

Resenhas

Maus Samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo

Ha-Joon Chang

Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

Maus Samaritanos é mais um livro do jovem e proeminente economista heterodoxo do desenvolvimento econômico Ha-Joon Chang. Ele nasceu na Coreia do Sul, mas está radicado na Inglaterra há bastante tempo. É professor da Universidade de Cambridge desde 1990. Tem vários livros publicados e seu trabalho mais famoso, traduzido para vários idiomas, é *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, publicado originalmente em inglês em 2002 e em português em 2004. Esse livro lhe rendeu o Prêmio Gunnar Myrdal em 2003 e o Prêmio Leontief em 2005.

O livro *Maus Samaritanos* é dividido em nove capítulos e um epílogo e apresenta uma abordagem crítica à teoria econômica heterodoxa. Ha-Joon desenvolve várias analogias ao longo do texto, tentando esclarecer suas críticas. Algumas delas são bastante interessantes, como a que faz em relação ao desenvolvimento de seu filho Jin-Gyu, que tinha seis anos quando da publicação original do livro em inglês, em 2006, e a proteção necessária à indústria nascente nos países em desenvolvimento. Ele diz que se a legislação permitisse, poderia mandar seu filho para o mercado de trabalho, mas com isso, ele estaria fadado a ter eternamente subempregos. Seria muito difícil conseguir se tornar um médico ou um físico nuclear, por exemplo. Para que isso fosse possível, ele teria que proteger e investir na educação de seu filho por no mínimo mais doze anos. O mesmo ocorre com a indústria nascente: se ela é exposta rapidamente ao livre-comércio, posição defendida pelos economistas neoliberais, muito

provavelmente não irá conseguir sobreviver, porque, assim como seu filho, precisa de um tempo para conseguir trabalhar com tecnologias avançadas e construir organizações eficientes. O autor observa que é errado inserir o seu filho no mercado de trabalho com seis anos, expondo-o precocemente à concorrência, mas também é errado subsidiá-lo até os quarenta anos. Isso tem que ser feito somente até o momento em que ele consiga ter a capacitação necessária para obter um emprego satisfatório. O mesmo funciona em relação às empresas, que não podem ser subsidiadas e protegidas eternamente.

O que todos devem estar se perguntando é quem seriam os Maus Samaritanos e por que são assim chamados? Ha-Joon retirou a idéia do nome de seu livro de uma parábola da Bíblia, sobre um homem que foi roubado na estrada e recebeu ajuda de um “Bom Samaritano”. Os Samaritanos eram vistos como pessoas que tentavam tirar vantagens dos indivíduos que tinham algum problema. No prefácio da versão em inglês do livro, o autor esclarece que chama de Maus Samaritanos os países ricos que indicam, hoje, políticas neoliberais como a defesa de livre mercado e livre comércio, para os países pobres, tentando evitar que eles sejam no futuro seus possíveis concorrentes. Demonstra que esses países ricos não fizeram no passado o que hoje recomendam, quando sua indústria ainda estava se desenvolvendo. Ele diz também que o que mais o intriga é saber que muitos desses Maus Samaritanos não percebem que estão fazendo recomendações ruins para as economias dos países pobres. Se-

gundo ele, a história do sucesso do capitalismo foi reescrita tantas vezes, de tal forma que muitos economistas dos países ricos não conseguem mais perceber o erro de se recomendar livre comércio e livre mercado para os países em desenvolvimento. Como ele mesmo diz, alguns desses Maus Samaritanos têm uma crença honesta, porém equivocada, de que esta é a verdadeira receita de sucesso que seus países utilizaram no passado para se tornar ricos. Para sua surpresa, até mesmo seu país, a Coreia do Sul, faz essas recomendações para outros países.

As pessoas fazem várias afirmações em relação ao caminho percorrido para se chegar ao desenvolvimento econômico pelos países ricos atuais, mas quando fazemos uma análise mais apurada e verificamos dados históricos, percebemos que a história não ocorreu exatamente como é contada hoje. Um outro livro lançado recentemente no Brasil, por Ernesto Lozardo, professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), intitulado *Globalização: a certeza imprevisível das nações*, assim como o livro de Ha-Joon, faz também uma análise da verdadeira trajetória percorrida por países como, por exemplo, a Coreia, para alcançar o desenvolvimento econômico.

