com os gastos de pessoal. (Lopreato, 2005/2006)

Essa vulnerabilidade da política fiscal, em decorrência de sua estreita articulação com os juros e o câmbio, veio à tona com crise internacional de 2001 e a tensão do processo eleitoral em 2002, que provocaram queda da liquidez internacional e aumento da aversão ao risco. Tratou-se de uma prova à consecução da política fiscal nesses moldes. Mas o governo Lula optou pela continuidade da lógica do novo regime, o que não deixou alternativa que não a elevação do superávit primário e a reafirmação do comprometimento com a solvência da dívida. A política fiscal, sempre com o objetivo de manter o ajuste, continuou tendo um papel subordinado no regime de política macroeconômica. (Giambiagi, 2005; Lopreato 2005/2006)

Assim, aumentar receita, restringir graus de liberdade de gasto e buscar superávits foram a base da lógica que comandou a execução orçamentária, o que amarrou o orçamento com a imposição de uma série de condutas de caráter temporário e permanente em todas as esferas nacionais. O esforço fiscal para garantir o ajuste teve de ser intenso e, dada a vulnerabilidade do país aos percalços do cenário internacional, muitas vezes teve de ser ainda mais rigoroso, pautado em carga tributária ascendente e corte de despesas, o que denota sua baixa qualidade para o processo de desenvolvimento econômico de longo prazo. Percebemos que o controle fiscal não foi acompanhado de mudanças capazes de recriar formas de investimento e não trouxe resposta às necessidades de gasto. A proposta brasileira priorizou o corte dos espaços de atuação do setor público e das políticas de defesa do crescimento econômico em detrimento de outras demandas. O objetivo de garantir a sustentabilidade intertemporal das contas públicas amarrou a política fiscal e restringiu o poder discricionário das autoridades. Conciliar os altos superávits primários, os altos gastos financeiros e a rigidez no tratamento das despesas com o aumento dos investimentos tornou-se a grande dificuldade da gestão da política fiscal. A orientação da reforma claramente não teve como preocupação conciliar o resgate do equilíbrio das contas públicas e o papel do Estado no projeto de desenvolvimento. O caso sul-coreano, nesse sentido, é exemplar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi realizar um exercício de comparação entre os processos de desenvolvimento econômico sul-coreano e brasileiro, atentando para o papel do Estado e da política fiscal enquanto instrumento de intervenção. Ambos os países desenvolveram-se com base em um modelo de forte intervenção estatal, com sistema de proteção ao mercado interno, investimentos públicos em infra-estrutura, indústria de base e estímulo à formação de capital industrial privado. Nos anos noventa, tiveram de reduzir o ativismo da política fiscal, mas algumas importantes diferenças podem ser apontadas no que tange à defesa de espaço de atuação do governo.

No processo de industrialização da Coreia do Sul consolidou-se uma relação muito próxima entre o Estado e grupos empresariais e, por meio de incentivos e sanções, o governo procurou desenvolver uma indústria robusta e competitiva. A identificação de setores prioritários foi fundamental, e a capacidade da burocracia em estimular e monitorar esses setores facultou o aumento de produtividade e altas taxas de crescimento, com forte diversificação da indústria rumo a setores mais modernos. A estrutura fiscal foi desenhada em consonância com todos esses objetivos: fundos públicos, *special accounts* e uma série de gastos não-convencionais davam ao Estado enorme raio de manobra para atender às necessidades nacionais e coordenar o processo de desenvolvimento. A industrialização, coordenada pelas mãos do Estado, foi rápida e bem sucedida.

No Brasil o Estado também foi elemento crucial na estruturação e consolidação do setor industrial. Nos anos 50 o Estado traçou uma estratégia calcada no tripé capital privado nacional – capital estrangeiro - Estado, estabelecendo metas setoriais e iniciando o processo de substituição de importações. Esse processo avançou por meio do PAEG, que implementou uma série de reformas institucionais que renovaram a capacidade de intervenção do Estado e perpetuou o ritmo de implementação de políticas expansionistas. Uma ampla reforma tributária aumentou a capacidade de financiamento do governo e, conseqüentemente, o espaço para operações fiscais. Na segunda metade da década de 1970, o II PND inaugurou um novo ciclo de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos e bens de capital que permitiu integrar a estrutura da indústria e consolidar a industrialização do país. A partir dos anos 80, no entanto, o excessivo endividamento externo em que se pautou o projeto desenvolvimentista e a ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo trouxe enormes vulnerabilidades ao setor público, que não apenas deixou de orientar como retardou o desenvolvimento industrial.

