

DANIELLE SARAÇOL RUIDIAS

(IR) RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA GRÉCIA E DO
BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

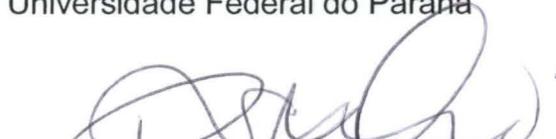
DANIELLE SARAÇOL RUIDIAS

(IR) RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA GRÉCIA E DO BRASIL

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná



Prof.ª Ma. Dayani Cris de Aquino
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná



Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 14 de março de 2013

AGRADECIMENTOS

Impossível pensar na palavra gratidão sem lembrar de meus pais. Afinal, sem eles nada disso seria possível. Obrigada por todo amor, carinho, palavras de apoio e por todo trabalho que tiveram para que pudessem me proporcionar estar onde hoje estou.

Aos meus amigos por fazer meus dias mais leves, pela força e motivação.

Ao orientador Prof. Dr. Fernando Motta Correia, pelo tempo dedicado, compreensão e palavras de incentivo. Não poderia haver melhor orientador para a elaboração deste trabalho.

"A dificuldade não reside nas novas ideias, mas em conseguir escapar das antigas." John Maynard Keynes

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é fazer uma análise da política fiscal grega como uma das causas da crise que o país vem sofrendo nos últimos anos, estabelecendo-se uma comparação com o regime fiscal brasileiro. O caminho que a Grécia vem percorrendo desde sua adaptação às exigências da Comunidade Europeia, passando pela entrada para a zona euro, até os acontecimentos mais recentes, já mostrava sinais de que uma crise no país era iminente. O Brasil também apresentou uma trajetória conturbada nos últimos 30 anos, mas conseguiu alcançar melhor equilíbrio macroeconômico após diversos esforços de estabilização, não sendo atingido diretamente pela crise de 2008. Por esses motivos, as conclusões retiradas desse trabalho convergiram para a falha no gerenciamento da política fiscal grega ao possuir caráter bastante discricionário, o qual difere do caso brasileiro, que opera via regras.

Palavras-chave: Grécia, política fiscal, crise.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the Greek fiscal policy as a cause of the crisis that the country has been suffering in recent years, establishing a comparison with the Brazilian fiscal system. The path that Greece has been touring since their adaptation to the requirements of the European Community, through the entry to the euro zone, until recent events, already showed signs that a crisis was imminent in the country. Brazil also had a history of turmoil in the last 30 years, but achieved better balance macroeconomic stabilization after several efforts, not being directly hit by the 2008 crisis. For these reasons, the conclusions drawn from this work converged to the failure of Greek fiscal policy management on having such a discretionary character, different from the Brazilian case, which operates via rules.

Key Words: Greece, fiscal policy, crisis.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS CONTAS PÚBLICAS.....	29
TABELA 2 – DADOS DA ARRECADAÇÃO (EM PORCENTAGEM DO PIB).....	29
TABELA 3 – DADOS DOS GASTOS (EM PORCENTAGEM DO PIB).....	29
TABELA 4 – DADOS DA POPULAÇÃO GREGA.....	30
TABELA 5 – DADOS DO MERCADO DE TRABALHO GREGO.....	31

LISTA DE SIGLAS

CE	- Comunidade Europeia
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
EC	- European Community
EU	- European Union
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FSE	- Fundo Social de Emergência
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
Mercosul	- Mercado Comum do Sul
OECD	- Organisation for Economic Co-operation and Development
PASOK	- Panhellenic Socialist Movement
PEC	- Programa de Estabilidade e Crescimento
PEF	- Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	- Produto Interno Bruto
PROER	- Programa de Reestruturação do Sistema Financeiro Brasileiro
SELIC	- Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
UEM	- União Econômica e Monetária
URV	- Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 EVOLUÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA – GRÉCIA X BRASIL	12
2.1 GRÉCIA.....	12
2.1.1 Os obstáculos da transição de regimes e seus reflexos no início da década de 1990	12
2.1.2 As pressões da Europa e a entrada para a Zona Euro	15
2.2 BRASIL.....	19
2.2.1 A década perdida – 1979-1992	19
2.2.2 A recuperação – O sucesso do Plano Real.....	22
2.2.3 Período pós-Real: a continuidade do plano.....	24
2.2.4 A segunda fase da estabilização	26
3 AS DIFERENÇAS ENTRE OS REGIMES FISCAIS GREGO E BRASILEIRO	28
3.1 O CASO GREGO – EXCESSO DE GASTOS E BAIXA ARRECADAÇÃO.....	28
3.1.1 As questões da previdência e do emprego	30
3.1.2 O problema da evasão fiscal	32
3.2 O CASO BRASILEIRO – INFLAÇÃO E ENDIVIDAMENTO	33
3.2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	33
3.2.2 Metas de inflação e ajuste fiscal.....	37
3.3 GRÉCIA X BRASIL: ALGUMAS CONSTATAÇÕES.....	38
4 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

Em economias capitalistas, muitos economistas acreditam que a ocorrência de crises faz parte de um círculo vicioso.¹ A crise financeira iniciada nos Estados Unidos por volta de 2008 pode ser um indício disso. Seus efeitos em países europeus, como a Grécia, fragilizaram os pilares da economia europeia e a posição ocupada pelo bloco econômico no contexto mundial.

A Grécia faz parte da União Europeia e, por isso, deve atender às exigências do bloco. A perda do controle sobre as políticas monetária e cambial foi uma das consequências mais importantes da entrada do país para a união monetária. A deterioração fiscal na economia grega pode ser considerada uma das principais causas da crise, visto que a política fiscal é o único meio disponível para o governo controlar sua economia.

O setor público grego enfrenta enormes déficits há alguns anos, o que pode ser atribuído principalmente ao teor discricionário de sua política fiscal. As fracas determinações quanto às leis previdenciárias e à arrecadação tributária representam bem essa discricionariedade característica do gerenciamento econômico da Grécia.

Devido à grande influência dessa crise no contexto atual, o caso grego será comparado ao cenário político e econômico brasileiro. O Brasil também já passou por graves crises econômicas no decorrer de sua história, mas foi finalmente capaz de superá-las após várias tentativas mal sucedidas. O principal problema interno que ocasionou essas crises no país são relacionados ao cenário macroeconômico da época. No Brasil, o equilíbrio entre política fiscal e política monetária foi essencial para o alcance da estabilização.

Seria possível evitar essas crises se houvesse um melhor gerenciamento das contas públicas, tanto de gastos quanto de receitas? Por que a política fiscal não se mostrou um instrumento eficaz para corrigir os efeitos das flutuações

¹ Para maiores detalhes, consultar Gabriel e Bahry (2010).

econômicas na Grécia? Por que o Brasil, um país menos desenvolvido, não foi atingido de forma tão preocupante pela crise financeira de 2008?

Assim, propõe-se no presente trabalho uma análise da política fiscal grega, nas últimas décadas, como uma das causas da crise, elaborando-se uma comparação com a nação brasileira.

Para embasar essa análise, no capítulo 2 é apresentada a evolução política e econômica tanto da Grécia quanto do Brasil da década de 1980 até a época recente. No capítulo 3, uma breve descrição dos regimes fiscais dos dois países é feita no intuito de estabelecer uma comparação entre formas diferentes de atuar no controle das contas públicas. O capítulo é dividido em seções dedicadas às questões da previdência, do emprego e da evasão fiscal, relativas à Grécia; à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao regime de metas de inflação e ao ajuste fiscal, correspondentes ao Brasil; e, para concluir, uma seção apresentando as principais constatações inferidas da descrição da economia dos dois países. Por fim, o capítulo 4 traz as conclusões retiradas a partir da elaboração desse trabalho.

