

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCO AURÉLIO S. ARAÚJO

**POLÍTICA FISCAL E VOLATILIDADE MACROECONÔMICA EM PAÍSES
EXPORTADORES DE RECURSOS NATURAIS:**
evolução das instituições fiscais no Chile e na Venezuela

BRASÍLIA
2011

MARCO AURÉLIO S. ARAÚJO

**POLÍTICA FISCAL E VOLATILIDADE MACROECONÔMICA EM PAÍSES
EXPORTADORES DE RECURSOS NATURAIS:**
evolução das instituições fiscais no Chile e na Venezuela

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade
de Brasília, como requisito para obtenção
do título de Mestre em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato

BRASÍLIA
2011

MARCO AURÉLIO S. ARAÚJO

**POLÍTICA FISCAL E VOLATILIDADE MACROECONÔMICA EM PAÍSES
EXPORTADORES DE RECURSOS NATURAIS:**
evolução das instituições fiscais no Chile e na Venezuela

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito para obtenção do
título de *Mestre em Relações Internacionais*.

Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato

*A dissertação foi aprovada com louvor em:
14 de Julho de 2011*

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eiiti Sato (Orientador)
Unb - IREL

Prof. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho
Unb - IREL

Dr. Marcelo Bruto da Costa Correia
Ministério do Planejamento, Orçamento e
Gestão

...verdad, cuya madre es la historia, émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente, advertencia de lo porvenir.
Miguel de Cervantes

RESUMO

A presente dissertação analisa o papel da administração da volatilidade dos preços de *commodities* no curto prazo sobre o desempenho econômico no longo prazo, em países altamente dependentes da exportação de recursos naturais. A política fiscal se traduz, nesse contexto de incerteza e alta vulnerabilidade a choques externos, como uma das principais ferramentas para a preservação da estabilidade macroeconômica, considerada um condicionante fundamental para a sustentação do crescimento econômico. São estudados os casos do Chile e da Venezuela, países latino-americanos altamente dependentes da exportação de recursos naturais específicos e que assumem trajetórias muito divergentes tanto em termos de desempenho econômico quanto de reformas em suas instituições fiscais.

A política fiscal chilena se transforma após a derrubada do governo Allende, consolidando-se gradualmente o consenso político e social em favor de um comportamento fiscal prudente, o que contribui para a redução da volatilidade macroeconômica no país, especialmente após a crise financeira de 1982-3. A mudança efetiva do comportamento fiscal é sucedida, já nos anos 2000, pela institucionalização de mecanismos de caráter anticíclico (fundos de estabilização e regras de balanço estrutural), reafirmando o compromisso com a responsabilidade fiscal – disposição especialmente relevante considerando o contexto em que foi produzida, em meio a um *boom* histórico dos preços do cobre.

A Venezuela, por sua vez, sofre repetidas crises econômicas após o *boom* do petróleo de 1974-5, apresentando um comportamento fiscal persistentemente expansionista, que contribui para a acumulação de desequilíbrios macroeconômicos e para o agravamento dos custos de ajuste para a sociedade venezuelana. A continuidade de políticas fiscais pró-cíclicas insustentáveis, em conjunto com a instabilidade política e institucional característica do período após 1989, compromete o desempenho da economia no longo prazo e implica na reprodução perpétua, conforme os preços do petróleo, de ciclos de *boom* e *bust*.

Palavras-chave: política fiscal, volatilidade macroeconômica, recursos naturais, Chile, Venezuela, fundos de estabilização, instituições fiscais, reforma de Estado.

ABSTRACT

This essay analyses the role of management of short-term commodity price volatility on long term economic performance, in countries highly dependent on the export of natural resources. In this context, marked by uncertainty and vulnerability to external shocks, fiscal policy is a central tool for the preservation of macroeconomic stability, a condition for high economic growth. The cases of Chile and Venezuela are considered, tracing the divergence on fiscal policy and institutional development that can help explain the different economic courses taken by these countries, both highly dependent on the export of natural resources.

Chilean fiscal policy is transformed after the overthrow of the Allende government, consolidating gradually a social and political consensus in favor of prudent fiscal policies, which concurs for the decline of macroeconomic volatility, particularly after the financial crisis of 1982-3. The actual change on fiscal behavior is followed, on the 2000s, by the institutionalization of countercyclical mechanisms (stabilization funds and structural balance rules), reaffirming the fiscal responsibility commitment – a remarkable attitude, considering the circumstances under which it was carried out, during an all-time high on international copper prices.

Venezuela, on the other hand, suffers constant economic crises after the 1974-5 oil boom, presenting a persistently expansionist fiscal behavior, which contributes to the accumulation of macroeconomic imbalances and the aggravation of social adjustment costs. The continuity of unsustainable procyclical fiscal policies, combined with the prevailing political and institutional instability that characterizes the years after 1989, harmed economic performance and social well-being, leading to the perpetual reproduction of cycles of boom and bust, according to oil prices.

Keywords: fiscal policy, macroeconomic volatility, natural resources, Chile, Venezuela, stabilization funds, fiscal institutions, state reform.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	METODOLOGIA	5
3	REVISÃO DA LITERATURA.....	12
3.1	Recursos naturais e desenvolvimento econômico.....	13
3.1.1	Hipótese Prebisch-Singer: deterioração dos termos de troca.....	14
3.1.2	Maldição dos recursos naturais	16
3.1.3	Instituições e maldição dos recursos naturais	17
3.1.4	Canais de transmissão da “maldição”	19
3.2	Instituições e desenvolvimento econômico	22
3.2.1	Reforma do Estado.....	25
3.2.2	Volatilidade econômica e instituições fiscais	27
3.2.3	Volatilidade e Instituições Fiscais Especiais	32
4	DEMOCRACIA PACTUADA E PETRÓLEO: VENEZUELA ATÉ 1989	36
4.1	Formação e auge do regime de <i>Punto Fijo</i> (1958-1978).....	38
4.1.1	Política fiscal e <i>boom</i>	41
4.1.2	<i>Fondo de Inversiones de Venezuela</i> - FIV	45
4.2	Retardamento do ajuste estrutural (1979-1988).....	47
5	REFORMAS E RETROCESSOS : VENEZUELA (1989-2010).....	52
5.1	A Grande Virada de Pérez	52
5.2	Caldera: crise, meia-reforma, outra crise	55
5.3	Revolução Bolivariana: petrorentismo à socialista.....	59
5.3.1	Transição gradual e polarização política (1999-2003).....	60
5.3.2	<i>Boom</i> do petróleo e rota ao socialismo (2003-2007)	62
5.3.4	Colapso, novamente (2008-2011).....	65
5.4	<i>Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica</i> – FIEM ..	67
5.5	<i>Fondo para la Estabilización Macroeconómica</i> – FEM	71
5.6	Regras fiscais e gestão do gasto público.....	74
5.7	Expansão do gasto público: a continuidade fundamental	76
6	INSTABILIDADE MACROECONÔMICA E CRISES: CHILE ATÉ 1983.....	80
6.1	Intervencionismo econômico e polarização política	81
6.2	Reviravolta econômica: tratamento de choque, bolhas e crise	85

6.2.1	Ajuste estrutural, reformas e recuperação – 1974-1981	85
6.2.2	Crise econômica – 1981-1983	88
7	ESTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO: CHILE (1984-2010).....	92
7.1	Estratégia de desenvolvimento voltado para fora	92
7.1.1	Reformas de Mercado	94
7.1.2	Cobre e diversificação das exportações	96
7.2	Política fiscal e redemocratização: foco na estabilidade.....	99
7.2.1	Impacto da volatilidade no preço do cobre	100
7.2.2	<i>Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre- FCC</i>	102
7.3	Responsabilidade fiscal e balanço estrutural	105
7.4	<i>Fondo de Estabilización Económica y Social - FEES</i>	109
7.5	<i>Fondo de Reserva de Pensiones – FRP</i>	111
7.6	Evolução recente	113
8	CONCLUSÃO	117
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
	ANEXOS	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Países exportadores de recursos naturais (hidrocarbonetos ou minerais) – América Latina – 2000-05	7
Tabela 2.2 – Crescimento anual do PIB real per capita (%) – Desvio-padrão	9
Tabela 2.3 – Resposta a choques nos preços de <i>commodities</i> – variação bimestral (em %) a choques na escala de um desvio padrão.....	11
Tabela 4.1 – Trajetória de crescimento da economia venezuelana (taxa média anual de crescimento, em %)	36
Tabela 4.2 – Dívida pública registrada e flutuante (em bilhões de bolívares)	48
Tabela 5.1 – FIEM - Patrimônio total (US\$ milhões)	70
Tabela 5.2 – Resultado Financeiro – Governo Central Orçamentário (em % PIB)	75
Tabela 5.3 – Venezuela – Indicadores fiscais (em % PIB)	78
Tabela 5.4 – Venezuela – Classificação das Despesas Públicas (em % PIB)	78
Tabela 6.1 – Principais produtos exportados – Chile (em % de exportações totais).....	80
Tabela 6.2 – Evolução das principais variáveis macroeconômicas – 1970-73 (em %)....	84
Tabela 7.1 – Chile – Principais variáveis macroeconômicas (1983-1989)	94
Tabela 7.2 – Exportações - Principais produtos (1984-89 – em US\$ mi FOB)	97
Tabela 7.3 – Dependência do cobre – Médias anuais (em %).....	101
Tabela 7.4 – <i>Fondo de Estabilización Económica y Social</i> – Informações Financeiras (US\$ milhões)	111
Tabela 7.5 – <i>Fondo de Reserva de Pensiones</i> – Informações Financeiras (US\$ mi).....	113
Tabela 7.6 – Balanço do Governo Central Consolidado – Chile – 2001-11	115

SIGLAS

AD – Acción Democrática

AFP – Administradoras de Fondos de Pensiones

COPEI - Comité de Organización Política Electoral Independiente

CODELCO – Corporación Nacional del Cobre

FAI – Fondo de Ahorro Intergeneracional

FCC – Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre

FEES – Fondo de Estabilización Económica y Social

FEM - Fondo para la Estabilización Macroeconómica

FIEM – Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica

FIV – Fondo de Inversiones de Venezuela

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRP – Fondo de Reserva de Pensiones

GMC – Gran Minería del Cobre

IFEs – Instituições Fiscais Especiais

ISI – Industrialização por Substituição de Importações

LOAF – Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Venezuela)

PDVSA – Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende analisar o papel da administração da volatilidade dos preços de *commodities* no curto prazo sobre o desempenho econômico no longo prazo, em países altamente dependentes da exportação de recursos naturais. Considera-se que o impacto de choques externos sobre as economias nacionais, causado pela flutuação de preços de *commodities* no mercado internacional, pode resultar na redução do crescimento econômico no longo prazo. A instabilidade nas rendas derivadas da exportação de recursos naturais agravaria, assim, a volatilidade da demanda agregada, do produto nacional e das receitas fiscais. Essa dinâmica é particularmente destacada em economias em desenvolvimento com grande participação de recursos energéticos ou minerais em sua balança de exportações.

A administração da volatilidade das receitas de exportação de *commodities* se traduz, essencialmente, em uma responsabilidade do Estado. Três fatores sustentam a adoção dessa premissa: o papel da estabilidade macroeconômica como bem público; a grande participação do setor público nas economias contemporâneas, especialmente naquelas com recursos naturais abundantes; e a alta dependência de rendas derivadas da exportação de *commodities* para as receitas fiscais desses Estados.

Primeiramente, considera-se a estabilidade macroeconômica como um bem público, caracterizado pela não-exclusividade (o consumo do bem não pode ser excluído a indivíduos ou grupos em particular) e não-rivalidade (o consumo do bem por cada indivíduo não leva à subtração do consumo possível para os demais). Bens públicos, usualmente, produzem externalidades que não são remuneradas adequadamente por meio de transações econômicas voluntárias, levando à sua oferta insuficiente pelo mercado. A provisão de bens públicos pelo Estado é uma das maneiras de garantir a sua provisão à sociedade, permitindo contornar, por exemplo, o problema dos caronas (*free-riders*). A estabilidade macroeconômica representa um bem público típico, e a sua provisão é considerada tradicionalmente entre as funções essenciais do Estado.

O Estado contemporâneo apresenta participação significativa nas economias nacionais, provendo uma gama de bens e serviços essenciais à sociedade, o que é feito à custa de uma crescente carga tributária sobre a atividade econômica. Apresenta-se, portanto, um *trade-off* entre a expansão do gasto público e a redução da renda disponível aos agentes econômicos privados (que não depende da deliberação política), de modo que o escopo do

Estado é limitado, ao menos em sociedades abertas e democráticas, pelo consentimento dos cidadãos a respeito do volume legítimo de recursos que deve ser direcionado para o setor público.

Esta relação, contudo, é menos evidente nas economias com recursos naturais abundantes, pois grande parte das receitas fiscais do Estado são arrecadadas sobre a exportação de *commodities*, ou sobre a sua produção – geralmente nas mãos de empresas estatais ou multinacionais. Desse modo a capacidade e legitimidade política da tributação é ampliada, justificando-se a cobrança de taxas especiais sobre o setor de recursos naturais, o que desloca o ônus fiscal necessário para o financiamento do setor público para “fora”. Essa dinâmica permitiu que, ao longo do século XX, os Estados exportadores de recursos naturais extraíssem rendas crescentes desse setor, sustentando a expansão do escopo do setor público e de sua participação na economia. Esse processo provocou, igualmente, o crescimento da dependência das receitas fiscais do Estado sobre a exportação de recursos naturais.

A administração da volatilidade das receitas de exportação de recursos naturais é indissociável, portanto, da política fiscal, que se traduz como uma das principais ferramentas para a preservação da estabilidade macroeconômica em um ambiente de incerteza e alta vulnerabilidade a choques externos. O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel da política fiscal sobre a trajetória econômica de países com recursos naturais abundantes, enfocando as iniciativas destinadas a administrar as consequências da volatilidade nas receitas de exportação de *commodities* sobre a gestão do gasto público, estabilizando receitas e despesas públicas. Trata-se, afinal, de um tema central para a consolidação de modelos de Administração Pública favoráveis ao desenvolvimento, permitindo também aprofundar a compreensão do relacionamento entre as políticas econômicas nacionais e o modo de inserção de países exportadores de recursos naturais na economia internacional.

A gestão da volatilidade fiscal derivada da grande participação de recursos naturais nas receitas fiscais e nas exportações representa um desafio para os países em desenvolvimento, que se encontram especialmente vulneráveis devido à carência de instituições adequadas para lidar com o problema. Com vistas a compreender essa questão, será considerada a literatura a respeito da hipótese de “maldição dos recursos naturais”, que refere-se à condição de exportador de *commodities* (especialmente hidrocarbonetos e minérios) como um fator explicativo para o baixo crescimento econômico. Será destacado, no âmbito da literatura mencionada, o papel das instituições como elemento mitigador das consequências nefastas da volatilidade nas rendas obtidas com a exportação de recursos naturais, com especial ênfase à contribuição das instituições fiscais – i.e., regras de

responsabilidade fiscal, mecanismos de poupança (fundos de investimento) e de planejamento fiscal.

A análise do desenvolvimento de instituições fiscais em países exportadores de recursos naturais será aprofundada com a realização do estudo dos casos do Chile e da Venezuela, países com trajetórias díspares em termos de reforma institucional, estabilidade macroeconômica e crescimento econômico no longo prazo. A presença de tais diferenças é particularmente relevante para a compreensão do papel da transformação institucional para a superação da “maldição” dos recursos naturais, dado que ambos os países partiram de graus semelhantes de renda per capita em meados do século XX, experimentando transformações institucionais significativas ao longo das décadas seguintes.

O Chile, a partir de meados dos anos 1980, reduziu sua vulnerabilidade a choques externos, apresentando uma trajetória de crescimento econômico consistente que converte o país em um modelo para a região. A Venezuela, por outro lado, oferece um exemplo de colapso econômico, marcado pela recorrência de crises econômicas profundas, pontuadas por fugazes períodos de bonança – um ciclo de *booms* e *busts* que acompanha o preço do petróleo no mercado internacional, com grandes prejuízos para o crescimento de longo prazo e para o bem estar da sociedade venezuelana.

Elucidar a contribuição que as instituições fiscais podem oferecer para a redução da vulnerabilidade a choques externos, em países exportadores de recursos naturais, é o objetivo desse trabalho. Considera-se que o crescimento econômico no longo prazo requer a preservação da estabilidade macroeconômica, responsabilidade do Estado que está intimamente ligada à gestão fiscal. A análise desse problema, com destaque para a experiência latino-americana, pode oferecer subsídios para a compreensão do comportamento fiscal necessário para que a exploração do Pré-Sal contribua para o desenvolvimento da economia brasileira – evitando que a exploração dessa riqueza se converta, afinal, em uma armadilha.

Deve ser ressaltado, ademais, que importantes temas relacionados ao problema da “maldição” dos recursos naturais não serão abordados em profundidade neste trabalho, com o intuito de preservar o foco na contribuição da política fiscal para o desempenho econômico em países exportadores de recursos naturais. Observa-se, em particular, a relevância de dois tópicos que oferecem explicações alternativas e/ou complementares ao enfoque na política fiscal, quais sejam: (a) a hipótese de que a produção e exportação de recursos naturais produz resultados econômicos menos vantajosos que aqueles realizados em outros setores produtivos,

particularmente a indústria¹; e (b) o problema da exaustibilidade dos recursos naturais não-renováveis, que implica na presença de desequilíbrios intergeracionais no aproveitamento das riquezas naturais e na necessidade de compreender os impactos de longo prazo da exploração de *commodities* para o desenvolvimento da economia nacional, abarcando não somente os desequilíbrios de curto prazo (foco dessa pesquisa) mas também a perspectiva de longo prazo, após o esgotamento das reservas de minérios ou hidrocarbonetos (ou o fim de seu valor comercial).

¹ Os conceitos de deterioração secular dos termos de troca dos países em desenvolvimento e de “doença holandesa” estão tradicionalmente vinculados a essa hipótese, e serão considerados na Revisão da Literatura.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa utilizará como metodologia o estudo de caso, conforme a fundamentação de Robert Yin (2005). O estudo de caso permite analisar em profundidade o contexto e os processos envolvidos em processos contemporâneos, nos quais os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Pretende-se realizar um estudo de casos múltiplos, com o objetivo de avaliar empiricamente a influência das instituições fiscais sobre o desempenho econômico em contextos marcados pela abundância de recursos naturais. Desse modo, uma replicação teórica (YIN, 2005, p. 68-75) será empreendida, com a seleção de dois casos que apresentem situações contrastantes, realçando a variação na estrutura institucional e na trajetória de crescimento econômico. O escopo da pesquisa será limitado à análise do desempenho das instituições fiscais na administração da volatilidade das receitas de exportação de recursos naturais, considerando as consequências sobre a trajetória de crescimento econômico de longo prazo derivadas da adoção de políticas fiscais anticíclicas ou pró-cíclicas, em ambientes marcados pela vulnerabilidade a choques externos de preços de *commodities*.

A realização de uma investigação focada deliberadamente sobre uma situação específica, que se supõe ser única em muitos aspectos, é considerada adequada para o estudo de processos causais marcados fortemente pela dimensão temporal. A mudança institucional, vista como parte do desdobramento de processos sociais mais amplos, demanda uma análise historicamente situada, que leve em conta dinâmicas de cunho intertemporal como a dependência da trajetória (*path dependance*), o aprendizado institucional e os efeitos de longo prazo (intencionais ou não) das reformas (PIERSON, 2004, p. 167-178).

Venezuela e Chile foram os casos selecionados para a pesquisa. Os países em questão foram escolhidos devido à presença de um número satisfatório de semelhanças, permitindo que se destaque a variação de relevância para a análise da teoria – as diferentes políticas fiscais adotadas ao longo das décadas recentes, com significativa e progressiva divergência no funcionamento das instituições fiscais de cada país.

Adotou-se a estratégia de amostragem de casos extremos (PATTON, 1990, p. 169-171), na qual a seleção da amostra tem como foco casos excepcionais, que destoam entre si em pontos de especial interesse para a compreensão do problema. Chile e Venezuela representam manifestações acentuadas do fenômeno em análise: são casos nítidos,

respectivamente, de sucesso e de fracasso na administração dos impactos da volatilidade nas receitas de exportação de recursos naturais sobre a economia nacional.

As similaridades entre Chile e Venezuela não se limitam à localização geográfica, pertencendo ambas nações ao subcontinente sul-americano, ou à colonização espanhola, que determinou o compartilhamento de uma herança política e cultural comum. A formação econômica e política do Chile e da Venezuela foi marcada de forma significativa pelas atividades de extração e exportação de recursos naturais— o nitrato, e posteriormente o cobre, no caso chileno, e o petróleo no venezuelano.

Chile e Venezuela são atores de peso no mercado internacional de suas respectivas *commodities* de exportação. O Chile é o maior exportador mundial de cobre refinado² (21,6% das exportações mundiais em 2009) e cobre bruto³ (29,7% das exportações mundiais em 2009). A Venezuela, por sua vez, integra a Organização de Países Exportadores de Petróleo, apresentando-se como o 9º maior produtor mundial de petróleo bruto (3,3% da produção global em 2009) e 10º maior exportador de petróleo bruto (3,8% das exportações líquidas em 2008)⁴.

A renda nacional e as receitas do Estado são altamente dependentes, em ambos os casos, da exportação de recursos naturais. A Venezuela apresenta, entre os países da América Latina, a parcela mais significativa de receitas fiscais e de exportações provenientes de recursos naturais não renováveis (hidrocarbonetos ou minerais). A situação de dependência desse setor, no caso do Chile, é menos grave, mas não menos significativa – especialmente no tocante às exportações, conforme disposto na tabela abaixo.

² *Copper*. Grupo SITC 682 (Classificação Padrão para Comércio Internacional, 3ª revisão) - United Nations Statistics Division (2010).

³ *Copper ores and concentrates; copper mattes, cement copper*. Grupo SITC 283 (3ª rev.) (op. cit).

⁴ Montantes incluindo petróleo bruto, gás liquefeito de petróleo (GLP), aditivos e outros hidrocarbonetos. INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2010, p. 11).

Tabela 2.1 – Países exportadores de recursos naturais (hidrocarbonetos ou minerais) – América Latina – 2000-05

País	Recurso Natural	Receitas anuais médias de RN – 2000-05		Exportações anuais médias de RN – 2000-05	
		Em receitas fiscais totais (%)	Em PIB (%)	Em exportações totais de mercadorias (%)	Em PIB (%)
Bolívia (1)	Hidrocarbonetos	20,9	5,6	23,0	5,0
Chile	Cobre	9,4	2,2	39,1	11,7
Colômbia	Hidrocarbonetos	10,0	3,0	26,7	4,4
Equador	Hidrocarbonetos	26,0	6,6	46,9	11,8
México	Hidrocarbonetos	33,3	7,5	17,2	3,0
Peru	Cobre, ouro e prata	3,3	1,5	50,8	8,1
Trinidad e Tobago	Hidrocarbonetos	36,4	9,3	59,9	28,4
Venezuela	Hidrocarbonetos	48,8	15,8	82,5	25,8

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2007a.

Nota: Países latino-americanos que atendem os seguintes critérios: (a) participação média de hidrocarbonetos e/ou recursos minerais na receita fiscal total de ao menos 25% no período 2000-05; ou (b) participação média de hidrocarbonetos e/ou recursos minerais nas receitas de exportações totais de ao menos 25% (exceto Bolívia).

(1) Apresenta grandes receitas potenciais no médio e longo prazo derivadas da exploração de hidrocarbonetos.

A parcela das receitas de exportação de recursos naturais que caberia ao Estado representa um tema central (e, na maior parte do tempo, “o” tema central) na política desses países, ao longo do século XX e até a atualidade. O conflito entre as forças políticas, assim como o debate a respeito de modelos de desenvolvimento e de inserção na economia internacional, foram marcados pelo tema da nacionalização dos recursos naturais e do mérito da estatização dessa indústria – centrando-se, em suma, na deliberação a respeito da maneira mais adequada de converter as riquezas naturais em insumos para o bem-estar da sociedade.

Chile e Venezuela estariam sujeitos, devido à abundância em cobre e petróleo respectivamente, à “maldição” dos recursos naturais, conceito elaborado na literatura acadêmica que será considerado mais detidamente no capítulo seguinte. Entretanto, há forte divergência no desempenho econômico desses países entre ao longo das últimas décadas,

demonstrando que a correlação entre alto nível de exportações de recursos naturais e baixo crescimento econômico não se aplica de forma universal. Considera-se que a variável institucional assume um papel fundamental para compreender se os recursos obtidos com a exportação de recursos naturais serão convertidos (ou não) em insumos para o desenvolvimento, tema que será considerado ao longo dos estudos de caso do Chile e da Venezuela – evitando assim que se considere *a priori* a dotação de recursos como o único fator explicativo para a determinação da trajetória econômica de cada país.

A influência das instituições sobre o desempenho dos países com abundância em recursos naturais foi objeto de um corpo de análises baseadas em regressões estatísticas, dando origem a diversas sugestões de mecanismos causais que explicariam tal fenômeno. O estudo das instituições, contudo, demanda a contextualização dos processos sociais envolvidos, o que é perdido em análises voltadas para a geração de explicações parcimoniosas, com alto grau de generalidade e que consideram apenas informações mensuráveis quantitativamente. A presente pesquisa se insere no crescente conjunto de estudos - com destaque para a ampla pesquisa comparada coordenada por Auty (2004) - que associam a análise da trajetória econômica, com uso de dados quantitativos, aos fatores políticos e sociais historicamente situados na formação das economias abundantes em recursos naturais.

A partir de meados dos anos 1970, o Chile inicia um amplo processo de mudança institucional, com uma transformação deliberada do papel do Estado, redefinindo seu papel, alcance e funções. O processo de reforma do Estado chileno não é homogêneo ao longo do período, alterando-se seu escopo e motivações conforme a evolução da política nacional e as mudanças no contexto social e econômico. Entretanto, percebe-se a continuidade da iniciativa reformista, com o desenvolvimento incremental de um marco institucional propício à estabilidade macroeconômica, equilíbrio fiscal e melhoria da gestão pública. A Venezuela, por sua vez, não apresenta uma trajetória consistente de mudança institucional, demonstrando alto grau de instabilidade política e econômica, além de variações abruptas no papel do Estado.

A presente pesquisa terá como foco o período a partir da década de 1980, em que se identifica a consolidação de instituições fiscais voltadas para a redução dos impactos externos sobre a economia nacional chilena, concomitante ao colapso da economia venezuelana. A tabela abaixo de atesta a divergência profunda verificada na volatilidade econômica dos países em tela, a partir da década de 1990 – partindo de indicadores semelhantes entre 1951 e 1990, percebe-se uma redução significativa na volatilidade da

economia chilena, tendência que não se repete no caso da Venezuela. Essa divergência ocorre simultaneamente ao aprofundamento da reforma das instituições fiscais chilenas, processo motivado, inclusive (mas não somente), pelo objetivo de reduzir a vulnerabilidade do país a choques externos sobre o preço do cobre.

Tabela 2.2 – Crescimento anual do PIB real per capita (%) – Desvio-padrão

Período	Chile	Venezuela
1951-1960	5,1	5,4
1961-1970	3,2	4,0
1971-1980	7,3	5,9
1981-1990	6,6	6,6
1991-2000	3,2	5,6
2001-2007	1,6	9,9

Fonte: ATEN; HESTON; SUMMERS, 2009.

Nota: Variável GRGDPL2, preços constantes de 2005 – *growth rate of Real GDP Laspeyres2 per capita (RGDPL2) (%)*

O estudo comparado das instituições fiscais em países latino-americanos permitirá destacar dois temas que se destacam na história econômica da região: o papel significativo assumido pela exportação de recursos naturais e a tendência à pró-ciclicidade da política fiscal, aspectos que se reforçam mutuamente e contribuem para a alta volatilidade macroeconômica das economias nacionais.

Economias primário-exportadoras encontram-se particularmente vulneráveis a choques externos, provocados pela flutuação nos preços de *commodities* – significativamente superior à de produtos manufaturados, conforme o registro histórico (LEDERMAN; MALONEY, 2007, p. 35). Além do impacto direto produzido por choques externos sobre o setor primário-exportador, a economia nacional é afetada através da volatilidade na entrada de recursos externos (o que produz instabilidade cambial), instabilidade nas receitas fiscais e sobre-consumo (ou sub-poupança) de rendas derivadas da exportação de recursos naturais.

A volatilidade das economias latino-americanas é aprofundada pela conjunção de choques externos e políticas fiscais inadequadas, incapazes de contribuir para a estabilidade macroeconômica. A instabilidade dos preços de *commodities* se apresenta como uma característica secular do mercado internacional, imune às políticas de estabilização tentadas até o momento em âmbito internacional – nem mesmo a OPEP, cartel de países produtores mais bem sucedido, foi capaz de administrar preços no médio e longo prazo. Cumpre aos

Estados nacionais, portanto, assumir a gestão das consequências dessa volatilidade sobre a economia doméstica, especialmente aqueles que apresentam uma dependência fiscal expressiva de receitas provenientes da exportação de recursos naturais. A adoção de instituições destinadas a garantir a implementação consistente (com coerência ao longo do tempo) de políticas fiscais anticíclicas se mostra uma estratégia fundamental para esse fim.

Chile e Venezuela oferecem quadros contrastantes para a análise das instituições fiscais. Conforme o *Open Budget Index* (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2010), o Chile apresenta as práticas orçamentárias mais abertas da América Latina (em 8º lugar na comparação mundial, com índice 72/100), ao passo que a Venezuela apresenta um índice de transparência significativamente inferior ao de seus vizinhos, com um índice de 34/100, o que indica que o Estado provê informações orçamentárias mínimas, dificultando a verificação do gasto público pela sociedade⁵.

Destaca-se, particularmente, a disparidade encontrada no comportamento fiscal dos países em tela frente a choques nos preços de *commodities* (positivos ou negativos). Conforme a tabela abaixo, o Chile apresenta um comportamento muito próximo a países desenvolvidos exportadores de recursos naturais, não alterando a trajetória do gasto primário devido a variações nos preços de *commodities*, apesar dos impactos sobre as receitas primárias. A Venezuela, por sua vez, experimenta o quadro de maior volatilidade no gasto primário, adotando uma política fiscal fortemente pró-cíclica (gastos crescentes nos períodos de *boom*, seguido de retração nas despesas públicas nos momentos de queda no preço do petróleo).

⁵ A título de comparação, o Brasil apresenta índice 71/100, Colômbia 61/100, América Latina (média) 43/100. O estudo indica que os países produtores de hidrocarbonetos possuem processos orçamentários mais fechados que a média mundial (26/100 e 42/100, respectivamente).

Tabela 2.3 – Resposta a choques nos preços de *commodities* –variação trimestral (em %) a choques na escala de um desvio padrão

País	Despesas Primárias		Receitas	
	Resposta ao Impacto	Resposta no pico (desvio máximo)	Resposta ao Impacto	Resposta no pico (desvio máximo)
Argentina	0,0	2,0	1,3	2,9
Brasil	0,0	0,7	0,8	0,3
Chile	0,0	0,0	1,3	2,1
Colômbia	2,0	3,0	0,0	1,7
Equador	3,0	4,8	6,4	7,1
México	2,1	2,1	0,8	2,0
Peru	0,7	1,0	2,0	2,0
Venezuela	3,0	5,3	2,6	6,5
Austrália	0,0	-0,6	1,0	1,0
Canadá	0,0	0,6	0,0	0,5
Nova	0,0	0,1	-	-
Noruega	-0,4	-0,9	1,8	1,8

Fonte: MEDINA, 2010.

Nota: Início do período de amostragem varia conforme o país, a partir de 1993 (Argentina/Brasil) até 1998 (Equador/ Venezuela), com término no 4º quadrimestre de 2008 (todos). Amostras dos países desenvolvidos tem início a partir de 1975 (Austrália). Conf. p. 18, MEDINA (2010).

3 REVISÃO DA LITERATURA

Uma questão não resolvida permeia o pensamento político e econômico latino-americano, representando uma preocupação perene tanto para a academia quanto para o sistema político: compreender quais são os fatores necessários para o desenvolvimento econômico e quais seriam as políticas públicas mais adequadas para se induzir a convergência das economias locais em relação aos padrões de vida presentes nas sociedades industrializadas. Nas comunidades político-epistêmicas do continente convivem diversos paradigmas explicativos, provendo múltiplas e por vezes contraditórias prescrições a respeito do caminho para o desenvolvimento – com reflexos marcantes sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

Um diagnóstico recorrente perpassa a experiência política latino-americana: o Estado se mostra incapaz de prover condições básicas para o desenvolvimento econômico. Seja no imediato pós-guerra, quando a lacuna percebida consistia principalmente na baixa capacidade dos Estados promoverem a industrialização e o investimento em infraestrutura, ou após a crise da dívida externa dos anos 1980, quando a constatação praticamente consensual apontava o fracasso dos Estados em preservar a estabilidade monetária, a solução para os percalços do desenvolvimento, na visão de políticos e analistas, passa pela reforma institucional.

A cada crise econômica retorna ao debate político a urgência de transformar o Estado, ator ao qual são debitadas as culpas pelos desastres passados e a esperança de novas soluções. Ao longo das últimas três décadas o continente presenciou o fracasso dos modelos de substituição de importações, seguido de reformas em favor da liberalização econômica e comercial, que obtiveram resultados díspares e, finalmente, a situação atual, em que se aprofunda a polarização entre países dedicados à consolidação da economia de mercado e aqueles que repudiam este modelo econômico, promovendo alternativas nacionalistas e/ou socialistas ao capitalismo contemporâneo. Percebe-se uma grande variabilidade institucional na região, tanto em cada país em particular, ao longo da história recente, quanto entre as nações, formando uma colcha de retalhos fascinante para o analista político.

O problema do desenvolvimento na América Latina ganha contornos paradoxais quando se considera a presença de uma dotação abundante de recursos naturais na região. A história econômica latino-americana está marcada desde o início da colonização europeia pelo papel fundamental assumido pela produção e exportação de recursos naturais, desde o ouro,

prata e açúcar do período colonial, até o café, borracha, nitrato, petróleo e cobre, entre muitos outros produtos primários em tempos mais recentes. A exportação de *commodities* tem sustentado a economia da região, garantindo receitas para os Estados e divisas, servindo como a principal ligação entre as estruturas produtivas locais e o mercado internacional – mesmo considerando a redução na participação de produtos primários nas exportações de países da América Latina, estas continuam majoritárias (51,6% no período 2000-2009, frente a 85,5% no período 1970-1979) (NASH; SINNOTT; TORRE, 2010).

Considerando o caso brasileiro, cumpre ressaltar que a descoberta da província petrolífera do Pré-Sal, na costa sudeste brasileira, foi recebida de forma entusiástica pela maior parte da opinião pública brasileira, especialmente pela Administração Lula. Os recursos provenientes da extração do petróleo da camada Pré-Sal ofereceriam, segundo seus apologistas, uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento da economia brasileira, garantindo insumos para acelerar o crescimento econômico e aumentar a qualidade de vida da população, por meio de investimentos em infraestrutura, ciência e tecnologia, educação e saúde (BRASIL, 2009). A abundância em recursos naturais, contudo, não se traduz necessariamente em desenvolvimento econômico: contrariando o discurso otimista oficial, o registro histórico está repleto de casos em que a riqueza derivada da exportação de *commodities* não produziu crescimento na renda ou no padrão de vida das sociedades nacionais.

3.1 Recursos naturais e desenvolvimento econômico

A presença de recursos naturais abundantes representou em inúmeros casos um fator promotor do crescimento econômico, o que é evidente no caso dos Estados Unidos, cuja ascensão como potência econômica global foi auxiliada pelo acesso a recursos minerais e a reservas de petróleo em território nacional, que forneceram insumos para a industrialização, assim como pela presença de uma agricultura pujante, fonte de divisas de exportação e de alimentos para os trabalhadores urbanos norte-americanos⁶. Até meados do século XX, a posse de recursos naturais foi considerada fundamental para o crescimento econômico,

⁶ Celso Furtado destaca a contribuição da agricultura do algodão para a ascensão econômica norte-americana: “O algodão, que chegou a representar mais da metade do valor das exportações dos EUA, constitui o principal fator dinâmico do desenvolvimento da economia norte-americana na primeira metade do século XIX” (FURTADO, 2003, p. 110).

justificando inclusive o expansionismo territorial como política nacional – abarcando o colonialismo europeu sobre a África, Ásia e América, a expansão para o oeste dos Estados Unidos, a disputa entre russos e alemães pelo controle do Cáucaso e a ambição territorial japonesa.

A partir de meados do século passado passou-se a questionar o conceito de que a abundância em recursos naturais promoveria o crescimento econômico. A escassez de recursos naturais não impediu o desenvolvimento acelerado de uma série de países do Leste Asiático, como Japão, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan. Por outro lado, diversos países detentores de vultosas riquezas naturais foram incapazes de desenvolver suas economias, chegando até mesmo a apresentar, no longo prazo, reduções na renda per capita. Ainda no auge dos preços do petróleo, nos anos 1970, Juan Pablo Pérez Alfonso, ministro venezuelano que liderou o processo de formação da OPEP, declarou que *“Ten years from now, twenty years from now, you will see. Oil will bring us ruin. It’s the devil excrement. We are drowning in the devil’s excrement”*. (Apud COHEN, 2003)

Os termos “maldição dos recursos naturais” e “paradoxo da abundância” são cunhados, sintetizando a percepção de que a abundância de recursos naturais não propiciaria o crescimento econômico, como seria esperado, mas seria responsável pelo baixo desempenho econômico efetivamente verificado em países ricos em petróleo e minérios. A observação da aparente coexistência entre exportação de recursos naturais e baixo desenvolvimento econômico levou muitos analistas a sugerirem a presença de aspectos inerentes à produção de *commodities* que seriam prejudiciais ao crescimento econômico. Entre os proponentes dessa visão encontra-se o pioneiro do pensamento econômico, Adam Smith, assim como Raúl Prebisch, economista argentino que moldou grande parte do pensamento econômico latino-americano do período do pós-guerra.

3.1.1 Hipótese Prebisch-Singer: deterioração dos termos de troca

Prebisch (1949) enfatiza que o crescimento econômico na América Latina era deprimido pela predominância do setor primário-exportador, que apresentaria possibilidades limitadas de progresso tecnológico, condenando os países da região à depreciação dos termos de troca de seu comércio com o resto do mundo. A deterioração secular nos termos de troca entre produtos manufaturados e produtos primários seria provocada por dois fatores. Primeiramente, os ganhos de produtividade da atividade manufatureira seriam retidos, por

meio de uma maior remuneração tanto do capital quanto do trabalho, por tratar-se de um mercado oligopolista, enquanto os ganhos de produtividade no setor primário pressionariam para baixo os preços dos produtos primários, apresentando-se um mercado concorrencial neste caso.