Nos anos 90, a maior integração comercial e financeira entre os países resultou num novo padrão de intervenção do Estado, que deveria ser capaz de construir cenários que possibilitassem a avaliação de risco da composição dos portfólios, agora internacionais. As mudanças na conjuntura internacional foram acompanhadas pelo fortalecimento, no plano teórico, da visão da escola novo-clássica. Segundo essa corrente, cuja base são as expectativas racionais, os agentes incorporam em suas expectativas as mudanças de política econômica e alteram seu comportamento em função do que esperam das variáveis-chave da economia, incluindo as finanças públicas. A política fiscal, nesse sentido, teve de se adequar às mudanças, passando a ter o caráter de fiadora do espaço de valorização do capital, sinalizando a capacidade de pagamento do Estado e a conseqüente garantia dos rendimentos temporalmente. Isso evitaria um movimento inesperado de capitais externos, que seria deletério para o ritmo de crescimento e estabilidade da economia.

Em 1997 a crise financeira asiática atingiu fortemente a economia sul-coreana. A necessidade de resgate do sistema financeiro e retirada da economia da recessão levou o país a recorrer a um pacote de salvamento junto ao FMI, que trouxe uma série de regras que incorporavam a nova visão quanto ao papel da política fiscal. O setor público passou por reformas que aumentaram a transparência, enxugaram as contas públicas, e promoveram melhor visão de longo prazo aos investidores. No entanto, o Estado conseguiu preservar algum espaço de ação discricionária. Os investimentos das empresas estatais se mantiveram fora do orçamento, as privatizações foram limitadas e os fundos públicos e as *special accounts* continuaram a representar um importante espaço fiscal, provendo liberdade de gasto aos ministérios.

O Brasil, nos anos 90, também teve de passar pelas mesmas mudanças no setor público, seguindo as mesmas regras e objetivos, mas a opção foi por um processo muito mais rigoroso. O país seguiu à risca as propostas de enxugamento do setor público e a política fiscal deixou de ser um instrumento de manipulação da demanda agregada, assumindo um papel passivo frente às políticas monetária e cambial. A obrigatoriedade de cumprimento das metas de superávit primário deixou pouco espaço para o gasto, o que inviabilizou a atuação do Estado na identificação e propulsão de setores prioritários com vistas a acelerar o desenvolvimento.

Com a crise econômica mundial engendrada pela crise imobiliária dos Estados Unidos em 2007, o papel do Estado na economia foi revisto e recolocado no debate. Em todo o mundo, a profundidade da crise levou os Estados Nacionais a intervirem tanto para resgatar o sistema financeiro, quanto para recuperar o ritmo de crescimento da economia. Todos os

países se fizeram valer de uma política fiscal de gastos agressiva. O governo da Coreia do Sul anunciou em outubro de 2008 um pacote envolvendo US\$ 130 bilhões de ajuda aos bancos domésticos. No Brasil, a ação do Estado para manter as condições de crescimento da economia também foi intensa, o que resultou numa diminuição do superávit primário em 2008 com relação aos anos anteriores.

Contudo, as atuais prescrições de política econômica não contradizem a visão tradicional a respeito do papel do Estado na economia nem o novo consenso discutido no primeiro capítulo. A defesa pela intervenção é justificada como uma ação de salvamento com vistas a retirar a economia da profunda recessão, vale dizer, uma ação temporária. Possivelmente, maior regulação e supervisão dos agentes financeiros serão aceitas, mas apenas como uma ação corretiva do Estado nos mercados, tidos como eficientes. De maneira alguma se chegará à defesa de um Estado intervencionista como nos tempos dos projetos desenvolvimentistas. No mundo globalizado talvez nem haja mais espaço para isso. A pauta fiscal em breve retornará à disciplina e ao aumento do superávit, mantendo-se como âncora do regime macroeconômico. No Brasil, muitas já são as críticas presentes no debate, sugerindo que o ativismo governamental está aquecendo sobremaneira a economia e virá a provocar impactos inflacionários futuramente.