2 EVOLUÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA – GRÉCIA X BRASIL

O desenvolvimento das nações existentes hoje traz consigo histórias conturbadas e cheias de altos e baixos. O Brasil passou por momentos de grave instabilidade nos últimos trinta anos até se tornar uma nação mais competitiva no contexto internacional e poder desfrutar de certa confiança dos investidores. A Grécia, apesar de ser considerada uma economia desenvolvida, também teve seus altos e baixos, mesmo após sua integração à União Europeia.

Sendo assim, uma análise da economia desses dois países desde a década de 1980 até os dias de hoje será utilizada como embasamento do presente trabalho, reconhecendo-se a importância dos fatos passados na determinação dos acontecimentos atuais.

2.1 GRÉCIA

A Grécia passa hoje por um período de reconstrução política, social e econômica, após a crise que vem enfrentando nos últimos anos. Para auxiliar no entendimento dos acontecimentos que antecederam essa crise, essa seção descreve um breve histórico dos últimos trinta anos da economia grega.

2.1.1 Os obstáculos da transição de regimes e seus reflexos no início da década de 1990

Até 1974, a Grécia estava sob um governo ditador e apresentava um desempenho econômico invejável (ALOGOSKOUFIS, 1995). Após esse período, o

retorno à democracia trouxe consigo vários problemas internos, e o país também foi atingido por alguns acontecimentos externos, como os dois choques do petróleo. Houve uma queda no crescimento e no investimento, combinada com uma elevação inflacionária persistente.

A mudança de regime proveniente do retorno à democracia, sob o governo de Karamanlis, também resultou em mudanças bruscas na maneira de se guiar a economia. Os gastos públicos começaram a ser menos controlados, por conta da necessidade de gastos com defesa e da liberalização dos direitos da população. A democracia retornou com uma maior preocupação do governo com a população, visando uma redistribuição de renda e um estado mais participativo. Além dos gastos do governo, ocorreram aumentos nos salários reais e nos impostos direcionados aos negócios, fatores que eram mais rigidamente controlados no período anterior a 1974 (ALOGOSKOUFIS, 1995).

No final da década de 1970, o cenário político e econômico piorou. O segundo choque do petróleo e a expectativa (que acabou por se tornar realidade) de um governo socialista afetaram a confiança dos investidores. As políticas monetária e fiscal perderam a rigidez, o que ocasionou o uso recorrente de controles de preços. O mercado de trabalho também foi bastante alterado, pois os sindicatos, que antes eram oprimidos, começaram a ganhar força e a demandar maiores salários para os trabalhadores (ALOGOSKOUFIS, 1995). Além disso, outro problema surgiu quando o governo passou a enfrentar dificuldades orçamentárias. Seu papel havia sido expandido substancialmente por conta das diversas nacionalizações, mas essas dificuldades no orçamento acabaram por reduzir o investimento em infraestrutura pública.

Um acontecimento importante, entretanto, marcou o governo de Karamanlis: o ingresso da Grécia na Comunidade Europeia, em 1981. Alogoskoufis (1995, p. 2) afirma que “entry to the EC did not cause the economic slowdown in Greece, but transfers from the EC did mask the underlying problem, delaying necessary adjustment.”

A Grécia teve uma longa transição para as exigências da Comunidade Europeia. A proteção para a indústria doméstica foi reduzida apenas no final da década de 1980. Apesar disso, as transferências da Comunidade Europeia para a Grécia ajudaram a disfarçar as causas dos problemas que o país vivia, ao relaxar a restrição externa (o que pode ter facilitado a persistência dos déficits fiscais) e permitir a elevação do consumo interno. Na década de 1980, além da quantidade dos programas de investimento públicos ter diminuído, a qualidade destes também sofreu deterioração (ALOGOSKOUFIS, 1995).

Logo após a entrada da Grécia na Comunidade Europeia,² Karamanlis deixou o governo, dando lugar a Papandreou. Nesse novo governo, foi atribuída ainda maior importância à nacionalização e à redistribuição de renda. O uso de controles de preços se intensificou e os salários foram indexados. Adicionalmente, houve uma perda maior do controle dos déficits e das dívidas públicas, que já não apresentavam um quadro adequado.

Nesse contexto conturbado, em 1985 uma crise no balanço de pagamentos obrigou o governo a reagir. Contratos salariais de dois anos foram firmados e o dracma, moeda local, foi desvalorizado. O déficit orçamental, apesar dessas medidas, continuou fora de controle. Entre 1989 e 1990, ocorreu outra crise no balanço de pagamentos. Por conta disso, Papandreou perdeu três eleições consecutivas, entre esses anos, o que derrubou finalmente o domínio socialista. O novo governo, de Mitsotakis, veio com o intuito de trazer estabilidade às finanças públicas e aplicar reformas estruturais, privatizando e liberalizando a economia.

Entre 1990 e 1991, lentidão e ineficiência foram mostradas pelo governo. Entretanto, em 1992, a tentativa de solucionar os déficits foi mais ousada e direcionada para a reestruturação da economia. As medidas tomadas garantiram a total liberalização dos preços, a desregulamentação, o controle rígido das empresas públicas, a reforma do seguro social, a privatização e o investimento em infraestrutura (ALOGOSKOUFIS, 1995).

² Para maiores informações, ver Ito (2009).

Nessa época, algumas distorções no cenário econômico grego, como aquelas do sistema financeiro, da política fiscal, do mercado de trabalho, da administração e empresas públicas, dos incentivos ao investimento e das transferências provenientes da Comunidade Europeia, começaram a ser corrigidas.

No mercado de trabalho, houve uma maior cooperação entre as empresas e os sindicatos, os aumentos salariais foram modestos e contratos de dois anos voltaram a ser firmados (ALOGOSKOUFIS, 1995). Esse conjunto reduziu a intervenção do governo no mercado de trabalho.

No governo, ainda em 1992, uma simplificação do regime fiscal foi implementada. Os impostos fiscais às empresas e à população foram reduzidos, e os controles de preços deixaram de ser usados.

Em 1993, porém, após novas eleições (vencidas por Papandreou), essas reformas estruturais e a tentativa de consolidação fiscal foram abandonadas. Além disso, o Tratado de Maastricht impôs que o financiamento monetário do déficit fiscal fosse reduzido, o que amenizou a desvalorização do dracma e ocasionou uma queda inflacionária, em 1994, para aproximadamente 11% (ALOGOSKOUFIS, 1995).

O que se pode perceber das intenções da Comunidade Europeia ao aceitar um país com um histórico político-econômico como o grego é, além de outros fatores, uma tentativa da CE de expandir seu domínio e obter novos mercados. Em função disso, no período que precede a entrada da Grécia para o bloco, a maior preocupação decai sobre o câmbio.

2.1.2 As pressões da Europa e a entrada para a Zona Euro

A preocupação da Comunidade Europeia com a situação instável da Grécia já havia sido demonstrada. O projeto da União Monetária Europeia poderia ser

prejudicado se o desempenho econômico da Grécia não apresentasse melhora (FEATHERSTONE, 2003). No começo da década de 1990, a inflação, o déficit público e o desemprego apresentavam taxas bastante elevadas.

A necessidade de adequação da Grécia aos padrões da Comunidade Europeia se tornava cada vez maior, e dela dependia a confiança externa no país. O partido socialista (PASOK) foi reeleito em 1996, agora colocando como primeiro-ministro Konstantinos Simitis. Essa nova etapa trouxe a oportunidade de modernização, de adequação aos padrões da Europa Ocidental, já que Simitis tinha preferência pela tecnocracia ocupando os cargos públicos. Os objetivos principais desse governo eram taxas de crescimento elevadas, taxas de juros reais reduzidas, assim como reduções da taxa de inflação e do déficit público. A reinstalação de um ambiente macroeconômico mais estável como forma de auxílio ao alcance da estabilidade econômica era o foco do momento, e acabou dando certo por algum tempo.