Em segundo lugar, conforme a análise de Singer (1950), os produtos primários teriam uma elasticidade-renda inferior à dos produtos manufaturados, com a conseqüente redução na participação dos produtos primários no consumo ao longo do tempo. Haveria também uma tendência ao deslocamento da demanda de produtos primários devido à crescente utilização de produtos sintéticos e de técnicas para a redução do uso de materiais naturais pela indústria. Desse modo, a concentração produtiva em atividades primárias provocaria, no longo prazo, o declínio das economias dos países exportadores de *commodities* frente aos países industrializados.

Frente a esse quadro, Prebisch e Singer sugerem que os países em desenvolvimento, produtores de matérias primas primárias, adotem políticas de incentivo à industrialização. A hipótese Prebisch-Singer ofereceu fundamentação teórica para as políticas de industrialização por substituição de importações (ISI), adotadas em escala crescente pelos países latino-americanos no pós-Segunda Guerra, fomentando também a formulação de teorias econômicas desenvolvimentistas, como a corrente cepalina e a teoria da dependência (CERVO, 2008, p. 71-76).

A hipótese fundamental do modelo de Prebisch e Singer, entretanto, não foi confirmada após 50 anos de testes empíricos: não se verifica uma tendência de deterioração dos preços de *commodities*, ou dos termos de troca frente a produtos manufaturados. Cuddington, Ludema e Jayasuriya (2007) apontam que, em vez de uma tendência descendente, os preços reais de produtos primários ao longo do século XX apresentam deslocamentos abruptos (quebras estruturais) ao longo do tempo, ao passo que o processo de formação de preços cotidiano segue uma trajetória aleatória (*random walk*). As quebras estruturais, por sua vez, podem deprimir ou aumentar os preços relativos de *commodities*, sucedendo de forma imprevisível, o que impede a determinação de qualquer tendência de longo prazo.

3.1.2 Maldição dos recursos naturais

Ao final do século XX acumularam-se evidências de que, mesmo controlando pelas variações nos preços de *commodities*, a abundância de recursos naturais poderia ser nociva para o crescimento econômico – ou seja, tal efeito deletério ocorreria mesmo sem a presença de uma deterioração secular dos termos de troca. A relação negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico foi apontada no estudo seminal de Sachs e Warner (1995), reforçado em análises posteriores (SACHS; WARNER, 1997, 2001), retomando o debate acadêmico a respeito da existência de uma “maldição dos recursos naturais”.

Os autores mostraram, por meio de regressões usando dados do período pós-guerra, que uma alta intensidade em recursos naturais tende a correlacionar com baixos níveis de crescimento econômico. Este resultado empírico não é explicado facilmente por outras variáveis, dado que a correlação se sustenta mesmo com a introdução de uma série de variáveis de controle (PIB inicial, abertura comercial, taxas de investimento, acumulação de capital humano, mudanças nos termos de troca, gastos governamentais, volatilidade nos termos de troca, eficiência de instituições governamentais) (SACHS; WARNER, 1997, p. 26-28).

As análises de Sachs e Warner são amplamente questionadas em estudos subsequentes, que indicam que as conclusões apresentadas não resistem à utilização de outros conjuntos de dados empíricos ou de medidas de abundância em recursos naturais mais adequadas. Lederman e Maloney (2007), por exemplo, indicam que o efeito negativo sobre o desempenho econômico encontrado por Sachs e Warner não deriva da exportação de produtos primários *per se*, mas da concentração das exportações em um único produto (sejam microchips ou batatas chips), provocando uma maior vulnerabilidade do país a mudanças abruptas nos termos de troca. Sala-i-Martin, Doppelhofer e Miller (2004), utilizando métodos bayesianos, classificam a participação da mineração como porcentagem do PIB entre as quatro variáveis mais robustas afetando positivamente o crescimento econômico, conclusão reiterada por Davis (1995).

Em suma, apesar de diversos exemplos de países ricos em *commodities* que apresentam desempenho econômico decepcionante, não se formou um consenso a respeito da presença de impactos perversos derivados da produção e exportação de recursos primários. Afinal, para cada experiência econômica fracassada atribuída à suposta “maldição”, pode-se

citar um caso de sucesso no aproveitamento das riquezas naturais para o crescimento econômico: Nigéria e Noruega (petróleo), Zâmbia e Chile (cobre), Serra Leoa e Botswana (diamantes). A exportação de recursos naturais pode oferecer inclusive, para um mesmo país em períodos históricos diferentes, um caminho para o desenvolvimento ou para o declínio econômico, como resta evidente na experiência venezuelana ao longo do século XX.

A literatura sugere que o fenômeno da maldição dos recursos naturais pode ser condicional, ou seja, a abundância em recursos naturais produziria impactos nocivos sobre o desempenho econômico apenas em uma parcela dos países. Cumpre elucidar, portanto, quais seriam as características comuns aos países sujeitos à maldição, que os diferenciariam dos casos de desenvolvimento bem sucedido com presença de recursos naturais abundantes. A principal hipótese levantada na literatura especializada aponta a qualidade das instituições como a explicação mais adequada para essa divergência, o que será considerado a seguir.

3.1.3 Instituições e maldição dos recursos naturais

Boschini, Petterson e Roine (2007) consideram que o efeito dos recursos naturais sobre o desenvolvimento econômico não é determinado apenas pela dotação de recursos, mas pelo tipo de recursos que o país possui, assim como pela qualidade de suas instituições. O conceito de *apropriabilidade* compreende a suscetibilidade de um recurso natural específico propiciar oportunidades para *rent-seeking*, corrupção e conflitos, que por sua vez prejudicam o crescimento econômico. Características físicas e econômicas de um recurso determinam seu grau de apropriabilidade: quanto maior o seu valor, facilidade de extração, estocagem, transporte e venda, mais propícia é a realização de ganhos ilegítimos.

Os autores encontram evidências de que a abundância de recursos naturais apresenta impacto negativo sobre o crescimento econômico somente se o país carecer de instituições adequadas para lidar com os conflitos potenciais e comportamento de *rent-seeking* suscitados pelas rendas de recursos naturais. Outrossim, os efeitos negativos da baixa qualidade institucional são muito mais severos em países ricos em recursos mais facilmente apropriáveis – em escala crescente de apropriabilidade, (1) recursos primários em geral, incluindo agricultura; (2) minérios, incluindo petróleo; e (3) ouro, prata e diamantes.

Mehlum, Moene e Torvik (2006a, 2006b) destacam a presença, entre países abundantes em recursos naturais, de trajetórias de crescimento econômico muito divergentes, o que comprometeria a validade de uma maldição dos recursos naturais universalmente

aplicável. As consequências, para cada país, da abundância em recursos naturais, dependem da forma como suas instituições reagem à renda obtida nesta atividade. Os autores (2006a) apresentam uma tipologia baseada na tensão entre produção e *rent-seeking*, que pode se conformar em instituições favoráveis à captura (*grabber friendly*), em que a disputa por rendas e a produção econômica são atividades em competição; e instituições favoráveis à produção (*producer friendly*), em que estas atividades são complementares.

Instituições perversas direcionam as atividades de *rent-seeking* para fora da economia produtiva, propiciando a especialização nestas práticas: democracias disfuncionais possibilitam a apropriação de rendas por meio da política; baixa proteção a direitos de propriedade permite a realização de negócios questionáveis e expropriações; baixa transparência governamental promove burocracias corruptas; Estado de Direito precário atrai o crime, extorsão e máfias. Quando as instituições são favoráveis à captura, os produtores se encontram em desvantagem na disputa pelas rendas dos recursos naturais.

Por outro lado, instituições favoráveis à produção conformam um cenário em que para realizar efetivamente atividades de *rent-seeking* é necessário ao agente ser um produtor. Estado de Direito, alta qualidade da burocracia, baixa corrupção governamental e respeito aos contratos reduzem o espaço para atividades de *rent-seeking* ilegítimas – a competição por rendas é direcionada para ações de lobby por subsídios e contratos lucrativos para a extração de recursos naturais.

Considerando a existência de um estoque limitado de empreendedores, um país com instituições favoráveis à captura, e que apresente recursos naturais abundantes, verá um número proporcionalmente alto de agentes concentrando-se em atividades de *rent-seeking* fora da economia produtiva. Assim, menos empreendedores contribuem para o crescimento da economia como um todo, concentrando seus esforços na disputa por *spoils*, sendo que quanto maior for o volume de recursos a ser saqueado, menor será o incentivo para a realização de atividades produtivas. Este seria o mecanismo responsável pela maldição dos recursos naturais.

Por sua vez, caso o país apresente instituições favoráveis à produção, o incentivo à concentração em atividades de *rent-seeking* é reduzido, permitindo que os recursos naturais elevem os retornos para os produtores. O resultado é uma trajetória de crescimento econômico superior para países abundantes em recursos naturais com instituições favoráveis à produção, que não sofreriam os efeitos da “maldição”.

Atkinson e Hamilton (2003) encontram evidências de que a abundância de recursos naturais, em países com baixa qualidade institucional, está correlacionada a taxas de

poupança baixa ou negativas, o que compromete o crescimento econômico no longo prazo. A presença de rendas de recursos naturais permite o financiamento de gastos governamentais, que podem ser direcionados para a realização de investimentos produtivos (geralmente em países com melhores instituições), o que propicia o crescimento econômico; ou para o consumo presente, voltado para gastos públicos discricionários e despesas com o funcionalismo público, situação típica em países que sofreram a “maldição”.

Robinson, Torvik e Verdier (2006) analisam os incentivos políticos gerados pela abundância de recursos naturais, e as consequências destes sobre a trajetória do crescimento econômico. Segundos os autores, *booms* de recursos naturais criam ineficiências para a economia como um todo, pois encorajam a redistribuição ineficiente dos recursos pelos políticos, como forma de influenciar os resultados eleitorais – provocando a expansão politicamente motivada do setor público. Este fenômeno, entretanto, não se realiza em cenários em que as instituições limitam a habilidade dos políticos utilizarem táticas clientelistas para distorcer eleições, permitindo que as rendas derivadas de recursos naturais contribuam para o crescimento econômico. Neste modelo, as dimensões institucionais mais relevantes se referem à organização do setor público, transparência, *accountability* e limitações efetivas à alocação de recursos por critérios políticos.

Reconhecendo que a qualidade das instituições representa um fator fundamental para o desempenho econômico de países exportadores de recursos naturais, resta compreender o modo pelo qual as instituições cumprem esse papel, apontando os “canais de transmissão” da maldição dos recursos naturais – ou seja, quais são os riscos relacionados à abundância que, mal administrados por instituições inadequadas, prejudicam o desempenho econômico.

3.1.4 Canais de transmissão da “maldição”

É possível identificar na literatura especializada quatro linhas de argumentação que sugerem mecanismos explicativos para maldição dos recursos naturais: (a) a deterioração dos termos de troca; (b) a especialização em *commodities* produziria externalidades negativas sobre a atividade industrial; (c) a volatilidade nos preços de *commodities* intensificaria a instabilidade macroeconômica, reduzindo o crescimento no longo prazo e (d) a exportação de recursos naturais comprometeria a qualidade das instituições. Considerando que a primeira linha de argumentação encontra-se superada, conforme exposto anteriormente, passamos às demais.

A explicação aventada por Sachs e Warner (2001) para a maldição dos recursos naturais decorre de uma lógica de *crowding-out*: recursos naturais deprimem as atividades industriais, sendo estas responsáveis pelo crescimento econômico no longo prazo. Diversos autores destacam a falta de externalidades positivas derivadas do setor de extração de recursos naturais, em comparação com as atividades manufatureiras, estas produzindo uma divisão do trabalho mais complexa, maiores oportunidades para aumentos de produtividade (*learning-by-doing*) e maior conexão com os demais setores da economia – *forward* e *backward linkages* (HIRSHMANN, 1958; MATSUYAMA, 1992). A propensão de as atividades no setor de recursos naturais produzirem “economias de enclave”⁷ também é ressaltada na literatura.

O mecanismo de *crowding-out* causado pela abundância de recursos naturais foi denominado na literatura de “doença holandesa”, e prevê que choques positivos sobre a renda nacional, provenientes do setor primário, aumentam a demanda por produtos não-comercializáveis e elevam os preços de insumos não comercializáveis, especialmente os salários – desviando capital e trabalho do setor manufatureiro. Decorre uma redução nos lucros dos produtores de bens comercializáveis, como as manufaturas, que usam os insumos inflacionados, porém, têm seus preços determinados pelo mercado internacional.

A doença holandesa implica na apreciação monetária, criando obstáculos para a indústria nacional competir internamente e reduzindo sua competitividade nos mercados externos. Sachs e Warner (2001, p. 833-836) apresentam evidências de que economias abundantes em recursos naturais tendem a ser economias com altos níveis de preços e que, parcialmente como consequência, deixaram de experimentar o crescimento causado por exportações (*export-led growth*).

Apesar do sucesso, especialmente em círculos políticos e acadêmicos latino-americanos, da percepção de que apenas o crescimento do setor industrial poderia promover o desenvolvimento econômico, verificam-se inúmeros casos em que a mineração, agricultura e a cultura madeireira demonstraram um alto grau de inovação e crescimento na produtividade (NASH; SINNOTT; TORRE, 2010, p. 18-20). Tampouco observamos, necessariamente, a proliferação de oportunidades econômicas a partir da produção manufatureira, que também pode constituir enclaves incapazes de produzir *spill-overs* sobre a produtividade da mão de

⁷ Economias de enclave são marcadas pela baixa integração entre a indústria primário-exportadora e as demais atividades produtivas, estabelecendo-se uma brecha significativa nos níveis de produtividade e de acesso a tecnologias entre os setores. Também é verificada uma divergência crescente nos níveis de salários e de rentabilidade entre os setores, ressaltando o afastamento entre as atividades econômicas voltadas para a exploração e exportação de recursos naturais abundantes e o restante da economia.

obra ou do capital local (fenômeno verificado em zonas de processamento de exportações estabelecidas em países em desenvolvimento).

Frankel (2010) ressalta que as consequências nocivas da doença holandesa não decorrem da ausência de externalidades positivas das atividades primárias *per se*, mas da dinâmica de *booms* e *busts* na exportação de *commodities*. Em um cenário livre de custos de transação e fatores de produção plenamente realocáveis entre os setores, a depressão das atividades não-comercializáveis decorrente da expansão do setor primário-exportador permitiria otimizar o aproveitamento dos recursos da economia, favorecendo o bem-estar social. No entanto, a economia real não atende essas condições ideais, devido à relativa inflexibilidade do capital e da força de trabalho no curto e médio prazos, assim como a presença de custos de transação significativos para as empresas e famílias. O desemprego friccional da mão de obra, a utilização incompleta do estoque de capital e os deslocamentos geográficos inerentes à volatilidade setorial produzem não somente custos de peso morto (*deadweight costs*), mas também tensões no corpo social, que podem comprometer a estabilidade política e a legitimidade dos regimes políticos.

Países dependentes da exportação de recursos naturais tendem a apresentar ciclos econômicos pronunciados, fenômeno causado (ao menos em parte) pela volatilidade dos preços de *commodities* no mercado internacional. O desempenho econômico desses países seria prejudicado pela conjunção entre a doença holandesa, que desestrutura o setor de não-comercializáveis (indústria e agricultura de alimentos, principalmente) e pelo aprofundamento da vulnerabilidade fiscal. A presença de receitas fiscais voláteis está associada a políticas fiscais pró-cíclicas, que reduzem a eficiência do gasto público e exacerbam o impacto dos choques externos sobre a economia, tema que será tratado de forma mais aprofundada na seção seguinte.

A maldição dos recursos naturais, conforme visto anteriormente, está condicionada à presença de instituições inadequadas, incapazes de lidar com as consequências da volatilidade macroeconômica e da doença holandesa. Uma preocupação muito comum na literatura refere-se à possibilidade que a dependência de recursos naturais corrompa as próprias instituições, impedindo o aproveitamento da riqueza natural para o desenvolvimento – pelo contrário, as rendas obtidas abasteceriam um ciclo vicioso de patronagem, disputa por rendas, chegando em casos extremos à instabilidade política e conflitos violentos. Utiliza-se o rótulo de “Estado rentista” para o regime político em que o Estado recebe rendas significativas graças à exportação de recursos naturais (especialmente petróleo),

desaparecendo a necessidade de prestar contas à população e submeter-se a processos eleitorais livres (ROSS, 2001).

A administração incompetente das dificuldades decorrentes da dependência de recursos naturais pode levar, em casos extraordinários, à decadência institucional, o que deve ser considerado na análise das medidas necessárias para a superação da maldição dos recursos naturais. No âmbito da presente pesquisa, esse tema será considerado em maior detalhe ao longo do estudo do caso da Venezuela, que suscitou a análise seminal de Karl (1997), que afirma:

[...] dependence on petroleum revenues produces a distinctive type of institutional setting, the petro-state, which encourages the political distribution of rents. Such a state is characterized by fiscal reliance on petrodollars, which expands state jurisdiction and weakens authority as other extractive capabilities wither. As a result, when faced with competing pressures, state officials become habituated to relying on the progressive substitution of public spending for statecraft, thereby weakening state capacity (KARL, 1997, p. 16).

A seguir, será apresentada uma revisão sintética da literatura a respeito do papel das instituições, em especial do Estado, para o desenvolvimento econômico, considerando o processo de reforma do Estado e da Administração Pública, e, finalmente, o papel específico das instituições fiscais.

3.2 Instituições e desenvolvimento econômico

O estudo do papel das instituições sobre a trajetória do crescimento econômico está presente no pensamento econômico desde os seus primórdios, encontrando na sociologia weberiana uma contribuição fundamental. Entretanto, o desenvolvimento das teorias da economia neoclássica eclipsou, de certa forma, a relevância das instituições, com a construção de modelos embasados no comportamento humano racional e maximizador da utilidade, privilegiando a análise de fenômenos passíveis de quantificação e generalização. A lógica utilitarista passou a ser aplicada, então, à análise da Administração Pública, assumindo que os ocupantes de cargos na estrutura do Estado (políticos ou funcionários públicos) estão basicamente focados na obtenção de rendas individuais. A partir de meados do século passado, o enfoque nas instituições é retomado gradualmente, constituindo-se a chamada *Nova Economia Institucional*, que estabelece um diálogo entre a teoria neoclássica e outros ramos do conhecimento, como a política comparada e a história.

North (1993) define instituições como as regras do jogo em uma sociedade, as limitações criadas pelo homem para dar forma à interação humana. Assim, as instituições estruturam os incentivos para o intercâmbio humano, seja político, social ou econômico. As instituições têm como função principal em uma sociedade reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interação humana.

As instituições representariam o determinante subjacente ao desempenho das economias, reduzindo (aumentando) os custos de transação, promovendo (dificultando) a especialização econômica, o intercâmbio comercial e a inovação voltada para o aumento da produtividade. Se as organizações (empresas, sindicatos, partidos políticos) dedicam seu esforço a atividades improdutivas, as limitações institucionais provêm a estrutura de incentivos para tais atividades (NORTH, 1993, p. 143). A história seria, assim, o relato incremental da evolução institucional, no qual o desempenho econômico no longo prazo estaria conformado pela dependência do caminho (*path dependence*).

Instituições enquadram o comportamento humano, mas é por meio de organizações que os indivíduos realizam interações sociais complexas. As sociedades contemporâneas apresentam uma rica variedade de complexas e sofisticadas organizações, capazes de produzir bens e serviços, desenvolver pesquisas e aperfeiçoar tecnologias, coordenando esforços individuais em larga escala. A organização mais poderosa e central para qualquer sociedade civilizada é o Estado, que tem como função primária a provisão de ordem, prevenindo e contendo a violência entre os indivíduos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

O desenvolvimento de sistemas econômicos complexos, marcados pelo aprofundamento da divisão do trabalho e pela alta produtividade dos fatores de produção, requer a presença de estruturas de Administração Pública adequadas, que deem sustentação a um ambiente econômico suficientemente estável para a atividade produtiva. Weber aponta que a operação de uma economia capitalista moderna requer o tipo de ordem que apenas o Estado burocrático pode estabelecer, o Estado de Direito, personificado em uma Administração Pública racional, impessoal e orientada por normas legais (WEBER, 2004, p. 229-242).

Evans (1993, 2004) analisa o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, identificando dois tipos ideais, o Estado predatório e o desenvolvimentista. O Estado predatório, exemplificado pelo caso do antigo Zaire, apresenta qualidades patrimonialistas, em que se mistura o tradicionalismo e a arbitrariedade. Predomina a mercantilização do aparelho de Estado, que atua para a realização dos interesses privados da

elite dirigente, comprometida com a extração de rendas da sociedade. A presença de recursos naturais abundantes apenas amplia a riqueza disponível para o saque, permitindo que estruturas predatórias encontrem financiamento para a sua continuidade.

O caso do Zaire demonstra como a forma de atuação do Estado pode ser deletéria para o desenvolvimento econômico, e se contrapõe ao modelo de Estado desenvolvimentista, presente nas economias industrializadas do Leste Asiático (Japão, Taiwan e Coreia do Sul). O Estado desenvolvimentista seria marcado pela presença de um corpo administrativo nos moldes weberianos (coerente, meritocrático e identificado com o interesse público), complementado por redes externas que vinculam o setor estatal ao privado. A coerência burocrática interna se apresenta como uma pré-condição essencial para a participação do Estado em redes externas, formais e informais, permitindo que estratégias nacionais sejam implementadas em concerto com o setor empresarial – patrocinando segmentos específicos da indústria, por exemplo– sem que esses laços comprometam o caráter público das políticas de Estado, voltadas para o interesse coletivo. Conforme Evans (1993, p. 125):

A “autonomia inserida” é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida [...]

Conforme exposto anteriormente, a qualidade das instituições pode determinar o desempenho econômico, no longo prazo, dos países exportadores de recursos naturais. Entretanto, a forma de atuação do Estado não é estática, modificando-se ao longo do tempo as suas funções, à medida que transformam as demandas sociais, o ambiente econômico doméstico e internacional, e as preferências da sociedade expressadas por meio do processo político. Será apresentado, a seguir, um breve panorama do processo de Reforma do Estado nas décadas mais recentes, enfatizando a experiência latino-americana. Finalmente, tendo em vista as singularidades inerentes à condição de exportador de recursos naturais, será considerado o papel das instituições fiscais para a preservação da estabilidade macroeconômica e do bem-estar econômico no longo prazo.

3.2.1 Reforma do Estado

A dinâmica de mudança institucional, a partir dos anos 1970, é cada vez mais tratada como um processo intencional e planejado, impulsionado pela ação política, com vistas a aumentar o bem-estar social e o desempenho econômico. A Reforma do Estado e, em especial, da Administração Pública, tem sido adotada como resposta para a crise econômica e como forma de reforçar a legitimidade governamental, dada a crescente contestação ao modelo de Estado estabelecido no pós-guerra.

Conforme Abrucio (1998), o Estado que começa a se esfacelar nos anos 1970 apresentava três dimensões: econômica, social e administrativa. A primeira dimensão consistia na ativa intervenção estatal na economia, visando garantir o pleno emprego, com a atuação direta em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. O aspecto social do modelo representa o *Welfare State*, no qual o Estado assume a provisão de serviços sociais nas áreas da educação, saúde, previdência social, etc. O terceiro componente trata do funcionamento interno do Estado, que funcionaria conforme o modelo burocrático weberiano, que prevê uma máquina pública caracterizada pela impessoalidade, neutralidade e racionalidade legalista.

A reforma da Administração Pública é um meio utilizado para a realização de múltiplos fins: redução nos gastos públicos, melhoria dos serviços públicos, aumento da eficiência nas operações da máquina governamental e maior efetividade das políticas públicas. Pollitt e Bouckaert (2000, p. 8) apresentam uma definição sintética:

[...] public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better.

Rezende (2004) define as reformas administrativas como uma categoria de políticas públicas que visam a melhoria da performance de um dado sistema burocrático. Tais políticas representariam:

[...] tentativas de reorganizar o controle burocrático através do ajuste fiscal (ou, de um ponto de vista mais abrangente, a eficiência e a racionalidade dos custos) e da mudança institucional (em um sentido mais amplo, a criação de instituições formais e informais no interior do sistema burocrático, dotadas de maior flexibilidade, responsabilidade e capacidade de garantir “maior retorno” ante a demanda). (REZENDE, 2004, p. 14-15)

O processo de reforma da Administração Pública é iniciado nos países centrais, com especial ênfase no grupo de países anglo-saxões que adota a *New Public Management* – NPM (Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia). Nestes, a crítica ao desempenho estatal é usada como justificativa para uma ampla modificação na estrutura da Administração Pública e na forma como o Estado provê serviços e intervém sobre a atividade econômica. A NPM é marcada pela privatização de empresas estatais, adoção de mecanismos de competição na provisão de serviços públicos, terceirização, aproximação entre o funcionamento das agências públicas e empresas privadas, assim como iniciativas para o aumento da transparência e *accountability*.

Críticos ressaltam que as mudanças promovidas pela NPM comprometem o papel do Estado como entidade promotora do interesse público, limitando-o à condição de provedor de funções inadequadamente ofertadas pelo mercado. Assim, a centralidade do conceito de cliente que transparece nas reformas da NPM substituiria a concepção de cidadão, ameaçando o caráter coletivo do Estado e convertendo-o em simples agregador de interesses individuais (PETERS, 2005).

A experiência internacional não é homogênea, percebendo-se diferenças importantes no processo de reforma da Administração Pública mesmo entre os países desenvolvidos, abrangendo desde as iniciativas da NPM, mais radicais, até casos em que a reforma é marcada por mudanças incrementais de caráter modernizante, com vistas a aumentar a eficiência na gestão pública e a efetividade das políticas públicas (caso da Alemanha, França e Japão). Em situação intermediária encontram-se os países nórdicos, que realizaram gradualmente uma ampla transformação na Administração Pública, e os Estados Unidos, que apesar da retórica contundente alcançou resultados limitados e pouco uniformes na reforma (POLLIT; BOUCKAERT, 2000).

A partir dos anos 1980, com a eclosão da crise da dívida na América Latina, acompanhada da retração no crescimento econômico, propostas de mudança institucional ganham destaque na região. A Reforma do Estado é adotada como objetivo em muitos países, partindo de um diagnóstico de que o marco institucional vigente, consolidado nas estruturas da Administração Pública, seria responsável pela crise econômica. Verifica-se que o modelo de gestão da máquina pública seria inadequado para promover o desenvolvimento econômico no contexto contemporâneo, marcado pelo crescimento da interdependência produtiva e financeira global. Conforme Bresser Pereira (1996, p. 15):

Em síntese, enquanto a crise dos anos 30 foi uma crise keynesiana, definida por uma crônica insuficiência da demanda, a minha hipótese é que a crise dos anos 80 e 90 é uma crise do Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido nos termos da ‘dominação racional-legal’ analisada por Weber.

O contexto em que as reformas de Estado foram empreendidas nos países em desenvolvimento difere profundamente daquele presente no mundo industrializado. Enfrentando uma grave crise econômica nos anos 1980, com aceleração da inflação e incapacidade de financiar o gasto público de forma sustentável, os países em desenvolvimento foram impelidos a reduzir abruptamente o déficit das contas públicas, devido à impossibilidade material de manter, na situação corrente, o comportamento fiscal até então praticado. Com o suporte de instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial, principalmente), iniciativas de reforma do Estado foram iniciadas, tendo como objetivo primordial a estabilização macroeconômica (FLEURY, 2001).

O escopo da mudança institucional compreendida pela Reforma do Estado nos países industrializados e em desenvolvimento é distinto. Para os primeiros, a mudança se limitava a rever o funcionamento do Estado, que precisaria ser adaptado ao contexto econômico e social do capitalismo contemporâneo – tratando-se de fato de uma reforma na Administração Pública. No caso dos países em desenvolvimento, entretanto, a Reforma de Estado compreendeu uma mudança muito mais abrangente no marco institucional, de forma a estabelecer uma economia de mercado aberta e a consolidação de regimes democráticos e do Estado de Direito. A reforma da Administração Pública se mostra ainda mais necessária considerando os desafios presentes para a ação do Estado em países com baixa renda per capita, oferta precária de serviços públicos básicos e insegurança na garantia dos direitos individuais (GLADE, 1998).

3.2.2 Volatilidade econômica e instituições fiscais

A reforma do Estado representa um desafio tanto para países em desenvolvimento quanto para os industrializados, compreendendo a necessária transformação do modo de funcionamento da Administração Pública – o que envolve mudanças na gestão de recursos humanos, aperfeiçoamento de processos, aumento da efetividade das políticas públicas e intensificação da cooperação Estado-iniciativa privada e Estado-sociedade. Dentro desse

escopo, destaca-se o papel da reforma das instituições fiscais, especialmente no caso de economias com alta dependência fiscal de receitas de exportação de recursos naturais.

Instituições fiscais afetam as regras do jogo sob as quais a política fiscal é formulada e implementada, modificando o comportamento dos agentes políticos e estabelecendo restrições sobre os atores no processo de gestão do gasto público. O estudo do efeito das instituições fiscais sobre os resultados de política fiscal apresenta-se como um campo prolífico para a pesquisa teórica e empírica, oferecendo análises da experiência de países latino-americanos (GRISANTI; STEIN; TALVI, 1999), do caso brasileiro (SOUZA, 2007) e de países exportadores de petróleo (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2007b), por exemplo.

Verifica-se, em forte contraste à evidência para os países industriais, que a política fiscal na América Latina se caracteriza pela pró-ciclicidade (GAVIN, PEROTTI, 1997). A observação dos processos de governo na região mostra, com matizes e intensidades distintas, um distanciamento entre o planejamento governamental – o que inclui, em especial, o Orçamento Público - apresentado como um compromisso que orienta a gestão do dispêndio público, e o processo real de tomada de decisões que guia a ação das autoridades. Esse modo de administrar a política fiscal não deixa espaço para a previsão, esgotando todas as energias na geração de respostas imediatas para os problemas já acumulados:

Essa ineficácia do planejamento deixa espaço livre ao continuísmo sem transcendência e à imprevisão, no qual os sinais mais significativos de vitalidade identificam-se com reações espasmódicas tardias para enfrentar os problemas que explodem diante de nossas vistas (MATUS, 1996, p. 191).

Uma das consequências da aplicação deste modo de gestão na conduta cotidiana da Administração é a pró-ciclicidade da política fiscal. O Estado que não planeja nunca tem consciência de seus limites – financeiros, de gestão e de capacidade política – ficando refém das necessidades imediatas. Nos períodos de crescimento na arrecadação tributária, os gastos são ampliados, expandindo os investimentos e o gasto corrente – o Estado busca promover o crescimento econômico, atender as demandas sociais, redistribuir a renda e melhorar a infraestrutura nacional. A realização de tais objetivos, no mais das vezes, não considera os limites intertemporais ao gasto público, isto é, a sustentabilidade fiscal ao longo do ciclo econômico.

Eventualmente o ritmo de crescimento econômico desacelera, provocando a redução nas receitas fiscais e comprometendo a capacidade do Estado em manter o nível de

gastos previamente estabelecido. Naturalmente, as primeiras despesas a serem cortadas tendem a ser de investimentos, de caráter discricionário, provocando o abandono de projetos de infraestrutura já iniciados, com grande desperdício de recursos. A redução no gasto público, ao acompanhar a retração na economia como um todo, aprofunda as dificuldades econômicas. Desse modo, o Estado deixa de prover um papel estabilizador na economia, reforçando as consequências perniciosas dos ciclos econômicos: no período de aceleração, o gasto público fomenta a inflação e o déficit na balança de pagamentos; por sua vez, chegada a crise econômica o Estado reduz os investimentos, corta gastos sociais e busca elevar a tributação (por meio de impostos formais ou do imposto inflacionário) para preservar suas receitas.

A resposta fiscal aos ciclos econômicos adotada de forma predominante na América Latina contraria tanto as prescrições da teoria econômica quanto a experiência dos países desenvolvidos. Conforme a teoria keynesiana, o setor público deve aumentar os gastos e/ou reduzir a carga tributária durante recessões, de modo a estimular a demanda agregada e prevenir, ao menos parcialmente, que a economia subutilize fatores de produção por períodos prolongados. Em períodos de expansão medidas de caráter oposto devem ser adotadas, com vistas a desaquecer a economia e conter pressões inflacionárias.

O pensamento econômico neoclássico, diversamente do keynesianismo, considera que o gasto público e o nível de tributação devem ser estabelecidos conforme considerações de longo prazo, com autonomia frente aos ciclos econômicos de curto prazo. Mesmo reconhecendo que a administração da demanda agregada não cabe ao Estado, a política fiscal deveria adotar (na prática) um comportamento anticíclico por meio da variação do estoque da dívida pública. Durante expansões, quando a atividade econômica e as receitas tributárias se elevam, há uma melhora no superávit público (preservando gastos primários estáveis), permitindo a redução no estoque da dívida pública. Por sua vez, nos períodos de recessão, quando a atividade econômica e as receitas fiscais se deprimem, o superávit público se reduz (mantendo-se, novamente, a despesa primária estável), e qualquer déficit decorrente deve ser financiado por meio da emissão de dívida. Desse modo o estoque da dívida pública atua como um amortecedor, evitando variações custosas, e ineficientes, sobre o gasto público ou a carga tributária (GRISANTI; STEIN; TALVI, 1999, p. 108-109).

Talvi e Végh (2005) propõem uma explicação para o comportamento fiscal pró-cíclico prevalente entre os países em desenvolvimento: esta seria a resposta ótima dos governos, dada a dificuldade em poupar recursos fiscais durante *booms*, devido às pressões políticas para a elevação dos gastos públicos em momentos de “fartura”. Observa-se que a

flutuação na base tributária em economias em desenvolvimento é muito superior à encontrada em países industrializados. Nessas circunstâncias, a plena harmonização fiscal dos ciclos econômicos exigiria a manutenção de elevados superávits fiscais em períodos de expansão e déficits profundos durante recessões.

Entretanto, a capacidade de preservar altos superávits é severamente prejudicada por pressões políticas, que são exacerbadas em períodos de abundância, provocando o desvio de recursos fiscais para o atendimento de demandas por maiores gastos públicos – aumento de salários para o funcionalismo, expansão de agências governamentais e empresas públicas, programas de redistribuição de renda, investimentos em infraestrutura, etc. A redução da dívida pública não se destaca entre os objetivos preferenciais para a classe política ou para a sociedade, que espera do Estado o atendimento de suas necessidades, “semeando” a abundância.

A menor frequência de comportamentos fiscais pró-cíclicos em países desenvolvidos seria resultado da menor volatilidade da base fiscal, em comparação com economias em desenvolvimento (que apresentam variabilidade de duas a quatro vezes superior à presente nos países do G7) (TALVI; VÉGH, 2005, p. 159). Nesse caso, pressões políticas para elevar o gasto de forma extraordinária durante períodos favoráveis serão relativamente pouco importantes, dado que superávits fiscais, mesmo durante “bons tempos”, não desviam de forma significativa de seus níveis médios. Este aspecto permite minorar o “problema dos recursos comuns”, ao menos em comparação com os países em desenvolvimento.

O *common pool problem* refere-se à tendência à manutenção de déficits fiscais persistentes, que resultam da ação racional de atores políticos auto-interessados. O gasto público tende a gerar benefícios concentrados geograficamente ou setorialmente, sendo financiado por um “bolo fiscal” comum. Como resultado dessa assimetria, aqueles que se beneficiam de projetos ou programas governamentais específicos deixam de internalizar os custos totais dos programas, pois uma importante parcela dos custos é suportada por outros. Essa característica do gasto público garante um incentivo político para o crescimento persistente das despesas governamentais, independentemente da capacidade de obtenção de receitas fiscais. Consequentemente, o processo de decisão coletiva a respeito do orçamento tende a produzir déficits persistentes, uma situação ineficiente sob o ponto de vista da sociedade como um todo (VELASCO, 1999).

Conforme exposto anteriormente, os países em desenvolvimento apresentam maior volatilidade em sua base fiscal e sofrem de forma mais pronunciada da dificuldade em

manter orçamentos fiscalmente sustentáveis, no médio prazo (ao longo dos ciclos econômicos). Esse quadro é ainda mais grave no caso de economias dependentes da exportação de recursos naturais, nas quais grande parte da receita fiscal provém da tributação sobre o setor primário-exportador, dinâmica que será analisada nos estudos de caso do Chile e da Venezuela, ao longo dos capítulos seguintes.

Mudanças abruptas no nível de gastos públicos contribuem para a volatilidade macroeconômica, conduzindo a resultados econômicos inferiores àqueles verificados na ausência dessa instabilidade. Percebem-se igualmente custos macroeconômicos derivados de significativas e imprevisíveis mudanças nos padrões de despesa pública e no equilíbrio orçamentário, tão comuns em países dependentes da exportação de recursos naturais. Estes custos envolvem a realocação de recursos produtivos (capital e trabalho) para acomodar as mudanças nos preços relativos e nos padrões de demanda entre setores comercializáveis e não-comercializáveis, decorrentes da expansão ou redução no consumo do setor público, assim como a volatilidade nas taxas de câmbio reais, circunstância que também afeta diretamente a viabilidade de amplos setores da economia nacional.

Ademais, esse cenário de incerteza aumenta os riscos enfrentados pelos investidores no setor não-exportador de recursos naturais, reduzindo a propensão ao investimento e condicionando o setor privado a adotar uma postura excessivamente conservadora – atitude justificável sob o ponto de vista individual, porém nociva para o interesse da sociedade, pois são desperdiçadas oportunidades para a diversificação econômica e aumento do investimento produtivo. Verifica-se, portanto, um forte argumento macroeconômico para a suavização dos gastos públicos, especialmente em grandes exportadores de recursos naturais submetidos à volatilidade nos preços no mercado internacional (BARNETT; OSSOWSKI, 2003, p. 60-64).

A sustentabilidade do gasto público no longo prazo, no caso de economias dotadas de recursos naturais exaustíveis em abundância, sugere a análise da questão da equidade intergeracional – ou seja, qual a política fiscal mais adequada para a preservação da riqueza nacional para as gerações futuras, quando se exaurirem as reservas de minérios ou de petróleo. Alier e Kaufman (1999) analisam a transformação dessas riquezas não-financeiras (recursos naturais) em ativos financeiros, identificando a preservação de superávits fiscais persistentes, ao longo do período de extração de *commodities*, como a estratégia mais adequada para a acumulação de recursos para gerações futuras. Desse modo, as rendas de exportação de recursos naturais seriam compartilhadas, evitando que a riqueza

nacional não-renovável seja totalmente consumida para a promoção do bem-estar de uma geração específica.

A análise da sustentabilidade fiscal no longo prazo é complicada, entretanto, caso se assuma que nem todo o gasto público se resume ao consumo presente, traduzindo-se também em investimentos em capital físico e humano, que podem apresentar benefícios intergeracionais e incrementar o potencial de crescimento econômico. Não obstante a relevância do tema, a presente pesquisa se limitará à análise da política fiscal em sua dimensão de curto prazo, com o objetivo de avaliar as consequências da volatilidade fiscal para a trajetória de crescimento de longo prazo em países exportadores de recursos naturais.