Mas a questão fundamental, e que parece estar perdida, é entender a importância da política fiscal como instrumento de manipulação da demanda agregada. O resultado das contas públicas indica como e em que dimensão a demanda pode ser afetada pela inserção do Estado, por meio da extração de recursos do setor privado e de sua reposição por meio do gasto público. As reformas foram postas e a mudança de visão quanto ao papel da política fiscal está dada pelos órgãos internacionais e pelas correntes econômicas tradicionais. Mas o ponto chave é criar espaços de atuação dentro das possibilidades colocadas, e nesse sentido o caso da Coreia do Sul se apresenta como um exemplo. Apesar da adequação ao novo arcabouço institucional, foi capaz de preservar autonomia e discricionariedade nos gastos. Inseriu-se na dinâmica produtiva internacional e hoje faz parte do rol dos países desenvolvidos. Ao Brasil cabe aproveitar o momento propício à atuação do Estado e resgatar a capacidade da política fiscal em restabelecer um projeto de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, A. *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press, 1989.
- Biasoto, G. *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese de doutoramento apresentada no Instituto de Economia da Unicamp. Junho, 1995.
- Banco Central do Brasil – www.bacen.gov.br
- Canuto, O. *O Brasil e a Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. Ed. Nobel, 1994.
- Carneiro, R. *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX*. Editora Unesp, 2002.
- Fajnzylber, F. *Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático*. Revista de la Cepal, número 15, dezembro, 1981.
- GIAMBIAGI, F. *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Texto para Discussão, nº 1169. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- GOLDFAJN, I. & GUARDIA, E. R. *Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil*. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, nº 39, 2003.
- GUARDIA, E. R. *As razões do ajuste fiscal*. In: Giambiagi, F.; Reis, F.; Urani. *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.
- HA, YEON-SEOB. *Budgetary and financial management reforms in Korea: financial crisis, New Public Management and fiscal administration*. *International Review of Administrative Sciences*, 2004.
- HELLER, P. *Fiscal Policy Management in an Open Capital Regime*. IMF Working Paper, nº 20, Jan. 1997.
- IMF Publications Prepared by Fiscal Affairs Department. *Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid: Macro-Fiscal and Expenditure Policy Challenges*. Junho, 2007.
- IMF Publications Prepared by Fiscal Affairs Department. *Globalization, Financial Markets and Fiscal Policy*. Novembro, 2007b
- KIM, KyungSup. *How Korea Reformed the Public Sector (1998-2002)*, Ministry of Planning and Budget, 2003.
- KOH, YOUNG-SUN. *Budget Structure, Budget Process and Fiscal Consolidation in Korea*. Korea Development Institute, 2000.

KOH, YOUNG-SUN. *Reforming the Fiscal Management System in Korea*. Korea Development Institute, 2005.

KOO, CHUNG MO. *Fiscal Performance, Public Debt and Financial Consolidation in Korea*. Relatório apresentado à Conferência Mundial Econômica, na Universidade de Washington, em dezembro de 2005.

KOPITS, George & SYMANSKY, Steven. *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper nº 162, 1998.

LEE, KANG-HO. *Reforms and new governance of public bodies in Korea. A Study of the Korean economic crisis: causes and recovery policies*. Korea's economy 2004: a publication of the Korea Economic Institute and the Korea Institute of International Economic Policy, 2003.

LEE, YOUNG., RHEE, CHANGYOUNG., SUNG, TAEYOON. *Fiscal policy in Korea: before and after the financial crisis*, 2006.

LOPREATO, F. L. *Novos tempos*. Texto para discussão, IE/UNICAMP, nº 133, out. 2003.

LOPREATO, F. L. *Política fiscal: mudanças e perspectivas. Política Econômica em Foco: boletim nº 7*, Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, IE/UNICAMP, 2005/2006.

LOPREATO, F. L. *O papel da política fiscal: em exame da visão convencional*. Texto para discussão, IE/UNICAMP, nº 119, fev. 2006.

MELTZER, Allan, *What's Wrong with the IMF? What Would Be Better?* William Hunter The Asian Financial Crisis, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1999.

PIRES, Manoel. *O efeito da liberalização da conta de capital sobre a política fiscal: uma avaliação do caso brasileiro recente*. Revista de Economia Política, vol.26, nº 2, 2006.

SCHULTZ, George, *Economics in Action: Ideas, Institutions, Policies*, The American Economic Review, Vol. 85, nº 2, 1995.

Silva, R. *O mito do desenvolvimento sul-coreano*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da Unicamp, 2007

TAVARES, M. *Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista de Economia & Relações Internacionais, v.4, nº 7, jul. 2005.

ZOLI, Edda. *How does fiscal policy affect monetary policy in emerging market countries?* Bank for International Settlements Working Papers, nº 174, Abril 2005.