O Welfare State grego tem se firmado principalmente nos pilares da política de aposentadoria, sendo que no ano de 2001 mais de 90% dos gastos do Estado com benefícios sociais foi destinado à aposentadoria (TSAROUHAS, 2008). Além disso, os gastos com saúde foram responsáveis por quase um terço da despesa social.

A observação desses dados mostra a tendência dos gastos sociais gregos, já que os mesmos aumentaram substancialmente entre 1980 e 2001, como porcentagem do PIB. A aposentadoria na Grécia tem caráter basicamente público, e as pensões provenientes de fundos privados são bastante raras.

Ainda entre os anos 1990 e 1992, o governo provocou reduções nas taxas de substituição, aumentos nas taxas de contribuição e redefiniu a idade de aposentadoria para os 65 anos tanto para homens quanto para mulheres (apenas para os entrantes no mercado de trabalho a partir de 1993). Entretanto, houve falhas do governo nos objetivos mais importantes de seu plano, tendo ele se mostrado incapaz de executar corretamente algumas reformas (TSAROUHAS, 2008).

Já em 1996, sob governo do PASOK, o sistema de segurança social exigia prioridade, já que havia responsabilidade do país com o compromisso firmado com a UEM de amenizar a miséria social. O PASOK procurou direcionar os recursos de forma mais eficaz como forma de aliviar o seu tradicional conservadorismo fiscal nas políticas sociais. A partir disso, o governo procurou reformar o sistema das pensões de forma moderada, negociando com os sindicatos e considerando as metas da UEM como prioridade (TSAROUHAS, 2008). Entretanto, nesse período, nenhuma reforma realmente importante foi aplicada.

No final dos anos 90, a Grécia sofria com sérios problemas econômicos estruturais, como baixa competitividade, infraestrutura insuficiente e ineficaz, mercado de trabalho muito rígido, limitada capacidade produtiva e um setor público bastante ineficiente. O país carrega também, desde os anos 80, um déficit público muito elevado, que permaneceu nas últimas décadas.

Já no começo dos anos 2000, a Grécia ainda estava se recuperando da quebra da bolsa de Atenas, em meio a uma preparação para a entrada na zona euro.³ Isso pode ser resumido como:

The wild stock market speculation had been fuelled by often-repeated statements from various government officials (with Finance Minister Yiannos Papantoniou leading the chorus) that the upward trend was an accurate reflection of the robust state of the real economy. (POLYCHRONIOU, 2011, p. 11).

Muitos cidadãos gregos com pouca experiência no mercado financeiro resolveram aproveitar o aparente bom negócio, o que resultou em uma perda de aproximadamente 100 bilhões de euros.

Outra questão que se discute a respeito da crise ocorrida na Grécia se refere aos Jogos Olímpicos de 2004. Esse evento envolveu enormes transferências e a estimativa de seus custos é muito elevada em comparação aos quase insignificantes benefícios proporcionados (POLYCHRONIOU, 2011).

³ Para uma análise mais aprofundada, consultar Alves (2008).

Em 2000, quando ocorreu mais uma eleição do PASOK, a necessidade de mudanças era preponderante. A reforma das pensões e do Banco da Grécia se tornou prioridade essencial, principalmente pelas pressões vindas da UEM. As novas propostas de reforma foram anunciadas em abril de 2001, chamadas de propostas de Giannitsis. Elas não agradaram o setor público e acabaram por provocar greves. Algumas das propostas estão descritas a seguir:

The package's main points were the reduction of the replacement rate to 60% of reference earning defined as the best 10 of the last 15 years, the rise in retirement age to 65 for both men and women and an increase in the minimum pension that would become means-tested. (TSAROUHAS, 2008, p. 10).

Além disso, o governo formulou mais algumas propostas, que tiveram, entre outros objetivos, a meta de incentivar a população a permanecer mais tempo no mercado de trabalho.

No entanto, essa reforma não formulava nenhum plano de quitação das dívidas do Estado com os fundos. Dessa forma, o país continuava a sofrer pressões do resto da Europa para reduzir sua dívida pública até 2010, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), firmado em 1997.

De acordo com Polychroniou (2011, p. 10), "Greek economic growth between 1997 and 2007 was largely, if not exclusively, based on overconsumption, ever-increasing debt levels, and a capital accumulation process that was largely divorced from the real economy."

O que pode ser inferido através da descrição de todos esses fatos históricos é que as medidas político-econômicas tomadas na Grécia no período abordado nessa seção não convergem para a elaboração de regras fiscais mais austeras e claras. Essa fragilidade no âmbito fiscal em conjunto com a falta de controle da política monetária pode ser um fator determinante para eventuais crises, como a ocorrida a partir de 2008. Em comparação, o governo brasileiro demonstrou ter

tirado importantes lições de suas crises anteriores, tomando medidas essenciais para o equilíbrio das contas públicas, como será descrito na seção seguinte.

2.2 BRASIL

O Brasil sofreu muito com desequilíbrios internos ao longo dos anos, os quais eram agravados pelas elevadas flutuações internacionais, principalmente aquelas que tiveram seus resultados refletidos na década de 80. Pode-se dizer que:

O principal marco dessa crise é a restrição do financiamento externo que, após o segundo choque do petróleo, deteriora-se crescentemente, até culminar, em 1982, com a extinção do mercado voluntário de crédito para países em desenvolvimento. (CARNEIRO, 2002, p. 179).

Problemas com inflação e crescimento, assim como problemas políticos, foram enfrentados pelo país nessa década e acabaram por ser responsáveis também pelas decisões tomadas na década de 1990.

Após a virada do milênio, o quadro brasileiro já se apresentava mais estável e abriu espaço para a restauração da confiança internacional no país. Dada a importância desses acontecimentos para as características atuais da política fiscal brasileira, essa seção trata da conturbada história do país desde a década de 1980.

2.2.1 A década perdida – 1979-1992

A chamada “década perdida” foi o período que marcou a descrença nas ideias keynesianas como eficazes na resolução dos problemas vividos pelo mundo durante esses anos.⁴ Além da recessão mundial, os países haviam sofrido uma

⁴ Para maiores detalhes, ver Lopreato (2006).

situação de estagflação, uma combinação de baixo (ou negativo) crescimento econômico e inflação incontrolável.

O Brasil, assim como os outros países primário-exportadores, foi bastante prejudicado por essa situação. A alta dos juros internacionais e os dois choques do petróleo deixaram marcas profundas no cenário econômico, que resultaram em um processo de crescimento inflacionário sem precedentes.

No início da década, o país estava sob o governo do ditador João Figueiredo, vigente entre os anos 1979 e 1985. Seu governo foi marcado por essa crise econômica, pela reabertura política do país e por ser o último governo ditador. A política macroeconômica foi bastante falha, ocasionando um declínio considerável da renda per capita e um aumento no índice de pobreza. Nesse período,

A necessidade da manutenção da desvalorização real da moeda, bem como a preservação da absorção doméstica dentro de limites que não ameaçassem a geração de superávits comerciais, criava profunda incerteza a respeito do comportamento futuro do câmbio e dos juros. (CARNEIRO, 2002, p. 208).

Em 1982, o país precisou recorrer a empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), mas dificuldades de ajustes dos juros internos surgiram por conta do fechamento das linhas de crédito devido à recessão. A compressão salarial, o desemprego, o atraso tecnológico na indústria e o corte de crédito para a produção agrícola foram alguns resultados da crise. Ainda segundo Carneiro (2002, p. 192), “a expansão da dívida interna, para além do financiamento do déficit, explica-se pela elevação deliberada das taxas de juros e possui face contraditória com o pretendido ajuste das finanças públicas.”