3.2.3 Volatilidade e Instituições Fiscais Especiais

A política fiscal em economias dependentes da exportação de recursos naturais exaustíveis compreende, de forma crescente, estratégias para a administração e o insulamento de choques nas receitas decorrentes da volatilidade e imprevisibilidade dos preços de *commodities* no mercado internacional. Diversos países exportadores de recursos naturais vêm adotando instituições fiscais especiais – IFEs com o objetivo de lidar com os desafios colocados pela volatilidade, considerando os processos fiscais e orçamentários tradicionais insuficientes para preservar a estabilidade fiscal e macroeconômica. Ademais, IFEs têm sido criadas com o intuito de aperfeiçoar a transparência da política fiscal e administrar questões de economia política, visando limitar especialmente o problema da voracidade (*voracity effect*), caracterizado pela tendência de países com instituições mais precárias despenderem de forma irracional e sem controle as receitas extraordinárias amealhadas em períodos de *boom* (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2007b).

Fundos soberanos e regras fiscais se destacam como as principais IFEs adotadas por países exportadores de recursos naturais com o propósito de promover a sustentabilidade fiscal. A criação de fundos soberanos tem sido justificada pelo objetivo de separar uma parcela dos recursos obtidos com a exploração de recursos não-renováveis, que seriam reservados para utilização em períodos de queda nos preços internacionais⁸. Enquanto fundos

⁸ Fundos soberanos também podem ter como objetivo (principal ou complementar) a poupança de recursos, estabelecendo um estoque de riquezas financeiras para futuras gerações, visando garantir a equidade intergeracional. Essa função não se confunde com a de estabilização da volatilidade no curto prazo, o que tem

soberanos buscam estabilizar as receitas à disposição do Estado ao longo dos ciclos de *boom* e *bust*, regras fiscais atuam sobre o lado da despesa, buscando reduzir a volatilidade nos gastos públicos e dissociá-los das variações de curto prazo nas receitas de exportação de *commodities*.

Regras fiscais podem estabelecer limites para o endividamento público e para o crescimento das despesas, ou instituir restrições quantitativas a respeito do balanço fiscal – definindo, por exemplo, valores-teto para o déficit público. Usualmente são previstas também normas de responsabilização de agentes públicos, que podem ser sancionados no caso de descumprimento dos limites estabelecidos. A implantação de regras fiscais em países exportadores de recursos naturais requer o desenho de instrumentos adaptados a seu contexto macroeconômico peculiar, marcado pela volatilidade nas receitas fiscais decorrente de variáveis externas além do controle das autoridades nacionais. A definição de restrições quantitativas rígidas sobre o déficit público, por exemplo, pode conviver com a manutenção de uma política fiscal pró-cíclica: em períodos de alta nos preços internacionais o gasto público pode se expandir facilmente, preservando um equilíbrio fiscal artificial (déficit abaixo dos limites estabelecidos nas regras, ou mesmo superávit) graças à entrada de receitas extraordinárias. Em momentos de *bust*, por sua vez, o respeito aos limites quantitativos exigiria a retração nas despesas públicas, independente de considerações de eficiência (exigindo a interrupção de obras já iniciadas, por exemplo) e dos efeitos macroeconômicos do corte, aprofundando o ciclo econômico e comprometendo o bem-estar da sociedade.

O desenvolvimento de regras fiscais adequadas requer, portanto, que se considere o balanço do setor público de forma autônoma ao setor de exportação de recursos naturais – o déficit não-petrolífero, por exemplo, que exclui as receitas e despesas públicas nesse setor. Outros mecanismos levam em conta o balanço estrutural do setor público, apurando tanto os efeitos do ciclo de preços de exportação quanto dos ciclos econômicos domésticos sobre as receitas e despesas do Estado (esse modelo será analisado em detalhe no estudo do caso do Chile).

Cumprido ressaltar, ademais, a importância da adoção de uma perspectiva de longo prazo no planejamento fiscal, que deve ser assimilada à formulação dos orçamentos anuais, evitando que estes não deem o peso adequado à volatilidade nas receitas de exportação e sua

motivado em muitos casos a criação de fundos separados para a realização dos objetivos de curto e longo prazos (DAVIS et al, 2003, 285-286).

imprevisibilidade. A utilização de quadros de médio prazo⁹ para a política fiscal se destaca como uma estratégia válida para a vinculação do orçamento anual a políticas de longo prazo e aos objetivos de sustentabilidade fiscal, permitindo inserir no processo orçamentário cotidiano a análise dos riscos e da vulnerabilidade das receitas a choques externos. O planejamento de longo prazo, nesse contexto, está sujeito a incertezas incontornáveis – não obstante, a utilização de regras fiscais não pode ser dissociada da consideração dos riscos fiscais, e sua utilização pode ser aperfeiçoada com a adoção de uma perspectiva mais flexível e condizente com o ambiente econômico, mesmo reconhecendo o potencial para erros na tentativa de prever preços futuros de *commodities*.

O desenvolvimento de regras fiscais voltadas para a Responsabilidade Fiscal pretende modificar permanentemente o regime de formulação e implementação da política fiscal. Desse modo, tais regras costumam ser consagradas em dispositivos de caráter constitucional ou com flexibilidade reduzida¹⁰, visando consolidar um regime fiscal condizente com o objetivo da sustentabilidade fiscal intertemporal, a salvo das pressões políticas mais imediatas. Regras fiscais bem sucedidas seriam capazes, inclusive, de alterar não somente o comportamento fiscal da Administração, mas também as preferências dos agentes políticos, que internalizariam os princípios de responsabilidade fiscal e garantiriam a continuidade de políticas adequadas ao longo dos ciclos eleitorais.

Conforme demonstrado pela experiência histórica, no entanto, regras fiscais estabelecidas de forma exógena, sem o suporte político necessário, pouco auxiliam na “reeducação” do sistema político, estando vulneráveis às pressões em favor da flexibilização de restrições, vistas como injustificáveis pelos agentes políticos interessados na livre utilização das rendas de exportação para a expansão do gasto público. O descaso da Administração pela responsabilidade fiscal pode levar, mesmo com a manutenção formal das regras fiscais, à adoção de medidas para contornar as restrições previstas, manipulando a interpretação das normas, aproveitando brechas ou mesmo assumindo práticas de “contabilidade criativa” que comprometem a sustentabilidade da política fiscal e a credibilidade da administração financeira do setor público. Da mesma forma, fundos soberanos podem ter seu funcionamento subvertido, desviando-se de seus objetivos iniciais de estabilização da receita fiscal, não estando protegidos das vicissitudes do processo político

⁹ No caso brasileiro o Plano Plurianual é adotado como quadro fiscal de médio prazo, abrangendo o período de quatro anos (com início no segundo ano do mandato presidencial e se estendendo até o primeiro ano da presidência seguinte).

¹⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira também se eleva sobre a legislação ordinária, na forma da Lei Complementar n. 101/2000.

caso não encontrem o suporte institucional necessário para a preservação de uma administração adequada.

O objetivo central das IFEs é, em suma, restringir a tendência à pró-ciclicidade da política fiscal, sendo percebidas como instrumentos potencialmente úteis para a contenção da pressão política em favor do aumento do gasto público em períodos de fartura, permitindo também incrementar a credibilidade do Estado na administração das receitas de exportação. Em muitos casos o estabelecimento de IFEs se apresenta como uma resposta à fragilidade das instituições fiscais como um todo, manifestada seja em processos orçamentários marcados pela irresponsabilidade fiscal ou em sistemas de administração financeira precários – adotando-se fundos soberanos ou regras fiscais como mecanismos para a proteção dos recursos de exportação de recursos naturais, que seriam de outra forma desperdiçados conforme objetivos político-eleitorais de curto prazo ou desviados por meio dos canais de corrupção típicos.

Não é possível, contudo, desvincular as IFEs do contexto institucional e de política fiscal em que estão inseridas. Soluções exógenas dificilmente produzem transformações nos sistemas fiscais nacionais, que evoluem em compasso com a internalização de princípios de responsabilidade fiscal no corpo político e na sociedade como um todo, à medida em que se consolidam instituições políticas e econômicas condizentes com o equilíbrio macroeconômico e a sustentabilidade fiscal – processo que será apreciado com maior profundidade ao longo dos próximos capítulos, que considerarão as trajetórias da política fiscal venezuelana e chilena nas décadas mais recentes, assim como as transformações e continuidades institucionais verificadas em cada caso.

4 DEMOCRACIA PACTUADA E PETRÓLEO: VENEZUELA ATÉ 1989

A Venezuela apresenta uma trajetória econômica e política marcada pela presença abundante do petróleo em seu território, extraído comercialmente desde 1914 (YERGIN, 2009, p. 217). A partir de 1926 o petróleo substituiu o café como principal *commodity* de exportação, proporcionando, em 1929, 76% das receitas de exportação e metade das receitas do Estado (BRIDGEWATER, 2010, p. 35).

A forte expansão do setor petrolífero ao longo do século XX ocorreu em um ambiente de rápido crescimento da economia como um todo – o país apresentou uma das taxas de crescimento mais altas da América Latina entre 1920 e 1980, o que foi acompanhado pelo forte crescimento do setor industrial. A partir da década de 1980 o crescimento estagna, o que será considerado ao longo deste e do próximo capítulo, analisando a forma como a política fiscal venezuelana foi incapaz de prevenir a transmissão da volatilidade das rendas de exportação de petróleo para a economia nacional, exacerbando os ciclos econômicos e comprometendo o crescimento econômico no longo prazo.

Tabela 4.1 – Trajetória de crescimento da economia venezuelana (taxa média anual de crescimento, em %)

Período	PIB não petrolífero	Manufatura
1920-30	10,2	n.d.
1930-40	2,7	n.d.
1940-50	9,6	6,6
1950-57	9,1	15,0
1957-70	7,1	7,7
1970-80	5,7	9,7
1980-90	1,1	2,8
1990-98	2,7	1,2
1998-03	-3,5	-5,1

Fonte: Di John, [2006].

Nota: toda a série em bolívares de 1984.

Diferentemente da maioria dos países da região, que experimentaram golpes militares e mudanças de regime no período do pós-guerra, após a queda da ditadura de

Marcos Peres Jiménez, em 1958, estabeleceu-se na Venezuela uma democracia estável, embasada em um “pacto populista de conciliação” de elites, conhecido como Pacto de *Punto Fijo*. A partir dessa data consolidou-se um regime político marcado pela distribuição politicamente orientada das rendas do petróleo, coordenada pelos grandes partidos políticos e pelas entidades de classe dos empresários e dos trabalhadores, que atinge o apogeu no período entre 1974-78, durante a presidência de Carlos Andrés Pérez, favorecida pela elevação drástica nas receitas do petróleo.

A renda per capita venezuelana alcança o valor de US\$ 6.521 em 1977¹¹, cifra máxima que nunca mais seria atingida pelo país: a partir de 1979 o crescimento econômico colapsa, apresentando uma média anual de 2,0% entre 1979 e 2009, que não acompanha o crescimento demográfico (em média 2,2%). Essas médias não demonstram de forma adequada, contudo, os custos incorridos pela sociedade venezuelana devido à volatilidade experimentada pela economia – em 16 dos 31 exercícios considerados no período houve uma redução real na renda per capita, o que se materializou em queda no padrão de vida da população, desemprego, menor poder de compra dos salários e aumento da vulnerabilidade social. Em vez de alcançar o sonho da *Gran Venezuela*, desenvolvida e igualitária, as consequências do *boom* do petróleo foram, para grande parcela da sociedade, o medo (e a realidade, no mais das vezes) do empobrecimento e da miséria.

O presente capítulo está dividido em duas seções, que considerarão a formação e o auge do regime de *Punto Fijo*, assim como o período de postergação do ajuste estrutural, ao longo dos anos 1980. O capítulo seguinte tratará das políticas de estabilização e reforma econômica empreendidas na década de 1990, primeiramente por meio da estratégia de choque, e posteriormente de forma incremental e pusilânime. Finalmente, será considerado o processo de transformação promovido por Hugo Chávez, a Revolução Bolivariana, marcada por rupturas no sistema social e político e continuidades no comportamento fiscal, que permanece incoerente e insustentável no médio prazo. Serão analisadas, em cada momento histórico, as modificações e continuidades na política fiscal, com ênfase para o papel assumido pelas instituições fiscais na administração da volatilidade nas receitas de exportação de petróleo.

¹¹ Cf. Anexo A – Venezuela – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009).

4.1 Formação e auge do regime de *Punto Fijo* (1958-1978)

A constituição de 1961, que institucionalizou o regime, reconheceu a existência de interesses divergentes na sociedade venezuelana, que deveriam ser canalizados para a arena da disputa política, realizada por meio dos partidos e organizações de classe, que compartilhavam interesses comuns na sobrevivência do sistema (VILLA, 2005). Dois partidos assumiram um caráter hegemônico no sistema político, revezando-se no poder: *Acción Democrática* – AD, socialdemocrata, e *Copei*, democrata-cristão.

A base material para a democracia venezuelana provinha da distribuição clientelista da renda do petróleo, com a distribuição de subsídios para partidos, sindicatos, forças armadas e setor privado. Ademais, houve uma significativa expansão do setor público, com o objetivo de “semear o petróleo” e repartir as rendas da exportação do produto para a população venezuelana, seguindo o paradigma desenvolvimentista.

O gasto social subsidiado pela renda do petróleo tornou-se o principal mecanismo para a provisão de empregos e serviços para a classe média e baixa e para a alimentação das estruturas de patronagem que sustentavam a *partidocracia*. O objetivo político de redistribuir a renda, comum em qualquer país latino-americano, não era limitado por restrições econômicas (capacidade de extrair receitas da sociedade pagadora de tributos) ou de política doméstica (oposição de grupos submetidos de forma desproporcional à sanha tributária). Desse modo, a expansão do gasto público se torna a “argamassa” do regime estabelecido a partir de 1958, apaziguando todos os interesses por meio da distribuição de petrodólares, o que permitiu a consolidação de uma trégua prolongada entre as forças política venezuelanas, que compartilhariam o poder de acordo com os resultados eleitorais, tendo como base um programa mínimo de governo, aceito por todos.

O regime de *Punto Fijo* se assentava no consenso a respeito do modelo de Estado necessário para que a Venezuela aproveitasse a riqueza do petróleo para a promoção do desenvolvimento. Esse modelo deveria atender as demandas das classes médias, dos trabalhadores e empresários, e seria marcado pela presença de um Estado intervencionista, que guiaria as forças produtivas venezuelanas em uma estratégia de industrialização acelerada, estabelecendo a base econômica para a independência do petróleo.

A mola-mestra para a estratégia econômica do Estado venezuelano compreende a maximização dos recursos extraídos da indústria petroleira, primeiramente por meio da crescente tributação das empresas petrolíferas transnacionais (partição meio-a-meio das

receitas, inicialmente, o que seria majorado posteriormente). Eventualmente é adotada uma política de nacionalização e estatização do petróleo, com o objetivo concentrar todas as rendas produzidas no setor nas mãos do Estado.

Também é iniciado um esforço em favor da elevação das rendas obtidas com a venda do petróleo para o exterior, por meio da intensificação dos laços com outros países produtores, que dá origem à OPEP. Fundada em 1960, a organização é concebida como um cartel dedicado a administrar o preço do petróleo por meio da coordenação entre os maiores exportadores do produto.

Mesmo antes do início do regime *punto-fijista* foi adotada a estratégia de ampliação unilateral da fatia do Estado nas rendas do petróleo, por meio da Lei de Hidrocarbonetos de 1943. O objetivo de garantir a “soberania venezuelana” sobre seus recursos naturais, que deveriam ser utilizados para a promoção do bem-estar de toda a sociedade, era uma pedra angular do pensamento de Rómulo Betancourt, principal líder do processo de democratização, fundador da AD e primeiro presidente do período pós-ditadura (BETANCOURT, 1979).

O acesso a receitas de uma fonte externa, não doméstica, permitiu que o Estado satisfizesse interesses concorrentes, reconciliando demandas de grupos sociais heterogêneos através do gasto público, sem ter que assumir escolhas difíceis – prejudicar certos interesses, não atendendo a demandas pela oferta de bens e serviços públicos, ou aumentar os impostos sobre *constituencies* domésticos. As rendas do petróleo permitiram evadir, ao longo do período, o *trade-off* entre tributação e gasto público que caracteriza economias “normais”, permitindo a expansão do Estado desconectada da capacidade fiscal doméstica.

A política pactuada do regime de *Punto Fijo* estabeleceu, assim, a aspiração última da classe política: um jogo de soma positiva permanente, uma democracia sem perdedores abastecida pelas rendas do petróleo. Todos os interesses organizados se conformam em clientelas subsidiadas, consolidando a dependência do bem estar de cada camada da sociedade venezuelana na disponibilidade de recursos crescentes obtidos com a exportação de petróleo.

Ao longo do período de democracia conciliatória foram executadas uma série de políticas de incentivo à industrialização por substituição de importações: exoneração de tributos para matérias-primas e bens de capital destinados à indústria, financiamento industrial subsidiado e participação direta do Estado, por meio de empresas públicas, que passam a controlar amplos setores da economia. Também foi criada a CORDIPLAN (*Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República*), organismo dedicado ao

planejamento econômico central, assumindo o Estado o papel de promotor do processo de industrialização. (BARROS, 2007, p. 74-75).

Repetindo a experiência de outros países da região, o processo de substituição de importações concentrou-se inicialmente na produção de bens de consumo, alcançando gradualmente setores mais intensivos em capital. Indústrias em que o país apresentava vantagens comparativas, na visão do planejamento estatal, foram especialmente incentivadas, como no caso do alumínio, do aço e da petroquímica, ambicionando-se adicionar valor agregado a recursos naturais disponíveis em abundância (bauxita, ferro e petróleo, respectivamente).

O setor privado, protegido e objeto de repetidos estímulos, foi incapaz de aumentar sua competitividade ou produtividade ao longo dos anos de fechamento econômico, dedicando-se (como os demais grupos da sociedade venezuelana) a participar da disputa por rendas derivadas do petróleo. Por sua vez, à medida em que as crescentes rendas do petróleo escoavam para o Estado, este passou a assumir responsabilidades adicionais no projeto nacional de industrialização, além da realização de investimentos em infraestrutura para a provisão de insumos básicos, investindo em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento. Projetos de grande escala são iniciados, consumindo recursos orçamentários substanciais, sem que estivesse clara a viabilidade econômica dos investimentos.

Já no início dos anos 1970 o modelo de desenvolvimento apresentava sinais de desgaste. O crescimento econômico se reduz, assim como a taxa de investimentos, e déficits em conta corrente persistem ano após ano a partir de 1968. Apesar das tentativas de promover o crescimento das atividades não-petroleiras, o setor continua a prover 90% das receitas de exportação, 65% da receita fiscal e 20% do PIB (KARL, 1997, p. 113). O apoio popular ao sistema partidário se corrói, aumentando a dispersão dos votos entre outras legendas, que não a AD e COPEI e revelando uma insatisfação latente com o regime *punto-fijista*.

O reconhecimento da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento dependente do petróleo exigiria das autoridades venezuelanas uma reorientação das políticas até então adotadas, o que apenas seria possível com o desmantelamento do sistema de conciliação entre interesses sociais concorrentes. O regime permitiu que se exacerbasse a dependência de todas as camadas sociais das rendas da exportação de petróleo, distribuídas por meio do gasto público crescente. Esse modelo somente poderia ser sustentado com o acesso a receitas fiscais cada vez maiores, que atendessem às demandas crescentes por

maiores gastos sociais, subsídios à indústria e maior provisão de cargos públicos e em empresas estatais.

As dificuldades encontradas pela Venezuela no início dos anos 1970 poderiam ser resolvidas de duas maneiras: por meio de uma elevação sustentável dos preços do petróleo, ou pela diversificação da economia, alargando a base fiscal e reduzindo a importância do setor energético para a obtenção de receitas de exportação. Tendo em vista a trajetória volátil dos preços do petróleo no mercado internacional, uma elevação súbita não atenderia ao dilema venezuelano no longo prazo, pois o país permaneceria vulnerável aos choques externos, incapaz de garantir o bem-estar da sociedade de forma sustentável.

4.1.1 Política fiscal e *boom*

O *boom* nos preços do petróleo iniciado a partir de outubro de 1973 trouxe um montante de recursos externos nunca antes visto na história da Venezuela. A Administração de Carlos Andrés Pérez recebeu receitas fiscais superiores, em termos reais, ao acumulado de todos os governos venezuelanos desde 1917 (148,6 e 100,3 milhões de bolívares, respectivamente) (KARL, 1997, p. 117). O déficit em conta corrente, que havia atingido em 1972 US\$ 101 milhões, converte-se subitamente em um superávit de US\$ 859 mi em 1973, cifra multiplicada em seis vezes no ano seguinte (US\$ 5,8 bilhões). A renda proveniente do petróleo supera, nesse momento, o valor de US\$ 3.000 per capita (STREET, 1982, p. 136).

Como resultado da política de coordenação entre os países exportadores de petróleo, por meio do cartel da OPEP, se vislumbrou uma oportunidade para a manutenção de preços elevados no médio e longo prazo. Essa perspectiva otimista, entretanto, não poderia embasar as decisões de política econômica para o Estado venezuelano, tendo em vista a volatilidade histórica no preço do produto, e a experiência acumulada de *booms* que subitamente se converteram em *busts*, sem qualquer aviso. Sob a liderança de Carlos Andrés Pérez, presidente eleito em 1973 pela AD, o país iniciou um novo esforço de industrialização, na tentativa de diversificar a economia e aproveitar a bonança do petróleo.

As aspirações desenvolvimentistas do Estado se deparam com as pressões econômicas imediatas derivadas do choque externo, que demandavam a administração dos desequilíbrios macroeconômicos, reprimindo a entrada de petrodólares e controlando a aceleração inflacionária, fatores prejudiciais à competitividade da economia venezuelana. A volatilidade estrutural das receitas do petróleo, ademais, exigia que essa renda extraordinária

fosse administrada com cautela, reconhecendo-se o seu caráter imprevisível – a bonança poderia acabar a qualquer momento, conforme atestado pela experiência da própria Venezuela em episódios anteriores.

A Administração Pérez foi incapaz de lidar com o choque externo por meio de uma política fiscal anticíclica. Tentou-se amenizar os desequilíbrios macroeconômicos por meio de quatro ferramentas: redução na produção de petróleo, criação do *Fondo de Inversiones de Venezuela* – FIV (tópico que será considerado na subseção seguinte), elevação da carga tributária e adoção de medidas anti-inflacionárias. As exportações de petróleo foram reduzidas em 28% entre 1973 e 1975¹², o que provocou uma ligeira queda nas receitas (contribuindo também para a defesa do preço do petróleo no mercado internacional, dentro da política de escasseamento artificial da oferta do produto, implementada de forma coordenada pela OPEP).

O governo propôs uma ampla reforma fiscal, visando compensar a receita de petrodólares “reprimida” pelo FIV e estabelecer uma base fiscal mais diversificada, menos dependente de um único setor. As propostas inicialmente compreendiam extensas mudanças na legislação sobre o imposto de renda, aumento nas tarifas alfandegárias e nos impostos sobre heranças, propriedade e empresas. A reforma fiscal, que poderia auxiliar na redução da demanda agregada, foi acompanhada de medidas populistas de caráter expansionista, comprovando a incoerência da política econômica de Pérez. Foi estabelecido, pela primeira vez no país, um salário mínimo obrigatório, seguido de aumentos de salário definidos por decreto para todas as categorias do setor público, privado e forças armadas. São criados milhares de empregos no setor público – o gasto orçamentário com pessoal apresenta um crescimento médio anual de 20% entre 1974 e 1979 (KARL, 1982, p. 228).

Em 1974 é firmada a *Ley contra Despidos Injustificados*, que tem como objetivo proteger os trabalhadores do setor privado contra demissões, que poderiam decorrer dos aumentos de salário determinados pelo governo. A lei tornava o processo de demissão mais difícil e custoso para o empregador, recebendo forte oposição da classe empresarial, que inicia uma campanha contra as políticas prejudiciais aos interesses do setor privado. Em um cenário de instabilidade econômica, com inflação crescente e grave problema de desabastecimento (devido à incapacidade do mercado interno suprir a demanda em rápida expansão, e acesso restrito a importados), a popularidade presidencial se deteriora.

¹² Em 1973 foram exportados 2,1 milhões de barris diários, em média, passando a 1,8 mbd em 1974 e 1,5 mbd em 1975 (KARL, 1997, p. 131).

Pérez responde a esse quadro utilizando a estratégia típica do regime *punto-fijista*: distribuindo as rendas do petróleo e apaziguando os críticos. O projeto de reforma fiscal é arquivado, e são oferecidos subsídios ao setor privado, além de deduções fiscais para investimentos e facilitação do acesso a empréstimos bancários. O compromisso com políticas anticíclicas é abandonado prontamente, logo que surgem pressões políticas contrárias, solucionando-se as dificuldades com o aumento do gasto público e aprofundamento do ciclo expansionista.

Essa dinâmica se repete em 1977, quando a Administração Pérez decreta um pacote de medidas de austeridade com o propósito de conter o aumento no nível de preços, compreendendo a redução do crédito e da liquidez bancária, bem como controles administrativos sobre os preços de uma série de bens e serviços. Frente à previsível oposição do setor privado, as medidas foram gradualmente flexibilizadas, sem que o processo de aceleração inflacionária fosse debelado (MORLEY; PETRAS, 1983).

Medidas anticíclicas destoavam no contexto da estratégia econômica concebida por Pérez, contrariando sua lógica desenvolvimentista “anabolizada”. O *boom* do petróleo sustentou um momento de “política sem limites”, isto é, levantaram-se (aparentemente) todas as restrições para a realização dos objetivos dos decisores públicos, oferecendo-se uma oportunidade única para a reestruturação da economia venezuelana. Não obstante, o acesso a recursos abundantes aumentou as responsabilidades e desafios enfrentados pelo Estado, especialmente no tocante à política fiscal. A multiplicação abrupta das receitas fiscais (que triplicaram) e da entrada de divisas no país provocou um efeito expansionista imediato, levando ao aumento da liquidez monetária, da demanda agregada, do consumo e da formação de capital.

O projeto de Pérez, conhecido como *La Gran Venezuela*, representou o aprofundamento acelerado do modelo de desenvolvimento adotado pelo regime de *Punto Fijo*. A mesma estratégia de industrialização por substituição de importações, liderada pelo Estado intervencionista e sustentada politicamente pela ampla distribuição de rendas do petróleo para os grupos sociais, foi continuada, em escala e velocidade ainda maior - o *V Plan de la Nación*, apresentado em 1976, previa uma expansão de 53,2% na participação do setor público no investimento fixo bruto (KARL, 1997, p. 126). O plano tinha como cerne a expansão e a nacionalização da indústria básica, inclusive das atividades de exploração, produção e refino de petróleo.

Considerava-se que a forma mais adequada de lidar com o impulso expansionista derivado do choque externo seria a diversificação econômica, por meio da rápida implantação

de uma estrutura industrial complexa, sob a liderança do investimento estatal. A coerência do projeto seria garantida pelo planejamento econômico estatal, que tomaria as decisões de alocação de recursos de forma racional e coerente com o interesse nacional – evitando que o setor privado, guiado pela ótica do lucro e do interesse da classe empresarial, comandasse o processo do desenvolvimento.

A manutenção das mesmas políticas e instituições que já haviam se mostrado incapazes de fomentar a competitividade da economia venezuelana no período *pré-boom* determinou que as falhas do modelo fossem exacerbadas a partir de 1974. O *gap* entre as expectativas da ação do Estado e a sua capacidade institucional de implementar políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento permaneceu sem solução, provocando a dispersão das rendas do *boom* petrolífero no consumo e no investimento improdutivo. O programa de industrialização foi caracterizado pelo desperdício de recursos em larga escala, sobrecustos (necessidade de gastos suplementares para a conclusão de empreendimentos, não orçados originalmente), corrupção e gestão financeira ineficiente.

No ano de 1977, aproximadamente 40% das empresas estatais operavam com prejuízos financeiros, necessitando contribuições (subsídios) do Banco Central e do FIV. As perdas milionárias acumuladas pelo conjunto das estatais deviam-se, particularmente, ao complexo industrial integrado de Ciudad Guayana, que totalizou US\$ 52 bilhões de investimentos na produção e beneficiamento de alumínio, ferro e aço. As operações do complexo eram caracterizadas por atrasos crônicos e, em muitos casos, a completa ausência de planejamento financeiro de longo prazo, o que se somava à negociação de diversos contratos de construção e de importação de tecnologias altamente desfavoráveis para o erário (MORLEY; PETRAS, 1983, p. 11-12).

As consequências da política fiscal expansionista de Pérez não se limitaram ao desperdício de recursos e de uma oportunidade para a superação do subdesenvolvimento. Apesar da entrada extraordinária de recursos da exportação de petróleo, a dívida pública passou de 470 milhões de bolívares, em 1973, para 2.564 milhões, em 1978, uma elevação de mais de 445% (KARL, 1997, p. 165), passivo este que teria consequências graves para a solvência do país na década seguinte. O crescimento descontrolado da máquina pública também aumentou significativamente o volume de despesas obrigatórias repassado aos governos posteriores, que teriam que conciliar despesas inflexíveis (juros e amortizações da dívida soberana, salários do funcionalismo e investimentos essenciais de empresas públicas, inclusive da indústria do petróleo nacionalizada) e receitas voláteis da exportação do petróleo.

Permitir que as despesas públicas aumentassem massivamente, abruptamente e sem planejamento, sem qualquer compromisso com a produtividade, foi a decisão mais importante tomada pelo governo Pérez, criando um quadro que não poderia ser revertido sem o incorrimento de custos políticos e econômicos significativos. Essa política modificou imediatamente as dimensões da economia nacional, acostumando os venezuelanos (ao menos parte deles) a um padrão de vida que não poderia ser sustentado, o que será constatado nas décadas seguintes, marcadas pelo colapso das ilusões da *Gran Venezuela* (KARL, 1997, p. 135).

4.1.2 Fondo de Inversiones de Venezuela - FIV

A Administração de Carlos Andrés Pérez estabelece o FIV em 21 junho de 1974, com capital inicial de US\$ 3,23 bilhões, tendo como propósito central prevenir a entrada descontrolada de petrodólares na economia nacional. O Fundo deveria preservar o valor das receitas obtidas com a exportação do petróleo por meio do investimento em ativos no exterior, até que esses recursos pudessem ser introduzidos de maneira gradual e produtiva no país. Concebido originalmente para receber metade das receitas de exportação de petróleo, durante os três primeiros anos de sua existência foram alocados ao FIV cerca de US\$ 23 bilhões, aproximadamente 20% das receitas fiscais totais (MORLEY; PETRAS, 1983, p. 11).

O FIV também seria utilizado para a canalização de assistência financeira para países em desenvolvimento da América Central, Caribe e região andina – iniciativa percebida por muitos como uma preparação para a futura campanha de Pérez para o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas (HAGGERTY, 1990). A iniciativa venezuelana buscava, além de promover a “solidariedade internacional”, reciclar a renda do petróleo, financiando países consumidores afetados pelo choque de preços, e permitindo que estes continuassem adquirindo o óleo venezuelano. Entre 1974 e 1977 a Venezuela, por meio do FIV e de outros canais institucionais (Banco Central, Tesouro e Ministério das Relações Exteriores), estendeu créditos da ordem de US\$ 2,5 bilhões por meio de programas de cooperação financeira internacional. A provisão de tais créditos garantiu um rendimento, até janeiro de 1977, de mais de US\$ 0,5 bilhão (MAMALAKIS, 1978, p. 284-5).

Sob a justificativa de garantir a flexibilidade de atuação no exterior, o Fundo não seria submetido à supervisão orçamentária do Ministério da Fazenda ou do Congresso, distribuindo recursos fora dos canais orçamentários normais, sob o controle direto do

Presidente da República. Apenas ele poderia garantir que o FIV cumprisse o papel de reprimir a entrada de petrodólares – propósito que não se confirmou, em consonância com a política francamente expansionista adotada por Pérez.

O FIV jamais recebeu o montante esperado de receitas do petróleo (50%), e deixou de ser abastecido completamente após 1975. O Fundo foi utilizado, desde o princípio, para a alocação de receitas do petróleo entre as empresas estatais e agências descentralizadas, promovendo o investimento em áreas prioritárias para a Presidência, fora da estrutura orçamentária tradicional. Estabelecido como um instrumento para a esterilização das receitas do petróleo, o FIV é utilizado para o financiamento de projetos industriais de grande escala, destacando-se o complexo industrial de Ciudad Guayana, a indústria nacionalizada do petróleo, a nova indústria petroquímica e um amplo programa de construção naval.

Ao final de 1978, aproximadamente 40% dos ativos do Fundo estavam investidos no exterior - em instrumentos financeiros do mercado monetário, denominados principalmente em dólares, em títulos financeiros de médio e longo prazo (*securities*) e empréstimos externos. Por sua vez, cerca de 60% dos ativos estavam alocados em projetos no território venezuelano (MORLEY; PETRAS, 1983, p. 15). Eventualmente, devido à mudança no balanço financeiro do Estado venezuelano, que recorre ao financiamento externo para dar continuidade à expansão fiscal, os recursos do FIV são desviados para o custeio de despesas orçamentárias ordinárias.

O FIV, desprovido de um papel anticíclico, permanece como estrutura burocrática, financiando projetos por fora do orçamento oficial. Durante a Administração Luis Herrera Campíns os ativos do FIV no exterior, cerca de US\$ 30 bilhões, são desviados para o Banco Central em uma tentativa desesperada de evitar a desvalorização cambial, o que não evitou o colapso da moeda em 1983 após o esvaziamento das reservas internacionais, episódio conhecido como *Viernes Negro*.

Posteriormente, no segundo governo Caldera, o Fundo é convertido em órgão executor do programa de privatizações, conforme o artigo 9º da *Ley de Privatización* de 30 de dezembro de 1997. Em 2001 a Administração Chávez altera novamente o propósito do FIV, como parte do abandono do processo de desestatização e de transformação das agências do Estado em ferramentas para a Revolução Bolivariana. Renomeado como *Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela* – BANDES, a instituição passa a atuar como agente financeiro do Estado, visando atender projetos dedicados à desconcentração econômica, o investimento privado em áreas deprimidas e de baixa renda, e apoiando financeiramente projetos de desenvolvimento regional.

4.2 Retardamento do ajuste estrutural (1979-1988)

O modelo de desenvolvimento estabelecido pelo regime de *Punto Fijo* alcança o ápice durante a Administração Pérez, que aprofunda o processo de industrialização liderado pelo Estado e a distribuição de rendas do petróleo. Os excessos do período determinam, contudo, o esgotamento dessa estratégia, incapaz de promover a continuidade do crescimento econômico e sequer preservar as conquistas até então alcançadas. As sementes do colapso venezuelano encontram-se no crescimento desmesurado da estrutura da Administração Pública, no endividamento excessivo e na vulnerabilidade da economia às variações do preço do petróleo.

Entre 1973 e 1979 a participação do gasto corrente declinou na despesa pública total, o que não impediu que triplicasse em termos absolutos. Já em 1977 os indicadores mostravam claramente que a Venezuela estava vivendo além de suas posses: nesse ano, a soma dos gastos correntes e do serviço da dívida pública ultrapassou as receitas obtidas com o petróleo. Déficits orçamentários aparecem a partir de 1976, acompanhados de déficits em conta corrente cada vez maiores, alcançando US\$ 5,7 bilhões em 1978 (KARL, 1982, p. 552-60).

O governo Pérez, verificando que as necessidades de financiamento para a consecução dos projetos de industrialização previstos no *V Plan de la Nación* excediam as receitas de petróleo disponíveis, decide recorrer a empréstimos externos, aproveitando a abundância de créditos no mercado financeiro internacional. O acesso a empréstimos de bancos internacionais, utilizando as receitas futuras de petróleo como colateral, era facilitado pela necessidade do sistema financeiro internacional reciclar petrodólares obtidos pelos países superavitários (grandes produtores árabes).

O financiamento externo, justificado oficialmente pelo objetivo de implementar os investimentos produtivos necessários para a diversificação da economia, se torna rapidamente uma fonte recursos para cobrir o gasto público corrente, superando os níveis de endividamento autorizados pelo Congresso. Além do direcionamento a despesas improdutivas, cumpre ressaltar que grande parte dos projetos de industrialização não apresenta, no médio prazo, produtividade suficiente para a provisão de receitas para a liquidação das dívidas assumidas pelo Estado venezuelano. A solvência do Estado depende cada vez mais da renda futura do petróleo: qualquer movimento negativo nos preços do

produto, mesmo que temporário, poderia comprometer a capacidade de honrar os pagamentos da dívida pública.

A Administração Pérez apresenta um caso exemplar de política fiscal pró-cíclica, sem compromisso com a sustentabilidade intertemporal das contas públicas ou com as consequências deletérias do agravamento dos ciclos econômicos. Além dos recursos fiscais do *boom* petrolífero e de US\$ 11 bilhões adicionados à dívida oficial, Pérez incorreu em larga escala à dívida flutuante (obrigações financeiras de empresas estatais e agências governamentais autônomas, não contabilizadas junto ao total da dívida oficial). Na ausência de mecanismos de controle, agências estatais assumiram de maneira descentralizada um montante significativo de dívidas de curto prazo, comprometendo a racionalidade da administração fiscal.

Tabela 4.2 – Dívida pública registrada e flutuante (em bilhões de bolívares)

	1975	1976	1977	1978
Dívida Direta	4,6	13,6	22,8	33,3
Dívida Indireta	5,2	6,1	9,6	12,8
Outras	3,0	3,1	2,2	4,4
Subtotal (registrado)	12,8	22,4	34,6	50,5
Dívida Flutuante	-	6,0	17,0	38,0
TOTAL	12,8	28,4	51,6	88,5

Fonte: KARL, 1982, p. 574.

Luis Herrera Campíns, candidato do COPEI, sucede Pérez na presidência em 1979, deparando-se com um novo *boom* nos preços do petróleo (1979-1981), provocado pela Revolução Iraniana. Repetindo as práticas habituais, Campíns adota uma política fiscal pró-cíclica, exacerbando as consequências expansionistas resultantes do aumento temporário nas receitas do Estado. O gasto público é duplicado no período, com especial ênfase às despesas correntes (estimulando a elevação do consumo no curto prazo e expandindo as despesas obrigatórias futuras, devido à ampliação do funcionalismo) – comparando os valores de 1978, final da Administração Pérez, e 1981, verifica-se um crescimento de 56% no gasto com investimentos e de aproximadamente 104% em despesas correntes (KARL, 1997, p. 165).