Chang demonstra claramente, não somente neste livro, mas também em suas publicações anteriores, que todos os países considerados desenvolvidos protegeram de uma forma ou de outra sua indústria nascente, no início de seu processo de desenvolvimento econômico.

Também no prefácio do livro, Ha-Joon faz um instigante relato de sua vida pessoal e familiar, tentando demonstrar como era a vida das pessoas e a economia da Coreia do Sul na época em que nasceu, em 1963, quando seu país era tido como pobre, frisando as mudanças radicais que aconteceram, fazendo com que hoje seja considerado um dos países mais ricos do mundo. Nesse relato, o autor também afirma que apesar de atualmente a Coreia ser tida como uma das nações que mais promove inovações tecnológicas, até a metade dos anos 1980 era considerada uma das “capitais da pirataria” do mundo. Ha-Joon conta que boa parte dos livros estrangeiros que utilizou, estudando para entrar em Cambridge, eram pirateados, porque os livros legalmente importados eram vendidos por preços muito altos, mesmo para pessoas de família de classe alta e que dava prioridade para a educação, como a dele.

Os capítulos 1 e 2 do livro apresentam uma análise histórica sobre a evolução do capitalismo e a globalização. Os capítulos 3 a 9 abordam uma série de discussões em relação às recomendações feitas pela teoria econômica chamada de ortodoxa, tentando descobrir a “real verdade” sobre algumas afirmações tidas como “verdadeiras”. Nessa parte do livro, ele discute, dentre outros assuntos, questões como a da regulamentação ou não de investimentos estrangeiros, se as empresas privadas são mesmo melhores do que as empresas públicas e a relação existente entre democracia, propriedade intelectual, corrupção e cultura e o processo de desenvolvimento econômico.

O objetivo principal do livro é achar argumentos e exemplos sobre o fato de que nem sempre as políticas atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento, por parte dos países ricos e de organismos internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) ou o Banco Mundial, foram utilizadas da mesma forma por esses países, no passado, ou são viáveis para os países pobres nos dias de hoje. Discute também a importância do papel do estado no processo de desenvolvimento, criando incentivos para alguns setores considerados estratégicos na economia, regulamentando outros e utilizando políticas anti-cíclicas, contrárias às utilizadas pelos outros agentes econômicos. Como o próprio autor diz, os países ricos seguem políticas keynesianas, mas recomendam para os países pobres políticas monetaristas.

Cabe observar que Chang publicou a versão de seu livro em inglês em 2006, portanto, antes da última crise financeira global. Ainda assim, pode-se extrair de seu texto algumas observações e recomendações bastante interessantes, que poderiam ser levadas em conta pelos países no contexto atual. Dentre essas análises, podemos destacar a discussão que faz, comparando eficiência entre empresas públicas e privadas, onde afirma que grandes empresas privadas, que não são geridas por seus donos majoritários, porque têm sua propriedade acionária diluída entre vários acionistas, podem sofrer dos mesmos problemas que as empresas públicas, relacionados à questão do agente principal, existência de *freeriders* e problemas envolvendo restrições orçamentárias brandas, ou gestão relaxada do orçamento. No capítulo 5, afirma que empresas privadas grandes, consideradas politicamente importantes em função da área que atuam ou do número de trabalhadores que empregam, em casos de crise ou má

gestão, acabam recebendo socorro do estado, mesmo em países geridos por governantes que defendem o livre mercado. Argumenta também que os neoliberais recomendam para os países pobres bancos centrais independentes, mas lembra que os funcionários desses bancos, tidos como tecnocratas não-partidários, na maioria das vezes dão muita atenção ao setor financeiro, implementando políticas a seu favor e contra a indústria e os trabalhadores assalariados. Por isso, é importante que os funcionários de um banco central possam ser supervisionados pelos políticos, visando defender interesses da nação como um todo e não de grupos específicos; a independência de um banco central impede isso. Além disso, lembra que os economistas ortodoxos recomendam a desregulamentação dos mercados, mas que as crises financeiras dos anos 1990 e início dos anos 2000 foram remediadas com regulamentações de bancos e de outras empresas do setor financeiro.