A insatisfação da sociedade crescia cada vez mais e a queda do regime militar foi inevitável. A eleição indireta elegeu Tancredo Neves, que faleceu antes de assumir o poder, dando lugar a José Sarney. Os principais desafios do governo Sarney eram a dívida externa, o déficit público e a inflação, que foi considerada uma inflação inercial (fortemente atrelada à inflação passada).

Entre 1986 e 1990, vários planos foram implementados como tentativa de estabilizar a economia e diminuir a inflação. Os principais foram o Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Plano Verão, todos com caráter heterodoxo.

O Plano Cruzado (1986/87) objetivava alcançar a estabilidade e o fim da hiperinflação através da criação de uma nova moeda, do fim da indexação, do congelamento de preços, da fixação da taxa de câmbio, entre outras medidas. Segundo Carneiro (2002, p. 214), “o programa de estabilização consistiu fundamentalmente em uma reforma monetária acompanhada de desindexação e do congelamento de preços.” Parte da população era responsável pela conferência diária dos preços, os chamados “fiscais do Sarney”.

Esse plano conseguiu baixar muito pouco a inflação e acabou falhando por diversos fatores, como o desequilíbrio dos preços relativos da economia, a falta de controle dos gastos governamentais (ausência de uma política fiscal forte), a perda de reservas internacionais, por conta da taxa de câmbio fixa, e a diminuição dos juros, que elevou o consumo e diminuiu a poupança.

Em 1987, então, foi lançado o Plano Bresser, que congelou preços, aluguéis e salários (por apenas 90 dias), aumentou tributos e eliminou alguns subsídios. A moratória, que havia sido declarada nesse mesmo ano, foi suspensa. O plano fracassou por conta das pressões pela recomposição salarial e pelo aumento dos preços dos serviços públicos, já que era um plano que visava contenção salarial e elevada taxa de juros, fatores que aceleraram a inflação.

Em 1989, o Plano Verão foi a última tentativa de controle inflacionário do governo Sarney. Os preços foram congelados novamente, a indexação foi eliminada e uma nova moeda foi criada (o Cruzado passou a se chamar Cruzado Novo). O objetivo era restringir a expansão monetária e de crédito, aumentando a taxa de juros, controlando o crédito privado e reduzindo operações com moeda estrangeira.

O Plano Verão foi muito desacreditado por ter sido precedido por planos fracassados, fato que abalou a credibilidade do governo. Assim, o ano foi marcado por grave descontrole das contas públicas e rápida aceleração inflacionária.

Devido a esses acontecimentos, as primeiras eleições diretas em um período de quase trinta anos elegeram Fernando Collor de Mello, em 1990. Quando Collor assumiu o poder, a inflação havia alcançado os quatro dígitos, o que o fez elaborar um plano que intencionava lutar contra essa espiral inflacionária, o Plano Collor.

No dia seguinte à posse de Collor, o plano foi anunciado. As novidades eram o retorno do cruzeiro, o corte de gastos públicos feito através da extinção ou fusão de ministérios e órgãos públicos e da demissão de funcionários públicos, e o congelamento de preços e salários. Entretanto, de acordo com Carneiro (2002), “a sua principal medida foi o bloqueio e recolhimento ao Banco Central da massa de ativos financeiros em circulação na economia e, mais precisamente, dos passivos bancários.” O bloqueio era feito nos depósitos bancários acima de 50.000 cruzeiros por um período de 18 meses, com o intuito de diminuir a liquidez da economia.

Além do descontentamento da população brasileira com as medidas do plano, o presidente contava com mínimo apoio de outras escalas do governo. Sua política econômica se mostrava ineficaz, e várias denúncias de irregularidades e corrupção surgiram nesse período, enfraquecendo ainda mais o governo Collor.

Então, em 1992, após ter recebido denúncias do próprio irmão de Collor e uma CPI ter sido instaurada, a Câmara dos Deputados deu abertura ao processo de impeachment, que condenou o presidente. Ainda persistindo o problema da hiperinflação, Itamar Franco, vice-presidente, assumiu o cargo e a caótica situação política e econômica.

2.2.2 A recuperação – O sucesso do Plano Real

No final de 1992, o novo presidente, Itamar Franco, concentrou seus esforços em melhorar o cenário político e econômico que o país apresentava e em

realizar seus deveres e objetivos com transparência. Após trocar várias vezes o titular do cargo de ministro da Fazenda, em 1993, nomeou Fernando Henrique Cardoso.

O novo ministro reuniu uma equipe de economistas para auxiliar na elaboração de um plano que acabaria de vez com a hiperinflação no Brasil, o Plano Real. Dentre todos os programas de estabilização já criados, vale ressaltar que:

O programa de estabilização posto em prática a partir de 1994 faz parte da família de planos que utilizaram a âncora cambial como mecanismo para lograr mais rapidamente a estabilidade de preços, ou seja, utiliza-se a fixação do valor externo da moeda como meio para alcançar a estabilidade do valor interno da moeda. (CARNEIRO, 2002, p. 357).

O Plano Real era constituído de 3 fases principais, sendo que a primeira (implantada entre 1993 e 1994) consistia em equilibrar as contas públicas, reduzindo gastos públicos e aumentando a arrecadação de tributos. Esses cortes nos gastos públicos foram feitos também através das privatizações, pois o governo perdia a responsabilidade com os investimentos, já que os investimentos privados não aumentavam a inflação e ainda proporcionavam desenvolvimento, modernizando as empresas e gerando emprego. A segunda fase do plano, realizada a partir do começo de 1994, foi a criação da URV (Unidade Real de Valor), que tinha a função de desindexar a economia para acabar com o círculo vicioso da inflação inercial (atrelada à inflação passada). Ainda no início de 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que servia como um mecanismo de rearticular gastos públicos supérfluos. A terceira fase do Plano Real foi a criação de uma moeda forte, o Real, que substituiu o Cruzeiro Real (que havia sido implementado em 1993).

Essas três fases do plano foram essenciais para que o comando da economia voltasse a receber crédito tanto da população quanto do resto do mundo. Paralelamente a essas medidas, outras decisões foram tomadas, como o aumento da taxa de juros (para reduzir o consumo), a redução dos impostos de importação (para aumentar a concorrência e diminuir os preços) e a valorização do Real através

do controle cambial (também para estimular a importação, aumentando a concorrência interna).

Apesar de ter enfrentado diversas crises internacionais, como a Mexicana, a Asiática e a Russa, que afetaram o Brasil no que diz respeito à entrada de moeda estrangeira no país, o Plano Real foi muito bem sucedido ao exterminar o círculo vicioso da hiperinflação e trazer estabilidade à economia. De acordo com Carneiro (2002, p. 383), “um dos resultados mais impressionantes da estabilização foi a contribuição para a mudança do saldo da balança comercial.” Além desses objetivos principais, o plano também trouxe outras conseqüências, como a modernização da indústria, o aumento do poder aquisitivo das famílias e o crescimento econômico gerador de empregos.

Outro resultado atribuído ao Plano Real foi a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 para a presidência.

2.2.3 Período pós-Real: a continuidade do plano

O sucesso obtido através do Plano Real foi o principal determinante para a eleição de Fernando Henrique Cardoso, que conseguiu manter a estabilidade da economia brasileira por um longo período, através do controle da inflação.

A continuidade do plano dependia fortemente da entrada de divisas no país, a partir de investimentos externos em produção. Entretanto, a ocorrência de diversas crises internacionais em países emergentes, como México, Argentina e países asiáticos, fez os investidores recuarem e terem aversão ao risco oferecido por esse grupo de países, que incluía o Brasil. O problema dessa nova situação era que o país estava expandindo economicamente, e necessitava de investimento e planejamento no setor de energia, que participava dos projetos de privatização. Segundo Souza (2008, p. 251), “desde antes, o Brasil já operava com déficit na

conta de serviços e, por conta da ‘âncora’ do Plano Real, inaugurara déficits na balança comercial.”

