

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**“O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA ECONOMIA RUSSA PARA UMA ECONOMIA
CAPITALISTA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A CRISE FINANCEIRA DE 1998”**

Bernardo de Souza Leão Joppert

Nº de matrícula 9514939

Orientador : Gustavo H. B. Franco

Julho de 1999

**AS OPINIÕES EXPOSTAS NESTE TRABALHO SÃO DE
RESPONSABILIDADE ÚNICA E EXCLUSIVA DO AUTOR**

Índice

<u>CAPÍTULO I</u> – INTRODUÇÃO.....	4
<u>CAPÍTULO II</u> - SITUAÇÃO EXTERNA	6
<i>BALANÇA DE PAGAMENTOS</i>	9
<i>TENDÊNCIAS NO COMÉRCIO</i>	12
<i>DÍVIDA EXTERNA</i>	14
<i>CONCLUSÕES</i>	16
<u>CAPÍTULO III</u> – PRIVATIZAÇÃO	18
<i>MÉTODOS DE PRIVATIZAÇÃO</i>	20
<i>ESTÁGIOS DA PRIVATIZAÇÃO</i>	23
<i>TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL</i>	26
<i>POLÍTICA FISCAL</i>	27
<u>CAPÍTULO IV</u> – A CRISE FINANCEIRA E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA CAPITALISTA	28
<i>A CRISE FINANCEIRA</i>	28
<i>CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA A CRISE</i>	32
<u>CAPÍTULO V</u> – CONCLUSÃO	34
<u>CAPÍTULO VI</u> – BIBLIOGRAFIA	37

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O objetivo desta monografia é em sua primeira parte analisar a transição da economia russa do socialismo para o capitalismo e na segunda parte analisar a contribuição do modelo de transição verificado para a deflagração da crise financeira de 1998.

A primeira parte foi dividida em 2 capítulos a fim de uma melhor compreensão: primeiro a situação externa da Rússia antes e durante o período de transição . Nesta parte pretende-se mostrar a situação do comércio internacional antes da desintegração da URSS e da transição para o capitalismo, que ocorreram dentro da mesma conjuntura, os problemas do balanço de pagamento da URSS herdados pela Rússia e a situação da dívida externa .

Desta forma, pretende-se analisar a evolução das exportações e importações neste período, mostrando a queda de ambos e o agravamento da situação da balança comercial que já vinha se deteriorando desde a década de 80 na URSS. Será analisado brevemente a situação do investimento direto neste período.

Quanto ao balanço de pagamentos deseja-se mostrar os problemas existentes na ex-URSS e o agravamento destes problemas para a Rússia após a desfragmentação e a transição. Será analisado também as questões referentes as reservas bastante limitadas herdadas pela Rússia e a situação da conta de capitais.

A questão da dívida externa será analisada de forma a mostrar as causas do seu rápido aumento verificado desde o final da década de 80, ainda sobre a bandeira da URSS, e como ficou a responsabilidade pela mesma após a desfragmentação e a transição.

No capítulo III pretende-se analisar o modelo de privatização utilizado na URSS e avaliar o resultado para este para o desenvolvimento capitalista da economia russa. Pretende-se ainda falar da questão institucional da Rússia, abordando a questão tributária e a questão fiscal e o seu impacto no desenvolvimento russo.

Na segunda parte da monografia pretende-se analisar de que forma os problemas verificados nesta transição econômica contribuíram para a crise econômica. Será analisado no capítulo IV os eventos geradores da crise e a própria crise. Será abordado neste capítulo a evolução dos acontecimentos antes e durante a crise.

No capítulo V serão abordados os pontos explorados na primeira parte e o seu grau de contribuição para a crise. Serão abordados a questão tributária, a questão externa, a questão das privatizações entre outros e a sua influência para geração da situação em que se encontrava a Rússia logo antes da crise.

Para melhor compreensão das questões, o último capítulo será um capítulo de conclusão do trabalho, que procurará fazer uma análise das questões e conjunturas abordadas durante toda a monografia e mostrar o patamar atual da economia russa.

1ª PARTE – TRANSIÇÃO DA ECONOMIA RUSSA

CAPÍTULO II - SITUAÇÃO EXTERNA

A situação externa russa já se encontrava em uma posição ruim antes da fragmentação da URSS. Na década de 80, a URSS já apresentava desequilíbrios constantes no balanço de pagamentos.

A balança comercial russa piorou de 1985 a 1989. Em 1985 ela apresentou superávit de US\$4 bilhões e em 1989 ela apresentou déficit de US\$5 bilhões.

Entre os fatores determinantes, se destacam a queda dos preços do petróleo, principal produto de exportação da URSS, reduzindo assim a sua receita de exportação; o aumento da demanda por produtos importados decorrente da maior autonomia das empresas na determinação de salários, o que levou a políticas externas mais liberais, notadamente a Glasnost e a

Perestroika; e a interrupção no envio de produtos agrícolas por parte de outros estados da antiga URSS.