No epílogo do livro o autor ousa, criando uma estória de ficção, chamada pelo autor de “história do futuro”, sobre uma empresa de nanotecnologia situada na cidade de São Paulo, em 2037, e sua luta para sobreviver num mundo glo-

balizado, após a derrocada da economia chinesa em 2029, quando passou a fazer parte da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e liberalizou seu mercado de capitais. Apesar das ressalvas, em função de ser uma ficção, o autor tenta fazer um alerta para os governantes, de que as políticas nacionais e internacionais atuais precisam sofrer mudanças, para que possa ocorrer o desenvolvimento econômico dos países e a diminuição da pobreza e das disparidades distributivas.

Ha-Joon utiliza, ao longo de todo o seu texto, dados históricos e inúmeros exemplos de sucesso ou fracasso de empresas e países, explicando, de forma extremamente didática, uma série de conceitos da teoria econômica. Seu trabalho resultou num livro interessante e altamente recomendável para todos os leitores que se interessam pela área de desenvolvimento econômico e que realmente se preocupam com a diminuição da pobreza que assola o mundo atual.

Carmen Augusta Varela
Professora da Fundação Getúlio Vargas
de São Paulo (FGV-SP)

Financial Liberalization and Economic Performance in Emerging Countries

Philip Arestis e Luiz Fernando de Paula (eds.)

Palgrave Macmillan, 2008, 221 p.

Nos últimos anos, vários trabalhos têm procurado avaliar os impactos da globalização financeira sobre os países em desenvolvimento. As recorrentes crises financeiras nos mercados emergentes, em um primeiro momento, e, agora, a crise no mercado imobiliário estadunidense, mudaram a percepção convencional acerca dos custos e benefícios do processo de constituição de um mercado financeiro globalizado e desregulamentado. Se, no final dos anos 1980, início dos anos 1990, o *establishment* acadêmico, oficial e de mercado proclamava as virtudes da liberalização financeira, agora, as mesmas vozes não podem deixar de reconhecer que há um mal-estar crescente na cidadela liberal. Como tem dito o Professor Paul Krugman, “não há ateus no *front*, nem liberais em meio a crises financeiras”.

Com a vantagem de olhar retrospectivo é possível afirmar que a aventura da liberalização financeira deixou um rastro apreciável de vítimas

e poucas histórias de sucesso na promoção de crescimento da renda, com estabilidade macroeconômica e inclusão social. Em geral, os casos mais bem-sucedidos de inserção na economia globalizada foram caracterizados por uma abordagem mais cautelosa no tratamento da integração financeira. Quando o FMI, o Banco Mundial e a nata do “*mainstream economics*” admitem que não há relações robustas entre a liberalização financeira e o crescimento e, pior, que se alguma regularidade empírica existe é aquela que liga liberalização e instabilidade, pouco parece restar para ser avaliado. Neste sentido, caberia perguntar se vale a pena ler mais um trabalho que procura identificar os efeitos da liberalização financeira sobre os mercados emergentes. Ou, ainda, seria legítimo questionar se um trabalho sobre este tema, na conjuntura atual, não seria um simples exercício de oportunismo. No caso de *Financial Liberalization and Economic Performance in*

Emerging Countries, editado por Philip Arestis e Luiz Fernando de Paula, resultado de um workshop realizado no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, a resposta parece ser clara: o livro merece ser lido e se revela extremamente oportuno.

Seus capítulos trazem a visão de vários autores, que comungam de uma formação fortemente influenciada pelo pensamento keynesiano, e que têm mantido, ao longo de muitos anos, pesquisas sistemáticas sobre os temas ali tratados. Não são cristãos-novos na avaliação metódica, ponderada e criteriosa – e, por isso mesmo, científica – dos efeitos da globalização em sua dimensão financeira. Escaparam da avalanche ideológica do Consenso de Washington, onde questionar os riscos associados ao processo então em curso de rápida liberalização financeira era razão suficiente para a condenação à marginalidade. A academia convencional e a grande imprensa simplesmente ignoravam as pesquisas fundadas na tradição do pensamento de Keynes (e Minsky), então considerado ultrapassado. Não deixa de ser irônico que, recentemente, ao constatar o que denominou de “morte do consenso da globalização” o Professor Dani Rodrik, da prestigiada Universidade de Harvard, tenha proclamado que o mundo aguarda “desesperadamente” o surgimento do seu novo Keynes. Provavelmente os(as) autores(as) dos trabalhos reunidos por Arestis e Paula não estejam se credenciando para ocupar tal posição. Por outro lado, eles, dentre outros(as), souberam resistir e, mais importante, atualizar a matriz teórica keynesiana para as circunstâncias históricas atuais¹⁴. Contribuir com esse esforço é um dos principais méritos de *Financial Liberalization*...