Em 1999, ocorreu uma grave desvalorização do Real quando o regime de câmbio fixo foi abandonado e substituído pelo câmbio flutuante. Em 2000, a crise do apagão atingiu o país, principalmente a região Sudeste, o que gerou um grande prejuízo ao orçamento do Tesouro.

A saída abrupta de capital estrangeiro do país fez o presidente recorrer ao auxílio do FMI três vezes durante seu governo. De acordo com Souza (2008, p. 266), “apesar do acordo com o FMI, os especuladores prosseguiram sua fuga em massa, levando consigo os dólares emprestados pelo FMI e o lastro da âncora cambial do real, isto é, as reservas em dólares.” Isso culminou no enfraquecimento de sua popularidade e impediu que seu candidato fosse eleito em 2002.

Apesar disso, muitas das políticas e ações implantadas no governo FHC tiveram continuidade e ainda são importantes para a economia brasileira. Houve a continuidade da estabilização alcançada através do Plano Real, a criação de diversos programas sociais (como o bolsa-escola, o bolsa-alimentação e o vale-gás), e a implementação da Advocacia Geral da União, do Ministério da Defesa, do PROER (Programa de Reestruturação do Sistema Financeiro Brasileiro) e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe um maior controle das contas públicas, proporcionando a medida do endividamento do país. Essa lei definiu limites de gastos provenientes das receitas públicas em cada setor da economia, e foi um fator importante para a estabilidade fiscal do país. Portanto, ainda será abordada mais a fundo nesse trabalho.

2.2.4 A segunda fase da estabilização

O novo governo começou seu primeiro mandato dando continuidade às políticas provenientes do Plano Real e do governo anterior. O país precisava da confiança dos investidores estrangeiros e o novo presidente, Lula, tentou mostrar que não faria mudanças bruscas na economia ao nomear Henrique Meirelles, conhecido pela presidência do Bank Boston, como diretor do Banco Central.

A manutenção dos progressos alcançados pelo governo anterior mostrou-se através da baixa inflação, do baixo índice de desemprego e de uma balança comercial bastante favorável. Além desses progressos, Lula também conseguiu aumentar o crescimento do salário mínimo, a produção automobilística e o principal: liquidou as dívidas com o FMI. A SELIC, que era de 25% ao ano em 2003, caiu para 8,75% em julho de 2009, e arrecadação de impostos de 2010 foi a maior registrada pelo país. Nesse contexto, vale destacar que:

Além de herdar o acordo com o FMI, o governo Lula recebeu como herança uma política de combate à inflação baseada no Sistema de Metas de Inflação, aplicado no segundo mandato de Fernando Henrique, depois do colapso do Plano Real e de sua âncora cambial. (SOUZA, 2008, p. 293).

A crise ocorrida entre 2008-2009 encontrou o Brasil estável e forte, que não foi significativamente atingido pelos reflexos da mesma, apesar de o país ter apresentado maior índice de desemprego no período. O Brasil foi internacionalmente reconhecido por seus programas sociais e pelo controle das contas públicas. O principal e mais eficaz programa social implementado no governo Lula foi o Bolsa Família, que constitui uma transferência de renda da receita pública para as famílias mais carentes.

Em 2004, mais um grande feito foi realizado pelo governo: a expansão da integração econômica entre os membros e associados do Mercosul. Já no ano de 2007, houve a retomada das atividades econômicas em vários setores, como a

agropecuária e a indústria, devido à melhoria na renda da população e à expansão do crédito. O desempenho desses setores era voltado para o maior consumo interno de alimentos e a demanda internacional por commodities. Essa retomada das atividades ocasionou um crescimento bastante significativo do PIB, na ordem de 5,4%.

Algumas falhas na formação do quadro de profissionais do governo aconteceram, e o período foi bastante conturbado no cenário político. Diversos escândalos vieram à tona, denunciando ministros, governadores, entre outros cargos de confiança no país, como o Escândalo dos Bingos, o Escândalo do Mensalão e a crise do uso de cartões corporativos. Na economia internacional, entretanto, o governo Lula foi bastante efetivo ao aumentar significativamente a posse de reservas internacionais.

3 AS DIFERENÇAS ENTRE OS REGIMES FISCAIS GREGO E BRASILEIRO

Esse capítulo se dedica a descrever as principais características do controle das contas públicas da Grécia e do Brasil. Tal descrição pretende destacar as diferenças existentes entre os dois regimes fiscais e as ações do governo na tentativa de se adaptar a novos cenários econômicos tanto externos quanto internos.

3.1 O CASO GREGO – EXCESSO DE GASTOS E BAIXA ARRECADAÇÃO

A Grécia foi um dos países mais atingidos pela crise financeira mundial ocorrida em 2008. Muitos especialistas atribuem esse fato ao ambiente macroeconômico desfavorável do país, no qual a política fiscal, sendo o único meio de a Grécia responder a mudanças externas, não foi utilizada da forma mais eficaz. O controle fiscal é essencial para o alcance da estabilidade macroeconômica, e países com regras fiscais mais austeras tendem a apresentar menores dívidas.

Uma das características mais marcantes do cenário fiscal do país nos últimos anos, e que será discutida nessa seção, é o excesso de gastos e a baixa arrecadação (ver tabelas 1, 2 e 3). O perfil da população grega pode auxiliar na compreensão da adoção de determinadas regras fiscais e da falha de outras. A tendência do país de menor taxa de natalidade e maior quantidade de idosos traz algumas dificuldades para a arrecadação do Estado. Isso implica também em maiores gastos federais com aposentadorias concomitantemente com a menor contribuição da camada populacional economicamente ativa.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS CONTAS PÚBLICAS

ANOS	PIB A PREÇOS CONSTANTES (VARIÇÃO ANUAL)	SALDO PÚBLICO PRIMÁRIO % PIB	DÍVIDA PÚBLICA LÍQUIDA % PIB
2000	4,48	3,64	77,41
2001	4,20	2,13	81,15
2002	3,44	0,78	85,47
2003	5,94	(0,69)	97,27
2004	4,37	(2,55)	98,84
2005	2,28	(0,67)	100,29
2006	5,17	(1,49)	106,11
2007	4,28	(1,98)	105,41
2008	1,02	(4,84)	110,72
2009	(2,34)	(10,27)	127,10
2010	(4,35)	(4,95)	142,76
2011	(5,00)	(1,29)	153,08

FONTE: Eurostat (2013)

TABELA 2 – DADOS DA ARRECADAÇÃO (EM PORCENTAGEM DO PIB)

ANO	IMPOSTOS	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	VENDAS	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	RECEITA DE CAPITAL	RECEITAS TOTAIS
1996	19,1	11,5	1,2	3,9	1,7	37,4
2009	19,8	12,7	2,4	2,2	1,2	38,2
2010	19,8	13,1	2,7	2,2	1,9	39,7
2011	20,8	12,8	2,5	2,7	2,2	40,9

FONTE: Eurostat (2013)

TABELA 3 – DADOS DOS GASTOS (EM PORCENTAGEM DO PIB)

GASTOS	1996	2009	2010	2011
CONSUMO INTERMEDIÁRIO	4,9	7,4	6,0	4,5
REMUNERAÇÃO DOS EMPREGADOS	9,6	13,4	12,2	12,1
JUROS	10,5	5,1	5,8	7,0
SUBSÍDIOS	0,4	<0,1	<0,1	<0,1
BENEFÍCIOS SOCIAIS	13,7	21,1	20,8	21,9
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,1	1,5	1,5	1,2
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL A PAGAR	1,0	1,9	1,6	2,2
INVESTIMENTOS DE CAPITAL	2,9	3,3	2,3	1,2
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO	2,8	3,1	2,2	1,6
DESPESAS TOTAIS	44,1	53,8	50,2	50,1

FONTE: Eurostat (2013)

Além das características populacionais, há a questão da evasão fiscal. A “fuga” dos impostos é atitude recorrente no país e acaba por prejudicar a arrecadação estatal. A questão da evasão fiscal se tornou um grave problema estrutural que a Grécia ainda precisa solucionar.