O *boom* nos preços de petróleo atinge o ápice no início da década de 1980. A partir de 1981 o preço do produto declina continuamente, devido a diversos fatores – redução no consumo dos países desenvolvidos, que adotam medidas de conservação e aumento da

eficiência energética; crescimento maciço da produção em países não participantes da OPEP como México, Grã-Bretanha e Noruega; e incapacidade da OPEP atuar efetivamente como cartel. O descumprimento generalizado dos limites de produção (quotas) negociados entre os países da OPEP provoca disputas internas no bloco, que perde a capacidade de maximizar as rendas do petróleo por meio da redução artificial do volume produzido. Ademais, o aumento nos preços do petróleo a partir de 1973 e a percepção de insegurança no abastecimento motivou a utilização de fontes energéticas alternativas, verificando-se ao longo do período uma importante redução na participação do petróleo na matriz energética mundial.

Entre 1980 e 1988 o valor das exportações de petróleo da Venezuela é reduzido, em termos reais, em 51,8%. Ao longo do período, entretanto, o Estado venezuelano posterga paulatinamente a realização dos ajustes econômicos necessários frente à nova realidade, recorrendo ao financiamento externo para a manutenção da política de distribuição de rendas que sustentava o regime da democracia de conciliação.

Ao longo do período de *Punto Fijo* a reação do Estado frente ao hiato entre receitas fiscais disponíveis e gastos públicos crescentes havia se concentrado na extração de maiores rendas com a exportação do petróleo. Desse modo, bastaria aumentar a tributação sobre as companhias petrolíferas transnacionais e/ou atuar em prol da elevação dos preços do produto no mercado internacional, colhendo os benefícios. Conforme visto, a estratégia de administração dos preços promovida pela OPEP mostra-se inviável após o segundo *boom* (1979-1981). Por sua vez, a nacionalização da indústria venezuelana do petróleo em 1976 inviabiliza a extração de rendas adicionais do setor – a partir daí caberia ao Estado garantir a adequada provisão de recursos para os investimentos em exploração, produção e refino, cada vez mais elevados.

Para que o petróleo venezuelano permanecesse competitivo em relação aos demais produtores e fontes energéticas concorrentes, seria necessário aumentar a produtividade da indústria nacionalizada, controlando custos e reduzindo a ineficiência. Ao final da década de 1970, após anos de negligência das empresas transnacionais (que interromperam os investimentos com a aproximação do fim das concessões e o aumento da tributação), a indústria encontrava-se significativamente subcapitalizada. Devido à paralisação das atividades de exploração, torna-se urgente a identificação de novas jazidas, evitando a redução do volume de petróleo produzido. O aproveitamento das reservas de óleo pesado da faixa do Orinoco exigiria, igualmente, o dispêndio de recursos consideráveis em investimentos fixos e no desenvolvimento tecnológico. Subsequentemente, a participação do Estado nas rendas do petróleo se reduz rapidamente a partir da nacionalização de 1976,

tendência que será revertida apenas na Administração Chávez, durante o *boom* de 2003-2008 (DUNNING, 2010, p. 383).

A redução nas receitas do petróleo após o término do segundo boom petrolífero (1979-1981) desencadeia o aprofundamento da crise econômica – o produto interno bruto se contrai nos exercícios de 1982 e 1983 em 5,8%, no total. Os dois últimos anos da Administração de Herrera Campíns são marcados pelo aprofundamento do endividamento externo, com elevação de mais de 57% na dívida externa total entre o final de 1981 e 1983 (calculado com base em KARL, 1997, p. 258).

A crise da dívida externa latino-americana, deflagrada com a moratória mexicana de 1982, dificulta o acesso da Venezuela ao mercado financeiro internacional, fator especialmente grave tendo em vista o perfil da sua dívida externa, concentrada em empréstimos de curto prazo com altas taxas de juros (59,7% da dívida, comparado a média de 47% da região como um todo) (KARL, 1997, p. 173). A fuga de capitais se intensifica, e finalmente em 18 de fevereiro de 1983 ocorre o *Viernes Negro*, que marca o abandono da taxa de câmbio de 4,3 bolívares estabelecida vinte anos antes, durante o governo Betancourt. É estabelecido um regime de câmbios múltiplos (*RECADI*), que se tornará um importante canal para a corrupção ao longo dessa década.

A disputa por quotas de dólares se converte no principal objetivo dos agentes privados nos anos 1980 – nenhuma atividade econômica rendia taxas de lucro tão vantajosas quanto o acesso a divisas com preços subsidiados. O valor das taxas de câmbio e dos montantes de quotas para cada produto deveriam ser definidos de acordo com critérios definidos oficialmente, com prioridade para itens essenciais (desde medicamentos a peças de automóveis). Na prática, entretanto, o acesso privilegiado à moeda forte dependia da discricionariedade da burocracia, que estabelecia de forma pouco transparente e sem qualquer previsibilidade os limites para cada setor, e até mesmo para importadores individuais, consolidando um vasto sistema de troca de favores entre funcionários públicos e agentes privados privilegiados (NAÍM, 1993, p. 25-28).

Campíns entrega a seu sucessor, Jaime Lusinchi (AD), um país em situação crítica. A recusa em empreender um ajuste estrutural que corrigisse os desequilíbrios macroeconômicos restringe a capacidade fiscal do Estado venezuelano, que deve conciliar rendas do petróleo decrescentes e o comprometimento de receitas de exportação para o

serviço da dívida externa¹³. Lusinchi repete, contudo, a estratégia de Campíns, rejeitando a negociação de um acordo com o Fundo Monetário Internacional, apesar da insistência dos bancos internacionais nesse sentido. Nesse momento Brasil, México, Chile e Argentina já haviam recorrido ao organismo, porém a aceitação de condicionalidades permanecia um tópico altamente politizado na Venezuela, cuja classe política relutava, a todo custo, em adotar medidas impopulares.

Lusinchi recebe do Congresso, dominado pela AD, poderes especiais para lidar com as dificuldades econômicas. São adotadas em 1984 medidas de austeridade pontuais, seguindo algumas das prescrições endossadas pelo FMI, o que provoca a oposição aberta da organização nacional dos trabalhadores (CTV), aliada tradicional da AD. De forma geral, a política fiscal da Administração permanece insustentável¹⁴. No ano eleitoral de 1988, apesar da gravidade da situação, o governo promove uma brutal expansão no gasto público, impulsionando a economia (que cresce 5,8%) e a candidatura de Carlos Andrés Pérez, que é eleito pela segunda vez à presidência.

A partir do final dos anos 1980, como resultado da redução aguda dos recursos disponíveis para a distribuição clientelista e do declínio evidente na renda das camadas mais pobres, o regime de *Punto Fijo* perde seus fundamentos materiais, desfazendo-se o consenso social que sustentava politicamente o sistema. O *Caracazo* (fev. 1989) marca o início de uma crise institucional prolongada, em que as instituições de *Punto Fijo* não encontram mais legitimidade, permanecendo em vigor como “zumbis” até a derrubada total do regime após a eleição de Hugo Chávez como presidente.

Nesse meio tempo são lançados projetos de reforma liberalizante, que fracassam em garantir a estabilidade da economia venezuelana e terminam revertidos e denunciados, pelo movimento bolivariano em ascensão, como responsáveis pelo colapso econômico e social da década de 1990. A desconstrução do regime *punto-fijista* e a ascensão do bolivarianismo, assim como as marcantes continuidades na política fiscal venezuelana ao longo dessas rupturas institucionais, serão consideradas no próximo capítulo.

¹³ Entre 1979 e 1983 o pagamento de juros da dívida externa passa de 5,0% para 17,3% do valor das exportações de bens, serviços e renda.

¹⁴ Há uma desaceleração da expansão das despesas públicas correntes no início do governo Lusinchi: 0,3% (1984), -1,5% (1985). O período restante observa o retorno de altas taxas de crescimento do gasto, em média 6,6% (1985-1988) Apenas em 1988 o crescimento foi de 11,0%.

5 REFORMAS E RETROCESSOS : VENEZUELA (1989-2010)

5.1 A Grande Virada de Pérez

A eleição de Pérez em 1988 foi garantida pela promessa de retorno aos tempos áureos do petro-populismo. O presidente, porém, encontraria uma situação dramaticamente diferente da presente em seu primeiro mandato, em meio ao primeiro *boom* dos preços do petróleo. Durante o período eleitoral o acesso da Venezuela a novos empréstimos externos havia secado, o que leva o governo a declarar a interrupção dos pagamentos da dívida externa, recusando-se a recorrer ao FMI. A inflação, que chegara a 30% em 1988, não podia mais ser reprimida por meio de mecanismos de controle de preços, alastrando-se problemas de desabastecimento e racionamento de mercadorias. A severa crise no balanço de pagamentos converte o ajuste estrutural em uma necessidade inadiável – o déficit em conta corrente alcançara 9,9% do PIB, e as reservas internacionais líquidas US\$ 6,2 bilhões negativos (DI JOHN, 2004, p. 4).

Surpreendendo o país, Pérez anuncia em fevereiro de 1989 um amplo pacote de reformas liberalizantes, que seriam denominadas por seus aliados como *El Gran Viraje*, e pelos críticos como *El Paquetazo*. As medidas incluíam a unificação e desvalorização das taxas de câmbio, extinção da maioria dos controles de preços, e abertura comercial e financeira (com a liberalização das taxas de juros). O déficit público também seria limitado a não mais que 4% do PIB, congelando-se as contratações de funcionários e cortando subsídios de serviços públicos. Para a população o pacote seria especialmente doloroso devido ao aumento no preço doméstico de derivados de petróleo (imediatamente em 100%) e nas tarifas de transporte público.

Principal arquiteto do programa, o ministro do Planejamento Miguel Rodríguez ambicionava seguir o modelo de reformas adotado pelo Chile após 1982, liberalizando a economia e retomando o crescimento econômico, que estaria sendo prejudicado pela intervenção estatal excessiva e pela falta de incentivos à produtividade (DI JOHN, 2004, p. 4-5). Pérez preenche posições estratégicas em seu gabinete com acadêmicos ligados ao *Instituto de Estudios Superiores de Administración* – IESA¹⁵, proponentes de uma política econômica de *terapia de choque*. Tendo como objetivo reverter de forma permanente a estratégia de

¹⁵ O grupo de tecnocratas seria conhecido como “*IESA Boys*”, apelido em analogia aos *Chicago Boys* do Chile de Pinochet.

desenvolvimento autárquico impregnada às instituições vigentes, os assessores de Pérez pretendiam atacar simultaneamente as múltiplas distorções acumuladas após décadas de intervencionismo estatal exacerbado (CRISP, 1998). A formulação da agenda de reformas por um grupo de tecnocratas contribuiu para o insulamento político do programa, que não obtém o consenso social necessário para garantir a sua sustentação política.

A adoção da estratégia de choque, conforme Naím (1993, p. 54-56), foi determinada mais pela ausência de capacidade administrativa para introduzir as reformas gradualmente do que pelo compromisso ideológico, ou dogmatismo, em favor dessa abordagem brusca. O sistema de controles de preços, por exemplo, foi desmantelado subitamente, o que se deveu principalmente à percepção por parte das autoridades da área econômica de que a estrutura institucional que suportava o regime anterior estava irreversivelmente corrompida, e não poderia, na prática, ser reajustada incrementalmente. Os controles de preços dependiam de uma rede nacional de fiscais, funcionários públicos que faziam cumprir as determinações do Ministério da Indústria, inspecionando qualquer tipo de empresa ou comércio, de fabricantes de cimento a lanchonetes, passando por hotéis e funerárias.

Ao longo dos anos a Administração central perdeu o controle sobre o sistema de controle de preços, que passou a ser utilizado como fonte de renda para chefes partidários locais e regionais, que repartiam o “butim” conforme os resultados eleitorais, fazendo uso dos cargos para premiar correligionários – que por sua vez empreendiam suas próprias atividades de extração de rendas do setor privado, por meio do recolhimento de subornos e propinas, prática generalizada e virtualmente institucionalizada em todo o país. Frente ao aumento da inflação no final dos anos 1980, acompanhado da crescente escassez de mercadorias e do alastramento do mercado negro, verifica-se que o sistema de controles de preços perdera a capacidade de cumprir suas funções. Aliado ao fato de que a estrutura presente encontrava-se devastada pela incompetência e irracionalidade – nem mesmo a determinação das listas de preços controlados seguia alguma metodologia tecnicamente embasada, resumindo-se ao resultado das pressões políticas e da especulação dos burocratas do Ministério – decide-se abandonar definitivamente o antigo sistema, liberalizando a maior parte dos preços de uma só vez. Essa estratégia é adotada para outras áreas da regulação econômica, como as taxas de câmbio e de juros e as tarifas alfandegárias, reforçando a tendência ao ajuste estrutural de choque, dada a interdependência entre os elementos da economia e a prevalência de (in)capacidades administrativas semelhantes.

O pacote de reformas atacava os pilares econômicos do regime democrático venezuelano: intervenção estatal, subsídios aos interesses privados organizados e contínuo crescimento nos gastos sociais. Percebido por muitos como um estelionato eleitoral¹⁶, o *Paquetazo* é seguido a partir de 27 de fevereiro por uma explosão de violência conhecida como *Caracazo* ou *Sacudón*, marcado por protestos de rua violentos e um número de mortos controverso (entre 350 e 1.000, conforme a fonte), contido apenas com o recurso às Forças Armadas e a suspensão de liberdades civis.

A economia contrai 8,57% no ano de 1989, recuperando-se rapidamente a partir do ano seguinte (crescimento médio de 7,42% no período 1990-1992). Em termos macroeconômicos, o ajuste estrutural apresentava resultados promissores. A taxa de inflação, que atingira em 1989 84,5%, é reduzida ao patamar de 31,4% em 1992. Reverte-se o ciclo de fuga de capitais, endêmico desde o governo Campíns, cresce a entrada de investimentos externos e reservas internacionais são acumuladas. A balança comercial é superavitária de 1989 a 1992, e a política da Administração é elogiada internacionalmente pela sua rápida implementação (CRISP, 1998, p. 22).

Contudo, Pérez perde o apoio político para empreender as reformas, sofrendo críticas severas dentro de seu próprio partido devido ao impacto das medidas sobre a população mais pobre – o custo das medidas de austeridade foi sentido de forma desproporcional pela parcela mais vulnerável da sociedade, comprometendo a legitimidade de todo o esforço de mudança. O início do processo de privatização também angariava a oposição de setores do aparelho de Estado prejudicados com as mudanças, funcionários de estatais e atores políticos acostumados à obtenção de vantagens econômicas graças ao modelo de intervenção estatal vigente até então.

Em 1992, ao mesmo tempo em que a economia mostrava sinais de recuperação, Pérez sofria pressões para reverter o processo de liberalização. Após uma tentativa de golpe de estado (liderada pelo coronel Hugo Chávez), revoltas populares e greves, restava evidente a incapacidade da Administração em moderar os conflitos políticos sem o uso de petrodólares. Em agosto, enfrentando uma redução nos preços do petróleo, gastos sociais crescentes e alto custo do serviço da dívida, Pérez anuncia um segundo pacote de austeridade, que prevê a demissão de um número expressivo de funcionários públicos, congelamento de salários dos demais, redução na folha de salários e no orçamento de operações da PDVSA, entre outras

¹⁶ A súbita conversão de presidentes eleitos com discursos populistas tradicionais em reformistas liberalizantes, quando no governo, não é incomum no período, observando-se o mesmo fenômeno na Argentina (Menem), Peru (Fujimori) e México (Salinas).

medidas. Também é proposta uma reforma fiscal, que consiste na elevação dos impostos sobre a renda, criação de uma taxa sobre o consumo e sobre ativos financeiros, uma proposta revolucionária para um país acostumado a uma carga tributária reduzida – sob a suposição, consolidada após décadas de negligência com a diversificação da base tributária, de que as rendas do petróleo supririam todas as necessidades de financiamento do Estado.

A política fiscal de Pérez mostrou-se incoerente ao longo do período. A contração no gasto público determinada pelo pacote de austeridade de 1989 verifica-se apenas nesse exercício, seguindo uma trajetória crescente entre 1990-91. O segundo pacote, de 1992, permite somente o retorno ao nível de gastos de 1990. (CORRALES, 2008, p. 41) O alívio fiscal produzido pelo momentâneo aumento nos preços do petróleo em 1990 (provocado pela Primeira Guerra do Golfo), associado ao apoio rarefeito ao programa de reformas, sugere que o compromisso da Administração Pérez com a austeridade fiscal dependia fundamentalmente da presença de condições críticas, que determinassem forçosamente o controle das despesas do Estado.

A Administração de Pérez foi incapaz de reestruturar o Estado, mantendo praticamente intocadas importantes fontes de desperdício, corrupção e gasto inflacionário. Conforme Naím (1993, p. 77):

It seems probable that short of a reorganization and rationalization of the state modifying the patterns through which public revenue is raised and spent, the country will continue to go through these cycles of fiscal crises and painful adjustments.

A popularidade de Pérez afunda. Sem apoio político ou popular, engolfado em denúncias de corrupção, o presidente é incapaz de negociar com o Congresso, perdendo gradualmente o controle sobre sua própria Administração. Em novembro de 1992 ocorre uma segunda tentativa de golpe de Estado, ainda mais grave que a realizada no início do ano, e cresce a pressão para que Pérez renuncie. Em maio de 1993 a Suprema Corte autoriza o indiciamento do presidente, acusado de desvio de recursos públicos, o que permite a sua remoção do cargo pelo Senado.

5.2 Caldera: crise, meia-reforma, outra crise

Após o *impeachment* de Pérez, o ex-presidente Rafael Caldera (1969-1974) é eleito, alcançando a vitória com o distanciamento dos partidos tradicionais, AD e Copei, e

com o apoio do principal partido de esquerda, o *Movimiento al Socialismo* – MAS e do *Partido Comunista de Venezuela*. Caldera oferece como plataforma eleitoral uma alternativa às políticas “neoliberais” de Pérez, em harmonia com sua popular oposição às medidas adotadas no governo anterior¹⁷. Nos primeiros anos da nova Administração é adotada uma política econômica heterodoxa, com o congelamento do câmbio, controle de preços, interrupção do processo de privatização e déficits fiscais elevados.

A situação econômica se agrava com a eclosão de uma crise bancária em 1994-95. No ano anterior o Banco Central havia reduzido a liquidez monetária e elevado significativamente as taxas de juros, como forma de enfrentar pressões sobre o câmbio provocadas pela baixa nos preços do petróleo, tensão política crescente e política fiscal expansionista. A baixa confiança do público, associada ao aumento na inadimplência, desencadeia uma corrida sobre os depósitos do Banco Latino (out. 1993 e jan. 1994), segundo maior do país em volume de depósitos. Uma série de instituições bancárias entra em colapso, o que é agravado pela falta de coordenação entre o Banco Central e o fundo garantidor de depósitos – que tem seus recursos totalmente exauridos em fevereiro de 1994.

O governo intervém em 17 bancos (de um total de 47) em 1994, que mantinham 50% dos depósitos, nacionaliza 9 bancos e fecha outros 7. No exercício seguinte é realizada a intervenção em 5 bancos adicionais. No total, bancos insolventes correspondem a 35% dos depósitos no sistema financeiro (CAPRIO; KINGLEBIEL, 2003). O custo de recapitalização e salvamento de instituições com dificuldades, somado ao pagamento de garantias sobre depósitos, alcança 13% do PIB em 1994 e 5% em 1995. A dívida pública passa de 7% do PIB em 1993 para 16% em 1995, em grande parte devido à crise bancária (HERRERO, 1997, p. 64).

A crise bancária da Administração Caldera constitui o ponto mais agudo da trajetória de colapso do crédito privado na Venezuela, provocando impacto considerável sobre o desempenho econômico no longo prazo. Braun (2008) aponta a crise fiscal do período 1989-1996 como principal fator explicativo para esse colapso – o sistema financeiro do país é hoje um dos menos desenvolvidos no mundo, apresentando uma oferta de crédito per capita

¹⁷ A vitória de Caldera traça suas origens ao memorável discurso proferido no contexto do golpe de estado de 4 fev. 1992, liderado por Chávez, em que diz: “*Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia, cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer y de impedir el alza exorbitante en los costos de la subsistencia, cuando no ha sido capaz de poner un coto definitivo al morbo terrible de la corrupción, que a los ojos de todo el mundo está consumiendo todos los días la institucionalidad*”. (CALDERA, 1992)

correspondente a um sétimo da chilena, e um estoque de crédito 15% inferior ao encontrado no Peru (cuja economia tem a metade do tamanho da venezuelana).

Contrariando as promessas do período eleitoral, Caldera decide em meados de 1996 adotar uma política de ajuste estrutural, com o auxílio de recursos obtidos junto ao FMI. É elaborada a *Agenda Venezuela*, conjunto de medidas de caráter ortodoxo que tem como objetivo estabilizar a economia e retomar o crescimento econômico. A reação da sociedade difere daquela observada no âmbito dos pacotes de Pérez, reconhecendo-se o esforço da Administração em dialogar com as forças políticas e explicar à população a importância do programa. O fracasso das políticas antiliberais em conter a crise também ressaltou a deterioração da estratégia heterodoxa, abrindo espaço para a retomada das reformas.

O programa de estabilização consiste na liberalização dos preços (inclusive de serviços públicos e derivados de petróleo), eliminação do controle sobre o câmbio e desvalorização do bolívar, acumulação de reservas internacionais e ajuste das contas públicas. Também é implementado um conjunto de reformas estruturais, destacando-se a privatização de empresas estatais, como a *Siderúrgica del Orinoco* – SIDOR, diversos bancos que haviam sido nacionalizados durante a crise, e a empresa de telecomunicações CANTV (desde 1991 parcialmente privatizada).

A Administração Caldera, identificando uma incapacidade estrutural do Estado em garantir os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do setor do petróleo, promove também a *Apertura Petrolera*, permitindo a privatização parcial das atividades da PDVSA (nas áreas de distribuição e venda a varejo de derivados de petróleo) e o estabelecimento de associações estratégicas e acordos operacionais entre a estatal e empresas privadas. A gestão da PDVSA também seria modernizada, exigindo uma revisão dos processos internos, com o objetivo de aumentar a eficiência, reduzir custos, aperfeiçoar a utilização de tecnologias e implementar um sistema de avaliação (e cobrança) de resultados, que seria refletido na compensação salarial (GIUSTI, 1999).

A *Agenda Venezuela* alcança resultados mistos. As medidas de estabilização são bem sucedidas, possibilitando a redução continuada dos níveis de inflação¹⁸, e, com o auxílio de condições favoráveis no mercado internacional de petróleo, mantém-se o superávit em conta corrente. Entretanto, as reformas estruturais avançam timidamente, e as medidas de

¹⁸ O índice de preços ao consumidor apresenta elevação de 99,9% (1996); 50,0% (1997) e 35,8% (1998) (BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2011).

contenção do gasto público têm vida curta¹⁹. As privatizações programadas para os setores de alumínio e eletricidade, mesmo autorizadas pelo Legislativo, não são efetivadas.

A economia permanece vulnerável a choques externos, que incidem sobre a Venezuela em 1998 por meio da redução abrupta nos preços do petróleo (superior a um terço da média do ano anterior, alcançando o valor mais baixo em vinte anos) e de ataques especulativos contra o bolívar, em meio à crise financeira nos mercados emergentes. À instabilidade externa se somou o aumento do risco político, causado pela aproximação das eleições presidenciais. Hugo Chávez, ex-golpista opositor das reformas de mercado, era o franco favorito, prenunciando o retorno de políticas populistas irresponsáveis (CORRALES, 2001).

A crise de 1998 é minorada pela ação do Banco Central, que defende com sucesso a taxa de câmbio, evitando uma desvalorização que poderia comprometer o processo de combate à inflação – que não podia contar com o auxílio da política fiscal, cronicamente deficitária. A adoção de uma política monetária altamente restritiva, associada ao choque nos preços do petróleo, confirma a incapacidade do Estado de contribuir para a suavização dos ciclos econômicos. O crescimento do produto é afetado, reduzindo-se a 0,3% no exercício (frente à expansão de 6,4% em 1997), o que provoca o aumento no desemprego e no nível de pobreza, impulsionando a candidatura de Chávez.

Os anos 1990 são descritos por muitos como o “apogeu do liberalismo” (MANCEBO, 2008). Entretanto, uma descrição mais adequada da economia política da Venezuela no período deve considerar a confluência de fatores que contribuíram para a crise econômico-institucional sofrida pelo país, que resulta na ascensão do bolivarianismo: persistência do estatismo, política econômica incoerente, nível insustentável de gasto público e privado (dependente da renda petroleira) e incapacidade de estabilizar os fluxos de renda da exportação do petróleo.

O resultado do neoliberalismo errático praticado entre 1989 e 1998 foi o de promover na Venezuela o pior dos dois mundos: os períodos de ajuste produziram impactos negativos sobre os grupos de menor renda, processo típico nos programas de ajuste no seu início (recessão, redução no gasto público social), e o subsequente abandono das reformas impediu a realização de qualquer ganho econômico que poderia haver beneficiado esses grupos (retorno do crescimento sustentável, aumento no investimento privado, redução das

¹⁹ O gasto público corrente (consumo) é reduzido em 7,5% em 1996, apresentando uma expansão de 58,2% no exercício seguinte.

taxas de desemprego, controle da inflação e crescimento do poder de compra dos assalariados) (CORRALES, 2008, p. 8-11).

A política fiscal no período contribuiu para que a volatilidade nas rendas de exportação de petróleo fosse transmitida à economia real, exacerbando os ciclos econômicos. Caldera propõe, dentro das medidas da Agenda Venezuela, a criação de uma instituição fiscal dedicada especialmente a garantir a implementação de uma política fiscal anticíclica. Trata-se do *Fondo para la Inversión y la Estabilización Macroeconómica* – FIEM, estabelecido somente em novembro de 1998, às portas do início da Administração Chávez. Desse modo, o FIEM será analisado na seção seguinte.

5.3 Revolução Bolivariana: petrorentismo à socialista

Em fevereiro de 1992, ainda durante o governo Andrés Pérez, ocorre uma tentativa fracassada de golpe militar que resulta na prisão de seus líderes, entre eles o tenente-coronel Hugo Chávez Frías. O movimento militar foi conduzido por um grupo radical formado por oficiais e suboficiais de carreira, denominado *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200* (MBR-200), que apresentava como meta o fim do regime *punto-fijista*, com base em uma visão crítica ao sistema bipartidarista e seus atores hegemônicos, assim como às reformas “neoliberais”.

O bolivarianismo nasce em uma parcela da comunidade castrense proveniente dos setores humildes da população, que encontram nas Forças Armadas acesso à educação, mas não participam da divisão de rendas do petróleo – mecanismo restrito à alta oficialidade, que se envolve ativamente no sistema clientelista em vigor. O ambiente militar também estava marcado pelo ideal nacional-desenvolvimentista reminescente à ditadura de Pérez Jiménez e ao seu projeto político de “*Nuevo Ideal Nacional*”:

Estas ideas giran en torno de la construcción de un país poderoso, cuyo eje central sería la industria militar y la industria pesada de bienes de capital, desarrollando a las Fuerzas Armadas como centro del poder y buscando que Venezuela se erija en una potencia regional (MAYA, 2008, p. 57).

O bolivarianismo nasce como uma das alternativas políticas ao regime *punto-fijista*, alcançando uma projeção crescente no cenário venezuelano. O destaque ao movimento é acompanhado do crescimento da popularidade de seu líder carismático, Hugo Chávez,

refletindo a incapacidade do sistema político compor um consenso entre as forças sociais em torno do paradigma reformista. Chávez é eleito em 1998, sucedendo Caldera e iniciando uma nova fase na história política venezuelana, que sepulta definitivamente o modelo de democracia pactuada em prol da agenda bolivariana.

5.3.1 Transição gradual e polarização política (1999-2003)

Os dois primeiros anos da presidência de Chávez (1999-2000) assumiram um caráter de transição, com a adoção de políticas moderadas. As medidas adotadas nesse período tinham como meta garantir a manutenção e fortalecimento do controle do Estado pela coalizão chavista, evitando uma guinada radical na política econômica que comprometesse a confiança externa ou interna. Desse modo, promoveu-se uma política monetária e fiscal restritiva, de caráter ortodoxo, o que contempla inclusive a manutenção temporária no cargo da ministra da Fazenda de Caldera. O superávit orçamentário corrente do governo central é elevado de 0,7% do PIB ao final de 1998 para 1,7% em 1999 e 2,6% no ano 2000 (VENEZUELA, 2011) – esse resultado pode ser atribuído, entretanto, ao aumento nos preços do petróleo no período, de 38% entre 1998-1999 e 53% entre 1999-2000 (BP, 2010). Efetivamente, observa-se um esforço de redução das despesas do setor público não petrolífero apenas no exercício de 1999²⁰.

Essa política produz resultados satisfatórios, como a redução das taxas de inflação²¹ e a retomada do crescimento do produto. O PIB encolhe em quase 6% no exercício de 1999, devido à incerteza do mercado em relação ao projeto de Chávez – o que reduz os investimentos do setor privado, provocando uma queda de 16,4% na formação bruta de capital fixo ((BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2011) e como efeito da política econômica contracionista. A economia volta a crescer em 2000 e 2001 (3,7% e 3,4%, respectivamente).

A manutenção da estabilidade econômica, aliada ao crescimento dos preços internacionais do petróleo, ofereceu um ambiente favorável para a implementação das

²⁰ O déficit orçamentário não-petrolífero (excluindo receitas e despesas do setor) é reduzido de 9,8% (1998) para 8,4% (1999), nível mais baixo a ser verificado em todo o governo Chávez. Já no exercício seguinte o déficit alcança 11,7%. (VENEZUELA, 2011).

²¹ Trata-se da continuidade do processo iniciado em 1997. Partindo de um crescimento no índice de preços ao consumidor de 29,9% (1998), observa-se uma redução gradual nos primeiros anos da Administração Chávez – 20,0% (1999), 13,4% (2000), 12,3% (2001) (BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2011).

mudanças institucionais patrocinadas pelo movimento bolivariano, tendo como objetivos iniciais: (a) o crescimento do controle chavista sobre o Parlamento, reduzindo o poder dos partidos tradicionais; e (b) reprimir a autonomia da PDVSA e ampliar o controle do Estado sobre a renda do petróleo.

É realizado em abril de 1999 um referendo consultivo a respeito da proposta presidencial de convocar uma Assembleia Constituinte para refundar o Estado venezuelano, que é aprovado por ampla margem, conferindo aos partidários de Chávez a maioria dos membros da mesma (119 de 131 cadeiras). A constituição aprovada alterou o nome do país para *Republica Bolivariana de Venezuela*, extinguiu o bicameralismo e criou dois novos poderes além dos três tradicionais: o Poder Cidadão e o Poder Eleitoral. Também foram criados mecanismos de participação popular (plebiscitos, inclusive revogatórios de mandatos eletivos, e referendos) e o instituto das “Leis Habilitantes”, que conferem o poder de legislar ao Executivo mediante autorização prévia da Assembleia Nacional.

Conformou-se, assim, um sistema com forte concentração da autoridade sobre o Executivo, que tem ampla capacidade para determinar o comportamento dos demais poderes, tendo como fundamento do poder presidencial o componente plebiscitário, que cria uma ligação direta entre o líder carismático e a vontade popular (ou da maioria). O regime político estabelecido a partir da Constituição Bolivariana pode ser qualificado de democracia delegativa ou autocracia eleitoral, no qual o governante combina o apoio popular com práticas políticas autoritárias, centradas no Executivo, com escassa ou nula separação de poderes (MAINGON; WELSCH, 2009, p. 637).

A consolidação do modelo bolivariano segue com a aprovação de um pacote de 47 leis, em novembro de 2001 (por meio de decreto habilitante), incluindo a Lei de Hidrocarbonetos e a Lei de Terras, que encontram uma forte oposição de grupos não alinhados ao bolivarianismo – empresários, funcionários da PDVSA, parte da classe média, entre outros. Os conflitos entre chavistas e antichavistas se acirram, com protestos de rua e erupção de focos de violência, processo que culmina com a tentativa de golpe pela oposição, em abril de 2002.

O golpe fracassa, porém a acirrada polarização política permanece. Em dezembro de 2002 tem início uma greve nacional contra o governo de Chávez, que conta com significativa participação do corpo de funcionários da PDVSA, levando à suspensão de praticamente todas as atividades da estatal. A instabilidade política e a paralisação do setor produtivo provoca uma grave crise econômica: a taxa de formação bruta de capital fixo cai 22,0% apenas em 2002, seguido por uma queda de 38,9% no ano seguinte (BANCO

CENTRAL DE VENEZUELA, 2011), verificando-se também uma retração no PIB de 16,6% no acumulado do período.

Os acontecimentos de 2002 atestam o severo grau de polarização da sociedade venezuelana, e deixam claro para a Administração que a realização do projeto bolivariano exigiria o aprofundamento das mudanças, consolidando o controle chavista sobre as instituições. Após o fim da greve geral inicia-se uma reestruturação do Estado venezuelano, com a paulatina supressão dos aspectos “conservadores” que, na visão de Chávez, permaneciam infiltrados no sistema político-econômico. A PDVSA sofre um expurgo, com a demissão de 17.000 funcionários identificados com a oposição, e a empresa perde toda a autonomia frente ao Executivo.

5.3.2 *Boom* do petróleo e rota ao socialismo (2003-2007)

Entre os anos de 2003 e 2008 a Venezuela experimenta o maior *boom* petrolífero de sua história. O preço médio da cesta de petróleo exportada pelo país é superior ao dobro da obtida nos primeiros cinco anos de governo Chávez, e a escala da expansão excede até mesmo a observada no final dos anos 1970, dada a produção significativamente maior no período mais recente (CORRALES, PENFOLD, 2011, p. 55). O crescimento nas receitas do petróleo tem um efeito imediato e abrangente sobre as finanças públicas.

A disponibilidade de receitas extraordinárias permite à Administração Chávez implementar uma política fiscal fortemente pró-cíclica, com aumento nos gastos públicos e expansão da demanda agregada. Essa política atende a três objetivos convergentes: recuperar a atividade econômica, fulminada pela crise política; angariar apoio eleitoral para o presidente, que enfrentaria um referendo revocatório convocado pela oposição; e transformar a estrutura da economia venezuelana, aumentando substancialmente a participação do Estado.

São criadas as *missiones*, estruturas paralelas à administração pública tradicional que prestam serviços sociais junto às comunidades de baixa renda, sob o comando das Forças Armadas, uma das poucas estruturas do Estado consideradas leais pela liderança bolivariana. As missões são realizadas com assessoria do governo cubano, que envia milhares de técnicos e médicos para a Venezuela (MAYA, 2008, p. 67). À medida em que se elevam as receitas públicas (graças aos aumentos no preço do petróleo no mercado internacional e da maior participação do Estado nas rendas do setor) cresce a abrangência das missões, que se tornam

um instrumento fundamental para a promoção eleitoral e doutrinária do modelo bolivariano, que busca se alçar à condição de estrutura de valores hegemônica na sociedade venezuelana.

O gasto público é elevado paulatinamente, com participação superior a 29% do PIB em 2006, frente ao valor de 18% observado em 1999. Esse montante não considera, entretanto, as despesas sociais extra-orçamentárias financiadas diretamente pela PDVSA²² e pelo *Fondo de Desarrollo Nacional* – Fonden, que alcançariam 35% do PIB em 2006 (CORRALES, PENFOLD, 2011, p. 56). O Fonden é estabelecido em 2005, e tem acesso a uma parcela crescente das divisas recebidas pelo país, tanto na forma de ingressos petroleiros quanto de reservas “excedentes” provenientes do Banco Central.

A Administração faz uso de despesas extra-orçamentárias de forma maciça para a ampliação do gasto social eleitoralmente direcionado e satisfação de interesses econômicos privados— constituindo a chamada *boliburguesía*, a nova classe social formada por empresários associados ao regime e altos funcionários públicos. O Fonden é administrado diretamente pela Presidência, sem a supervisão da Assembleia Nacional, e tem sua receita maximizada por meio de um esquema simples: na elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo o preço do petróleo é sistematicamente subavaliado, reduzindo assim os recursos a serem alocados, conforme a Constituição, para os governos subnacionais. As receitas “imprevistas”, não contempladas no Orçamento anual, são assim transferidas ao Fonden e colocadas sob a discricionariedade do presidente.

Chávez é reeleito em 2006, apresentando como plataforma eleitoral a mudança do sistema econômico venezuelano em direção ao *socialismo do século XXI*, arrematando a revolução bolivariana. Cinco motores são propostos para a superação do modelo capitalista:

1. Aprovação da Lei Habilitante pela Assembleia Nacional, considerada a “*ley madre de todas las leyes revolucionarias*”. Autoriza o presidente a emitir decretos com valor de lei, sobre qualquer assunto e com qualquer conteúdo, sem necessidade de aprovação legislativa ou popular (referendo). Com base nessa lei, Chávez nacionaliza empresas “estratégicas” e adota medidas para criar as bases para uma economia socialista.
2. Reforma socialista da Constituição, permitindo a reeleição indefinida para cargos do Executivo, fim da autonomia do Banco Central, mudanças no sistema eleitoral e estabelecimento de limites ao direito de propriedade.

²² A estatal estabelece seu próprio mecanismo extra-orçamentário de financiamento de programas sociais (domésticos ou no exterior), o *Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País* – Fondespa. O fundo não está submetido à supervisão do Banco Central ou da Assembleia Nacional, e pode despende “excedentes nos preços do petróleo” de forma discricionária.

3. Formação de brigadas de voluntários para a difusão da “educação popular”, com o objetivo de “*demoler los viejos valores del individualismo, del capitalismo, del egoísmo para crear nuevos valores socialistas*” (ÁLVAREZ, 2007, p. 10).
4. Aumento da centralização administrativa, reduzindo a autonomia das localidades e desestruturando o incipiente federalismo venezuelano.

Propõe-se uma “explosão revolucionária do poder comunal”, com a expansão dos conselhos comunais, vistos como instâncias de participação do povo organizado na gestão direta de políticas públicas. Os conselhos formariam os blocos constitutivos do Estado revolucionário, e teriam a capacidade de controlar e impor mandatos às autoridades locais e regionais. Em suma, sugere-se uma completa asfixia das instâncias da democracia representativa, substituídas pela ligação direta entre os cidadãos e o líder carismático.

A proposta de emenda constitucional é objeto de referendo popular em dezembro de 2007, que resulta na vitória da oposição, por estreita margem. Apesar da derrota eleitoral (a primeira do chavismo desde 1998), grande parte das mudanças propostas é implementada posteriormente por meio de decretos-lei no âmbito da Lei Habilitante. Até mesmo a emenda constitucional possibilitando a reeleição indefinida termina aprovada, por meio do referendo constitucional de 2009.