¹⁴ Aplica-se aqui o comentário do jornalista Luiz Sérgio Guimarães sobre o livro recém-lançado *A Economia do Desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas*, organizado por Carlos Vidotto e João Sicsú, e que congrega autores que compartilham com as visões expressas em *Financial Liberalization*..., qual seja: “No Brasil, a hegemonia neoliberal implantada em 1994 não calou um grupo de economistas, a maioria dos quais pós-keynesiana, habituado em nadar contra a corrente. E que continua defendendo seus pontos de vista em livros sempre muito densos e polêmicos. Para desespero dos ‘skinheads’ mercadistas, eles não desistem ... Além de não desistirem, assumiram – para espanto dos defensores da mão que, embora se imagine invisível, sempre deixa impressões profundas nos cofres públicos - o centro do debate depois que se tornou evidente a necessidade de refrear os ideólogos especializados em promover a perpétua alternância entre bolhas de euforia e crises de pânico” (“Keynes explica, com a sabedoria de sempre”, *Valor Econômico*, 28/08/2008).

Após a Introdução dos editores, o livro apresenta, no capítulo 2, o ensaio de Jan Kregel, intitulado “Financial Liberalization and Domestic Policy Space: theory and practice with reference to Latin America”. Conforme sugere o próprio título, Kregel está preocupado em avaliar as restrições de autonomia na implementação de políticas econômicas em um contexto de finanças liberalizadas. O autor busca resgatar a análise original de Keynes sobre o tema, inspirada pelo processo de instabilidade financeira do período entre as guerras, bem como as experiências concretas de liberalização na América Latina, particularmente na Argentina, Brasil e México. Conclui ser necessário manter a flexibilidade na gestão cambial, evitando-se a sobrevalorização das moedas domésticas e o excesso de endividamento externo. Os controles sobre os fluxos de capitais seriam parte integrante de uma estratégia voltada à redução da vulnerabilidade externa. Este tema está no centro da análise do capítulo subsequente, de Jan Prieue. Em “Capital Account Management or Laissez-faire of Capital Flows in Developing Countries”, o autor analisa, de forma detalhada, o debate em torno os custos e benefícios associados à imposição de controles de capitais. Após o necessário esclarecimento das distintas modalidades de controles, Prieue procura afastar a noção simplista de que existe uma “trindade impossível” opondo controles diretos sobre os fluxos financeiros e a definição de certos arranjos macroeconômicos. Sugere que a política macroeconômica e a regulação dos mercados financeiros domésticos podem funcionar como formas complementares de gestão dos fluxos de capitais, mesmo em um contexto de liberalização da conta capital.

Em “Financial Liberalization, Exchange Rate Regime and Economic Performance in BRICs Countries” (capítulo 4), Luiz Fernando de Paula avalia a relação entre o desempenho econômico de Brasil, Rússia, Índia e China nas últimas duas décadas e as estratégias individuais de abertura financeira e gestão macroeconômica. Para o autor, China e Índia priorizaram a constituição de um ambiente favorável ao crescimento por meio da imposição de restrições à livre mobilidade de capitais e estabilização dos preços macroeconômicos fundamentais, particularmente a taxa de câmbio, em patamares consistentes com a preservação da trajetória de expansão da renda. O Brasil emergiria como um contraponto negativo da experiência dos gigantes asiáticos, ao passo

que a Rússia teria transitado de um regime caótico pós-abertura para um padrão de gestão macroeconômica de melhor qualidade, com destaque para o esforço de estabilização do rublo.