Em função disso, nesta seção, alguns dados econômicos e demográficos da Grécia serão expostos com o objetivo de auxiliar no entendimento dos motivos para tão baixa arrecadação e elevados dispêndios.

3.1.1 As questões da previdência e do emprego

O problema da previdência na Grécia começa com uma típica característica europeia: grande quantidade de idosos.⁵ Isso faz com que o país tenha muitos dispêndios com população que já não contribui há algum tempo, pois as leis de aposentadoria são pouco rígidas. Alguns dados relacionados abaixo demonstram que a idade em que os gregos se aposentam ainda é baixa em relação a outros países, e que o total da população inativa é mais alto que o da população economicamente ativa.

TABELA 4 – DADOS DA POPULAÇÃO GREGA

ANO	POPULAÇÃO TOTAL (1000)	ATIVA (1000)	INATIVA (1000)	IDADE APOSENTADORIA
2000	10.468,3	4.617,2	5.851,1	...
2001	10.499,5	4.581,6	5.917,9	...
2002	10.537,0	4.652,2	5.884,7	61,3
2003	10.573,4	4.728,3	5.845,1	62,7
2004	10.610,7	4.823,1	5.787,6	...
2005	10.657,1	4.846,3	5.810,8	61,7
2006	10.710,1	4.886,8	5.823,3	61,1
2007	10.754,4	4.916,7	5.837,6	61,0
2008	10.780,1	4.937,3	5.842,8	61,4
2009	10.838,6	4.979,8	5.858,8	61,5
2010	10.882,1	5.017,3	5.864,8	...
2011	10.925,1	4.967,6	5.957,5	...

FONTE: Eurostat (2013)

Como pode ser observado através da tabela 4, o número de pessoas que não contribuem economicamente para o Estado é maior que a metade da população total. Essa é uma das grandes causas do déficit fiscal do país, pois resulta em cada vez menor parcela da população gerando receitas para o Estado.

A quantidade de pessoas aposentadas por invalidez e que tiveram suas aposentadorias antecipadas é muito mais elevada que a de qualquer outro país da União Europeia. De acordo com Meghir, Vayanos e Vettas (2010, p. 10), “until the recent reform, Greece’s pension system had some of the most generous provisions in the EU, and was illsuited to cope with population ageing.”

⁵ Para mais detalhes, consultar Matias-Pereira (2008).

Entretanto, não se pode culpar apenas as características gerais da população. O favorecimento político a cargos do setor público causa grandes problemas ao cenário do emprego. O funcionalismo público estava admitindo mais cargos do que aqueles deixados pelos aposentados, gerando gastos destinados a funções ineficientes e muitas vezes desnecessárias.

TABELA 5 – DADOS DO MERCADO DE TRABALHO GREGO

ANO	EMPREGADA (1000)	DESEMPREGADA (1000)	ANOS TRABALHADOS
2000	4.097,9	519,3	31,6
2001	4.103,2	478,4	31
2002	4.190,2	462,1	31,2
2003	4.286,6	441,7	31,4
2004	4.330,5	492,6	31,8
2005	4.368,9	477,3	31,7
2006	4.452,3	434,5	31,9
2007	4.509,8	406,9	31,8
2008	4.559,4	377,9	31,9
2009	4.508,7	471,1	32,2
2010	4.388,6	628,7	32,3
2011	4.090,7	876,9	...

FONTE: Eurostat (2013)

Observando a tabela 5, nota-se que a quantidade de pessoas desempregadas aumentou principalmente nos anos que sucederam a crise de 2008. Ainda segundo Meghir, Vayanos e Vettas (2010, p.18), “employees in Greece could retire at 58 years with full pension, provided that they had completed 37 years of work. The retirement age of 58 was significantly lower than the OECD average of 63.2 years.”

O país foi atingido pela crise em um momento de um setor público bastante desequilibrado e ineficiente, o que fez seus efeitos caírem sobre a população de forma avassaladora. O setor privado, que já sustentava os pilares do setor público através de impostos altos sobre seus salários, teve novamente que pagar o preço do mau planejamento das finanças do Estado.

3.1.2 O problema da evasão fiscal

A cobrança de menores impostos para empresas e a sonegação são causas relevantes do déficit fiscal grego. A ineficaz distribuição de pagamento de impostos no país é uma importante razão para a Grécia sofrer séria deterioração fiscal nos últimos anos.⁶

A quantidade de gregos que fogem aos impostos através de depósitos em contas na Suíça, por exemplo, é preocupante. As medidas econômicas relativas à tributação, segundo determinação do FMI, devem valer para toda a população grega, para que o peso não recaia somente sobre as parcelas que cumprem com suas obrigações. Vale ressaltar que:

Tax evasion prevents the government from providing a high quality of public services, introduces unfairness into the tax system, and subsidizes low growth activities at the expense of high growth ones. Tax evasion is common in Greece not because it is in the genes of Greek citizens but because not enough incentives are in place to discourage it. (MEGHIR; VAYANOS; VETTAS, 2010, p. 9).

As consequências da evasão fiscal não são apenas econômicas, mas também políticas. A sua injustiça diminui a possibilidade de o governo aplicar reformas rígidas no quadro econômico e enfraquece o consenso social.

Esse fato confirma o que vem sendo discutido no desenvolvimento desse trabalho: a política fiscal na Grécia deve ser mais firme, o governo além de impor deve fiscalizar se as novas regras fiscais estão sendo cumpridas em sua totalidade. O Brasil, país usado como contraponto, tende a gerenciar melhor suas contas públicas através de regras mais rígidas com relação aos gastos e à arrecadação. A

⁶ Segundo a equivalência ricardiana, a dívida pública equivale aos impostos futuros que, por sua vez, equivalem aos impostos correntes. Isso ocorre porque as famílias poupam a maior renda disponível prevendo que os impostos serão maiores no futuro. A equivalência ricardiana implica, então, que uma redução de impostos financiada pela dívida pública mantém o consumo inalterado. Para maiores informações, ver Mankiw (1998).

Grécia, ao contrário, apresentou durante anos políticas mais incertas e um teor bastante discricionário.

3.2 O CASO BRASILEIRO – INFLAÇÃO E ENDIVIDAMENTO

Como visto no capítulo anterior, o histórico inflacionário brasileiro é bastante complexo e trouxe diversas consequências para o país. O endividamento também não é novidade e suas crises têm forte influência no contexto atual da economia brasileira. Tanto a inflação quanto o endividamento são as principais causas da necessidade de se estabelecer maior rigidez no controle fiscal no Brasil.

O sucesso do Plano Real no controle inflacionário precisava ser mantido e o cenário externo do final da década de 1990 não era favorável ao fim do endividamento. As crises econômicas na Ásia, na Rússia, no México e principalmente na Argentina fizeram com que países emergentes, como o Brasil, fossem vistos como pouco seguros a investimentos estrangeiros. Dessa forma, uma fuga de capitais maciça ocorreu no país, obrigando o presidente Fernando Henrique Cardoso a recorrer ao auxílio do FMI.

Esses acontecimentos apontaram para a necessidade de uma nova forma de medir o endividamento total do país e de coordenar a maneira com que se gerenciava as contas públicas brasileiras. Essa necessidade foi suprida pela criação, em maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

3.2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com Nunes e Nunes (2001, p. 20), “a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101) representa uma mudança estrutural do regime

fiscal no Brasil como resposta aos problemas de disciplina fiscal verificados durante décadas em todos os Poderes de todos os entes da federação.”