A economia cresce a taxas exuberantes entre 2004 e 2007, impulsionada por receitas abundantes de petróleo: 18,3% em 2004 (recuperando a contração dos dois exercícios anteriores), 10,3% (2005), 9,9% (2006) e 8,2% (2007). A política fiscal do período contribui para a exacerbação do ciclo econômico, observando-se sinais evidentes de aceleração excessiva na demanda, além da capacidade produtiva nacional – o setor privado, incapacitado pelas medidas anti-mercado adotadas por Chávez, é incapaz de atender à demanda superaquecida. As empresas estatais tampouco contribuem, apesar de sua rápida proliferação, graças à reduzida produtividade encontrada no modo de gestão bolivariano. Essa lacuna é preenchida pelo crescimento das importações, que crescem 25,2% anualmente entre 2004 e 2008. As exportações, por sua vez, declinam 2,3% anualmente, evidenciando um caso clássico de doença holandesa (CORRALES, PENFOLD, 2011, p. 60-61).

5.3.4 Colapso, novamente (2008-2011)

A crise econômica internacional deflagrada a partir de 2008 atinge fortemente a Venezuela. A redução no preço do barril de petróleo comprime subitamente as receitas fiscais e de exportação²³ - considerando apenas os ingressos fiscais tributários e não-tributários do setor do petróleo, verifica-se uma queda da ordem de 7% do PIB entre o final de 2007 e 2009 (VENEZUELA, 2011). O crescimento econômico desacelera em 2008 (4,7%, quase metade do contabilizado no exercício anterior), e o país entra em recessão em 2009 (contração de 3,3%).

A Administração intensifica os controles administrativos sobre os preços, reduz a liquidez bancária e limita a disponibilidade de moeda estrangeira, tentando conter a fuga de capitais e evitar medidas de austeridade mais profundas, como a desvalorização cambial e o ajuste nas contas públicas. A repressão artificial da inflação não reduz os desequilíbrios macroeconômicos, proliferando o desabastecimento de produtos e o racionamento de divisas, o que prejudica severamente o setor produtivo, altamente dependente de importações.

A persistente escassez de produtos básicos, a redução na renda das famílias e a retração econômica comprometem até mesmo os ganhos sociais obtidos com a maior dispersão dos recursos do petróleo para as camadas mais pobres, principal conquista do regime chavista. O Estado bolivariano não consegue prover serviços básicos para a população, provocando uma deterioração na qualidade de vida que vai de encontro com as altas expectativas depositadas no regime. O governo venezuelano passa, inclusive, a ocultar as estatísticas sobre a violência, que apesar das negativas oficiais se alastra de forma epidêmica pelo país.

O gatilho para a mais recente crise econômica provém do exterior, porém a má administração da economia pelo governo chavista, que expande o gasto fiscal de forma insustentável, explica o aprofundamento da vulnerabilidade da economia a choques externos. Seguindo uma política fiscal absolutamente pró-cíclica, o déficit orçamentário não-petrolífero se expandiu à medida em que cresceram as receitas do petróleo, dissipando os recursos no consumo presente e em investimentos com retorno financeiro e social duvidoso. A crise internacional e o subsequente declínio nos preços do petróleo comprometem a continuidade desse modelo, incidindo sobre as bases materiais para o regime bolivariano: a distribuição das

²³ Declínio de 67% no valor das exportações do setor petrolífero na comparação entre o 3º e o 4º trimestres de 2008. Considerando as exportações anuais do setor, ocorre uma redução de 39% nos valores obtidos entre os exercícios de 2008 e 2009 (BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2011).

rendas de exportação da *commodity* para segmentos alinhados ao governo e a expansão da participação do Estado na economia.

A política econômica de Chávez repete a trajetória de experiências populistas anteriores. O expansionismo fiscal e a sobrevalorização cambial são utilizados para acelerar o crescimento e a redistribuição de renda, estimulando o consumo presente. Essa política é levada a cabo negligenciando a presença de restrições fiscais e cambiais, exigindo a adoção de controles sobre os preços e sobre a disponibilidade de moeda estrangeira para o setor privado, como forma de conter as pressões inflacionárias e a depreciação cambial. O resultado é previsível: surgem gargalos na produção e desabastecimento, acumulam-se desequilíbrios fiscais e no balanço de pagamentos, inflação galopante e queda nos salários reais (RODRÍGUEZ, 2008).

O sucesso da estratégia chavista de controle sobre a PDVSA compromete, paradoxalmente, a disponibilidade de recursos para a implementação da revolução bolivariana. A desestruturação do corpo de funcionários da empresa e o desvio de recursos para atividades não relacionadas ao setor de hidrocarbonetos, acompanhada do declínio dos níveis de produtividade provocado pela incompetência administrativa, acarreta a redução da capacidade de extração de petróleo e duplicação dos custos operacionais por barril produzido. A mesma estatal que oferece receitas fiscais de US\$ 175 bilhões entre 2004 e 2008, e despende US\$ 23 bilhões apenas em programas sociais, deixa de realizar os investimentos necessários para a manutenção do volume de exportações²⁴.

A corrosão da base econômica para o bolivarianismo, entretanto, não representa necessariamente a decadência do sistema político implantado por Chávez na Venezuela, que recebe o suporte de parte significativa da população. As raízes do bolivarianismo são, acima de tudo, ideológicas e identitárias, o que garante uma sobrevida ao modelo apesar das dificuldades econômicas correntes. A vitalidade política do bolivarianismo na Venezuela foi comprovada com a reversão, em 2009, da derrota do referendo constitucional de 2007, garantindo a Chávez o direito de pleitear indefinidamente a presidência da República.

A consolidação do bolivarianismo ressalta os limites desse modelo como estratégia de desenvolvimento econômico e superação da dependência externa. Os recursos obtidos com a exportação do petróleo permitiram ao regime chavista transformar a economia venezuelana, expandindo o escopo de atuação do Estado e revertendo grande parte das

²⁴ A produção de petróleo da Venezuela representa em 2001 10,9% do volume produzido pela OPEP como um todo, cifra que se reduz após a greve da PDVSA (8,4%, 2003). A partir de 2005 a participação venezuelana declina continuamente, alcançando 6,8% no ano de 2010 (UNITED STATES, 2011)

reformas liberalizantes implementadas nos anos 1990. Benefícios sociais foram expandidos a grande parte da população, que respondeu com o sólido apoio eleitoral ao programa chavista de transformação institucional.

O modo de inserção da economia venezuelana no mercado internacional, entretanto, permaneceu inalterado. O preço internacional do petróleo continua determinando integralmente o cenário econômico do país, dependente dos recursos obtidos com as exportações do produto para a sustentação do gasto público e da estabilidade cambial e monetária. As bases materiais que sustentam o bolivarianismo não diferem, em suma, das utilizadas pelos líderes do regime de *Punto Fijo* para a manutenção da democracia conciliatória. Trata-se da repetição do petrorentismo, sob um regime político diverso.

A Administração Chávez não ignora a importância de amenizar os efeitos da volatilidade no preço do petróleo sobre a economia nacional e as contas públicas. Ensaia-se a implementação de uma política fiscal anticíclica por meio do estabelecimento de instituições fiscais especiais – IFEs, sejam fundos de estabilização macroeconômica ou regras fiscais plurianuais. Não se observa, entretanto, uma modificação no comportamento fiscal do Estado venezuelano, tópico este que será considerado nas subseções seguintes, dedicadas à análise das IFEs estabelecidas no período chavista.

5.4 Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica – FIEM

O FIEM é criado ao final da Administração Caldera (nov. 1998) e tem como objetivo “*procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del País*” (art. 1º da lei de criação do Fundo). Mesmo passando por sucessivas reformas nos primeiros anos da era Chávez, esse objetivo permanece, consagrado na Constituição de 1999 – que estabelece que o FIEM está “*destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, estatal y municipal, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios.*” (art. 321).

O Fundo é concebido como uma “represa” financeira, poupando recursos em períodos de bonança, que seriam restituídos em momentos de queda nas receitas de exportação de petróleo. Desse modo seria possível administrar os efeitos da volatilidade nos preços do produto, permitindo a estabilização do fluxo de receitas fiscais, objetivo fundamental dada a estrutura inflexível dos gastos públicos. Não se trata, portanto, de um

fundo de poupança para gerações futuras, o que limita a necessidade de acumulação de recursos ao montante adequado para a cobertura de brechas fiscais temporárias.

Conforme a lei de criação do FIEM, o Executivo deve transferir ao Fundo (deduzidas vinculações legais) as receitas obtidas com o imposto de renda sobre o setor petrolífero, o imposto de exploração de petróleo e gás natural, e os dividendos pagos pela PDVSA que sejam recolhidas em excesso à média arrecadada por cada rubrica nos últimos cinco anos. A PDVSA deve reservar, em conta específica mantida no FIEM, o montante obtido em excesso com a exportação de hidrocarbonetos, que seja derivado do aumento no preço do barril exportado, em comparação com o preço médio percebido nos cinco anos anteriores.

A transferência de recursos do Fundo para o Executivo nacional, estados e PDVSA requer a aprovação do Congresso Nacional e está limitada ao montante necessário para cobrir a diferença entre os ingressos tributários obtidos nos cinco anos anteriores e o valor efetivamente arrecadado. Não é permitida, ademais, a retirada de recursos em um determinado exercício fiscal que supere dois terços do saldo acumulado no FIEM.

Quando o montante acumulado no Fundo ultrapasse 80% do equivalente à média do produto das exportações petrolíferas dos cinco anos anteriores, o excedente seria distribuído, conforme a parte correspondente a cada órgão, para (a) o governo nacional, exclusivamente para o pagamento e amortização da dívida pública; (b) os estados, para a realização de investimentos; e (c) a PDVSA.

O FIEM não poderia oferecer garantias, emitir títulos ou realizar operações financeiras que representem um endividamento, estando impedido de conceder créditos diretos a qualquer ente público ou à PDVSA. O Fundo seria administrado pelo Banco Central, ressalvando que seus recursos não fazem parte das reservas internacionais, não sendo permitida a sua utilização para a defesa da taxa de câmbio.

O Fundo, conforme estabelecido em 1998, apresentava regras de funcionamento coerentes com o objetivo de estabilização macroeconômica, restringindo a discricionariedade dos decisores públicos e oferecendo uma oportunidade para a implementação de políticas fiscais anticíclicas, atuando pelo lado das receitas fiscais. O momento de criação do FIEM, entretanto, mostra-se totalmente inadequado: o país enfrentava naquele ano um choque externo provocado pela queda vertiginosa no preço do petróleo, que se seguiu às crises

financeiras da Ásia e da Rússia²⁵. Esse cenário inviabilizava qualquer tentativa de acumulação de recursos no Fundo, que inicia o governo Chávez desprovido de patrimônio.

Logo aos primeiros meses da nova Administração as regras do FIEM são modificadas, por meio do Decreto-Lei n.º 146 (jun. 1999). Pelas novas regras, a base de cálculo do nível normal de ingressos do petróleo (até o ano de 2004) deixa de ser a média dos cinco anos anteriores, passando para um valor fixo de US\$ 2,64 bilhões – cerca de 2,8% do PIB e inferior em cerca de 3% do PIB às receitas esperadas para o exercício (VENEZUELA ANALÍTICA, 1999). É alterado também o preço do barril a ser considerado para os aportes da PDVSA, fixado em US\$ 9. Excepcionalmente, até 2004 apenas 50% das receitas excedentes do petróleo deveriam ser transferidas ao Fundo (originalmente essa cifra era de 100%).

As mudanças possibilitam que o acúmulo de recursos no Fundo se iniciem já no exercício de 1999, apesar da situação econômica crítica. O objetivo de implementar uma política anticíclica se perde: a contração de quase 6% no produto nacional ocorre concomitantemente ao aporte ao FIEM de US\$ 215 milhões pela PDVSA, mesmo com queda de 10,8% no valor das exportações no período (BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2011). O repasse de recursos ao Fundo é financiado, assim, pelo endividamento interno, contrariando o propósito de preservar a sustentabilidade das contas públicas.

A análise de outras alterações nas regras de operação do FIEM sugere que a motivação para as mudanças seria política. O decreto prevê que, em caso de redução nos ingressos petrolíferos normais, até 40% das transferências do FIEM ao Tesouro Nacional podem ser direcionadas ao *Fondo Unico Social – FUS*, instituição criada por Chávez para o financiamento de programas sociais. Na eventualidade de acúmulo excessivo de ativos no Fundo, a nova regra prevê a distribuição dos recursos entre FUS (40%), FIV (35%, para a promoção de investimentos) e resgate da dívida pública (25%, sendo que anteriormente o valor previsto era 100%). Esse dispositivo atenta contra o caráter anticíclico que se almejava promover por meio do FIEM, permitindo o crescimento indiscriminado do gasto público sempre que as receitas de exportação se elevem o suficiente para “abarrota” o Fundo.

Ademais, a utilização dos recursos do Fundo é colocada sob a discricionariedade do Presidente da República, que pode realizar desembolsos mesmo antes do acúmulo de excedentes, ou em situações em que as receitas petrolíferas estejam acima do normal. Percebe-se que o principal propósito das mudanças no FIEM é ampliar a autonomia da Presidência

²⁵ O preço médio do petróleo no mercado internacional atinge em 1998 o valor mais baixo, em termos reais, desde 1973, US\$ 16,74; 34,4% inferior ao registrado no ano anterior (BP, 2010).

para distribuir os recursos do petróleo fora dos canais orçamentários regulares. Até mesmo a parcela dos recursos depositados pela PDVSA é colocada sob a tutela de Chávez, exigindo-se que a empresa “*le otorgue la destinación que dictamine el Presidente de la República, en Consejo de Ministros*” (Decreto-Lei n.º 146, art. 16).

O FIEM recebe aportes totais de US\$ 6,5 bilhões entre o início do ano 2000 e setembro de 2001, período de elevação nos preços do petróleo e retomada do crescimento econômico. A tabela abaixo apresenta a evolução do patrimônio do Fundo, que é determinada por sucessivas alterações nas regras de aporte e resgate de recursos.

Tabela 5.1 - FIEM - Patrimônio total (US\$ milhões)

Conta	1999	2000	2001	2002	2003
Executivo Nacional	-	1.696	1.012	51	0
PDVSA	215	2.415	4.083	2.388	698
Entidades subnacionais	-	479	1134	417	2
TOTAL	215	4.590	6.229	2.856	700

Fonte: BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2011.

Mudanças nas regras do FIEM são implementadas já no exercício de 2001. Por força do Decreto n.º 1.478/2001 a transferência de recursos é interrompida entre o quarto trimestre de 2001 e o final do exercício de 2002, estabelecendo-se um novo regime de operações a partir do ano de 2003, que se estenderia até o final de 2007. Ao longo desse segundo período as transferências do Estado e da PDVSA seriam incrementadas gradualmente, partindo de 6% das receitas do setor do petróleo, com acréscimo anual de 1%. Nota-se que a exigência de aportes independe da situação dos preços do petróleo ou do nível de gastos públicos, desvirtuando o funcionamento do FIEM como mecanismo de estabilização ao aplicar-se regras de poupança forçada (SEQUÍN; VERA, 2001).

Em outubro de 2002 as regras do FIEM são novamente modificadas, desobrigando a realização das transferências previstas para o exercício de 2003 e liberando a utilização dos recursos acumulados pelos entes subnacionais para a cobertura de insuficiências orçamentárias. Finalmente, em janeiro de 2003 os limites para a retirada de recursos do FIEM são levantados, e a utilização dos recursos acumulados é liberada, sem que se exija o cumprimento das condicionantes estabelecidas para a prevenção do gasto pró-cíclico.

As seguidas alterações nas regras do FIEM agregaram maior incerteza e menor transparência para a gestão fiscal, comprometendo a credibilidade do compromisso da Administração com a preservação do equilíbrio macroeconômico. A trajetória do FIEM mostra que limitações formais que não modificam a estrutura de incentivos dos decisores públicos são incapazes de alterar o comportamento fiscal do Estado.

O FIEM é extinto em novembro de 2003, com a criação do *Fondo para la Estabilización Macroeconómica* – FEM, para o qual são transferidos os ativos acumulados (US\$ 700 milhões). A trajetória da nova instituição será analisada a seguir.

5.5 *Fondo para la Estabilización Macroeconómica* – FEM

O FEM apresenta em sua formulação original regras semelhantes às encontradas no FIEM entre 1999 e 2001. Os aportes anuais do Estado e da PDVSA corresponderiam à diferença em excesso entre os ingressos do setor petrolífero (após os descontos legais) e a média dos mesmos nos três exercícios anteriores, em dólares norte-americanos. As retiradas se limitam a 100% da diferença entre ingressos estimados para o exercício corrente e média de arrecadação dos mesmos nos três anos anteriores (para a PDVSA esse limite é de 75%).

O nível máximo de acumulação de recursos seria de 30% do valor médio obtido com exportações petrolíferas nos três anos anteriores, para a Administração Central e a PDVSA, e 10% para as regiões. Sempre que o montante de recursos do FEM superar esses limites, o excedente será distribuído conforme a parcela correspondente a cada ente, para (a) o *Fondo de Ahorro Intergeneracional* – FAI, considerando os recursos do governo nacional e da PDVSA; (b) gastos de investimento, dentro da parcela correspondente aos entes subnacionais; (c) conforme a conveniência, para operações de redução da dívida pública, utilizando a parcela do Estado nacional; e (d) planos especiais de investimento para a operação e expansão das atividades da PDVSA, com uso dos recursos alocados pela empresa.

As regras de operação do FEM recuperam o acoplamento entre preços médios do petróleo e dinâmica de aporte e retirada de recursos do Fundo, que havia sido perdida a partir das mudanças no FIEM implementadas em 2001. Outro aspecto positivo é a redução no caráter pró-cíclico na distribuição de recursos excedentes, além dos limites de acumulação no Fundo, enfatizando a utilização desses para a poupança de longo prazo e a redução da dívida pública.

A utilização de períodos de apenas três anos para o cálculo das receitas médias é questionável, pois reduz a capacidade das operações do Fundo se descolarem do ciclo de preços contemporâneo. A título de exemplo, caso esse conjunto de regras estivesse em vigor ao longo de todo o período do último *boom* (2003-08), em metade dos exercícios somente os preços em alta seriam considerados na gestão do FEM, impedindo que o Fundo se abstraísse dos valores inflacionados do passado recente e considerasse o preço sustentável de exportação do petróleo, considerando o ciclo de preços como um todo.

O *Fondo de Ahorro Intergeneracional* – FAI é concebido como um mecanismo de poupança de longo prazo, complementando o FEM (que se limita ao objetivo de promover a estabilidade macroeconômica). Previsto desde a edição da *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público* – LOAF, em 2000, o FAI tem como propósito garantir a sustentabilidade intergeracional das políticas públicas de desenvolvimento, especialmente nas áreas de educação e saúde, assim como promover e sustentar a competitividade de atividades produtivas não-petroleiras.

Até o momento (meados de 2011) o FAI não foi estabelecido, apesar da previsão legal e de seu papel formal para a gestão das operações do FEM. Conforme a LOAF, o FAI deverá apresentar um lapso de não-disponibilidade de recursos de no mínimo vinte anos, a partir de sua constituição efetiva, e ter seus recursos aplicados exclusivamente em ativos de máxima qualificação creditícia, conforme critérios de otimização do rendimento no longo prazo. Esse conjunto de características reduz a utilidade do FAI para a realização de objetivos político-eleitorais de curto prazo, o que pode ter reduzido o interesse da Administração Chávez em constituir o Fundo.

As regras de funcionamento do FEM sofrem alterações significativas em outubro de 2005. A administração do Fundo é transferida do Banco Central para o *Banco del Tesoro*, instituição criada em agosto do mesmo ano, que poderá investir os recursos acumulados em ativos suscetíveis à liquidação imediata, denominados em moeda de livre curso internacional. Os aportes ao Fundo passam a corresponder a no mínimo 20% da diferença em excesso entre os ingressos e os gastos executados no período fiscal imediatamente anterior (superávit global), cabendo ao Executivo Nacional adquirir divisas junto ao Banco Central no montante correspondente, para que seja realizada a transferência.

A retirada de recursos do FEM é permitida em caso de redução da soma de receitas totais, de qualquer origem, em comparação com a média de arrecadação nos três exercícios anteriores, ou no evento de decretação de Estado de Emergência Econômica. O nível máximo de acumulação de recursos no FEM passa a 20% da média de exportações

petroleiras nos três últimos anos, para o governo nacional, e 10% para os estados e municípios. Não há menção na nova lei do FEM à PDVSA, no que se apreende que a estatal não mais contribuirá diretamente para o Fundo.

Nenhum aporte é realizado ao FEM desde a sua criação, compondo-se seus ativos exclusivamente pelos recursos remanescentes do FIEM. No dia 2 de fevereiro de 2011 todos os recursos do Fundo referentes à parcela depositada pela PDVSA (US\$ 827 milhões) são retirados, em uma operação justificada oficialmente pela necessidade de recompor as reservas internacionais do país, que se encontravam abaixo do nível considerado adequado pela Administração (US\$ 30 bilhões). Esse tipo de intervenção foi realizado em diversas outras oportunidades, mesmo não estando prevista entre os objetivos do FIEM/FEM – originalmente os ativos do Fundo sequer poderiam ser considerados como parte das reservas, dispositivo que foi suprimido nas alterações de 2005.

As modificações nas regras do FEM realizadas em 2005 integram de forma plena o Fundo à dinâmica orçamentária, aproximando-o do modelo do Fundo de Petróleo da Noruega²⁶. Nesse país as receitas líquidas de petróleo são transferidas para o fundo, que por sua vez financia o déficit orçamentário não-petrolero. Desse modo, na presença de um superávit fiscal global, aportes são realizados ao Fundo, o reverso acontecendo no caso de déficits fiscais globais. A acumulação de recursos no Fundo, o que inclui dividendos sobre o capital poupado, representa assim uma poupança fiscal líquida (DAVIS et al, 2003, p. 303-304).

A Venezuela, diferentemente da Noruega, apresenta déficits fiscais crônicos, o que compromete a capacidade de acumulação de recursos mesmo em períodos de *boom*. Na prática, como verificado a partir de 2005, as regras definidas para o FEM representam o seu esvaziamento²⁷, inviabilizando a sua utilização como mecanismo para a redução dos desequilíbrios macroeconômicos, já que a dinâmica de funcionamento do Fundo passa a apenas refletir os resultados fiscais, sem alterar suas condicionantes.

A criação de um fundo de estabilização na Venezuela consiste em uma estratégia de redução na volatilidade fiscal pelo lado da receita. As regras fiscais, por sua vez, podem contribuir para a realização desse mesmo objetivo pelo lado das despesas, tópico que será considerado a seguir.

²⁶ Renomeado como *Government Pension Fund Global* em 2006.

²⁷ O patrimônio do FEM em março de 2011 se limita a US\$ 3 milhões, montante ínfimo para o cumprimento de seus objetivos (BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, 2010).

5.6 Regras fiscais e gestão do gasto público

O marco normativo da gestão fiscal venezuelana, a *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público* – LOAF, prevê a vinculação entre o planejamento da despesa pública e a estabilidade fiscal. O orçamento anual deve ser guiado por um plano de médio prazo, o *Marco Plurianual del Presupuesto* – MPP, com horizonte fixo de três anos e não-coincidente com o período presidencial. Esse documento inclui os objetivos de política econômica, os pressupostos macroeconômicos de médio prazo (com destaque para o papel da volatilidade nos ingressos petrolíferos), limites de gasto e endividamento para os orçamentos anuais do período e os objetivos de política fiscal de longo prazo.

Conforme a LOAF (art. 25), o MPP deve contemplar regras de disciplina fiscal que permitam assegurar a solvência e sustentabilidade fiscal, equilibrando a gestão financeira de modo que os ingressos ordinários (conceito que inclui as receitas petrolíferas) sejam suficientes para cobrir os gastos ordinários. No período trienal como um todo deve haver um equilíbrio ou superávit entre os ingressos ordinários (deduzidos os aportes ao FEM e ao FAI) e gastos ordinários (despesas totais excluído o investimento direto do governo central). O ajuste necessário para a execução desse equilíbrio não pode ser concentrado no último ano do período.

O MPP deve determinar, ademais, o limite máximo de gastos totais em relação ao PIB, indicando o resultado financeiro primário e o resultado financeiro não-petrolífero mínimo correspondente a cada exercício, de acordo com os requerimentos da sustentabilidade fiscal. Os limites de gasto, endividamento e resultados financeiros estabelecidos no MPP somente poderão ser alterados em caso de decretação de estado de exceção ou de variações que afetem significativamente o serviço da dívida pública.

O marco legal da LOAF estabelece princípios salutares para a gestão da despesa pública, enfatizando a importância da sustentabilidade fiscal em um ambiente de volatilidade nas receitas. Os conceitos utilizados no MPP, entretanto, não distinguem adequadamente os resultados fiscais derivados do aumento nas rendas de exportação de petróleo, permitindo que o cumprimento das metas de equilíbrio fiscal seja atingido aproveitando-se de condições favoráveis do mercado internacional, sem qualquer esforço de contenção das despesas públicas.

Desse modo, frente à elevação nas receitas fiscais do setor petrolífero o Estado venezuelano tem liberdade para expandir os gastos públicos, inclusive as despesas correntes inflexíveis (salários do funcionalismo, por exemplo). Essa autonomia foi aproveitada ao longo da Administração Chávez, agravando-se o déficit do setor não-petrolífero simultaneamente à manutenção de superávits fiscais, preservando o equilíbrio fiscal presente. Conforme indicado na tabela abaixo, a queda nas receitas fiscais do petróleo a partir de 2008 fulmina esse equilíbrio simbólico, comprovando a baixa sustentabilidade fiscal venezuelana.

Tabela 5.2 – Resultado Financeiro – Governo Central Orçamentário (em % PIB)

Conceito	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Superávit primário	-1,4	1,0	0,9	-1,5	0,6	0,3	1,8	4,6	2,0	4,6	0,1	-3,7
Superávit corrente (poupança corrente)	0,7	1,7	2,6	1,5	3,1	2,6	4,4	8,5	7,8	9,3	5,1	1,1
Superávit não- petrolífero	-9,8	-8,4	-11,7	-13,8	-14,5	-16,0	-13,1	-11,8	-16,0	-11,7	-13,5	-12,7
Ingressos Petrolíferos	5,8	6,7	10,0	9,4	10,5	11,6	11,2	13,4	15,9	14,7	12,3	7,6

Fonte: VENEZUELA, 2011.

O MPP estabelece regras e metas fiscais, mesmo que brandas. O descumprimento dessas, entretanto, não implica em sanção relevante – que seja capaz de alterar a estrutura de incentivos do agente público, condicionando, mesmo que minimamente, seu comportamento. Conforme a LOAF (art. 163), na hipótese de não atendimento das regras de disciplina fiscal “*el Vicepresidente Ejecutivo deberá recomendar al Presidente de la República la remoción de los Ministros responsables del área en que ocurrió el incumplimiento*”. Não há responsabilização da máxima autoridade do Executivo (o que é previsto, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira²⁸), ou qualquer punição além da remoção do cargo.

A gestão da política fiscal não mudou significativamente após a instituição da LOAF e do ciclo trienal de planejamento. Por exemplo, a implementação do marco plurianual 2005-2007 foi postergada até o início de 2006, demonstrando que o processo orçamentário permanece não vinculado pelas regras formais de administração financeira (PUENTE et. al., 2007, p. 32-33).

²⁸ Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

5.7 Expansão do gasto público: a continuidade fundamental

A política fiscal venezuelana ao longo das últimas décadas exhibe traços de continuidade significativos, verificando-se a reprodução de ciclos de *boom* e *bust* associados às variações nos preços do petróleo no mercado internacional. Apesar das amplas transformações políticas e sociais sofridas pelo país desde os anos 1970, a política fiscal adotada pelas seguidas Administrações permanece marcada por um caráter fortemente pró-cíclico. Tal fenômeno é resultado da presença de um constante impulso em favor da expansão dos gastos públicos, que foi promovida sempre que permitido pelas condições macroeconômicas.

Karl (1999) sugere que a transformação da riqueza do petróleo na fonte principal de rendas para o Estado modifica o quadro decisório das autoridades e da própria sociedade, criando uma estrutura de incentivos perversa que molda o comportamento dos atores no processo orçamentário. O petróleo subverte os limites da ação estatal, reduzindo as restrições para a obtenção de receitas e modificando as preferências, percepções e atitudes dos atores políticos, que se veem livres de constrangimentos que, em outros países, impõem limites mais claros à expansão do gasto público – nomeadamente, a necessidade de aumentar a tributação sobre *constituencies* domésticos. Consolida-se, assim, um Estado rentista, que alimenta uma sociedade dedicada à apropriação das rendas do petróleo, distribuídas por meio do processo político.

O Pacto de *Punto Fijo* ofereceu as bases para a constituição de um consenso social e político que garantisse a manutenção de um regime democrático, institucionalizando uma barganha entre as elites e a classe média do país, que compartilhariam organizadamente as rendas do petróleo, distribuídas por meio da ação do Estado, que proveria empregos e serviços públicos, subsídios a organizações civis e empresas, controles de preços, proteção contra importações e oportunidades de negócios para empreendedores bem conectados.

O *boom* dos preços do petróleo nos anos 1970 permitiu que a Venezuela extrapolasse todos os limites até então percebidos para a expansão da ação do Estado, possibilitando que o país avançasse na estratégia de substituição de importações e de promoção de um processo acelerado de industrialização – objetivos compartilhados, no mais das vezes, pelos demais países latino-americanos. Diferentemente da Venezuela, tais países empreenderam programas relativamente mais modestos, pois não contavam com o suporte das rendas do petróleo. Ressalta-se outra similaridade entre os países da região, o endividamento

aprofundado ao longo da década de 1970, que é interrompido bruscamente no início da década de 1980 no âmbito da crise da dívida – exceto no caso da Venezuela, que foi capaz de prorrogar por quase uma década o ajuste necessário, graças novamente ao petróleo.

Os desequilíbrios acumulados na América Latina engendram a chamada “década perdida”, os anos 1980, período no qual se iniciam os ajustes macroeconômicos indispensáveis para a retomada do crescimento econômico. Para tanto, porém, exigiu-se a transformação do modelo de economia fechada, centrado na intervenção do Estado, por um novo quadro institucional, em sintonia com as práticas dos países desenvolvidos. Tal processo ocorreu com velocidades e profundidades muito diversas ao longo da região, destacando-se o caso do Chile, que iniciou sua transformação ainda nos anos 1970, e manteve uma trajetória consistente de aprofundamento das reformas de mercado.

A Venezuela, conforme registrado neste capítulo, foi incapaz de promover um processo de modernização econômica coerente, pecando pela falta de continuidade e por reversões discricionárias no marco institucional vigente, especialmente a partir da eleição de Hugo Chávez em 1999. Apesar do discurso político revolucionário, o regime bolivariano repete padrões já conhecidos na história venezuelana: utilização das rendas do petróleo para angariar apoio político; expansão desmesurada do gasto público; e acumulação de desequilíbrios macroeconômicos em períodos de *boom*, tais como a apreciação cambial artificial e altos níveis de inflação.

As tabelas abaixo confirmam a presença dessa continuidade, indicando que prosseguem ao longo de todo o período déficits fiscais significativos e concentração da despesa pública em gastos correntes²⁹.

²⁹ A utilização de recursos públicos para a realização de investimentos pode contribuir para a elevação da capacidade produtiva nacional, permitindo uma elevação no produto. Não obstante, gastos correntes direcionados também podem contribuir para a melhora do desempenho econômico no longo prazo, especialmente se dedicados a áreas capazes de induzir aumentos na produtividade total dos fatores, como a educação. No caso da Venezuela, entretanto, ambas categorias de dispêndio público são marcadas pela baixa efetividade, pouco contribuindo na prática para o desenvolvimento econômico.

Tabela 5.3 – Venezuela – Indicadores fiscais (em % PIB)

	70s	80s	90s	00-04
Balço fiscal (1)	-0,3	-3,8	-3,2	-3,7
Dívida Pública, total	18,9	48,8	44,1	33,9
Dívida Pública interna	5,5	6,5	6,2	12,1
Dívida Pública externa	13,4	42,3	37,9	21,8

Fonte: PUENTE et al, 2007, p. 6.
(1) excluídas receitas de capital

Tabela 5.4 – Venezuela – Classificação das Despesas Públicas (em % PIB)

	1974	1984	1994	2004
Gastos correntes	12,3	16,9	16,6	20,4
Despesas de consumo	6,1	5,6	5,1	5,9
Salários	5,2	4,9	4,3	4,7
Compras (bens e serviços)	1,0	0,7	0,8	1,2
Transferências correntes	5,8	5,6	6,9	10,8
Despesas de capital	7,4	3,3	3,4	5,9
Aplicações financeiras	15,5	4,4	2,2	2,8
TOTAL	35,2	24,7	22,2	29,1

Fonte: PUENTE et al, 2007, p. 8.

A política fiscal pró-cíclica venezuelana não contribuiu para que o país reduzisse sua vulnerabilidade à volatilidade nos preços do petróleo no mercado internacional. Os desequilíbrios fiscais admitidos em períodos de bonança tornam-se insustentáveis em cenários de *bust*, exigindo a realização de um ajuste macroeconômico e fiscal custoso – que poderá ser diferido apenas por um tempo limitado, aprofundando-se o endividamento público, como realizado nos anos 1980.

Percebe-se a ausência de um compromisso consistente das autoridades venezuelanas em favor da responsabilidade fiscal, tema que é defendido apenas em momentos de crise (e especialmente para o público externo), não se materializando modificações efetivas na gestão das despesas públicas no médio prazo. A existência de um problema fiscal é reconhecida pela própria criação de instituições fiscais especiais – IFEs, no entanto, a maneira negligente como essas foram implementadas evidencia a falta de um compromisso real em prol da redução dos desequilíbrios. A presença de fundos de estabilização ou de regras fiscais não alterou, em suma, o comportamento fiscal do Estado venezuelano, que circundou

sistematicamente as obrigações estabelecidas nestes mecanismos, distorcendo suas regras de funcionamento sempre que estas pudessem restringir a liberdade das autoridades em dispor da receita fiscal.

As IFEs podem ser um instrumento útil para a implementação, consolidação e institucionalização de políticas fiscais anticíclicas, mas não são substitutos para um compromisso político para com a responsabilidade fiscal. Na ausência desse compromisso, sancionado pela sociedade, regras formais perdem sua efetividade, convertendo-se em meros obstáculos (facilmente contornáveis) para a realização dos verdadeiros objetivos de política fiscal da Administração.

Verifica-se na prática que o consenso político mais duradouro na Venezuela, mantido desde o Pacto de *Punto Fijo* até o regime chavista, é o interesse na expansão do gasto público, distribuindo de imediato as rendas do petróleo para a sociedade. A persistência desse comportamento está em desacordo com o objetivo de reduzir a volatilidade macroeconômica decorrente dos choques de preços do petróleo, comprometendo o desempenho da economia venezuelana no longo prazo e dificultando o aproveitamento dessa riqueza natural para a promoção do desenvolvimento.

6 INSTABILIDADE MACROECONÔMICA E CRISES: CHILE ATÉ 1983

A produção e exportação de recursos minerais desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento da economia chilena, vinculando o destino do país às flutuações nos preços, primeiramente do salitre e em seguida do cobre. A mineração se apresenta como o principal motor para o crescimento econômico desde o *boom* do salitre (1880-1920), depósito mineral rico em nitratos, utilizado para a fabricação de fertilizantes e explosivos.

O surgimento de fontes sintéticas de nitrato durante a Primeira Guerra Mundial desloca a demanda do salitre chileno, o que reduz as exportações do produto e eventualmente aniquila a indústria. A expansão na produção de salitre durante o *boom* é acompanhada pelo aumento substancial da arrecadação tributária: o setor corresponde a 51,9% das receitas fiscais médias durante o período 1911-15 (MELLER, 1998, p. 25). O cobre substitui o salitre como principal produto de exportação do país a partir da década de 1940, permanecendo a concentração da balança comercial em um único produto, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6.1 – Principais produtos exportados – Chile (em % de exportações totais)

1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Nitrato	Nitrato	Nitrato	Nitrato	Cobre	Cobre	Cobre	Cobre	Cobre	Cobre
65	67	54	43	57	52	67	79	46	46
Cobre	Cobre	Cobre	Cobre	Nitrato	Nitrato	Nitrato	Ferro	Ferro	Pescado
14	7	12	37	19	22	7	6	4	4

Fonte: LEDERMAN, MALONEY, 2007, p. 111.

O Chile é um importante produtor de cobre durante todo o século XX, observando-se uma participação média na produção mundial da ordem de 15% entre 1900-80. A partir do final do século passado, e continuando até os dias atuais, a parcela chilena se expande vigorosamente, alcançando cerca de 35% da oferta global, o que converte o país no maior produtor de cobre do mundo (MELLER, 2002, p. 19).

A discussão a respeito da regulação e controle sobre a indústria do cobre esteve no centro dos conflitos políticos no Chile ao longo do período, especialmente no tocante à alocação das rendas de exportação do minério entre o setor privado (nacional e estrangeiro) e o Estado. Nesse contexto, o golpe militar de 1973 representa uma ruptura no comportamento

fiscal do Estado chileno, parte de uma transformação institucional mais ampla que modificará por completo o modo de inserção do Estado na economia. O presente capítulo apresentará uma breve contextualização do quadro fiscal anterior a 1973 e as mudanças institucionais empreendidas após o golpe militar, destacando a continuidade da volatilidade macroeconômica ao longo do período e a recorrência de crises, não obstante os avanços alcançados no âmbito das reformas liberalizantes. O capítulo seguinte examinará o processo de recuperação econômica após a crise financeira de 1982 e a subsequente redução da instabilidade da economia chilena, considerando o papel da política fiscal para a consecução desse cenário.

6.1 Intervencionismo econômico e polarização política

Entre o final do século XIX e início do XX a demanda mundial de cobre se expande aceleradamente, graças ao surgimento da indústria elétrica e à expansão do uso do material no setor da construção. Ao mesmo tempo, novas tecnologias altamente intensivas em capital desenvolvidas nos Estados Unidos tornam rentável a exploração em larga escala de depósitos minerais com baixo teor de cobre. A conjunção desses fatores atrai empresas norte-americanas para o Chile, país aquinhoado com amplas reservas do minério. Surge assim a grande indústria de mineração do cobre (GMC, na sigla em espanhol), controlada por capitais estrangeiros, que passa a dominar o principal setor da economia chilena.

A tributação consiste no principal mecanismo para aumentar a participação nacional nas rendas de exportação de cobre, sendo incrementada gradualmente – durante a década de 1950 a tributação sobre o setor representa cerca de 26% das receitas fiscais totais, capturando aproximadamente 61% da taxa de lucro marginal com as exportações de cobre (MELLER, 1998, p. 33-34). O aumento na carga tributária, associado à percepção de ameaças à segurança dos direitos de propriedade, estimula a redução dos investimentos da GMC – contrariando o objetivo nacional de expandir a produção do cobre e comprometendo ainda mais o relacionamento entre a Administração e os empresários do setor.