Esforço comparativo semelhante é feito por Ricardo Gottschalk e Cecília Azevedo Sodré no quinto capítulo, denominado de “The Liberalization of Capital Outflows in Brazil, India and South Africa since the early 1990s”. Aqui a ênfase é nas saídas de capitais, ou seja, a permissão que residentes assumam posições financeiras ativas no exterior. Mais uma vez, o Brasil se destaca como o país que mais aprofundou o processo de liberalização. Os autores procuram resgatar a ligação entre esta dimensão da abertura da conta capital e a instabilidade verificada nos mercados de divisas dos países emergentes. O sexto capítulo é de autoria de Fernando Cardim de Carvalho, com o título “Financial Liberalization in Brazil and Argentina”, e compara a experiência das duas principais economias da América do Sul. O autor mostra que a liberalização financeira foi parte de um processo mais amplo de reformas estruturais voltadas a redução do papel do Estado na regulação das atividades econômicas. Neste sentido, o caso brasileiro aparece como sendo marcado por uma dinâmica mais lenta, ainda que contínua, de liberalização, ante ao rápido ajuste liberalizante argentino. Todavia, a despeito desta nuance, os resultados teriam sido equivalentes, quais sejam: instabilidade, baixo crescimento e aprofundamento da vulnerabilidade externa, fiscal e social.

O caso chinês é destacado no sétimo capítulo por Hansjörg Herr. Em “Capital Controls and Economic Development in China” explicita-se, uma vez mais, o esforço das lideranças chinesas em calibrar a liberalização financeira em consonância com o ritmo mais geral de reformas e transição da economia do país. Por conta disso, foi priorizada a atração de investimentos diretos, capazes de acelerar a internalização de tecnologia, em detrimento dos instrumentos de dívida e dos capitais de curto prazo. Neste sentido, os controles de capitais teriam sido importantes na definição da estrutura dos passivos externos constituídos no período de rápido crescimento. A acumulação de reservas internacionais e a estabilidade da moeda comporiam um quadro macroeconômico relativamente mais virtuoso, porque capaz de acomodar crescimento, inflação sob controle e baixa vulnerabilidade das contas externas.

O caso indiano é trabalhado por Sunanda Sen, no oitavo capítulo, intitulado “De-regulated Finance and Impact on Corporate Investments: the case of industry and labor in India”. O foco do ensaio está nos impactos das modificações no padrão de financiamento da economia indiana após o processo de liberalização econômica. A autora constata a perda de qualidade nas relações de trabalho, atribuída à desregulamentação no próprio mercado de trabalho e à criação de um diferencial crescente entre a rentabilidade dos investimentos financeiros e dos investimentos produtivos em um contexto de maior liberalização financeira.

O nono e último capítulo avalia o papel da propriedade do capital no processo de consolidação do setor bancário brasileiro. Em “Does Ownership Explain Bank M&A? The Case of Domestic Banks and Foreign Banks in Brazil”, Fatima Cardias Williams e Jonathan Williams. Os autores identificam diferenças nas estratégias dos bancos nacionais e estrangeiros, com os primeiros tendendo a priorizar a aquisição de instituições com um desempenho abaixo dos padrões de mercado, enquanto os estrangeiros priorizaram a incorporação de instituições melhor posicionadas. Assim, os estrangeiros teriam optado por ampliar sua presença no mercado doméstico por meio da compra de bancos relativamente mais fortes.

Assim, *Financial Liberalization...* dá a oportunidade ao leitor de se apropriar de uma ampla gama de estudos que enfatizam aspectos teóricos, histórico-institucionais e de implementação de distintas estratégias de liberalização financeira e gestão macroeconômica. Consta-se a diversidade das experiências individuais, geralmente diluídas em estudos que enfatizam a análise quantitativa por meio da utilização de dados de painel ou *cross-section*. Se estes fornecem o quadro geral e as principais regularidades empíricas, os estudos de caso iluminam detalhes que são cruciais para os formuladores de estratégias de desenvolvimento e seus estudiosos.