No Brasil, a divisão em 27 Estados torna, de acordo com os autores, mais difícil exercer um controle efetivo sobre a política fiscal pois a elaboração e execução orçamentária inserem-se no contexto da autonomia federativa. Quanto mais descentralizado o país e menor a padronização dos gastos, mais complicado é exercer um controle fiscal efetivo, e, no Brasil, o processo de descentralização diminuiu os recursos financeiros do governo central e comprometeu a sua capacidade de diminuir as divergências entre os 27 Estados. Os Estados têm autonomia para legislar quanto aos tributos, o que torna inviável a coordenação econômica. É necessário destacar que:

A mesma constituição que descentralizou receitas, entretanto, não realizou a correspondente transferência de responsabilidades e tarefas que vinham sendo desempenhadas pela União, nem tampouco estabeleceu claramente as funções que caberiam a cada nível de governo. (NUNES; NUNES, 2001, p. 23).

A LRF foi criada a partir da necessidade do cumprimento das regras fiscais, da institucionalização do ajuste fiscal, da transparência e da harmonização dos interesses dos governantes, para que se evitassem decisões político-econômicas que atendessem a interesse próprio. A Lei surgiu também como uma forma de completar espaços que a Constituição de 88 havia deixado no âmbito fiscal.

Em meados dos anos 90, quando a estabilidade monetária já havia sido alcançada através do Plano Real, os desequilíbrios estruturais do regime fiscal do país ficaram mais evidentes. Ajustes estruturais e uma política fiscal que acompanhasse a política monetária se faziam cada vez mais necessários. Segundo Barcelos (2001, p. 19), “a supressão das condições favoráveis de liquidez internacional retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com o gradualismo na adoção desses ajustes estruturais.”⁷

⁷ Essa relação entre o regime de metas de inflação e a definição de regras fiscais mais claras será discutida na próxima subseção.

A LRF já fazia parte da Agenda de Trabalho do Pacto de Estabilidade Fiscal (PEF), de 1998, que propunha medidas estruturais e mudanças institucionais que visavam o equilíbrio. Além disso, ficou determinado que a política fiscal fosse definida de forma transparente, tornando claro o compromisso com o bom desempenho fiscal, e que as relações fiscais entre os diversos entes da Federação deveriam basear-se no equilíbrio e na descentralização financeira. Manter a sociedade informada sobre as funções do governo, os objetivos de política fiscal e as contas do setor público aumenta a credibilidade do Estado e o entendimento das políticas macroeconômicas. Isso faz com que a manutenção de políticas insustentáveis seja arriscada e inviável.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tratou de amenizar o problema da descentralização ao definir a relação entre os níveis de governo, principalmente quanto ao endividamento. Além disso, introduziu maior controle para as despesas de pessoal, impondo limites máximos por Poder. De acordo com Barcelos (2001, p. 42), “é justamente na quantificação dos limites da despesa total com pessoal, em cada período de apuração e para cada ente da Federação, que se percebe, materialmente, a austeridade pretendida.” Na elaboração do orçamento, a LRF prevê o uso de partidas dobradas, em que as despesas são compensadas por fontes de financiamento. Entretanto, equilíbrio orçamentário ainda não é sinônimo de equilíbrio fiscal, pois é sempre possível aumentar as receitas de um lado para fazer caber mais despesas em contrapartida (NUNES; NUNES, 2001). Isso pode ser feito através de aumento de impostos, endividamento e privatização.

A Lei abrange a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, suas administrações, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. A importância da convergência do interesse de todos os entes da Federação de se alcançar equilíbrio fiscal se mostra através do cumprimento de limites e condições.

É necessário destacar que o aumento da produtividade da economia e do crescimento de um país está relacionado à qualidade do gasto público. A obtenção de déficits no setor público prejudica essa qualidade ao encarecer a dívida e retirar

recursos de investimentos em produção. Além disso, déficits de maior volume implicam em despesas crescentes com juros, segundo os autores.

Alguns fatores de desequilíbrio são os principais vilões da destinação de recursos a causas sociais e a investimentos produtivos, como níveis elevados de inflação, carga tributária elevada e relação crescente dívida/PIB. Em países em desenvolvimento como o Brasil, o crescimento econômico deve ser uma meta de política fiscal que só deve ser atingida concomitantemente com inflação baixa e situação favorável das contas externas. Como se vê atualmente, ainda é pouco significativo o gasto público dedicado a infraestrutura e programas sociais.

Algumas das mais importantes mudanças trazidas pela LRF são descritas a seguir:

[...] a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal, por Poder, e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; regras de transparência, incluindo a publicação frequente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras [...] (NUNES; NUNES, 2001, p. 20).

Além dos procedimentos já citados, é necessário destacar outros dois que visam resultados fiscais mais equilibrados: *sequestration* e *pay-as-you-go*. O *sequestration* é um mecanismo de corte automático de despesas quando faltam receitas para supri-las. Já o *pay-as-you-go* consiste em restrições ao aumento da despesa, criando um vínculo entre a nova despesa e a utilização de novas fontes de financiamento compatíveis proporcionalmente.

3.2.2 Metas de inflação e ajuste fiscal

Segundo definição do Banco Central do Brasil (2012), “o regime de metas para inflação é um regime monetário no qual o banco central se compromete a atuar de forma a garantir que a inflação efetiva esteja em linha com uma meta pré-estabelecida, anunciada publicamente.” O banco central deve atuar apenas no controle da taxa de juros de curto prazo.

O compromisso de cumprir essas regras pré-estabelecidas é importante para que o governo atuante alcance credibilidade. Dessa forma,

Quando houver a convergência da inflação para os níveis ótimos de uma economia que goza de altos níveis de credibilidade, espera-se que a taxa de juros se reduza, diminuindo a pressão sobre o endividamento público e permitindo maior crescimento da economia. (SILVA, 2008, p. 31).

O governo brasileiro divulgou sua intenção de utilizar essas metas para inflação no início de 1999. O contexto histórico era de incerteza, por ser desconhecido o resultado da desvalorização do real sobre a inflação. Em meados de 1999, o país adotou o regime de metas como forma de conduzir a política monetária, através de um decreto.

Conforme explanado no capítulo 2, a década de 80 foi marcada pelo menor crescimento econômico e pela elevada taxa de inflação. Após esses acontecimentos, é consenso atualmente que a estabilidade de preços é vantajosa e essencial para se alcançar taxas de crescimento saudáveis.

Para que o regime de metas de inflação seja eficaz, ele deve ser acompanhado de uma política fiscal forte. Esse foi o caso do Brasil: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal praticamente ao mesmo tempo em que o regime de metas de inflação foi adotado foi determinante para o sucesso da maior estabilidade inflacionária.

A importância desse caminho conjunto se deve principalmente ao fato de que, se ocorre um aumento nos gastos do governo ou uma diminuição na sua arrecadação, a demanda agregada se eleva. O aumento da demanda agregada leva a uma elevação geral nos preços, o que resulta em altas taxas de inflação.

Dessa forma, um controle melhor no âmbito fiscal pode ajudar a garantir certo equilíbrio macroeconômico. No entanto, um equilíbrio fiscal sem um cenário monetário bem definido não é eficaz por si só.

3.3 GRÉCIA X BRASIL: ALGUMAS CONSTATAÇÕES

A partir do que foi exposto nesse capítulo, pode-se perceber que a principal diferença no quadro fiscal dos dois países aqui avaliados se refere à maneira como a política fiscal de ambos é gerenciada. O teor discricionário grego pode ser apontado como uma das mais importantes causas do elevado déficit público e da grave situação econômica vivida pelo país após a última crise financeira. O Brasil, apesar de apresentar desenvolvimento inferior à Grécia, tem um cenário macroeconômico mais equilibrado, o que pode ser atribuído, além de outras razões, ao gerenciamento de sua política fiscal por via de regras.