O agravamento do conflito entre os investidores norte-americanos e o Estado motiva a *Chilenización del cobre* em 1967-9 (durante o governo do democrata-cristão Eduardo Frei), que compreende a aquisição da maioria do capital da GMC pelo Estado chileno. É estabelecida a *Corporación del Cobre*, estatal responsável pela fiscalização da produção do minério e por sua comercialização no mercado internacional. Em 1971, já na

administração do socialista Salvador Allende, é completada a nacionalização do cobre chileno, com a expropriação dos capitais estrangeiros remanescentes – eximindo o Estado do pagamento de indenizações, sob a justificativa de que as empresas haviam se aproveitado de rentabilidades excessivas e deixaram de recolher impostos devidos em anos anteriores.

A política econômica no período até 1973 segue o modelo de industrialização por substituição de importações, adotado a partir da década de 1930 durante a crise econômica desencadeada pela Grande Depressão norte-americana. São introduzidos mecanismos restritivos para conter as importações de produtos considerados não-essenciais, tais como controles cambiais e taxas de câmbio múltiplas, altas tarifas alfandegárias, listas de importações permitidas e proibidas, licenças e quotas, depósitos prévios, exceções e regimes especiais, subsídios explícitos e implícitos, regras especiais para a movimentação de capitais, entre outros.

O fechamento do mercado interno e a promoção da indústria nacional têm como objetivo garantir a independência da economia nacional frente ao setor externo, evitando que as flutuações do mercado internacional (transmitidas em especial pelo preço de exportação do cobre) prejudicassem o desenvolvimento econômico chileno. Essa estratégia fracassa devido a dois fatores, basicamente. Em primeiro lugar, o setor industrial protegido estava marcado pela baixa produtividade, sendo incapaz de produzir excedentes que possibilitassem o aumento dos investimentos ou do consumo interno. As distorções nos preços relativos e a burocratização da economia, com o alastramento de uma rede complexa de regulamentações definindo restrições e incentivos conforme a vontade discricionária da Administração promove a consolidação de uma estrutura produtiva oligopolizada pouco competitiva, protegida sob altas barreiras alfandegárias. Os agentes econômicos (empresários e trabalhadores) respondem a essa estrutura de incentivos, operando em favor da obtenção de proteções e incentivos adicionais junto ao Estado, única forma de garantir a consecução de seus interesses – o que revigora, por sua vez, a pressão política para que a Administração expanda a abrangência de sua intervenção.

Em segundo lugar, o sucesso da estratégia de ISI foi comprometido devido à incapacidade desse modelo gerar as divisas necessárias para dar continuidade ao processo de industrialização. Apesar das restrições à importação, a economia continua requerendo a entrada de produtos do exterior, necessários para a expansão e funcionamento do setor industrial – que demanda bens de capital, insumos intermediários e energia (petróleo, por

exemplo). O viés anti-exportador do modelo³⁰, entretanto, reduz a capacidade de obtenção de receitas de exportação, concentrando ainda mais a dependência sobre o setor com vantagem comparativa natural, o cobre, que alcança mais de 80% das exportações antes de 1973 (LARRAÍN; VERGARA, 2000a, p. 3).

A participação do Estado na economia se expande significativamente a partir de meados da década de 1960. Salvador Allende, candidato à presidência pela coalização de forças de esquerda (*Unidad Popular*), vence as eleições de 1970 defendendo uma plataforma baseada na transição democrática ao socialismo, com a nacionalização dos meios de produção e estatização de setores estratégicos da economia. O ápice do modelo distributivista é alcançado durante a Administração Allende, que se propõe a resolver os problemas sociais da nação por meio da expansão do papel do Estado e supressão da lógica capitalista, que seria responsável pela exploração econômica do povo chileno (por capitais estrangeiros e pela elite local).

Em 1973 o setor público empresarial concentra 39% do PIB (partindo do nível de 14,2% do PIB em 1965), controlando 596 empresas. Essa cifra não considera, ademais, a atuação direta do Estado em investimentos de infraestrutura, habitação e agricultura, ou sua contribuição crescente na provisão de serviços de saúde, educação e assistência social. Alguns setores foram submetidos ao monopólio estatal, como a indústria do cobre e os serviços de utilidade pública; vários outros apresentavam participação majoritária de empresas controladas pelo Estado. (HACHETTE, 2000a, p. 112).

Grande parte das estatais não era rentável, exigindo transferências fiscais significativas, apesar de gozarem de privilégios fiscais e administrativos não disponíveis para as empresas privadas. O déficit das empresas públicas alcança 10,46% do PIB em 1973 (em comparação com a taxa de 3,2% em 1970), provocado pela gestão ineficiente, aumento nos salários de empregados e utilização de controles de preços para subsidiar as tarifas dos serviços de utilidade pública, visando distribuir renda e conter as pressões inflacionárias – entre 1970-73 o preço real da energia elétrica cai 85%, da telefonia 23%, e do gás de cozinha 21% (MELLER, 1998, p. 130).

O desequilíbrio fiscal é reforçado pelo aumento expressivo no número de funcionários públicos e em seus salários. Entre 1970 e 1973 o funcionalismo se expande no governo central e nas empresas públicas em 50% e 35%, respectivamente. O gasto público total é elevado de 41,3% do PIB em 1970 para 56% em 1972, com expansão equivalente a

³⁰ Tendência à apreciação cambial e deslocamento da produção para o atendimento ao mercado interno, reduzindo a atratividade da atividade exportadora.

15,5% do PIB apenas em gastos correntes. A política fiscal expansionista de Allende resulta no agravamento do déficit público, que passa de 6,7% do PIB em 1970 para a impressionante taxa de 30,5% em 1973³¹, em grande parte financiado por meio da emissão monetária (73% em 1973). (MELLER, 1998, p. 127-132).

O primeiro ano da Administração Allende (1971) apresenta indicadores econômicos positivos. A economia cresce fortemente, estimulada pela expansão do gasto público e aumento real nos salários, determinado pelo governo, que consegue conter a inflação com uso de medidas heterodoxas. A partir de 1972, entretanto, os desequilíbrios provocados pela estratégia econômica (e pelo agravamento da tensão política) começam a ser sentidos: a inflação alcança níveis sem precedentes, há redução nos salários reais e contração na economia, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6.2 – Evolução das principais variáveis macroeconômicas – 1970-73 (em %)

	1970	1971	1972	1973
Crescimento econômico (PIB)	3,6	8,0	-0,1	-4,3
Taxa de Inflação (IPC)	36,1	22,1	260,5	605,1
Taxa nacional de desemprego	5,7	3,8	3,1	4,8
Incremento anual dos salários reais	8,5	22,3	-16,6	-25,3 (1)

Fonte: MELLER, 1998, p. 119

(1) três primeiros trimestres

A polarização política se agrava ao longo do governo de Allende. O presidente promove a transformação do regime econômico e político chileno em direção ao socialismo, apesar da falta de consenso na sociedade (Allende foi eleito com apenas 36,3% dos votos, uma diferença de 1,4% com relação ao candidato conservador, Jorge Alessandri). O extremismo político à esquerda e direita se intensifica, com o alastramento da violência política, atentados terroristas e ações de sabotagem. A desestabilização política do Chile conta inclusive com a participação direta do governo norte-americano, que financia grupos oposicionistas e estimula a realização de um golpe militar (UNITED STATES, 2000).

Em junho de 1973 ocorre uma tentativa de golpe militar, que é reprimida por forças constitucionalistas lideradas pelo general Carlos Prats. Uma crise constitucional se instala, confrontando o Executivo, de um lado, e o Congresso e a Suprema Corte, que acusam Allende de desrespeitar a independência entre os poderes e buscar o poder absoluto. No início

³¹ Déficit global, inclui governo geral, empresas públicas e área de propriedade social.

de setembro o presidente propõe a realização de um plebiscito para resolver a crise constitucional, esperando o apoio popular ao processo revolucionário. Um pronunciamento à nação é marcado para 11 de setembro de 1973, data em que é deflagrada uma ampla rebelião militar, sob o comando dos líderes das Forças Armadas, que ataca o palácio presidencial. Allende não aceita renunciar, e frente à deposição iminente, se suicida.

A democracia é interrompida, e tem início a ditadura militar. O general Augusto Pinochet, comandante-em-chefe das Forças Armadas, assume a presidência, conservando-se no posto pelos próximos 17 anos. O regime militar é marcado pela violação maciça dos direitos humanos: o Estado chileno executa mais de duas mil pessoas, prende quase 35 mil pessoas por motivos políticos, submetendo a maioria à tortura. Entre os presos políticos encontram-se 1.244 menores de 18 anos e 3.621 mulheres, mais de 90% das quais sofrem abusos e violações por seus captores (CHILE, 2004).

6.2 Reviravolta econômica: tratamento de choque, bolhas e crise

6.2.1 Ajuste estrutural, reformas e recuperação – 1974-1981

O governo militar iniciado em 1973 rompe a trajetória de expansão contínua do tamanho e das atribuições do Estado iniciada décadas antes, que havia sido exacerbada ao máximo durante a Administração Allende. Enfrentando um déficit fiscal alarmante e taxas de inflação altíssimas, é realizado um ajuste fiscal significativo, acompanhado da redução da participação do Estado no setor produtivo.

A maioria das empresas submetidas à intervenção (confiscadas) durante o período anterior é devolvida em 1974 a seus proprietários originais, permitindo a eliminação dos subsídios até então destinados à sua manutenção – correspondentes a cerca de 10% do PIB, o equivalente a quase toda a redução nos gastos correntes obtida no exercício (LARRAÍN; VERGARA, 2000b, p. 73). O modelo de administração das empresas estatais remanescentes também é modificado radicalmente, delegando a estas a responsabilidade de obter o seu próprio financiamento. Fica impedida, desse modo, a transferência automática de déficits ao Estado, determinando-se que as empresas estatais adotassem como princípio orientador a maximização de sua rentabilidade, aproximando sua gestão às práticas do setor privado.

Como contrapartida, os preços praticados pelas estatais são liberalizados, possibilitando o reajuste de preços conforme o custo marginal de produção.

A rubrica de despesas com pessoal também sofre cortes profundos. A política salarial adotada promove a compressão dos salários reais, por meio da concessão de reajustes inferiores à taxa de inflação efetiva, o que é complementado pela redução no número de empregos no setor público. Mais de um terço dos funcionários do setor público como um todo são demitidos, graças à eliminação de atividades redundantes na Administração Direta e aumento na eficiência das empresas estatais. As despesas com salários são reduzidas de cerca de 19% do PIB (média do período 1970-72) para menos de 12% em 1981 (LARRAÍN; VERGARA, 2000b, p. 74).

No segundo semestre de 1974 o país sofre uma grave deterioração nos termos de troca, devido à redução acentuada no preço do cobre associada ao choque nos preços do petróleo. Entre julho de 1973 e agosto do ano seguinte os preços do cobre haviam alcançado uma alta histórica, apresentando preços médios cerca de 85% superiores ao período imediatamente anterior³². A partir de setembro de 1974, entretanto, os preços retornam ao patamar anterior, resultando em um choque externo que poderia comprometer o sucesso do ajuste macroeconômico.

Diferentemente dos demais países latino-americanos afetados pelo choque nos preços no mercado internacional, as autoridades chilenas decidem não buscar financiamento externo para compensar as perdas observadas, implementando como alternativa uma nova contração fiscal. O investimento público é comprimido em quase 40% em 1975, declinando gradualmente a partir desse ano, como resultado das medidas de austeridade e também do objetivo de delegar as decisões de investimento para o setor privado (LARRAÍN; VERGARA, 2000b, p. 75).

A política de ajuste estrutural chilena resulta em uma redução significativa no déficit do setor público, que alcança situação superavitária a partir de 1976. A política fiscal no período se mostra pró-cíclica, aprofundando os efeitos do choque externo sobre a economia, situação que dificilmente poderia ser escapada dados os desequilíbrios agudos acumulados até 1973. A redução nas despesas públicas é complementada pela elevação da arrecadação de impostos, inicialmente por meio do aumento dos impostos diretos e posteriormente como efeito de uma ampla reforma tributária, implementada em 1975. Institui-

³² O preço médio do cobre refinado na Bolsa de Metais de Londres é de US\$ 0,55/libra nos 14 meses prévios ao *boom*, US\$ 1,02 durante o auge de preços e US\$ 0,58 no período equivalente posterior – cf. Anexo B. (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011).

se o Imposto sobre valor agregado – IVA, desenhado para evitar a tributação em cascata, são eliminados tratamentos tributários especiais e é simplificado o sistema tributário, aumentando a sua eficiência e reduzindo as distorções até então prevalentes. A partir de 1978 a carga tributária é reduzida paulatinamente, beneficiando os contribuintes e sem comprometer o equilíbrio fiscal.

A crise econômica generalizada exige a realização de reformas estruturais que vão além da revisão do papel do Estado na economia. A equipe econômica de Pinochet diagnostica que as distorções introduzidas nos preços relativos e nas regras de funcionamento dos mercados comprometem a eficiência econômica, o crescimento da produtividade e o investimento privado. A Administração Pinochet inicia já em 1974 um processo de abertura comercial, desmantelando o sistema protecionista em operação há quase meio século. São eliminadas as proibições e quotas, equalizando as tarifas alfandegárias em 10%, criando um regime de comércio exterior simples, aberto e transparente. A taxa de câmbio é unificada, reduzindo as distorções presentes no modelo anterior.

A consolidação de uma economia de mercado aberta e competitiva requeria também a reforma dos mercados de fatores de produção, capital e trabalho. O mercado interno de capitais é liberalizado em 1975, com abertura da conta de capitais externa a partir de 1976 (as consequências desse processo serão consideradas na seção seguinte).

Os direitos trabalhistas são suspensos após o golpe, em meio à supressão do movimento sindical, um dos principais aliados do projeto socialista de Allende. A partir do final da década inicia-se o processo formal de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, com ênfase para a eliminação de monopólios e privilégios especiais que as categorias mais organizadas gozavam. É completamente revista a regulamentação no âmbito da negociação coletiva, do direito à greve, procedimentos de demissão e prerrogativas dos sindicatos, tendo como objetivo a conversão do mercado de trabalho em uma arena competitiva, em que as remunerações fossem determinadas de acordo com a evolução da produtividade e o mecanismo da oferta e demanda de mão de obra (COLOMA; ROJAS, 2000).

Após experimentar uma forte recessão em 1975 (contração de 11,4% do PIB) a economia chilena retoma o crescimento ao longo dos seis anos seguintes, na razoável média de 6,8% ao ano. Esse desempenho aparentemente satisfatório, entretanto, significou apenas a recuperação da economia da forte contração do período 1972-5 – a renda per capita de 1971 foi restaurada somente em 1979, evidenciando que a década havia sido “perdida”, em termos de desenvolvimento econômico.

6.2.2 Crise econômica – 1981-1983

O “milagre econômico” chileno (1976-1981) estava associado a um *boom* no consumo, particularmente de importados, sendo financiado pela expansão do crédito e do mercado de capitais. A taxa média de crescimento anual das importações entre 1977 e 1981 é de aproximadamente 35%, com ênfase na expansão da entrada de bens de consumo, observando-se falta de compasso com o crescimento das exportações, em média 15,2% no período (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011).

A Administração Pinochet, conforme exposto anteriormente, empreende entre 1974-7 um ajuste estrutural nas contas públicas, flexibiliza os preços, comprime os salários (no setor público e privado, ressalte-se que todos os controles de preços são eliminados, exceto sobre salários e câmbio) e reduz a emissão de moeda. Essa estratégia, entretanto, não atinge o objetivo de reduzir a inflação a um patamar adequado (a taxa ainda supera 80% em 1977), o que leva a uma nova etapa do programa de estabilização, baseada no enfoque monetário de economia aberta. Uma âncora nominal é adotada para guiar as expectativas inflacionárias: o câmbio nominal fixo, com paridade de 39 pesos/dólar a partir de junho de 1979.

As autoridades chilenas consideravam que sob o novo modelo de inserção do país na economia internacional, com a substituição da estratégia de desenvolvimento para dentro (ISI) para a de “desenvolvimento para fora”, os preços relativos domésticos se alinhariam aos preços relativos internacionais. O fim dos controles de preços e a abertura da balança comercial atingiriam esse objetivo, na visão da equipe econômica, que promove a partir de 1979 a abertura da conta de capitais, que completaria a integração financeira do Chile aos mercados internacionais. De acordo com o enfoque monetário da balança de pagamentos, se uma pequena economia aberta enfrenta uma oferta muito elástica de crédito externo, a quantidade de dinheiro local se torna endógena (se não há políticas de esterilização), e a taxa de juros, não o tipo de câmbio, se constitui no mecanismo automático que equilibra a balança de pagamentos. Desse modo, a conta de capitais assume um papel central para a resolução dos desequilíbrios externos, vinculando as taxas de juros domésticas (liberalizadas) às taxas de juros internacionais (MELLER, 1998, p. 200).

A fixação da taxa de câmbio operou como mecanismo de estabilização monetária de forma muito lenta. Esperava-se uma rápida convergência entre a inflação local e internacional, o que não aconteceu, produzindo assim uma valorização cambial significativa

que reduz a competitividade do setor de bens transacionáveis (*tradables*) e deteriora o equilíbrio da balança comercial, que apresenta déficits crescentes entre 1978 e 1981. As autoridades econômicas não reconhecem a existência de um problema, pois continuam a ser verificados superávits fiscais e na balança de pagamentos, indicando que o déficit em conta corrente era gerado pelo setor privado, que aproveitava a recente abertura da conta de capitais para captar financiamentos externos – o setor privado responde por mais de 80% da entrada de capitais ao longo do período.

A economia chilena vive um *boom* insustentável, combinando altas taxas de crescimento, expansão acelerada do consumo, deterioração da balança comercial, grande fluxo de entrada de capitais externos e elevação significativa nos preços de ações e imóveis. Os salários reais se elevam graças à indexação dos reajustes às taxas de inflação passada, associada a níveis de inflação descendentes, o que alimenta ainda mais o consumo. A liberalização do mercado de capitais interno, realizada em 1975, completa o quadro de desequilíbrio e “exuberância irracional” do período. A derrubada dos controles e da repressão financeira é promovida sem que se estabelecessem mecanismos adequados de supervisão das atividades bancárias e financeiras, suscitando uma grande fragilidade no conjunto do sistema financeiro chileno. O crédito ao setor privado cresce subitamente, permitindo o financiamento do investimento na atividade produtiva, ao mesmo tempo em que se acumulavam operações irregulares e com baixa avaliação de riscos (empréstimos entre empresas e bancos pertencentes ao mesmo grupo econômico, por exemplo, que não são submetidas a praticamente nenhum tipo de controle ou supervisão estatal).

A prosperidade econômica é favorecida também pela elevação dos preços do cobre, que percebem uma subida de aproximadamente 57% no biênio 1979-80, em comparação com o quadriênio anterior (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011). A partir de 1981 o país é submetido a choques externos de grande magnitude, que incidem sobre uma economia fortemente desequilibrada, resultando no colapso econômico de 1982-3. O preço médio do cobre cai mais de 20% no período, o que é acompanhado pela elevação nos preços do petróleo (iniciada já em 1979), deteriorando os termos de troca e provocando um impacto negativo sobre a economia de cerca de 3% do PIB em cada ano (MELLER, 1998, p. 210).

O segundo choque externo provém do aumento das taxas de juros internacionais, que reduz a capacidade de financiamento dos déficits em conta corrente e majora subitamente os encargos sobre os devedores. Enquanto em 1980 o custo com serviços financeiros e pagamento de juros ao exterior corresponde a 38% do valor de exportações, em 1981 esse montante passa para 73%, e no ano seguinte alcança 100%. O crédito externo escasseia: o

fluxo externo, que chegara a US\$ 4,3 bilhões no ano de 1981, se resume a US\$ 781 milhões em 1982, e apenas US\$ 376 milhões em 1983, uma queda superior a 90%.

A retração no crédito externo atinge de maneira drástica o setor privado chileno, altamente endividado. Durante o ano de 1982 os efeitos da crise são amenizados por meio da continuidade dos empréstimos dos bancos locais a empresas insolventes, em particular aquelas associadas aos proprietários dos bancos. Essa situação culmina no início de 1983, quando a Administração é obrigada a liquidar três bancos, intervir em cinco dos principais bancos comerciais e oferecer linhas de crédito extraordinário aos demais, provendo liquidez de curto prazo para conter a crise bancária em ebulição. A maioria dos agentes econômicos havia excedido significativamente os limites razoáveis de endividamento, de modo que suas dificuldades de pagamento afetam a economia como um todo, arrastando consigo o setor público – a “*cartera mala*” de empréstimos incobráveis supera em três a quatro vezes o patrimônio do Banco Central.

Até meados de 1982 as autoridades econômicas assumiram uma atitude passiva frente à deterioração macroeconômica, confiando no funcionamento de mecanismos automáticos de estabilização. Conforme o pensamento do grupo de economistas que lidera o processo de abertura, conhecidos como *Chicago Boys*³³, a política econômica deveria ser totalmente neutra, conduzida por meio de regras permanentes que tornariam desnecessário o manejo macroeconômico pelo Estado contanto que fosse preservado o câmbio nominal fixo, o equilíbrio fiscal e a endogeneidade da oferta monetária.

As quebras de empresas se multiplicam em 1981, a crise bancária se instala e o Banco Central perde reservas rapidamente, contraindo a base monetária e elevando as taxas de juros domésticas. Apesar do aumento do diferencial entre as taxas de juros locais e internacionais, a entrada de capitais continua a diminuir, forçando uma retração nas importações e no consumo como um todo. Os mecanismos de estabilização automáticos de fato operam, ficando claro, porém, que a substancial deflação necessária para reequilibrar o balanço de pagamentos e restaurar a competitividade do setor de *tradables* provocaria consequências alarmantes sobre a economia. No segundo trimestre de 1982 o nível de desemprego atinge quase 25% e a produção cai 12,8% em comparação com o ano anterior (MELLER, 1998, p. 217).

³³ O apelido deriva da filiação entre o grupo e as ideias da *Chicago School of Economics*, de caráter neoclássico, em que se destacam as teorias monetaristas elaboradas por Milton Friedman. A equipe econômica instalada após 1973 apresenta diversos egressos da Universidade de Chicago e da Pontifícia Universidade Católica do Chile, associando fortemente o pensamento dessas instituições ao programa de liberalização aplicado.

Finalmente, em junho de 1982 o câmbio fixo é abandonado, seguindo-se um atrapalhado processo de desvalorização entre junho e setembro desse ano, quando são adotados três regimes cambiais diferentes (inclusive o câmbio totalmente flutuante, que é mantido por apenas uma semana). A instabilidade nas políticas cambial e monetária reduz a confiança nas autoridades econômicas, e até o fim do ano torna-se necessária a adoção de controles cambiais e restrições ao movimento de capitais. A reação demorada e pouco coerente da Administração agrava a crise, aumentando os custos para toda a sociedade e exigindo o resgate do setor privado, contradizendo o modelo de redução da intervenção estatal sobre a economia.³⁴

As falhas do modelo adotado a partir de 1973 são expostas, demandando uma reorientação da política econômica que reduza a vulnerabilidade do país a choques externos e à acumulação de desequilíbrios internos desestabilizadores. Apesar das graves consequências sociais do colapso de 1982-3, a centralização política e o silenciamento da oposição impede a ascensão de vozes críticas que poderiam comprometer a continuidade do processo de abertura econômica como um todo.

Após quase uma década do início das reformas, não estava provado o sucesso do modelo: a repressão política pode haver garantido a sua permanência nesse momento, porém seriam necessários resultados econômicos mais favoráveis, com menor nível de volatilidade, para construir o consenso social necessário para a continuidade da abertura após o fim do regime militar. O estabelecimento e institucionalização de uma política fiscal anticíclica apresentará uma contribuição fundamental nesse processo, o que será analisado no capítulo a seguir.

³⁴ Críticos apontam justamente a hipocrisia da Administração Pinochet, que “privatiza os ganhos e estatiza os prejuízos” da classe empresarial, disposição que não é estendida para a população mais pobre e aos trabalhadores assalariados, que assumem as perdas sem qualquer proteção do Estado.

7 ESTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO: CHILE (1984-2010)

7.1 Estratégia de desenvolvimento voltado para fora

Em 1984, após dois anos de retração aguda (1982-3, queda acumulada de 14,1% no PIB), medidas de reativação econômica são adotadas – se supunha que o *gap* entre renda nacional e demanda já havia sido fechado e que o ajuste estrutural estava em grande medida realizado, sendo necessário retomar a atividade econômica para solucionar os problemas acumulados no período anterior, em particular a dívida interna e o custo social vinculado ao alto nível de desemprego. Nesse ano a economia cresce 8,0%, observando-se também uma deterioração das contas externas. O déficit em conta corrente, que havia sido reduzido significativamente no biênio anterior (reduzindo-se em mais de 50% a cada ano, em média), volta a ser motivo de apreensão, elevando-se em 89% no exercício, devido à redução do superávit na balança comercial e do aumento nos encargos financeiros da dívida externa.

Ainda em 1983 o Chile recorre ao FMI, obtendo recursos financeiros substanciais que auxiliam a superação da fase mais aguda de ajuste dos desequilíbrios externos. É firmado um acordo com o Fundo, que estabelece compromissos de política macroeconômica centrados na redução rápida do déficit em conta corrente e continuidade no pagamento pontual das obrigações da dívida externa. O estabelecimento de um acordo com o FMI também facilita a obtenção de recursos junto a outras instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e junto à banca internacional.

A partir de 1985 a política econômica chilena, reconhecendo a extrema vulnerabilidade externa (que continuava, apesar do forte ajuste realizado durante a crise), adota como principal objetivo a redução da demanda por crédito externo, que deveria ser promovida por meio de um processo de ajuste externo de longo prazo. O Chile já realizara nos anos 1970 a maior parte das medidas de ajuste estrutural defendidas pelos organismos multilaterais, que eram colocadas como condicionantes para os *Structural Adjustment Loans* oferecidos aos países latino-americanos pelo Banco Mundial. As medidas adotadas a partir de 1985 se concentram, assim, no ajuste das contas públicas e desvalorização do câmbio real, que tem como fito a recuperação da competitividade internacional, necessária para que se realizasse a transferência real de recursos para o exterior requerida pelo serviço da dívida externa. A partir desse momento, as exportações deveriam constituir o motor do crescimento econômico.

A desvalorização cambial eleva o preço doméstico dos bens transacionáveis, aumentando seu preço em relação aos bens não-comercializáveis internacionalmente. Para que esse processo contribua para a redução do desequilíbrio em conta corrente, é necessário que a desvalorização nominal não seja corroída pelo aumento da inflação, exigindo uma política fiscal e monetária que contribua para a desvalorização real da moeda nacional. No curto e médio prazo essa mudança nos preços relativos exige também uma queda no salário real, permitindo o aumento da competitividade das exportações e o subsequente deslocamento de recursos para o setor de *tradables*.

A desvalorização real do câmbio alcança cerca de 80% até 1986, em comparação com o biênio 1980-1 (MELLER, 1998, p. 245). Diferente de outras economias da região, nas quais a depreciação nominal engendrou maiores pressões inflacionárias, o nível de preços se mantém relativamente estável (para os padrões latino-americanos da época), o que pode ser explicado pela conjunção de três fatores: (a) redução no gasto público, (b) compressão dos salários reais e (c) mudanças estruturais na economia, com aumento na produtividade e alocação mais eficiente dos recursos econômicos.

O corte nos gastos públicos não produziu efeitos neutros sobre os diferentes grupos sociais. A ação da autoridade monetária para conter a crise bancária e financeira de 1982-3 foi extremamente custosa, exigindo o aporte de recursos significativos em instituições descapitalizadas e a concessão de subsídios aos bancos privados e às empresas sobreendividadas tanto em moeda nacional quanto estrangeira³⁵. A acumulação de passivos parafiscais pelo Banco Central cria dificuldades que somente serão solucionadas ao longo da década de 1990. Não obstante, essa ação evita a quebra de grande parte do sistema produtivo e financeiro privado, contribuindo para a mitigação dos efeitos da crise e evitando uma destrutiva desestruturação da economia real.

A crise impulsiona uma revisão do sistema de supervisão e regulação das atividades bancárias e financeiras, oferecendo uma oportunidade para a aprendizagem institucional. O sistema financeiro chileno se torna mais resiliente, são adotadas atitudes mais cautelosas de oferta de crédito e é reduzida a vulnerabilidade a choques na oferta externa de crédito (com adoção inclusive de mecanismos de controle de entrada de capitais).

Os custos da política de contração do gasto interno são suportados principalmente pela classe média e pelos mais pobres. O ajuste fiscal é realizado por meio da redução dos gastos sociais e dos salários do funcionalismo, o que é combinado à manutenção de altas taxas

³⁵ Estabelece-se um câmbio preferencial para o pagamento de dívidas em moeda estrangeira, com paridade inferior à taxa oficial, o que corresponde a um subsídio efetivo custeado pelo Banco Central.

de desemprego e redução da renda real dos trabalhadores, com a eliminação da indexação dos salários à inflação e redução dos salários nominais. Os salários reais permanecem comprimidos em quase 20% ao longo da década, em comparação com o período pré-crise (MELLER, 1998, p. 255).

A desvalorização cambial possibilita a redução dos desequilíbrios externos e internos. Por um lado, a competitividade do país na economia internacional é elevada, sendo estimulada a expansão das exportações e a produção de bens transacionáveis para consumo doméstico. Os desequilíbrios internos, por sua vez, são minorados graças à transferência de ingressos para o setor exportador, no qual o setor público mantém uma participação muito importante – afinal, a indústria do cobre permanece majoritariamente estatal no período. Tal fato permite a redução do déficit fiscal e quase-fiscal e a diminuição das pressões inflacionárias.

A economia retoma o bom desempenho a partir de 1985, apresentando crescimento anual médio de 7,5% até o último ano da ditadura militar, em 1989, quando a renda per capita supera a marca de US\$ 3.000 pela primeira vez na história do país. A política econômica é bem sucedida em manter a taxa de inflação sob controle (porém ainda elevada para os padrões das economias desenvolvidas) e reduzir o déficit em conta corrente, conforme indicado na tabela abaixo.

Tabela 7.1 – Chile – Principais variáveis macroeconômicas (1983-1989)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Crescimento do PIB (%)	-3,8	8,0	7,1	5,6	6,6	7,3	10,6
Déficit em Conta Corrente (US\$ mi)	-1.117	-2.111	-1.413	-1.191	-736	-231	-690
Exportações (US\$ mi)	3.831	3.651	3.804	4.191	5.303	7.054	8.078
Cobre nas exportações totais (%)	49	44	47	42	42	48	50
Inflação (IPC geral) (%)	27,3	19,9	30,7	19,5	19,9	14,7	17,0
Superávit público não-financeiro (%)	-3,0	-4,3	-2,6	-2,1	-0,2	0,2	1,3

Fontes: BANCO CENTRAL DE CHILE (2011), BANCO MUNDIAL (2011)

7.1.1 Reformas de Mercado

As reformas estruturais contribuem para a recuperação econômica chilena. Além daquelas praticamente concluídas nos anos 1970 (trabalhista e tributária), são realizadas as

reformas previdenciária e de (re)abertura comercial, reiniciando-se também o processo de desestatização.

No contexto da crise financeira foram adotadas políticas de ajuste heterodoxas que resultaram na elevação das tarifas alfandegárias, que passam do valor médio de cerca de 10% em 1982 para 35% em 1984, com aplicação de sobretaxas para um número limitado de produtos, assim como bandas de preços para o trigo, açúcar e óleos vegetais (cf. Anexo C). A segunda reforma comercial se mostra muito mais gradual do que aquela realizada no final dos anos 1970, o que não compromete o seu sucesso – de fato, o regime de abertura comercial se consolida em definitivo, sendo conservado pelos governos do período democrático, que aprofundam a redução tarifária e iniciam uma estratégia de estabelecimento de acordos de livre comércio com múltiplos parceiros (HACHETTE, 2000b).

A reforma previdenciária é aprovada em 1980, estabelecendo um sistema de seguridade social pioneiro, baseado na capitalização individual das contribuições previdenciárias obrigatórias, que seriam administradas por fundos privados (as AFPs, *Administradoras de Fondos de Pensiones*), com liberdade para cada indivíduo escolher entre as distintas empresas administradoras. A reforma produz uma pressão fiscal no curto e médio prazo, período de transição em que se perde a contribuição previdenciária dos trabalhadores da ativa (que passam a acumular recursos em suas contas individuais) e continuam as obrigações no âmbito do antigo sistema³⁶, que devem ser cobertas pelo Estado.

Administrados os impactos fiscais imediatos da reforma, se destacam as consequências salutares do novo modelo: a poupança previdenciária, que antes era consumida no tempo presente, passa a ser utilizada para a inversão produtiva, por meio das AFPs, que devem distribuir seus ativos com o objetivo de maximizar o rendimento dos participantes, sem exposição excessiva ao risco. O mercado de capitais se expande graças às AFPs, e o sistema previdenciário passa a contribuir ativamente para a expansão da capacidade produtiva nacional (ACUÑA; IGLESIAS, 2000).

Após uma reversão temporária do processo de desestatização durante a crise financeira, que exige a nacionalização de empresas e bancos insolventes, são reiniciadas as privatizações a partir de 1984. Tendo como objetivo evitar falhas percebidas no processo anterior de reprivatização de empresas estatizadas (realizado logo após o golpe militar), e que

³⁶ No modelo anterior, sob o formato *pay-as-you-go*, as contribuições previdenciárias dos trabalhadores da ativa financiam o pagamento de aposentadorias e pensões no momento presente. Assim, o sistema será equilibrado somente se o volume de contribuições for equivalente às obrigações, o que é comprometido caso a população em idade ativa esteja em queda (caso de muitos países europeus) ou o volume de aposentadorias seja desproporcional à capacidade de arrecadação previdenciária (caso do Brasil).

teriam contribuído para a concentração oligopolística que fomentou a fragilidade do sistema financeiro, são utilizados procedimentos de venda variados, tais como transações na bolsa de valores, leilões entre compradores pré-qualificados e capitalismo popular (com participação de pequenos investidores individuais) e institucional (AFPs).

A privatização de empresas estatais *strictu sensu*, aquelas criadas e mantidas desde o início pelo Estado, tem lugar a partir de 1985, e tem como objetivo aumentar a difusão da propriedade no sistema econômico e melhorar a eficiência no uso dos recursos nacionais. Devido às mudanças na gestão das empresas do setor público na década anterior, a grande maioria não apresentava déficits, mas sim repassava recursos ao Tesouro, o que não justificava a sua manutenção nas mãos do Estado, na visão da Administração – que compreendia que empresas autossustentáveis, capazes de produzir bens e serviços para o mercado, não deveriam (ou precisariam) ser de propriedade estatal. São privatizadas, assim, empresas estatais tradicionais, provedoras de serviços públicos (eletricidade, gás, água, telecomunicações) e de outros setores produtivos (aço, finanças, cinema, viação aérea, açúcar, entre outros).

7.1.2 Cobre e diversificação das exportações

O processo de desvalorização e deslocamento de recursos para o setor de bens transacionáveis implicou na redução da dependência do Chile em relação ao setor do cobre para a obtenção de divisas. Não obstante, o aumento dos preços da *commodity* auxilia na realização do ajuste macroeconômico, reduzindo a pressão fiscal e permitindo a melhoria da situação fiscal, apesar dos significativos custos incorridos com a reforma da previdência e a cobertura dos passivos do setor privado que são assumidos pelo Estado após a crise financeira.

O período de consolidação das reformas coincide com uma melhoria significativa dos preços do cobre, que apresenta entre 1986-89 um preço médio no mercado internacional 66% maior que o verificado no quinquênio anterior³⁷. O *boom* do cobre é maximizado pelo crescimento na produção nacional, resultando em uma elevação significativa na entrada de

³⁷ O preço médio do cobre na Bolsa de Metais de Londres é de US\$ 0,66/libra entre 1982-86, e de US\$ 1,09 na média dos três anos seguintes (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011)

recursos externos – o que não compromete, entretanto, o bem sucedido processo de diversificação das exportações, conforme indicado na tabela a seguir.

Tabela 7.2 – Exportações - Principais produtos (1984-89 – em US\$ mi FOB)

	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
Cobre	1.604	44%	1.789	47%	1.757	42%	2.235	42%	3.416	48%	4.021	50%
Agrícola	346	10%	425	11%	563	13%	693	13%	694	10%	726	9%
Pesca (1)	327	9%	341	9%	394	9%	486	9%	637	9%	736	9%
Madeira (2)	376	10%	322	9%	407	10%	583	11%	728	10%	773	10%
TOTAL	3.651	100%	3.804	100%	4.191	100%	5.303	100%	7.054	100%	8.078	100%

Fonte: BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011

(1) Pesca e farinha de peixe

(2) Madeira, papel e celulose

As exportações chilenas se expandem substancialmente entre 1970-90, passando de US\$ 1,1 bilhão para US\$ 8,3 bilhões ao final do período, demonstrando a magnitude da transformação da economia do país, que abandona o fechamento do modelo de substituição de importações, já estagnado, e assume uma estratégia de promoção de exportações centrada no aproveitamento das vantagens comparativas do país. A participação das exportações no PIB passa de 16% para 34% no período (MELLER, 1998, p. 275).

A balança comercial permanece concentrada em produtos primários (*in natura* ou processados), porém a dependência do cobre, que chegara a superar 80% durante a Administração Allende, é reduzida significativamente, mesmo durante o *boom* dos preços do minério. A flexibilização da economia permite o desenvolvimento de novos setores exportadores, até então reprimidos, que são favorecidos também por medidas específicas promovidas pelo Estado. Este é o caso, por exemplo, da fruticultura, que recebe investimentos na formação de capital humano desde a década de 1960 e é beneficiada pelo processo de reforma agrária implementado durante os governos de Eduardo Frei e Allende (1965-73), que contribui para a criação de um mercado de terras, abrindo espaço para a entrada de novos empresários no setor agrícola, com uma disposição maior para introduzir novas tecnologias e competir no mercado internacional.

A indústria do cobre também se transforma no período militar. Durante os anos 1960, quando a GMC ainda era controlada pelo setor privado transnacional, a taxa média de crescimento da produção de cobre era de 1,2% ao ano. Já durante os anos 1970-80, quando a

atividade é colocada sob o controle da CODELCO, essa taxa alcança aproximadamente 4% ao ano (MELLER, 2002, p. 22). Essa diferença pode ser atribuída à baixa taxa de investimentos da GMC transnacional, que adota um comportamento conservador frente à ameaça de expropriação, o que é complementado pela crescente captura da renda do cobre pelo Estado, reduzindo a atratividade do investimento privado no setor.

Após a nacionalização a expansão da produção do cobre é promovida diretamente pelo Estado, com o objetivo de maximizar as receitas fiscais e de exportação. A administração da CODELCO se aproxima do modelo de gestão privada a partir de 1974, conforme a política de promoção da eficiência no setor público empresarial adotada pelo governo Pinochet. Apesar do impulso privatizante do novo regime, a GMC continua submetida às mesmas regras do período de nacionalização, que são confirmadas no novo texto constitucional, de 1980.