Por fim, cabe pontuar que, a despeito dos méritos do livro, e eles são vários, há uma dimensão do estudo dos impactos da liberalização financeira que precisa ser aprofundada por todos aqueles que desejarem contribuir para o adensamento das reflexões contidas em *Financial Liberalization...*, qual seja: se os efeitos positivos da globalização financeira não se verificaram na medida sugerida por seus defensores, tampouco as

crises financeiras recorrentes afastaram os países emergentes do caminho traçado a partir do final dos anos 1980. Vale dizer, aparentemente (e até agora) não houve nenhum caso relevante de economia emergente que tenha optado por reverter substancialmente suas trajetórias individuais de liberalização.

Esta constatação tem partido de banqueiros centrais e especialistas e se revela um desafio importante à agenda de pesquisa dos(as) seguidores(as) da tradição teórica keynesiana-minskyana. Sugere-se que os países emergentes vêm buscando compensar o que seria uma dimensão estrutural de sua inserção externa – a abertura financeira – com políticas macroeconômicas e regulatórias que, na falta de um melhor termo, poderiam ser denominadas de “defensivas”. Sem a pretensão de fazer um mapeamento exaustivo destas tendências, caberia destacar: (i) a busca de redução da vulnerabilidade externa, particularmente por meio do sobre-acúmulo de reservas oficiais – o que se tem denominado de “demanda precaucional”; (ii) o que tem se traduzido por intervenções sistemáticas nos mercados cambiais a despeito da adoção formal de regimes de câmbio flutuante, ao que se tem denominado de “medo de flutuar” (*fear of floating*); (iii) ou, conforme interpretam alguns, a atuação ativa dos Bancos Centrais nos mercados de divisas faria parte de estratégias de crescimento baseadas no *drive* exportador, por isso mesmo chamadas de “mercantilistas”; e (iv) a busca de conformação de acor-

dos regionais de cooperação monetária e financeira que, no limite, e ainda em prazo não previsível, poderiam significar a emulação completa do exemplo europeu de integração monetária. Tais elementos aparecem em vários momentos em *Financial Liberalization...*, todavia suas implicações não foram esgotadas pelos ensaios organizados neste livro.

Ao contrário de caminhar no sentido originalmente proposto por Keynes, quando das negociações que antecederam ao Acordo de Bretton Woods, e que ainda serve de inspiração aos reformistas contemporâneos, não parece estar se constituindo um espaço político propício a mudanças profundas na arquitetura financeira internacional. Na falta destas, soluções individuais ou arranjos cooperativos regionais têm se multiplicado, para a frustração dos que consideram ser necessário conter os impulsos destrutivos das finanças globalizadas e desregulamentadas. Se, no *front* teórico e crítico, os autores keynesianos estão de volta ao centro do jogo, no plano normativo ainda há um importante espaço a ser conquistado, o que torna livros como *Financial Liberalization...* essenciais para a estratégia de convencimento tão tenazmente buscada por Keynes ao longo de sua fértil vida pública.

André Moreira Cunha

Professor do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS e Pesquisador do CNPq

O dilema fiscal: remendar ou reformar?*

Fernando Rezende, Fabrício Oliveira e Erika Araujo (orgs.)

Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

O livro intitulado *O Dilema Fiscal: Remendar ou Reformar?* dos autores Fernando Resende, Fabrício Oliveira e Erika Araujo, busca apresentar, de forma detalhada, as causas, conseqüências e possíveis soluções para o problema fiscal brasileiro. Os autores argumentam que a principal dificuldade de uma reforma fiscal abrangente não é promovê-la e sim disposição para implementá-la. Neste sentido, o livro busca orientar o leitor cronologicamente através das medidas adotadas ao longo do tempo pelos respectivos governantes do país.

Já na introdução é apresentado, o que os

autores identificam como sendo o principal entrave ao crescimento do país, o caráter dual do sistema tributário brasileiro. Ou seja, após a implementação da Constituinte de 1988, com a elevada demanda por autonomia financeira pelos estados e municípios e, no campo dos direitos sociais, a diversificação das fontes de financiamento, teve-se como conseqüência um sistema tributário dual. Neste sistema, o governo brasileiro tem basicamente duas fontes de financiamento: a própria tributação e o regime de financiamento da seguridade social. Com o crescimento das contribuições para a seguridade devido à reforma constitucio-

nal, a qualidade da tributação se deteriora, reduzindo o compromisso de fortalecimento da federação. O pior do uso destas duas fontes de receita viria para o caso das contribuições: a) estas não são compartilhadas com estados e municípios, b) 80% de suas receitas são vinculadas a gastos com seguridade social (previdência, assistência e saúde) e c) não se preocupam em não causar distorções econômicas. O argumento dos autores baseia-se no fato de que as receitas federais com impostos foram reduzidas com a promoção da descentralização, e, no entanto, aumentou-se o compromisso financeiro sob a responsabilidade da União com o aumento dos benefícios ou direitos sociais previstos na nova Constituição.