A maior rigidez fiscal imposta pela LRF em conjunto com a adoção do regime de metas de inflação foi característica decisiva para o melhor controle das contas do país e o maior compromisso das autoridades em cumprir as imposições e mostrar transparência dos gastos e das receitas públicas. No entanto, o Brasil ainda tem muito a melhorar também, como seus problemas com a corrupção, com a previdência e com o desequilíbrio de algumas variáveis macroeconômicas. Esses fatores, apesar de parecerem pouco relevantes em um momento favorável para a economia brasileira, podem vir a desencadear outros problemas preocupantes para o país. Portanto, se o Brasil não continuar a melhoria das características do seu

setor público, nada impede que uma nova crise atinja a economia brasileira de forma mais profunda.

Esse quadro brasileiro foi elaborado com o passar dos anos, depois de grandes problemas fiscais e inflacionários que o país viveu nas décadas de 80 e 90. A Grécia vem passando por problemas no setor público há muitos anos, como demonstrado no capítulo 2. Talvez esses problemas ainda não tivessem sido suficientes para despertar a necessidade de mudança no gerenciamento das contas públicas e tenha sido necessário ocorrer uma crise de abrangência mundial para que esse despertar finalmente acontecesse.

Nos anos que sucedem a crise, percebe-se que a Grécia vem tentando reverter o quadro através de decisões bastante drásticas, principalmente por conta das restrições impostas pela UE para que o país continue recebendo apoio financeiro. Essas decisões refletem, em especial, o reconhecimento de suas falhas de política fiscal. Em função disso, a Grécia ainda tem muito a melhorar no âmbito fiscal para que os danos de seu caráter discricionário não continuem a prejudicar o país ao enfrentar eventuais novas crises.

4 CONCLUSÃO

A frágil situação econômica que a Grécia vem apresentando nos últimos anos pode ser considerada reflexo de sua fraca responsabilidade fiscal. A crise financeira de alcance mundial que despontou em 2008 atingiu o país de forma avassaladora, surtindo efeitos muito mais graves e duradouros do que em qualquer outro país da União Europeia. Em função disso, o objetivo deste estudo foi analisar a política fiscal grega como causa da crise, estabelecendo uma comparação com outro regime fiscal: o brasileiro.

Para embasar essa análise, o capítulo 2 foi dedicado a descrever historicamente a evolução política e econômica tanto da Grécia quanto do Brasil. Essa descrição abordou os últimos 30 anos da história dos dois países, destacando algumas falhas existentes no gerenciamento de políticas econômicas de ambos. No caso da Grécia, restou demonstrado que o mau gerenciamento das contas públicas não é algo que teve início nos anos mais recentes, mas sim uma situação que foi se agravando com o passar dos anos.

A tolerância da União Europeia a essa característica discricionária da política fiscal grega é um ponto a se destacar. A Grécia enfrentou algumas dificuldades para se adequar às exigências da união e, mesmo não tendo obtido sucesso pleno nessa tarefa, conseguiu se tornar membro da zona euro. O que pode ter configurado essa decisão pouco comum da UE é a busca por novos mercados, como forma de expandir seu domínio tanto político quanto econômico. Essa aceitação acabou também por mascarar os problemas pelos quais a Grécia vinha passando, principalmente por relaxar a restrição externa.

Já no caso brasileiro, a crise mais preocupante dos últimos 30 anos ocorreu na década de 80, quando o país apresentava uma situação de estagflação. Após anos de tentativas mal sucedidas para estabilizar a economia, a compreensão de que um equilíbrio entre política fiscal e política monetária se fazia necessário foi fator

determinante para o alcance da estabilidade. Para que esse cenário positivo se mantivesse, a adoção de alguns instrumentos de controle foi essencial, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Regime de Metas para Inflação, ambos discutidos no capítulo 3.

O capítulo 3 foi desenvolvido com o intuito de verificar os principais fatores que levaram à deterioração fiscal na Grécia e os que auxiliaram na estabilização da economia brasileira. No caso grego, os problemas com a previdência, com o emprego e com a evasão fiscal, podem ser considerados principais determinantes da deterioração fiscal no país. O teor discricionário no gerenciamento dos gastos e receitas públicas provocou disparidades no âmbito fiscal difíceis de se superar.

No Brasil, a combinação de regras fiscais claras, impostas através da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a adoção de metas para inflação, se mostrou fundamental para que o país apresentasse nos tempos atuais um cenário macroeconômico mais favorável. No entanto, essa estabilidade não é razão para que haja de agora em diante um relaxamento no controle das contas públicas.

Diante de todo o exposto, é possível verificar que a principal causa interna da crise ocorrida na Grécia é seu caráter discricionário no gerenciamento da política fiscal. Através da descrição dos fatos históricos ocorridos no Brasil, pode-se perceber que o melhor controle das contas públicas a partir de uma política fiscal rígida é fator determinante para o alcance da estabilidade de uma economia. A maior dificuldade para a recuperação grega reside no fato de se implementar de forma drástica regras fiscais em um ambiente movido pela discricionariedade durante décadas.

REFERÊNCIAS

ALOGOSKOUFIS, G. The two faces of Janus: institutions, policy regimes and macroeconomic performance in Greece. **Economic Policy**, Athens, v. 10, n. 20, p. 149-184, abril/1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover>>. Acesso em: 13/4/2012.

ALVES, R. H. R. R. **O futuro da União Europeia: organização económica e política no contexto dos desafios pós-euro**. 284 f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Porto, 2008. Disponível em: <<http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/10799>>. Acesso em: 20/5/2012.

BARCELOS, C. L. K. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de política e de gestão fiscal**. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Cartilha. **Regime de Metas para a Inflação no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%2010-Regime%20de%20Metas%20para%20a%20Infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 19/11/2012.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

EUROSTAT. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>. Acesso em: 14/2/2013.

FEATHERSTONE, K. Greece and EMU: Between External Empowerment and Domestic Vulnerability. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 5, p. 923-940, dezembro/2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=513644>>. Acesso em: 20/5/2012.

GABRIEL, L. F.; BAHRY, T. R. Fragilidade financeira e debt creating inflows: suas implicações para uma economia aberta e integrada. In: XXXVIII ANPEC Nacional, 2010, Salvador. **XXXVIII ANPEC Nacional**. Rio de Janeiro: Editora ANPEC, 2010. p. 20-40. Rio de Janeiro: Editora ANPEC, 2010.

ITO, E. M. **Integração financeira na Europa do Euro: avanços, desafios, perspectivas**. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Texto para discussão n. 119. Campinas, fevereiro/2006.

MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1998.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 61-82, setembro/2008.

MEGHIR, C.; VAYANOS, D.; VETTAS, N. **The economic crisis in Greece: a time of reform and opportunity**. 2010, 30 f. Mimeografado. Disponível em: <<http://greekeconomistsforreform.com/wp-content/uploads/Reform.pdf>>. Acesso em: 31/1/2013.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Finanças Públicas, V Prêmio STN de Monografias**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2001. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 12/11/2012.

POLYCHRONIOU, C. J. An unblinking glance at a national catastrophe and the potential dissolution of the Eurozone: Greece's Debt Crisis in context. **Levy Economics Institute of Bard College**, setembro/2011. Disponível em: <<http://www.levyinstitute.org/publications/?docid=1414>>. Acesso em: 14/1/2013.

SILVA, R. T. da. **Regime de metas de inflação: seus efeitos sobre a inflação, o produto e o emprego no Brasil**. 35 f. Monografia inscrita no prêmio Paulo Roberto de Castro – funcionários do Banco Central do Brasil, 2008. Disponível em: <http://rubensteixeira.com.br/trabalhos/Monografia_Premiada_Banco_Central.pdf>. Acesso em 14/1/2013.

SOUZA, N. A. de. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

TSAROUHAS, D. **Social policy in Greece: continuity and change**. 2008, 14 f. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2008/Tsarouhas1.pdf>>. Acesso em: 31/3/2012.