A reforma da legislação mineira é realizada apenas em dezembro de 1981, com a aprovação da *Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras*. A nova lei introduz o conceito de concessão plena de minas, garantindo amplos direitos aos concessionários – à guisa de exemplo, em caso de expropriação o proprietário da concessão tem direito a uma compensação completa, em dinheiro, equivalente ao valor líquido presente das reservas comprovadas da mina.

O marco regulatório consolida os direitos de propriedade dos investidores privados e tem como objetivo atrair o investimento externo para o aproveitamento da riqueza cuprífera chilena, sem modificar ou reduzir os direitos da CODELCO, que mantém todas suas concessões. José Piñera, ministro de Minas que promove a reforma na legislação do setor, liderou também o processo de reforma trabalhista e previdenciária, que transforma profundamente esses setores. No caso da mineração, Piñera (2002, p. 20) reconhece uma limitação intransponível: a CODELCO não poderia ser privatizada, especialmente por um governo de exceção, o que poderia dar origem a uma “guerra santa” que comprometeria todo o esforço liberalizante, devido ao simbolismo extraordinário dessa estatal e do setor do cobre como um todo.

O novo marco do setor mineiro é complementado por regras de proteção ao investidor estrangeiro, que incluem o princípio da não-discriminação, o direito à remissão de capital e a possibilidade de optar por uma taxa fixa de 42% de imposto sobre a renda, estimulando o gradual retorno das empresas transnacionais à indústria do cobre. Durante a década de 1980 a entrada de investimentos estrangeiros no setor chega a US\$ 300 milhões anuais, patamar que é elevado substancialmente durante a década seguinte, quando se observa

uma média anual de US\$ 1.250 milhões, cerca de 2% do PIB. Ocorre uma nova ruptura no padrão de crescimento da produção do cobre: enquanto a CODELCO expande sua produção a uma taxa média de 2,4% ao ano, a GMC privada alcança a expressiva taxa de 30,3% ao ano, expandindo rapidamente sua participação no setor (MELLER, 2002, p. 30).

As mudanças no papel do cobre para a política fiscal a partir da redemocratização serão consideradas na próxima seção, assim como os instrumentos de redução da vulnerabilidade macroeconômica a choques externos.

7.2 Política fiscal e redemocratização: foco na estabilidade

Em conformidade com o estabelecido na Constituição de 1980, em 1988 é realizado um plebiscito a respeito da continuidade de Augusto Pinochet na Presidência. 56% dos eleitores chilenos votam por sua saída do cargo, abrindo caminho para uma transição pactuada para a democracia. No ano seguinte são realizadas eleições presidenciais e parlamentares, com a vitória do candidato da coalizão de forças contrárias ao regime militar (a *Concertación de Partidos por la Democracia*), Patricio Aylwin. Os resultados positivos das reformas liberalizantes são reconhecidos pela nova Administração, consolidando-se o consenso social e político em prol da manutenção das políticas favoráveis à economia de mercado e à abertura comercial –que deveriam ser complementadas, a partir de então, pelo aumento dos recursos direcionados ao desenvolvimento social, particularmente saúde e educação.

A *Concertación* adota a política fiscal como uma das ferramentas fundamentais para a manutenção da estabilidade macroeconômica. Como forma de dirimir a apreensão quanto ao compromisso das autoridades democráticas com a responsabilidade fiscal, o superávit fiscal é elevado a 3,6% do PIB em 1990, frente à taxa de 1,3% observada no último ano do governo Pinochet.

Durante a década de 1990 não há continuidade ao processo de redução do tamanho do Estado, em termos de participação do gasto público no PIB. No período militar os gastos públicos são reduzidos de um patamar máximo de 37,2% do PIB (1977) para 23,7% (1989), montante que se eleva minimamente durante a década de 1990³⁸. A elevação dos

³⁸ Somatório de gastos correntes e gastos de capital do setor público não-financeiro, desconsiderando poupança do governo, receitas de capital e gastos de empresas estatais. (LARRAÍN; VERGARA, 2000b, p. 78-79)

gastos sociais é financiada pelo aumento da arrecadação, sem comprometer o equilíbrio fiscal e preservando superávits fiscais ao longo da maior parte do período.

Uma característica notável do governo central chileno (Administração Direta) é a quase total ausência de dívida interna, o que atende ao objetivo explícito de financiar o investimento público por meio da poupança pública. O principal responsável pela dívida do setor público é o Banco Central, devido aos passivos acumulados durante o resgate do sistema financeiro em 1982-3 e à política de esterilização de divisas praticada entre 1990-97, em um contexto marcado pelo influxo significativo de capitais. Ao longo dos quinze primeiros anos de democracia a dívida pública líquida (considerando tantos os passivos do governo central e do Banco Central) é reduzida a uma taxa média³⁹ de 1,9% ao ano (1991-2005), possibilitando que em 2006 o setor público chileno como um todo se convertesse em poupador líquido. (BCCh, 2011)

7.2.1 Impacto da volatilidade no preço do cobre

Ao longo do século XX as variações do preço do cobre provocam fortes impactos sobre o cenário macroeconômico chileno. Considerando apenas o período posterior a 1973, todas as recessões experimentadas pelo país (1975, 1982-3, 1999 e 2009) se dão em um contexto de forte queda no preço do cobre, o que explica (ao menos em parte) as crises econômicas. Os impactos da volatilidade do preço do cobre, entretanto, se modificam conforme fatores internos, que estabelecem condições de maior ou menor vulnerabilidade da economia a choques externos.

A participação da indústria do cobre na economia como um todo é consistentemente inferior a 10% entre 1986-2003⁴⁰, observando-se que os impactos diretos das flutuações de preços atuam basicamente sobre as contas externas e as receitas fiscais. Os efeitos da volatilidade nos preços internacionais do cobre são transmitidos ao resto da economia por meio dessas variáveis, atuando sobre a demanda agregada, inflação, e taxa de câmbio real. Conforme indicado na tabela abaixo, segmentada conforme ciclos de preço do

³⁹ Há grandes variações ao longo do período, provocadas principalmente pela volatilidade nos preços do cobre. Não obstante, o crescimento da dívida nos anos de baixos preços é mais do que compensado durante as altas do minério no mercado internacional.

⁴⁰ A partir de 2004, quando os preços do cobre experimentam o maior *boom* historicamente registrado, a participação do setor se expande substancialmente, atingindo no ápice 21% do PIB (2006-7), com grande volatilidade ao longo do período (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011).

cobre, essa volatilidade produz alterações significativas nas receitas do Estado e em menor medida na balança comercial.

Tabela 7.3 – Dependência do cobre – Médias anuais (em %)

Período	Cobre/ Receitas fiscais totais	Cobre/Exportações totais (mercadorias)	Cobre Refinado BML (¢/libra)
1984-87	8,2	43,8	67
1988-92	16,6	44,6	115
1993-97	6,2	37,7	106
1998-2003	2,5	36,1	75
2004-2008	15,4	51,3	248

Fontes: BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011; CONTRERAS; ROMAGUERA, 1995, p. 176

O Chile adota após a crise de 1982-3 uma estratégia consistente de redução da vulnerabilidade a choques externos produzidos pela variação no preço do cobre. Conforme evidenciado por Contreras e Romaguera (1995), o impacto macroeconômico das flutuações no preço é acentuado em situações de restrição fiscal e no setor externo. O conjunto de políticas econômicas adotado a partir de 1984 promove a gradual superação de tais restrições: no âmbito externo, destaca-se a redução da dependência de créditos internacionais e a diversificação das exportações; no campo fiscal são realizados avanços significativos tanto na estabilização de despesas quanto de receitas.

As receitas fiscais provenientes do cobre apresentam, evidentemente, uma volatilidade maior do que a das demais fontes tributárias. Graças ao conjunto de reformas tributárias realizadas após 1973 e ao crescimento da economia, a base tributária chilena foi diversificada, contribuindo para uma maior estabilidade na arrecadação. Contudo, conforme indicado na tabela anterior, permanece uma alta incerteza a respeito dos fluxos de receitas do cobre, o que exige uma especial cautela com o aumento das despesas em tempos de bonança, evitando que se acumulem desequilíbrios fiscais durante os ciclos de queda nos preços internacionais.

A adoção de uma política consistente de equilíbrio das contas públicas, com manutenção de constantes superávits fiscais, contribui para a superação das restrições fiscais, criando uma “folga” para a expansão das despesas durante períodos de contração econômica, sem que se comprometa a sustentabilidade fiscal intertemporal do setor público. Evitar que

booms transitórios sejam percebidos como permanentes é o objetivo de instituições fiscais especiais que serão implementadas no Chile a partir do final da década de 1980, visando consolidar uma política fiscal condizente com a estabilidade macroeconômica – estabelecida por meio de regras estáveis, evitando que a responsabilidade fiscal dependa apenas da vontade política de dirigentes transitórios e incorporando assim esse comportamento ao contrato social entre o Estado e a sociedade. Esse é o tema das próximas subseções, que considerarão o desenvolvimento dessas instituições desde o final do regime militar.

7.2.2 Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre- FCC

Como parte do acordo estabelecido junto ao FMI e ao Banco Mundial em 1985 (SAL I, *Structural Adjustment Loan*), é estabelecido em 1985 um fundo de estabilização das receitas de exportação do cobre, que tem como objetivo original atenuar as flutuações do câmbio real. A partir da década de 1990, a estabilização das receitas fiscais do cobre se torna o principal objetivo do Fundo (JIMÉNEZ; TROMBEN, 2006, p. 47-9).

O FCC começa a operar apenas ao final de 1987 – não obstante, desde 1981 já se encontra em vigor outro dispositivo legal com o objetivo de regular o destino das receitas extraordinárias provenientes dos altos preços do cobre. A partir do decreto-lei n.º 3.653/1981, caso o preço de venda da libra do cobre se encontrasse superior ao “preço de referência”, as receitas adicionais arrecadadas na forma de imposto de renda sobre a CODELCO deveriam ser depositadas em uma conta especial do Tesouro, destinada a amortizações extraordinárias da dívida pública.

O funcionamento do FCC seria baseado igualmente em um preço definido como referência: sempre que os preços do cobre no mercado internacional excedessem esse preço-base, parte das receitas adicionais deveria ser acumulada; por sua vez, quando os preços obtidos com as exportações estivessem abaixo do valor normal, recursos poderiam ser extraídos do Fundo. Desse modo, as receitas seriam estabilizadas, isolando o nível de gastos públicos das flutuações do preço do cobre.

O preço de referência é fixado antecipadamente para cada exercício, considerando as tendências de médio prazo ou o preço “permanente” esperado, separado das flutuações episódicas no mercado. A determinação do preço de referência era realizada originalmente pelo Ministério da Fazenda (*Dirección de Presupuesto*), considerando também o conjunto da política fiscal. Com o intuito de separar essas atividades, em 2001 é estabelecido um comitê

de especialistas externos que se reúne a cada ano para indicar o preço tendencial (preço médio mais provável ao longo do período decenal seguinte), incrementando a transparência e a autonomia do processo.

Caso o preço efetivo se encontre até 4 centavos de dólar acima do preço de referência, os recursos obtidos são de livre disponibilidade fiscal, não sendo necessária a poupança. Para os 6 centavos além dessa marca, deve-se reservar 50% das receitas adicionais no FCC. Finalmente, caso o preço efetivo supere em mais de 10 centavos o preço base, 100% dos recursos extraordinários devem ser poupados. A metodologia é simétrica caso sejam verificados preços inferiores ao nível de referência: até o limite de 4 centavos não é autorizado o acesso ao Fundo; entre 4 e 10 centavos permite-se a retirada de no máximo 50% do valor da queda, por libra vendida; excedendo-se os 10 centavos de queda a perda de receitas pode ser compensada inteiramente com retiradas do FCC.

Os cálculos são realizados trimestralmente e os recursos são mantidos em uma conta do Tesouro no Banco Central, que deve realizar a inversão financeira dos recursos (incorporando-os a suas reservas internacionais). Não há vinculações orçamentárias quanto ao uso dos recursos do Fundo, que podem ser utilizados com total flexibilidade para a cobertura de lacunas fiscais. A gestão das retiradas de recursos é de responsabilidade da *Dirección de Presupuesto*, que determina a pertinência dos fluxos conforme as necessidades orçamentárias, já que estes não são automáticos.

Conforme o propósito básico do Fundo, seus recursos somente deveriam ser empregados quando o preço do cobre estivesse abaixo do valor normal. Contudo, em seus primeiros anos o FCC foi amplamente utilizado para efetuar pré-pagamentos da dívida do Tesouro junto ao Banco Central (o que era permitido legalmente), aumentando a disponibilidade de divisas na economia – o que favorece o aumento das importações, contribuindo para a política expansionista adotada pela Administração Pinochet nas vésperas do plebiscito e das eleições de 1989. Como resultado, o saldo do FCC ao final de 1989 se reduz a US\$ 25,7 milhões, apesar dos aportes de mais de US\$ 1,2 bilhão realizados somente naquele exercício.

A lógica econômica original do FCC, conforme vislumbrado no acordo com as instituições multilaterais, considera como função principal do mecanismo a manutenção de uma taxa de câmbio real depreciada no longo prazo. Esse objetivo está vinculado à percepção (justificável em 1985, quando é concebido o mecanismo) de que o peso da dívida externa e o acesso restrito ao crédito externo exigiriam o estímulo às exportações não-cupríferas,

preservando o equilíbrio das contas externas (e a continuidade do serviço da dívida) independentemente das variações bruscas do preço do cobre no mercado internacional.

A melhoria no cenário econômico doméstico e a redução expressiva do endividamento externo mitigam as condições que motivaram a criação do FCC, que é esvaziado ao final do governo Pinochet. Em 1990, no contexto da alta dos preços do petróleo decorrente da Guerra do Golfo, uma parte dos recursos acumulados no FCC (US\$ 200 milhões) é utilizada para a criação do *Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo* - FEPP, com o compromisso de reintegrar esse montante logo que fossem reduzidos os preços do combustível – o que foi cumprido ao longo dos anos seguintes⁴¹.

A nova Administração democrática irá recuperar o Fundo, convertendo-o em um mecanismo central para a estabilização das receitas fiscais provenientes da exportação do cobre. A partir de 1990 são acumuladas substanciais reservas no FCC, aproveitando os elevados preços do cobre e evitando que a entrada de receitas extraordinárias motivasse a expansão insustentável do gasto público. Os fluxos e saldos acumulados anualmente no Fundo são apresentados no Anexo D.

Durante o período seguinte de baixa nos preços do cobre, entre 1998-2003, são realizadas retiradas do Fundo, atenuando os efeitos do choque externo sobre as receitas disponíveis para o Estado. O total acumulado no FCC até o final de 1997, US\$ 1,8 bilhão, permite que a Administração não apenas mantenha, mas aumente os gastos públicos durante o período de contração, reduzindo o impacto sobre a demanda agregada sem comprometer o equilíbrio fiscal intertemporal.

O FCC atuava como um mecanismo integrado ao orçamento, porém administrado de acordo com variáveis exteriores à política fiscal – a flutuação do preço do cobre determinaria os fluxos de aportes e retiradas, de forma relativamente autônoma à evolução das receitas não-cupríferas e do gasto público. Será considerada a seguir a evolução institucional em direção a regras de responsabilidade fiscal, que culminam na criação de um fundo de estabilização sucessor ao FCC, que opera de forma endógena à dinâmica orçamentária.

⁴¹ O FEPP passa a ser financiado, após o aporte extraordinário do FCC, por meio de impostos sobre os preços de venda internos de combustíveis derivados de petróleo, cobrados durante os períodos em que os preços do petróleo no mercado internacional se encontrem abaixo do preço de referência pré-fixado. Por sua vez, quando os preços internacionais superem o preço de referência, recursos são retirados do FEPP, sendo utilizados para atenuar a variação nos preços domésticos.

7.3 Responsabilidade fiscal e balanço estrutural

Antes das reformas do período militar, déficits e desequilíbrios fiscais eram endêmicos, sendo suspensos apenas temporariamente em períodos de grande elevação dos preços do cobre. Nesse período era comum que os Presidentes da República justificassem esse quadro devido à baixa de autoridade do Executivo para controlar os gastos e administrar o orçamento de acordo com objetivos coerentes de política econômica (ARELLANO, 2006, p. 168-171).

A Administração Pinochet assume o poder durante uma grave crise fiscal, introduzindo uma série de mudanças para centralizar o processo decisório orçamentário, assim como o controle sobre receitas e gastos públicos, nas mãos do Executivo e nas autoridades do Ministério da Fazenda. O novo marco normativo é estabelecido na *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado* (Decreto-Lei n.º 1.263 de 1975), cujos fundamentos são incluídos na Constituição de 1980.

É conferida ao Executivo a autoridade exclusiva para propor gastos e estimar receitas fiscais, limitando as atribuições do Legislativo a aprovar ou reduzir o volume de gastos apresentado na peça orçamentária. O Congresso deve aprovar o orçamento dentro de prazos estritos – em caso de descumprimento, considera-se a proposta do Executivo aprovada. Ademais, o Legislativo pode apresentar propostas de redistribuição de despesas entre as rubricas orçamentárias apenas se contar com o acordo do Executivo.

Antes do regime militar as responsabilidades pela gestão das finanças públicas estavam diluídas, o que contribuiu para a elevação do déficit fiscal a níveis incontrolláveis, na visão das autoridades econômicas do governo Pinochet. O novo sistema concentra as decisões, evitando que o comportamento fiscal seja o resultado de um conjunto de decisões independentes, tomadas por atores auto-interessados (sejam eles parlamentares ou entidades da burocracia), não necessariamente consistentes com o objetivo geral da política econômica.

As novas normas integram todas as receitas e gastos do governo central ao orçamento anual, eliminando praticamente todas as vinculações orçamentárias. Era comum, sob o modelo anterior, que entidades autônomas mantivessem receitas próprias e recursos de financiamento (assim como os custos decorrentes desse endividamento) fora do orçamento geral, criando a necessidade de recorrer a múltiplas instâncias de negociação para alcançar o resultado global desejado. A partir de 1975 as decisões de endividamento do setor público são

centralizadas no Ministério da Fazenda, que deve aprovar a tomada de qualquer empréstimo. Também é vedado o endividamento de municipalidades, exceto se autorizado em lei.

Ao longo da década de 1980, e especialmente durante a transição democrática, estabelece-se um consenso político em favor da importância da solidez fiscal, reconhecendo os altos custos que o país incorreu no passado em episódios de desequilíbrio fiscal e crise macroeconômica. Os méritos dessa política fiscal equilibrada são ressaltados ao final da década de 1990, quando o “dividendo fiscal” (recursos do FCC e “folga” fiscal, graças ao baixo nível de endividamento público) permite enfrentar de maneira bem sucedida o choque nos preços do cobre e a crise financeira dos países emergentes (que engolfou grande parte da América Latina).

Durante a era Pinochet, o apoio unipessoal do ditador era suficiente para a manutenção da política fiscal equilibrada. A consolidação dessa política fiscal no ambiente democrático dependeria, por sua vez, não somente de sua coerência interna, mas da percepção de seus dividendos pela sociedade, em especial sua capacidade de sustentar o gasto social em conjunturas externas desfavoráveis, contribuir para a redução da inflação e aumentar a credibilidade do país no cenário internacional.

As dificuldades econômicas experimentadas no final da década de 1990 motivam a transformação do consenso social e político em torno da responsabilidade fiscal que havia sido alcançado naquele momento em regras permanentes, que aumentassem a previsibilidade da política fiscal, evitando o risco de desvios futuros conforme a conjuntura política. Não havia, por exemplo, a obrigação formal de manutenção do equilíbrio fiscal intertemporal, e a administração da política fiscal anticíclica dependia excessivamente da discricionariedade das autoridades econômicas e da vontade presidencial.

A partir de 2001 a política fiscal chilena passa a ser baseada no conceito de balanço estrutural do Governo Central, com o objetivo de isolar o processo orçamentário da evolução conjuntural da economia. O balanço fiscal convencional, calculado de acordo com as despesas e receitas em determinado exercício, não depende exclusivamente das decisões das autoridades econômicas, refletindo em parte fenômenos exógenos à política fiscal praticada pela Administração – de fato, variáveis como a atividade econômica, taxa de inflação, câmbio real e taxas de juros determinam, em grande parte, a evolução da arrecadação tributária. No caso do Chile, a flutuação do preço do cobre também assume um papel fundamental, conforme verificado neste capítulo.

Indicadores fiscais convencionais (como o superávit orçamentário) são usualmente dominados por fatores exógenos, impedindo que se separem os movimentos

cíclicos ou transitórios de mudanças mais permanentes na política fiscal. Durante períodos de recessão, por exemplo, como identificar se um déficit fiscal é resultado da contração da base tributária, ou de uma política expansionista intencionalmente promovida pelas autoridades? Por outro lado, a presença de um superávit fiscal não traduz necessariamente uma política fiscal sustentável no médio prazo, pois pode ser decorrente apenas do excesso de receitas extraordinárias, produzidas por um choque externo positivo, em relação às despesas, ocultando um volume insustentável de gastos – que somente será percebido no momento do *bust*.

A metodologia do balanço estrutural adotada pelo Chile, em conformidade com os critérios utilizados pelo FMI, efetua ajustes contábeis para que as contas fiscais reflitam adequadamente a variação patrimonial líquida, isolando também os componentes exógenos e transitórios do componente discricionário (ou de política) presente na evolução dos agregados fiscais. Desse modo, é possível indicar o balanço orçamentário que teria existido caso a economia permanecesse em sua trajetória de médio prazo, considerando o nível de receitas e gastos fiscais que seria verificado se o produto estivesse em seu nível potencial⁴² e o preço do cobre⁴³ fosse aquele de médio prazo – o que se baseia no pressuposto de que o produto evolui em torno de uma trajetória subjacente, que reflete basicamente a taxa de crescimento potencial do longo prazo da economia, e que está sujeita a choques permanentes e temporários de diversas magnitudes.

O orçamento fiscal chileno passa a ser elaborado de acordo com um objetivo de balanço estrutural explícito (inicialmente, superávit estrutural de 1%). Desse modo, é determinado o crescimento máximo do gasto estrutural compatível com esse objetivo, a partir de uma projeção das receitas estruturais do período, que são calculadas conforme as brechas projetadas entre o PIB potencial e efetivo e entre o preço do cobre de curto e longo prazo – ou seja, a capacidade de arrecadação tributária tendencial, no médio prazo, independente da situação conjuntural daquele exercício (MARCEL et al, 2001).

Graças a seu caráter público e anunciado, a regra de superávit fiscal estrutural oferece uma âncora de credibilidade à política fiscal, explicitando aos agentes econômicos qual será a reação do gasto público às mudanças no cenário macroeconômico. A reação anticíclica do gasto público fica evidenciada, evitando que a observação de um déficit fiscal

⁴² A estimativa do PIB potencial é elaborada anualmente, a exemplo do preço de referência do cobre, por um comitê de especialistas externos ao governo.

⁴³ A partir de 2005 também passa a ser considerado o preço de referência do molibdênio, subproduto do cobre com crescente participação nas exportações e receitas fiscais (RODRÍGUEZ; TOKMAN; VEGA, 2006, p. 8-9).

legítimo (visando compensar a redução na demanda agregada, que colocaria o produto efetivo abaixo do produto potencial) seja confundida com uma expansão de caráter populista ou eleitoreira.

A utilização do balanço estrutural também permite aperfeiçoar a gestão da Administração Pública. Enquanto as receitas fiscais flutuam de acordo com o ciclo econômico, a expansão do gasto público pode ser realizada de acordo com a evolução da capacidade produtiva da economia, evitando que na fase de expansão do ciclo as despesas se elevem excessivamente, ou que durante as baixas tenha que ser realizado um ajuste fiscal abrupto – possibilitando, assim, o planejamento de políticas públicas em uma perspectiva de médio prazo, com previsibilidade no financiamento ao longo do tempo e evitando o desperdício de recursos com a interrupção de programas e obras já iniciadas.

Na prática, a regra de balanço estrutural se traduz na realização de superávits fiscais convencionais durante os períodos de bonança, quando se recebem receitas reconhecidamente transitórias, que serão poupadas pelo Estado, justamente para poder despender-las em momentos de baixa conjuntural, quando as receitas são reduzidas e aumentam as necessidades de gasto público. O resultado esperado dessa política é a redução da volatilidade macroeconômica (provocada ou não por choques externos), permitindo que os ciclos econômicos sejam menos pronunciados.

Após vários anos de aplicação da política de balanço estrutural, são identificadas seis virtudes principais do modelo: (i) tem permitido implementar uma política fiscal anticíclica, atenuando os altos e baixos da economia e reduzindo a incerteza a respeito de sua trajetória no médio prazo; (ii) incrementou a poupança pública nos períodos de *boom* nos preços do cobre, preservando a competitividade do setor transacionável e auxiliando na sustentação de uma taxa de câmbio mais depreciada; (iii) reduziu a volatilidade nas taxas de juros; (iv) aumentou a credibilidade do Estado chileno como emissor de dívida internacional, reduzindo o risco soberano e melhorando o acesso ao financiamento externo em períodos de choques externos negativos, minimizando também o contágio por crises internacionais; (v) reduziu a necessidade da economia recorrer ao financiamento externo; e (vi) assegurou a sustentabilidade do financiamento das políticas sociais, facilitando seu planejamento no longo prazo (VELASCO et al, 2010)

Diante desses resultados favoráveis, a continuidade da política de balanço estrutural ganha respaldo no corpo técnico-burocrático e político, reconhecendo-se a necessidade de aperfeiçoamentos pontuais e de consolidação formal do modelo. Em setembro de 2006 é promulgada a lei n.º 20.128 sobre Responsabilidade Fiscal, que institucionaliza

aspectos-chave do sistema de balanço estrutural e da política fiscal de equilíbrio intertemporal – grande parte dos quais já estava em prática desde 2001, dependendo até então apenas de medidas administrativas e do compromisso das autoridades. São acolhidas recomendações de organismos multilaterais como FMI, Banco Mundial e OCDE, adotando-se as melhores práticas internacionais em matéria de responsabilidade e transparência fiscal.

A *Ley sobre Responsabilidad Fiscal* determina que o Presidente da República estabeleça, dentro de 90 dias após a posse no cargo, as bases da política fiscal que será aplicada durante sua Administração, discorrendo a respeito das implicações e efeitos desta sobre o balanço estrutural – incorporando o conceito como parte da programação financeiro-orçamentária cotidiana. Ademais, a lei estabelece a obrigação do governo de entregar informações quanto ao estado estrutural das finanças públicas, apontando a sustentabilidade da política fiscal e suas implicações macroeconômicas e financeiras. Não é fixada uma meta específica para o balanço estrutural, preservando a flexibilidade da gestão fiscal no futuro.

Institui-se o *Programa de Contingencia contra el Desempleo*, que busca reproduzir as políticas de despesa anticíclica empregadas nos países industrializados, ainda pouco desenvolvidas no Chile. O programa tem como objetivo financiar medidas de mitigação do desemprego, sendo aplicado sempre que a taxa de desemprego trimestral exceda a média correspondente aos cinco anos anteriores (ou quando alcance o nível de 10%).

A lei n.º 20.128 também dispõe a respeito da distribuição dos recursos retidos a título de superávit fiscal, destinando-os para a recapitalização do Banco Central (somente ao longo do quinquênio seguinte)⁴⁴ e para dois novos fundos criados a partir da sua publicação, o *Fondo de Reserva de Pensiones* e o *Fondo de Estabilización Económica y Social*, que serão considerados nas seções seguintes.

7.4 Fondo de Estabilización Económica y Social - FEES

O FEES é constituído em março de 2007, recebendo um aporte inicial de US\$ 2,58 bilhões, dos quais US\$ 2,56 bilhões correspondem ao saldo do FCC, que tem suas operações totalmente absorvidas pelo novo Fundo. O principal objetivo do FEES é complementar a regra fiscal baseada no balanço estrutural e garantir a estabilidade dos

⁴⁴ Nos primeiros 5 anos de aplicação da lei, caso o superávit efetivo seja superior a 0,5% do PIB a Administração poderá dispor até 0,5% do PIB a cada ano para recapitalizar o Banco Central do Chile.

recursos disponíveis ao Fisco, poupando parte dos superávits fiscais para assegurar o financiamento das despesas orçamentárias nos anos de déficit efetivo. Seu propósito geral não difere, portanto, daquele previsto para o FCC (reduzir a exposição do gasto público à volatilidade macroeconômica), observando-se, contudo, duas diferenças fundamentais entre os dois mecanismos.

Primeiramente, o FEES não opera como um limitador autônomo à gestão financeira do setor público, isto é, os aportes e retiradas de recursos do Fundo não são determinados por variáveis externas ao balanço fiscal, como no caso do FCC, cujas regras restringiam *a priori* o acesso do Fisco a receitas extraordinárias do cobre. As operações do FEES respondem endogenamente às variações do balanço entre despesas e receitas do setor público: em caso de superávit fiscal, são realizados aportes, e retiradas são permitidas na hipótese de déficit fiscal. Trata-se, portanto, de um mecanismo passivo de acumulação de recursos.

Outra mudança de destaque refere-se à incorporação da dinâmica do ciclo econômico ao funcionamento do Fundo. O FCC considerava somente as variações no preço do cobre em suas operações, que eram realizadas de forma independente ao ciclo econômico doméstico, com o objetivo de isolar as receitas disponíveis ao setor público das flutuações do mercado internacional do minério – não contribuindo, entretanto, para a plena implementação de uma política fiscal anticíclica, pois nada poderia fazer em contextos de contração econômica desvinculada de choques externos (ou de expansão econômica além da tendência de crescimento do produto no médio prazo). O FEES, graças a sua integração ao balanço estrutural, responde naturalmente a tais situações.

Os recursos do FEES podem ser utilizados para o financiamento do orçamento fiscal, pagamento de amortizações e juros da dívida pública e para a realização de aportes ordinários ou extraordinários ao FRP. Os aportes ao FEES serão equivalentes ao saldo que restar do superávit efetivo após a efetivação das contribuições obrigatórias ao FRP (que serão tratadas na próxima seção) e à recapitalização do Banco Central, sempre que esse saldo seja positivo.

Durante o período de existência do FEES, observa-se uma dinâmica de aportes e retiradas condizente com o objetivo de promover uma política fiscal anticíclica, conforme a tabela abaixo. Entretanto, é possível notar um certo desacoplamento entre a operação do Fundo e a política fiscal como um todo ao final do período, tópico que será considerado ao final desse capítulo.

Tabela 7.4 – *Fondo de Estabilización Económica y Social* – Informações Financeiras (US\$ milhões)

Período	Aportes	Retiradas	Valor de Mercado (1)	Indicador de Atividade Econômica (variação %) (2)	Balço fiscal efetivo (% do PIB)
2007	13.100	0	14.032	4,6	8,8
2008	5.000	0	20.210	3,7	4,8
2009	0	9.277	11.284	-1,7	-4,4
2010	1.362	150	12.720	5,2	-0,4 (estimado)
TOTAL	19.462	9.427,70	-	-	-

Fontes: CHILE, 2011; BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011

(1) Valor de mercado no mês de dezembro.

(2) *Indicador mensual de actividad económica* (IMACEC), calculado pelo Banco Central.

A administração do FEES foi delegada ao Banco Central, na qualidade de Agente Fiscal do Estado. Os investimentos de recursos do Fundo são realizados em conformidade com instruções determinadas pelo Ministério da Fazenda – atualmente 100% dos ativos estão investidos em instrumentos de renda fixa internacionais de baixo risco (mais de 90% de categoria AAA), em sua maioria de caráter soberano.

7.5 *Fondo de Reserva de Pensiones* – FRP

O FRP é estabelecido em dezembro de 2006, recebendo um aporte inicial de US\$ 604,5 milhões, e tem como objetivo apoiar o financiamento das obrigações fiscais derivadas da garantia estatal de aposentadorias e pensões básicas solidárias (por idade ou invalidez), complementando o financiamento de futuras contingências previdenciárias. A criação do FRP deriva do reconhecimento da vulnerabilidade fiscal frente ao novo cenário demográfico

chileno, marcado pelo rápido envelhecimento populacional e expansão da população de terceira idade⁴⁵.

Parcela preponderante do sistema previdenciário chileno se tornou autofinanciado após as reformas do período militar (cf. p.95), permanecendo entretanto obrigações estatais no âmbito da concessão de benefícios previdenciários para a população de menor renda. Em 2008 é realizada uma segunda reforma previdenciária (lei n.º 20.255/2008), que cria o *Sistema de Pensiones Solidarias*, em favor daqueles que, por diversas razões, se encontram à margem do sistema previdenciário oficial ou não conseguem poupar o suficiente para uma pensão digna dentro do regime de AFPs.

Conforme a *Ley sobre Responsabilidad Fiscal*, o FRP deve receber aportes anuais de no mínimo 0,2% do PIB verificado no exercício anterior. Caso o superávit fiscal seja superior a 0,2% do PIB, o FRP receberá um aporte equivalente ao superávit, com valor máximo de 0,5% do PIB. Desse modo, a entrada de novos recursos independe da situação fiscal experimentada pelo país a cada ano, distribuindo ao longo do tempo a carga financeira que deverá ser enfrentada pelo Estado para a administração de passivos previdenciários, convertendo-a em uma obrigação explícita e transparente, que deverá ser considerada na determinação das metas de superávit estrutural.

Durante os dez primeiros anos o Fundo apenas acumulará recursos, sendo vetada a realização de retiradas. Os aportes obrigatórios serão realizados apenas até a acumulação do equivalente a 900 milhões de *unidades de fomento* (cerca de US\$ 40,7 bilhões, considerando as médias de fev. 2011), a partir de quando serão encerradas. As retiradas do Fundo poderão financiar até um terço da despesa total anual com pensões mínimas e assistenciais, estando prevista sua extinção no prazo de 15 anos após sua entrada em operação caso os saques a serem efetuados em cada exercício não superem 5% da soma dessas despesas.

Os recursos do FRP poderão estar em moeda local ou estrangeira, investidos no Chile ou no exterior, nos mesmos instrumentos previstos para as AFPs do sistema previdenciário geral (exceto ações). O Banco Central, em sua atribuição de Agente Fiscal, administra os recursos do Fundo de acordo com a política de investimentos estabelecida pelo Ministério da Fazenda – atualmente, 100% dos ativos encontram-se em instrumentos de renda fixa internacional de baixo risco. Em 2007 é criado o Comitê Financeiro, órgão externo que assessora o Ministro da Fazenda na análise e desenho da estratégia de investimento dos

⁴⁵ O problema da redução da participação da população em idade ativa na população total, que acompanha o processo de envelhecimento acelerado, tem recebido atenção crescente também nos países industrializados, reconhecendo-se o risco de erupção de uma crise previdenciária no médio prazo.

Fundos soberanos, composto por profissionais de vasta experiência na área econômica e financeira. A tabela abaixo descreve a evolução do FRP desde a sua criação.

Tabela 7.5 – *Fondo de Reserva de Pensiones* – Informações Financeiras (US\$ milhões)

Período	Aportes	Valor de Mercado
2006	605	-
2007	736	1.466
2008	909	2.507
2009	837	3.421
2010	337	3.837
Total	3.424	-

Fonte: CHILE, 2011

7.6 Evolução recente

A meta de superávit estrutural de 1% do PIB é utilizada entre 2001 e 2007, sendo cumprida de forma adequada ao longo do período. No âmbito da elaboração do orçamento de 2008 a meta é atualizada para 0,5%, com base na avaliação da mudança nas condições que originaram a meta inicial, reduzindo-se para 0% do PIB para os exercícios de 2009 e 2010. O patamar inicial era justificado pela conjunção de três fatores: (a) presença de déficit operacional estrutural e patrimônio negativo no Banco Central; (b) existência de passivos contingentes relacionados à garantia estatal de pensões mínimas e garantias outorgadas no âmbito de concessões de infraestrutura⁴⁶; e (c) presença de vulnerabilidades externas associadas a potenciais limitações ao endividamento externo em moeda nacional.

O Ministério da Fazenda solicita uma opinião externa a respeito da situação vigente no âmbito dos três fatores supracitados, que resulta na constatação de uma clara melhora em todos os fatores de risco que justificavam a fixação da meta em 1% do PIB em 2001. O déficit operacional do Banco Central havia se reduzido pela metade, o valor esperado das garantias ao sistema de infraestrutura se mostrou relativamente baixo, os passivos previdenciários contingentes se tornaram compromissos quantificáveis no marco da reforma previdenciária de 2008 e o desenvolvimento de um mercado de financiamento de longo prazo

⁴⁶ Aplica-se um mecanismo análogo ao das Parcerias Público-Privadas (PPP) previstas na legislação brasileira.

reduziu o risco cambial associado ao financiamento do Estado e do setor privado em moeda estrangeira.

Verifica-se igualmente que a continuidade da meta de 1% implicaria, no longo prazo, a acumulação de ativos financeiros líquidos pelo Estado em níveis considerados excessivos (entre 11% e 15% do PIB), tendo em vista a robustez da economia chilena e sua boa integração aos mercados de capitais internacionais (ENGEL; MARCEL; MELLER, 2007).

A política fiscal chilena é testada em 2009, quando os efeitos da crise financeira internacional provocam uma dramática contração na demanda mundial e o colapso das condições de crédito global. O país, diferente de outros momentos históricos, se encontrava melhor preparado para enfrentar o impacto financeiro e real da crise. A política fiscal prudente, baseada na regra de balanço estrutural e na administração da poupança gerada ao longo do período de bonança anterior, permitiu a redução significativa da dívida pública e a acumulação de recursos consideráveis nos fundos soberanos.

Um plano de estímulo fiscal é implementado com uso de recursos retirados do FEES, visando compensar a contração na demanda privada e mitigar os efeitos da crise sobre a geração de empregos. Tal plano promove medidas anticíclicas da ordem de US\$ 4 bilhões, equivalente a 2,8% do PIB, contemplando um programa de investimentos públicos extraordinários e subsídios direcionados à parcela mais desprotegida da sociedade (em março e agosto são distribuídos *bonos especiales* de cerca de US\$ 85 às famílias mais pobres)⁴⁷, assim como amplas desonerações tributárias. É realizada, ademais, a capitalização da CODELCO em cerca de US\$ 1 bilhão, apoiando a continuidade dos planos de investimentos da estatal (CHILE, 2010a).

Enquanto diversos países sofriam restrições no acesso ao crédito, o Chile foi capaz de financiar um programa fiscal anticíclico durante a crise usando quase exclusivamente recursos próprios. O sucesso da política fiscal foi reconhecido, elevando-se significativamente a aprovação popular da Presidente Michelle Bachelet e das autoridades econômicas (NASH; SINNOTT; TORRE, 2010, p. 59-60). A tabela abaixo apresenta a evolução do balanço fiscal desde o início da política de balanço estrutural.

⁴⁷ O direcionamento da despesa anticíclica aos grupos mais pobres é elogiada na literatura internacional, que identifica como principal vantagem dessa política a utilização mais eficiente dos recursos públicos para a maximização do bem-estar social, evitando o desperdício e reduzindo as despesas totais (NASH; SINNOTT; TORRE, 2010, p. 60).