Seguindo esta linha de raciocínio, os autores diagnosticam o que nomearam ser o *efeito cremalheira* que consiste em: cada aumento na arrecadação de contribuições sociais corresponde a outro aumento das despesas obrigatórias, o que pode ocasionar futuros aumentos da carga tributária novamente em decorrência do engessamento do orçamento e a perda de qualidade do sistema tributário. Desta forma, o elevado nível de despesas obrigatórias dificulta a promoção do ajuste fiscal via redução de gastos. Ao elevar a carga tributária, novos gastos seriam necessários (80% das receitas geradas). A este fenômeno é atribuída a essência do dilema fiscal.

Os autores ainda sugerem que a questão federativa é de grande importância para a reforma fiscal. Os governadores e prefeitos podem reivindicar a mesma proposta de desvinculação de receitas que o governo federal o que pode provocar reação negativa dos setores que mais perderiam com esta medida (saúde e educação). Neste sentido, seria também necessário uniformizar o ICMS e eliminar distorções causadas por diferentes alíquotas interestaduais.

No sentido de proporcionar uma solução para o problema fiscal, os autores apontam, como exemplo, o Plano Real, que somente eliminou a inflação no Brasil após implementação de uma política ortodoxa e abrangente que não se limitava a medidas de fôlego curto como confiscos e congelamento de preços. Ou seja, os autores defendem uma reforma abrangente e argumentam sua aprovação depende apenas de disposição.

Antes de discutir a sugestão de proposta de reforma fiscal, os autores ainda comparam as federações e o Brasil como um todo com relação ao percentual dos impostos como proporção do PIB, a evolução das contribuições *vis a vis* os impostos

as despesas contingenciáveis, a evolução do SUS nas transferências etc. sugerindo que efetivamente houve um aumento no papel das contribuições como fator de arrecadação e que estados e municípios também aumentaram sua participação na arrecadação total do Brasil como consequência da Constituinte de 1988.

A seguir, é apontado o Plano Real como um agravante do problema fiscal brasileiro. Os autores argumentam que o governo federal optou por realizar um ajuste fiscal provisório apoiado nos mesmos elementos anteriores, gerando distorções. Em particular, é apontado que a âncora cambial repassaria os preços sem grandes esforços fiscais. Foram criados a IPMF (extinta CPMF), o Plano de Ação Imediata para conter os gastos subnacionais, aumento da alíquota de imposto de renda pessoa física e criação do Fundo social de Emergência (FSE). No entanto, a política fiscal teria continuado frouxa o que alimentaria o desajuste fiscal da seguinte forma: o fim da inflação elimina a receita do imposto inflacionário e estimula os governantes a conceder aumentos salariais para o funcionalismo público tendo impacto também sobre os benefícios pagos pelo INSS. Por fim, o estrago causado pela crise das contas externas associado à apreciação do câmbio e abertura da economia ajudou a produzir déficits primários e elevados resultados nominais negativos não somente para o governo federal mas também para municípios e estados. Isto se deve em parte também pela alta taxa de juros praticada no país. Neste contexto, segundo os autores, o governo optou por não efetuar a reforma tributária com receio de comprometimento das receitas provocando eventuais perdas nas receitas da União. E desta forma, apontam os autores, continua a política de implementação de reformas superficiais e marginais sem grande efeito no longo prazo da situação fiscal do país. Estas políticas seriam as chamadas medidas provisórias cujos objetivos seriam orientados por urgências de curto prazo tais como alteração de alíquotas de imposto de renda e sobre o lucro, mudança de regras de dedução e isenção ainda do imposto de renda, criação da CPMF, instituição do Fundo de Estabilização Fiscal, ressarcimento da cobrança do PIS e confins sobre o setor exportador, criação do Simples, desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários, aumento da alíquota do IOF, Cofins, CSLL etc. As duas únicas reformas aprovadas no período do Plano Real foram administrativa e da previdência Social, ambas com im-

pacto pequeno em termos de resultado fiscal. Já em termos de medidas voltadas para controlar as finanças dos governos subnacionais, vale ressaltar a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Proes no período de 1995 a 1999. Por fim, os autores apontam que o modelo de estabilização do adotado pelo Plano Real acirrou algumas contradições no que diz respeito ao atendimento das metas do superávit primário. Em particular, é apontado o aumento da carga tributária sustentada por contribuições sociais como principal mecanismo de ajuste. Esta adoção aumentaria as distorções do sistema, o que enfraqueceria a federação.

O capítulo 3 ressalta a necessidade de implementar um ajuste nas contas públicas com vistas ao longo prazo e que leve em consideração o processo de globalização econômica enfrentado pelo país. Neste sentido, os autores apontam que bases tributárias de alta mobilidade social (trabalho qualificado, por exemplo) não devam sofrer ônus elevado. Investimentos e exportações devem ser completamente desonerados. Isto atenderia preocupações quanto à competitividade, crescimento econômico e inclusão social. A pressão exercida pelo processo de globalização implica que a velocidade de implementação destas medidas seja rápida. Os autores ainda apontam que para criar condições para o federalismo fiscal implique em coesão entre os entes, a reforma deva contemplar: 1) repartição de poderes e responsabilidade entre governos, 2) defina o regime de transferências e responsabilidades e 3) execute ações para reduzir desigualdades regionais e pessoais. O livro sugere, então, uniformização dos impostos cobrados em todo país.

O livro conclui com o esqueleto de uma proposta que contempla o plano fiscal. Em particular é sugerida uma reforma abrangente, pois se argumenta que seja (ao contrário do pensamento atual) mais fácil de ser implementada. Por ser abrangente facilitaria a reforma de previdência e corte de gastos. Isto se deve ao reconhecimento de que é necessário eliminar o dualismo tributário vigente com as contribuições sociais e impostos. Estas contribuições seriam incorporadas ao capítulo tributário. Ainda deve-se conciliar a responsabilidade fiscal com a preservação de garan-

tias de atendimento dos direitos sociais e que parte da solução vem do aumento da eficiência na aplicação dos recursos federais e não no montante direcionado para esses fins. O livro propõe, especificamente, medidas que seriam objetos de emenda constitucional (aqui resumidas):

1. Incorporar as contribuições sociais sobre a receita, lucro e movimentação financeira ao capítulo tributário.
2. Regular o financiamento da previdência.
3. Uniformização do ICMS.
4. Remeter a uma lei complementar a competência para instituir as garantias financeiras de atendimento dos direitos sociais coletivos (saúde, por exemplo).

Por último, acredito que o livro contribua para o entendimento do atual sistema tributário/fiscal brasileiro e seu impacto sobre a sociedade em termos de distorções econômicas. Apesar de apresentar sobreposição de temas em seus três capítulos, os autores buscam descrever detalhadamente e com suporte de dados o quadro atual fiscal no Brasil. Estes três capítulos poderiam estar mais organizados de forma a apresentar: 1) a origem do sistema dual tributário no Brasil e sua relação com a Constituinte de 1988, 2) o Plano Real e a ausência de Plano Fiscal no período, 3) propostas de mudanças do sistema tributário e comparações baseadas em medidas adotadas por outros países em desenvolvimento.

No que diz respeito às sugestões das medidas, acredito que, apesar de estarem na direção correta, parecem também um pouco tímidas. Por exemplo, ao incorporar as contribuições sociais e a CPMF no capítulo tributário, incorpora-se também todas as distorções causadas por impostos em cascata ou ainda ao sugerir uma lei complementar para instituir garantias financeiras de atendimento dos direitos sociais coletivos parecer ser apenas uma alternativa para ganhar tempo. De qualquer forma, o livro apresenta com riqueza (impressionante) de informações o atual sistema tributário brasileiro, sua história, lições e sugestões.

Enlison Mattos
Escola de Economia de São Paulo
da Fundação Getúlio Vargas