Tabela 7.6 – Balanço do Governo Central Consolidado – Chile – 2001-10

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Balanço apurado	-0,5	-1,2	-0,4	2,1	4,6	7,7	8,8	4,8	-4,4	-0,4
Componente cíclico	-1,5	-1,8	-1,2	1,1	3,6	6,7	7,8	4,8	-3,2	1,7 (1)
Balanço estrutural	1,0	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	-1,2	-2,1(1)

Fontes: CHILE (2010b); CHILE (2011)
(1) estimado

No início de 2010 o Chile se encontra saindo de uma grave recessão, que apesar dos esforços da Administração resulta em uma contração de 1,7% no PIB (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2011). Os indicadores econômicos mostravam sinais de melhora, com redução na taxa de desemprego e reativação da atividade econômica. Nesse contexto o país é atingido por um dos terremotos de maior magnitude da história (8,8 graus), que é seguido por um tsunami devastador, provocando altos custos em vidas humanas (mais de 500 pessoas) e grandes danos à infraestrutura nacional.

Para lidar com a destruição de capital e as necessidades extraordinárias decorrentes do sismo, a Administração de Sebastián Piñera (primeiro presidente do período democrático que não participa da *Concertación*) expande gastos públicos e recorre a diversas fontes de financiamento, inclusive o saque de recursos do FEES. A economia reage favoravelmente ao longo do ano de 2010, observando-se uma expansão de 5,2% no PIB – que pode ser creditada também à recuperação dos preços do cobre em 46%, alcançando o valor real mais elevado em toda a série histórica.

O financiamento do programa expansionista procura também evitar efeitos indesejáveis sobre a taxa de câmbio que poderiam comprometer a competitividade da economia chilena, já afetada pela tendência de apreciação do peso, o que se converte em um problema persistente para diversas economias dinâmicas e com câmbio flutuante (como no caso do Brasil e de outros exportadores de *commodities*). A retirada intensiva de recursos do FEES poderia contribuir para a apreciação cambial, o que motiva a baixa utilização dessa alternativa de financiamento. As autoridades econômicas também consideram a preservação do nível de ativos acumulado no Fundo uma estratégia precaucionária frente a uma eventual nova crise econômica internacional (CHILE, 2010d).

Conforme indicado na tabela anterior, o déficit estrutural no exercício de 2010 foi bastante superior à média do período após a entrada em vigor da regra de balanço estrutural. A Administração Piñera se comprometeu a reverter esse quadro no médio prazo, o que deverá ser acompanhado para que seja possível avaliar se esse resultado fiscal compreende apenas um desvio episódico ou se trata de uma mudança permanente na política.

Em maio de 2010 o Ministério da Fazenda convoca um *Comité Asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile* (2010), formado por especialistas externos, com o objetivo de apresentar propostas para o aperfeiçoamento da metodologia de cálculo do balanço estrutural e de sua arquitetura institucional. As primeiras recomendações desse Comitê são consideradas já no processo de formulação do orçamento de 2011. Destaca-se a preocupação em analisar as lacunas na regra fiscal que preveniram a adoção de medidas anticíclicas em conformidade com a operação normal do regime fiscal em vigor, considerando a conveniência de definir uma cláusula de escape que permita alterar a meta quantitativa de balanço estrutural em resposta a um choque exógeno de grande magnitude.

Cumprido ressaltar que em Abril de 2011 o Ministério da Fazenda instituiu um ajuste fiscal de cerca de US\$ 750 milhões, o equivalente a 1,3% do gasto público (0,4% do PIB), concentrado em cortes nos gastos correntes e em investimentos postergáveis (ainda não iniciados). Essa medida é justificada pelo objetivo de conter pressões inflacionárias e sobre o câmbio, evitando o sobreaquecimento da economia. A realização de um forte ajuste fiscal em um ambiente de expansão econômica e cenário externo favorável confirma, desse modo, a coerência da política fiscal anticíclica adotada pelo país (LARRAÍN, 2011).

8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa parte da premissa de que a volatilidade nos preços de *commodities* é um problema fundamental para países altamente dependentes das receitas de exportação de recursos naturais. Tal dependência pode ser verificada tanto na elevada participação desses produtos na balança comercial quanto na alta vinculação entre receitas de exportação e receitas fiscais, e traria como consequência a ampliação dos impactos de choques externos sobre a economia local.

Em momentos de alta nos preços de *commodities* o crescimento econômico seria acelerado, pressões inflacionárias se manifestariam e setores transacionáveis não associados à exploração de recursos naturais (*tradables*) seriam prejudicados, seja pela apreciação cambial ou pela perda de competitividade causada pelo aumento dos custos domésticos (serviços e salários) e deslocamento de capitais para o setor exportador. Os períodos de *boom*, entretanto, seriam seguidos por contrações nos preços de recursos naturais (*busts*), que provocariam o desaquecimento da economia e o desemprego dos fatores de produção (considerando a ausência de mobilidade perfeita dos recursos entre os setores da economia). Este ciclo de *booms* e *busts* comprometeria o crescimento econômico no longo prazo e provocaria elevados custos sociais e econômicos, sugerindo-se que o Estado atue em prol de sua moderação.

A volatilidade nas receitas de exportação se apresenta, portanto, como um problema a ser lidado pelo Estado, o que requer o desenho de políticas públicas capazes de limitar a transmissão dos choques de preços de *commodities* para a economia nacional. Considera-se, nesse trabalho, que a política fiscal é a política pública central para a administração da volatilidade, requerendo-se para tanto a adoção consistente de um comportamento fiscal anticíclico.

Por sua vez, verifica-se que a política fiscal pode atuar como um importante canal de transmissão da volatilidade para a economia local, caso o Estado mantenha políticas pró-cíclicas, associando a elevação das receitas de exportação ao aumento do gasto público, aproveitando os ganhos políticos imediatos de um choque externo positivo. As consequências nefastas das políticas pró-cíclicas serão sentidas principalmente nos momentos de contração de preços de *commodities*, percebendo-se um aumento na gravidade dos ciclos de *boom* e *bust* e o comprometimento da sustentabilidade dos gastos públicos nos momentos de maior vulnerabilidade para a economia nacional.

O papel central da política fiscal para a moderação (ou agravamento) da volatilidade macroeconômica derivada dos ciclos de preços de *commodities* se manifesta nitidamente ao longo do estudo dos casos da Venezuela e do Chile. Ambos são confrontados com as dificuldades econômicas (e políticas) advindas da alta dependência da exportação de um recurso natural específico (petróleo e cobre, respectivamente), apresentando-se nas últimas décadas uma profunda divergência entre as políticas fiscais adotadas em cada país, assim como no desempenho econômico comparado. Confronta-se, de um lado, o colapso econômico venezuelano (apesar da entrada maciça de recursos da exportação do petróleo) e o sucesso do Chile, que supera as convulsões políticas e econômicas dos anos 1970 e alcança um cenário privilegiado de estabilidade e crescimento econômico sustentável (para os padrões da América Latina).

O impacto macroeconômico da volatilidade nas receitas de exportação de *commodities* é acentuado em cenários de restrição fiscal e no setor externo, verificando-se uma capacidade reduzida para amortecer os efeitos de choques externos negativos sobre a economia nacional. Dada a trajetória inerentemente volátil dos preços de *commodities*, a alta dependência em relação a um produto de exportação para a obtenção de divisas e para o financiamento das despesas públicas em países com acesso limitado ao crédito internacional sugere a adoção de uma política fiscal prudente, que previna a expansão insustentável das despesas públicas.

Chile e Venezuela adotam estratégias divergentes para a administração das receitas de exportação de recursos naturais. O Chile adotou a partir da década de 1980 uma política consistente de manutenção de superávits fiscais em momentos de *boom* nos preços do cobre, permitindo a acumulação de recursos em fundos soberanos e a redução do endividamento público, garantindo uma “folga” fiscal que pode ser aproveitada em conjunturas menos favoráveis. O caráter anticíclico da política fiscal chilena foi institucionalizado gradualmente, consolidando-se práticas e comportamentos voltados à responsabilidade fiscal, que se converteram posteriormente em regras formais e instituições fiscais especiais – IFEs dedicadas à estabilização das despesas e receitas públicas.

Enquanto a experiência chilena é marcada pelo gradualismo, amadurecimento institucional e atuação perene em prol da redução da vulnerabilidade macroeconômica, percebe-se uma continuidade fundamental na Venezuela, que perpassa as rupturas políticas sofridas pelo país ao longo das últimas décadas: a insistência na expansão do gasto público, como forma de distribuir as rendas do petróleo imediatamente. O sistema político venezuelano foi incapaz, até o momento, de implementar políticas voltadas para a redução da

volatilidade macroeconômica, mantendo a vulnerabilidade do país a ciclos de *boom* e *bust* derivados de variações no preço do petróleo, agravados por políticas fiscais pró-cíclicas – marcadas pela expansão do gasto público em momentos de bonança, acumulando desequilíbrios na balança de pagamentos e provocando pressões inflacionárias, repetindo-se crises econômicas logo que se reduzem os preços do petróleo no mercado internacional. A reprodução desse ciclo é marcada também pelo retardamento dos ajustes estruturais necessários, ampliando ainda mais os custos econômicos e fiscais que fatalmente incidem sobre a sociedade venezuelana.

A implementação de IFEs pouco tem contribuído para o aperfeiçoamento da política fiscal na Venezuela. As regras e instituições criadas para reduzir a discricionariedade fiscal, como os fundos soberanos, são distorcidas para o atendimento de objetivos políticos imediatos, desviando-se de seus propósitos originais conforme os interesses da Administração. Mecanismos que no Chile foram aproveitados para a consolidação de uma política fiscal anticíclica confiável foram pervertidos no caso venezuelano, destacando-se a absoluta falta de continuidade nas regras de funcionamento dos fundos de estabilização e a sua utilização como fonte de receita paralela ao orçamento oficial, sem transparência ou prestação de contas.

Ressalta-se também o diferente papel assumido pelos preços de referência de *commodities* na experiência chilena e venezuelana – no primeiro caso, a sua determinação depende do parecer técnico de especialistas externos ao governo e seu objetivo é apreender qual seria o patamar sustentável dos preços do cobre, independente das tendências de mercado no curto prazo. Os preços de referência servem um propósito muito distinto na Venezuela atual, nomeadamente a subestimação das receitas anuais do setor do petróleo, permitindo que o governo central retire recursos destinados constitucionalmente aos entes subnacionais – as receitas obtidas em excesso em relação aos preços de referência podem ser assim apropriadas pela Administração e empregadas por fora dos processos orçamentários regulares.

A divergência entre o desempenho econômico chileno e venezuelano não pode ser atribuída, contudo, apenas a diferenças no âmbito de suas respectivas políticas fiscais. A consolidação no Chile de um consenso político favorável a um comportamento fiscal anticíclico, assim como o desenvolvimento de instituições fiscais especiais voltadas para a redução da vulnerabilidade aos choques de preço do cobre, faz parte de um processo de transformação econômica e institucional muito mais amplo, que não se resumiu à racionalização da gestão do gasto público.

O Chile implementou reformas de mercado e de Estado ao longo de décadas, que foram sustentadas e aprofundadas por governos de diferentes matizes ideológicos, tanto em períodos de crise quanto de abundância. As falhas cometidas durante esse processo, mesmo provocando prejuízos graves no curto e médio prazo – como a crise financeira de 1982-3 e o custoso resgate do setor privado que se seguiu – possibilitaram o amadurecimento das instituições chilenas, fortalecendo em particular a capacidade do Estado em contribuir para a estabilidade macroeconômica. Nesse contexto são desenvolvidas as IFEs analisadas neste trabalho – fundos de estabilização e regras de balanço estrutural – assim como outros aprimoramentos institucionais significativos, como a autonomia do Banco Central e a regulação mais cautelosa do setor financeiro.

As reformas de mercado promoveram uma transformação substancial da economia chilena, que alcança taxas de crescimento muito superiores à média latino-americana entre 1984 e 2009 – 5,6% e 2,9%, respectivamente. As exportações são diversificadas, reduzindo a dependência com relação ao cobre para a obtenção de divisas, mesmo considerando a expansão extraordinária da indústria cuprífera após a reabertura do setor ao capital privado.

Desse modo, pode-se considerar que no caso chileno o desenvolvimento de uma política fiscal responsável, voltada para a redução da vulnerabilidade macroeconômica derivada da volatilidade nas receitas de exportação do cobre, contribuiu para o bom desempenho econômico no longo prazo. Tal desempenho decorreu, ademais, do conjunto de reformas de mercado e do Estado empreendidas desde 1973, que ofereceu as condições necessárias para a consolidação e posterior institucionalização do regime de política fiscal chileno. Percebe-se, em suma, a complementação e o reforço mútuo entre essa espécie de comportamento fiscal, as demais reformas institucionais e os resultados econômicos desse modelo, que permitiram a formação do consenso social necessário para a sua continuidade.

A ausência de um processo consistente de reformas institucionais na Venezuela é acompanhada, por sua vez, pela incapacidade em promover políticas fiscais adequadas para a mitigação da volatilidade macroeconômica. A sociedade venezuelana e suas lideranças políticas não alcançaram um consenso firme a respeito da necessidade de observar limites à expansão das despesas públicas, tendo em vista o caráter excessivamente volátil da principal fonte de receitas fiscais do país, a exportação de petróleo. Também não se observa um compromisso durável na formação de uma reserva financeira para os momentos de queda nos preços do petróleo, inviabilizando as tentativas de acumulação de recursos em fundos de estabilização.

O desempenho econômico sofrível da Venezuela desde o final dos anos 1970 incitou a sequência de rupturas institucionais sofridas pelo país: falência do regime de *Punto Fijo*; tentativas mal sucedidas de reformar a economia, tanto por meio de programas de “terapia de choque” quanto por meio do enfoque gradualista; e finalmente a ascensão do bolivarianismo. A instabilidade política, legal e regulatória, por sua vez, compromete a performance econômica, dificultando o investimento produtivo e a recuperação do empreendedorismo nacional. A partir da eleição de Chávez, o Estado venezuelano passa a atacar abertamente o setor privado, confiscando propriedades e modificando discricionariamente as regras do jogo, com o propósito de eliminar grupos sociais antagônicos, beneficiar aliados políticos e implantar o modo de produção socialista.

A política fiscal venezuelana não foi capaz de conter a transmissão dos choques de preços do petróleo sobre a economia do país, o que certamente contribuiu para o seu desempenho pífio após o *boom* de 1974-5. A gestão fiscal imprópria ocupa um lugar importante no rol das falhas do Estado que pontuam o fracasso econômico venezuelano – não obstante, o colapso decorreu da acumulação de uma série de erros de política econômica, tais como o retardamento do ajuste estrutural nos anos 1980, o adiamento na realização de reformas macroeconômicas e a falta de continuidade nas mesmas, assim como a instabilidade política que marca o período.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Todos os valores, quando não especificada a fonte, são de BANCO MUNDIAL, World Data Bank.*

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (eds). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 173-199.

ACUÑA, Rodrigo; IGLESIAS, Augusto. La reforma a las pensiones. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000, p. 430-490.

ALIER, Max; KAUFMAN, Martin. Nonrenewable resources: a case for persistent fiscal surpluses. *IMF Working Paper 99/44*, International Monetary Fund, abr. 1999.

ÁLVAREZ, Ángel E. Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo, *Revista de Ciencia Política*, v. 27, n. especial, p. 265-289, 2007.

ARELLANO, José Pablo. Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile, *Estudios Públicos*, n. 101, p. 165-186, verano 2006.

ATEN, Bettina ; HESTON, Alan; SUMMERS, Robert. *Penn World Table Version 6.3*. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, ago. 2009. Disponível em: <<http://pwt.econ.upenn.edu/>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

AUTY, Richard M. (ed). *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ATKINSON, Giles; HAMILTON, Kirk. Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis, *World Development*, v. 31, n. 11, p. 1793-1807, nov. 2003.

BANCO CENTRAL DE CHILE. *Base de datos estadísticos*. Disponível em: <<http://si3.bcentral.cl/Siete>>. Acesso em: mar. 2011.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Información estadística*. Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>. Acesso em: fev. 2011.

BANCO MUNDIAL. *World Databank - World Development Indicators & Global Development Finance*. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BARNETT, Steven; OSSOWSKI, Rolando. Operational aspects of fiscal policy in oil-producing countries. In: DAVIS, Jeffrey M.; OSSOWSKI, Rolando; FEDELINO, Annalisa. *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund, 2003, p. 45-81.

BARROS, Pedro Silva. Venezuela: Mudanças e perspectivas – a razão chavista. In: BARROS, Pedro Silva; CARMO, Corival Alves; MONTEIRO, Leonardo Valente. *Venezuela: mudanças e perspectivas*. Prêmio América do Sul 2007. Brasília: FUNAG, 2007, p. 57-115.

BETANCOURT, Rómulo. *Venezuela, política y petróleo*. Barcelona: Seix Barral, 1979.

BOSCHINI, Anne D. ; PETTERSSON, Jan ; ROINE, Jesper. Resource curse or not: a question of appropriability, *Scandinavian Journal of Economics*, v. 109, n. 3, p. 593-617, set. 2007.

BP. *Statistical Review of World Energy 2010*. Historical data. Disponível em: <<http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia et al. Exposição de Motivos n. 38 MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL. *Projeto de lei n. 5.938/2009*. Brasília, 31 ago. 2009.

BRAUN, Matías. Understanding economic growth in Venezuela: 1970-2005 – the real effects of a financial collapse. In: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco (eds.). *Venezuela: anatomy of a collapse*. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRIDGEWATER, Elliot. *The resource relationship: the institutional legacies of oil in Venezuela*. Dissertação de mestrado, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, 2010.

CALDERA, Rafael. *Dos discursos: discursos parlamentarios del Dr. Rafael Caldera con motivo de los hechos del 27 y 28 de febrero y 1º de marzo de 1989 y del 4 de febrero de 1992*. Disponível em: <http://rafaelcaldera.com/image/userfiles/image/libros_y_folletosRC_pdf/Dos_discursos.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2011.

CAPRIO, Gerald; KINGLEBIEL Daniela. *Episodes of systematic and borderline financial distress*. Washington, 2003. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/648083-1108140788422/23456_Table_on_systemic_and_non-systemic_banking_crises_January_21_2003.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHILE. Comisión Nacional sobre Política y Tortura. *Informe*. Santiago, 2004. Disponível em: <<http://www.comisionvalech.gov.cl/InformeValech.html>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

_____. Ministerio de Hacienda. *Informe anual Fondos Soberanos 2009*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, março, 2010a.

_____. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Evaluación de la gestión financiera del sector público en 2009 y actualización de proyecciones para 2010. Santiago de Chile: DIPRES, junho, 2010b.

_____. Comité Asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. *Primer informe*. Santiago de Chile: DIPRES, agosto, 2010c.

_____. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. *Informe de finanzas públicas: proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2011*. Santiago de Chile: DIPRES, outubro, 2010d.

_____. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. *Informe presupuestario del gobierno central: cuarto trimestre 2010*. Santiago de Chile, jan. 2011. Disponível em: <http://www.dipres.cl/572/articles-62072_doc_pdf_Presentacion_IT.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2011.

_____. Ministerio de Hacienda. *Información Financiera: Fondo de Estabilización Económica y Social*. Disponível em: <http://www.hacienda.cl/fondos_soberanos/fondo_de_estabilizacion_info_valor.php>. Acesso em: 26 mar. 2011.

_____. Ministerio de Hacienda. *Información Financiera: Fondo de Reservas y Pensiones*. Disponível em: <http://www.hacienda.cl/fondos_soberanos/fondo_de_reserva_info_valor.php>. Acesso em: 26 mar. 2011.

COHEN, Nick. The curse of black gold. *New Statesman*, Londres, 02 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.newstatesman.com/200306020015>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

COLOMA, Fernando; ROJAS, Patricio. Evolución del mercado laboral en Chile: reformas y resultados. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000, p. 492-540.

CONTRERAS, Dante; ROMAGUERA, Pilar. Impacto macroeconómico de la inestabilidad del precio del cobre en la economía chilena. In: PASCÓ-FONT, Alberto (ed). *La administración de los ingresos por exportaciones mineras en Bolivia, Chile y Peru*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, 1995.

CORRALES, Javier. Os estados de reformas defasadas e a questão da desvalorização: a reação da Venezuela aos choques exógenos de 1997-98. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), p. 195-225, jul.-set. 2001.

_____. Explaining chavismo: The Unexpected Alliance of Radical Leftists and the Military in Venezuela since the late 1990s. In: HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco (eds.). *Venezuela: anatomy of a collapse*. 2008.

CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. *Dragon in the tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution, 2011.

CUDDINGTON, John T. ; LUDEMA, Rodney; JAYASURIYA, Shamila A. Prebisch-Singer Reduz. In: LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. (eds). *Natural resources : neither curse nor destiny*. Washington: World Bank, 2007, p. 103-140.

CRISP, Brian F. Lessons from economic reform in the Venezuelan democracy. *Latin American Research Review*, v. 33, n. 1, p. 7-41, 1998.

DAVIS, Graham A. Learning to love the Dutch disease: evidence from the mineral economies. *World Development*, v. 23, n. 10, p. 1765–79, 1995.

DAVIS, Jeffrey M. et al. Stabilization and savings funds for nonrenewable resources: experience and fiscal policy implications. In: DAVIS, Jeffrey M.; OSSOWSKI, Rolando; FEDELINO, Annalisa. *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund, 2003, p. 273-315.

DI JOHN, Jonathan. The political economy of economic liberalisation in Venezuela. *Crisis States Programme Working Paper*, n. 46, London School of Economics, jun. 2004.

_____. *The political economy of industrial policy in Venezuela*. Cambridge, MA, Center for International Development, Harvard University, [2006]. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/events/papers/0604caf/DiJohn.doc>. Acesso em: 16 fev. 2011.

DUNNING, Thad. Endogenous oil rents. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 3, p. 379-410, 2010.

ENGEL, Eduardo; MARCEL, Mario; MELLER, Patricio. *Meta de superávit estrutural: elementos para su análisis*. Relatório preparado para o Ministerio de Hacienda, mai. 2007.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Revista Lua Nova*, n. 28/29. São Paulo: CEDEC, 1993.

_____. *Autonomia e parceria*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. *Revista de Administración Pública*, Fundação Getúlio Vargas-RJ, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

FRANKEL, Jeffrey. The natural resource curse: a survey, *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series*, Cambridge, MA, fev. 2010.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GAVIN, Michael; PEROTTI, Roberto. Fiscal policy in Latin America. In: BERNANKE, Ben S; ROTEMBERG, Julio. *NBER Macroeconomics Annual 1997*, Volume 12. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 11-72.

GIUSTI, Luis E. La Apertura: the opening of Venezuela's oil industry. *Journal of International Affairs*, v. 53, n. 1, p. 117-128, fall 1999.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (eds). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 123-140.

GRISANTI, Alejandro; STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto. Institutional arrangements and fiscal performance: the latin american experience. In: POTERBA, James M.; HAGEN, Jürgen von (eds.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999, p. 103-134.

HACHETTE, Dominique. Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000a, p. 111-153.

_____. La reforma comercial. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000b, p. 294-338.

HAGGERTY, Richard A. (ed.). *Venezuela: a country study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1990.

HERRERO, Alicia García. Banking crises in Latin America in the 1990s: lessons from Argentina, Paraguay and Venezuela. *IMF Working Paper*, WP/97/140, International Monetary Fund, out. 1997.

HIRSCHMAN, Albert. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Open Budget Survey 2010*. Washington: IBP, 2010.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Key world energy statistics 2010*. Paris: IEA, 2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Affairs Department. *Guide on resource revenue transparency*. Washington, 2007a.

_____. Fiscal Affairs Department. *The role of fiscal institutions in managing the oil revenue boom*. Washington, 2007b. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/030507.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

JIMÉNEZ, Juan Pablo; TROMBEN, Varinia. Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n. 46, CEPAL, abr. 2006.

KARL, Terry Lynn. *The political economy of petrodollars: oil and democracy in Venezuela*. 1982. Tese de doutorado, Stanford University, 1982.

_____. *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1997.

_____. The perils of petroleum: reflections on the Paradox of Plenty. *Journal of International Affairs*, v. 53, n. 1, p. 31-48, 1999.

LARRAÍN, Felipe. *Escenario macroeconómico y ajuste fiscal*. Apresentação del Ministro de Hacienda. Santiago de Chile, 19 abr. 2011. Disponível em: <http://www.dipres.cl/572/articles-73334_doc_pdf1.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2011.

LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo. Chile en Pos del Desarrollo. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 2000a, p. 1-24.

_____. Un cuarto de siglo de reformas fiscales. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 2000b, p. 71-107.

LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. *Natural resources : neither curse nor destiny*. Washington: World Bank, 2007.

MAINGON, Thais ; WELSCH, Friedrich. Venezuela 2008: hoja de ruta hacia el socialismo autoritario, *Revista de Ciencia Política*, v. 29, n. 2, p. 633-656, 2009.

MAMALAKIS, Markos. The New International Economic Order: centerpiece Venezuela. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 20, n. 3, p. 265-295, ago. 1978.

MANCEBO, Jorge Pérez. Una historia económica de Venezuela: balance de realizaciones y desafíos. In: ENCONTRO DE HISTORIADORES 200 ANOS DE INDEPENDÊNCIA, 1., 2008, Brasília. *Textos Acadêmicos*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 29-48.

MARCEL, Mario et. al. Balance estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena, *Revista Economía Chilena*, v. 4, n. 3, dez. 2001.

MATSUYAMA, Kiminori. Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth, *Journal of Economic Theory*, v. 58, n. 2, p. 317-334, dez. 1992.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente : governantes e governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAYA, Margarita López. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 3, p. 55-82, 2008.

MEDINA, Leandro. The dynamic effects of commodity prices on fiscal performance in Latin America. *IMF Working Paper* 10/192, International Monetary Fund, ago. 2010.

MEHLUM, Halvor; MOENE, Karl; TORVIK, Ragnar. Institutions and the Resource Curse, *Economic Journal*, v. 116, p. 1-20, jan. 2006a.

_____. Cursed by Resources or Institutions?, *World Economy*, v. 29, v. 8, p. 1117-1131, ago. 2006b.

MELLER, Patricio. *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andres Bello, 1998.

_____. El cobre chileno y la política minera. In: MELLER, Patricio (ed.). *Dilemas y debates en torno al cobre*. Santiago de Chile: Ediciones Dolmen, 2002.

MORLEY, Morris H.; PETRAS, James F. Petrodollars and the state: the failure of state capitalist development in Venezuela. *Third World Quarterly*, v. 5, n. 1, p. 7-27, jan 1983.

NAÍM, Moisés. *Paper tigers and minotaurs : the politics of Venezuela's economic reforms*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1993.

NASH, John; SINNOTT, Emily ; TORRE, Augusto de la. *Natural resources in Latin America and the Caribbean : beyond booms and busts?* Washington: World Bank, 2010.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

PATTON, Micheal Quinn. *Qualitative evaluation and reserch methods*. 2nd ed. Newbury Park: SAGE Publications, 1990.

PETERS, B. Guy. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?, *Foro Internacional*, v. XLV, n. 4, p. 585-598, out.-dez. 2005.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIÑERA, José. *Fundamentos de la Ley Constitucional Minera*. Santiago de Chile: Economía y Sociedad Ltda., 2002.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 54-9, set. 1949.

PUENTE, José Manuel et al. The political economy of the budget process in the Andean region: the case of Venezuela. *RES Working Papers*, n.º 2002, Inter-American Development Bank, 2007.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ROBINSON, James. A.; TORVIK, Ragnar; VERDIER, Thierry. Political Foundations of the Resource Curse, *Journal of Development Economics*, v. 79, p. 447-468, 2006.

RODRÍGUEZ, Francisco. An empty revolution, *Foreign Affairs*, v. 87, n. 2, p. 49-62, 2008.

RODRÍGUEZ, Jorge; TOKMAN, Carla; VEGA, Alejandra. Política de balance estructural: resultados y desafíos tras seis años de aplicación en Chile. *Estudios de Finanzas Públicas*, n. 7, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, dez. 2006.

ROSS, Michael L. Does oil hinder democracy? *World Politics*, v. 53, p. 325-61, abr. 2001.

SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. Natural Resource Abundance and Economic Growth, *NBER Working Paper Series*, Cambridge, MA, n. 5398, dez. 1995.

_____. Natural Resource Abundance and Economic Growth: revised edition. Mimeo, Harvard University, nov. 1997.

_____. The curse of natural resources, *European Economic Review*, v. 45, p. 827-838, 2001.

SALA-I-MARTIN, Xavier; DOPPELHOFER, Gernot; MILLER, Ronald I. Determinants of long-term growth: a bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. *American Economic Review*, v. 94, n. 4, p. 813-35, 2004.

SEQUÍN, Luis Zambrano; VERA Leonardo V. *Contenido y alcance de las nuevas reglas del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica*. Out. 20001. Disponível em <http://www.leonardovera.com/research_papers/PP11.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

SINGER, Hans W. U.S. foreign investment in underdeveloped areas: the distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, v. 40, p. 473–85, 1950.

SOUZA, Saulo Santos de. Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças públicas: XI prêmio Tesouro Nacional*, 2006. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

STREET, James H. Coping with energy shocks in Latin America: three responses. *Latin American Research Review*, v. 17, n. 3, p. 128-147, 1982.

TALVI, Ernesto; VÉGH, Carlos A. Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries. *Journal of Development Economics*, v. 78, p. 156– 190, 2005.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. Department of Economic and Social Affairs. *2009 International Trade Statistics Yearbook*. Nova York, 16 dez. 2010.

UNITED STATES. Department of State. Freedom of Information Act. *Hinchey Report: CIA activities in Chile*. Washington, set. 2000. Disponível em: <<http://foia.state.gov/Reports/HincheyReport.asp>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. Department of Energy. *International Energy Statistics*. Disponível em: <<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

VELASCO, Andrés. A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In: POTERBA, James M.; HAGEN, Jürgen von (eds.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999, p. 37-58.

VELASCO, Andrés, et al. Enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006 – 2009, *Estudios de Finanzas Públicas*, n. 15, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, fev. 2010.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. *Estadísticas fiscales FP: gobierno central presupuestario*. Disponível em: <http://www.mf.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=245&Itemid=38>. Acesso em: 12 mar. 2011.

VENEZUELA ANALÍTICA. La reforma del fondo de estabilización: un aumento de la discrecionalidad del gasto. *Análítica Mensual*, año 3, n. 42, ago. 1999. Disponível em: <<http://www.analitica.com/vam/1999.08/reportajes/02.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez, *Estudos Avançados*, v. 19, n. 55, set.-dez. 2005.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

YERGIN, Daniel. *The prize: the epic quest for oil, money and power*. Nova York: Free Press, 2009.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

A	Venezuela – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009).....	132
B	Chile – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009).....	134
C	Chile – Modificações nas tarifas alfandegárias (1973-1991).....	136
D	Chile – Conta <i>Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre</i>	137

Anexo A – Venezuela – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009)

(continua)

Ano	Crescimento do PIB (%)	PIB per capita (US\$ 2000)	Petróleo (preço anual médio, US\$ 2009)
1960	-	5.425	13,75
1961	3,19	5.391	12,90
1962	8,53	5.636	12,76
1963	3,90	5.645	12,61
1964	11,13	6.054	12,43
1965	4,16	6.091	12,23
1966	1,51	5.979	11,89
1967	2,83	5.950	11,56
1968	7,34	6.183	11,09
1969	0,71	6.026	10,53
1970	7,71	6.279	9,94
1971	1,48	6.160	11,85
1972	1,28	6.030	12,72
1973	7,11	6.240	15,89
1974	2,07	6.151	50,41
1975	2,90	6.112	45,98
1976	7,73	6.357	48,25
1977	6,27	6.521	49,24
1978	2,35	6.447	46,13
1979	0,76	6.284	93,41
1980	-4,42	5.820	95,89
1981	-0,36	5.620	84,80
1982	-2,07	5.340	73,30
1983	-3,76	4.992	63,65
1984	1,44	4.923	59,43
1985	0,19	4.801	54,95
1986	6,51	4.981	28,25

Anexo A – Venezuela – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009)

(conclusão)

Ano	Crescimento do PIB (%)	PIB per capita (US\$ 2000)	Petróleo (preço anual médio, US\$ 2009)
1987	3,58	5.031	34,82
1988	5,82	5.195	27,06
1989	-8,57	4.637	31,53
1990	6,47	4.823	38,94
1991	9,73	5.176	31,51
1992	6,06	5.367	29,54
1993	0,28	5.264	25,20
1994	-2,35	5.030	22,90
1995	3,95	5.120	23,95
1996	-0,20	5.005	28,26
1997	6,37	5.218	25,52
1998	0,29	5.132	16,74
1999	-5,97	4.734	23,14
2000	3,69	4.819	35,50
2001	3,39	4.891	29,61
2002	-8,86	4.377	29,84
2003	-7,76	3.966	33,62
2004	18,287	4.610	43,46
2005	10,318	5.000	59,89
2006	9,872	5.401	69,32
2007	8,152	5.746	74,90
2008	4,782	5.923	96,91
2009	-3,287	5.638	61,67

Fonte: BANCO MUNDIAL, *World Databank* - World Development Indicators & Global Development Finance (consulta 10 jan. 2011) – indicadores NY.GDP.MKTP.KD.ZG e NY.GDP.PCAP.KD; BP (2010) – Crude oil prices (1861-2009).

Anexo B– Chile – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009)

(continua)

Ano	Crescimento do PIB (%)	PIB per capita (US\$ 2000)	Cobre (preço anual médio, US\$/libra)
1960	-	1.842	0,31
1961	4,05	1.869	0,29
1962	5,19	1.917	0,29
1963	6,12	1.983	0,29
1964	2,67	1.987	0,44
1965	0,42	1.950	0,58
1966	10,00	2.098	0,69
1967	3,64	2.129	0,51
1968	3,75	2.165	0,56
1969	3,47	2.197	0,67
1970	2,12	2.202	0,64
1971	9,02	2.357	0,49
1972	-0,82	2.297	0,49
1973	-4,94	2.147	0,81
1974	2,49	2.165	0,93
1975	-11,36	1.890	0,56
1976	3,41	1.926	0,64
1977	8,70	2.064	0,59
1978	7,46	2.188	0,62
1979	8,68	2.345	0,90
1980	8,15	2.500	0,99
1981	4,74	2.579	0,79
1982	-10,32	2.277	0,67
1983	-3,79	2.156	0,72
1984	7,97	2.290	0,63
1985	7,12	2.412	0,64
1986	5,60	2.505	0,62
1987	6,59	2.626	0,81

Anexo B – Chile – Principais variáveis macroeconômicas (1960- 2009)

(conclusão)

Ano	Crescimento do PIB (%)	PIB per capita (US\$ 2000)	Cobre (preço anual médio, US\$/libra)
1988	7,31	2.770	1,18
1989	10,56	3.010	1,29
1990	3,70	3.067	1,21
1991	7,97	3.252	1,06
1992	12,28	3.585	1,03
1993	6,99	3.766	0,87
1994	5,71	3.913	1,05
1995	10,63	4.258	1,33
1996	7,41	4.505	1,04
1997	6,61	4.735	1,03
1998	3,23	4.823	0,75
1999	-0,76	4.726	0,71
2000	4,49	4.878	0,82
2001	3,38	4.983	0,72
2002	2,18	5.035	0,71
2003	3,92	5.175	0,81
2004	6,04	5.429	1,30
2005	5,56	5.671	1,67
2006	4,59	5.870	3,05
2007	4,60	6.077	3,23
2008	3,69	6.238	3,16
2009	-1,53	6.083	2,34

Fonte: BANCO MUNDIAL, *World Databank* - World Development Indicators & Global Development Finance (consulta 10 jan. 2011) – indicadores NY.GDP.MKTP.KD.ZG e NY.GDP.PCAP.KD; BANCO CENTRAL DE CHILE (2011) – cotización del cobre grado "A" Settlement - Bolsa de Metales de Londres.

Anexo C – Chile – Modificações nas tarifas alfandegárias (1973-1991)

(Taxas percentuais sobre o valor C.I.F.)

Data	Tarifa máxima		Tarifa modal		Tarifa média
	Taxa Partidas	Porcentagem	Taxa Partidas	Porcentagem	
31/12/73	220	8	90	12,4	94
01/03/74	200	8	90	12,4	90
27/03/74	160	17,1	70	13	80
05/06/74	140	14,4	60	13	67
16/01/75	120	8,2	55	13	52
13/08/75	90	1,6	40	20,3	44
09/02/76	80	0,5	35	24	38
07/06/76	65	0,5	30	21,2	33
23/12/76	65	0,5	20	26,2	27
08/01/77	55	0,5	20	24,7	24
02/05/77	45	0,6	20	25,8	22,4
29/08/77	35	1,6	20	26,3	19,8
03/12/77	25	22,9	15	37	15,7
.../06/78	20	21,6	10	51,6	13,9
.../06/79	10	99,5	10	99,5	10,1
23/03/83	20	99,5	20	99,5	20
22/09/84	35	99,5	35	99,5	35
01/03/85	30	99,5	30	99,5	30
29/06/85	20	99,5	20	99,5	22
05/01/88	15	99,5	15	99,5	15
05/01/91(1)	11	99,5	11	99,5	11

Fonte: HACHETTE, 2000b, p. 301.

(1) A partir de 1992, são mantidas as taxas máxima e modal em 11%, reduzindo-se a tarifa média por meio do número crescente de preferencias outorgadas em acordos comerciais.

Anexo D – Chile – Conta *Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre* (US\$ milhões)

Ano	Aportes	Retiradas	Ingressos líquidos	Saldo	Preço de Referência	Preço Efetivo
1987	26	0	26	26	62	81
1988	496	440	56	83	71	118
1989	1.203	1260	-57	26	75	129
1990	785	256	529	555	79	121
1991	290	200	90	644	82	106
1992	135	0	135	779	93	104
1993	10	39	-29	750	96	87
1994	53	101	-48	701	96	105
1995	664	0	664	1.366	96	133
1996	324	7	317	1.683	96	104
1997	118	0	118	1.800	96	103
1998	4	273	-270	1.531	96	75
1999	63	516	-453	1.078	92	71
2000	0	405	-405	673	92	82
2001	250	302	-52	621	92	72
2002	204	548	-344	277	90	71
2003	0	202	-202	75	88	81
2004	864	731	133	208	88	130
2005	759	0	759	967	93	167
2006	3.910	2313	1.597	2.564	99	305
2007	0	2564	-2.564	-	-	-
TOTAL	10.158.283	10.158.283				

Fonte: CHILE, Tesorería General de la República. Disponível em: <<http://www.tesoreria.cl/portal/ofVirtual/aLink.do?go=fp2>>. Acesso em: 18 mar. 2011.
 Nota: Saldos em 31 de dezembro de cada ano e a 31 de julho de 2007. Valores nominais.