No início dos anos 80, o comércio com os países do CMEA¹ representava 60% do comércio exterior da URSS. Esse comércio entrou em colapso a partir do final dos anos 80 devido em boa parte a descentralização do sistema de planejamento da Rússia (maior autonomia das repúblicas), as reformas nos países do leste europeu e a migração das exportações russas do CMEA para a área conversível. Com o fim da CMEA, houve um ganho considerável nos termos de troca para a Rússia, mas por outro lado o volume de exportações e importações caíram tanto que a URSS não conseguiu tirar proveito dessa melhora. Entre outros fatores para esta queda podemos destacar as quedas no produto e investimento e a redução de fatores de demanda e oferta na URSS e nos países do leste europeu.

Houve neste período uma redução, por parte do governo russo, do crédito para financiamento da compra de armas por parte dos países em desenvolvimento. Essa política resultou numa larga posição credora em relação a esses países, o que representava um problema dada a iliquidez que apresentava. Com a crise no balanço de pagamentos, a Rússia parou de estender novos créditos.

Para ajudar a integração dos países da antiga URSS na economia mundial, houve um relaxamento das restrições de produtos exportados para a Rússia. Apesar de ter havido algum progresso na abertura dos mercados para os produtos russos ainda existia altas barreiras às mesmas.

¹ Área que incluía os países socialistas

A desintegração da URSS teve forte impacto no comércio exterior. A economia da URSS era caracterizada por um alto grau de especialização e integração entre as suas repúblicas.

A partir do final dos anos 80 com o aumento da autonomia das repúblicas foram erguidas barreiras comerciais e restrições de comércio entre as mesmas .

Na tentativa de se manter uma certa ordem forma feitos diversos acordos bilaterais entre as repúblicas. Porém, na Rússia as empresas não eram obrigadas a seguir os acordos. Além disso, a instabilidade política de outras repúblicas também afetou negativamente os acordos.

Em 1992, a Rússia reduziu os subsídios implícitos no preço para as ex-repúblicas, na tentativa de reduzir o superávit comercial.

A falta de coordenação entre os estados contribuiu para a desintegração. A falta de coordenação monetária levou a uma expansão competitiva do crédito, a aceleração da inflação e a perda de confiança sobre o rublo.

A rigidez do sistema bancário, que não permitia que os bancos tivessem contas abertamente em bancos de outros estados, levava a transações obscuras e prejudicou o desenvolvimento do sistema financeiro da Rússia.

A liberalização do sistema de câmbio e comércio da URSS começou no final dos anos 80. Em 1987, foi permitido que os exportadores retivessem parte dos seus ganhos em moeda estrangeira e usá-los, em certos limites, para importar. Em 1989, foi extinto o

monopólio cambial do VEB² e bancos comerciais foram autorizados a negociar em moeda estrangeira. Essas medidas, contudo, não conseguiram expandir as exportações, somente aumentar as exportações.

Em 1992, após a fragmentação da URSS, foram tomadas algumas medidas de forma a transformar a economia russa em uma economia de mercado. Entre as principais medidas podemos destacar a introdução da conversibilidade do rublo para as contas dos residentes, a eliminação das várias taxas de câmbio e a unificação do mercado de câmbio. Na contramão do progresso, o governo manteve os controles quantitativos das exportações de forma a manter os preços internos bem abaixo dos preços internacionais, e manteve o programa de importações centralizadas, que se mostrava bastante ineficiente.

BALANÇA DE PAGAMENTOS

Os desequilíbrios macroeconômicos e problemas estruturais que ocorreram durante a segunda metade dos anos 80, deixaram a URSS com uma dívida externa crescente. Durante esse período, a URSS tomou emprestado anualmente de 2 a 3 bilhões de dólares em empréstimos de médio e longo prazo. Com os requerimentos de financiamento aumentando e as condições adversas logo fizeram a URSS passar para o crédito de curto prazo, mudando o perfil da dívida. Com o alto risco econômico e político que passou a existir em relação a URSS, os emprestadores passaram a estar menos disponíveis para novos empréstimos. Essa situação criou uma grande quantidade de serviço da dívida.

² Vneshekonombank

Durante esse quadro a URSS passou a procurar outras fontes de financiamento. Desta forma, a URSS conseguiu crédito da Alemanha e de outros países, com a venda de diamantes futuros, venda de ouro e outros. As reservas de moeda estrangeira foram usadas para financiar o balanço de pagamentos e declinaram a partir de agosto de 1989.

O tamanho das obrigações do serviço da dívida e a grande fatia da dívida de curto prazo foram os fatores principais que levaram a crise de liquidez verificada no biênio de 1990/1991.

Com o pagamento aos bancos comerciais, as reservas de ouro e moeda estrangeira se reduziram bastante. E da mesma forma para pagar o serviço da dívida, as importações foram suprimidas.

As necessidades de financiamento em 1991, foram escondidas pelo governo soviético. Durante esse período surgiram dúvidas a respeito do futuro da URSS, da distribuição das reservas entre as repúblicas e a divisão da dívida externa.

Então, quando a Rússia se tornou um país independente, em dezembro de 1991, e embarcou em um programa de reformas, já se encontrava em uma séria crise no balanço de pagamentos.

Durante o período de fragmentação da URSS, as repúblicas levantaram barreiras comerciais, limitando as importações russas de alimentos e bens de consumo. Nesse mesmo período verifica-se a especialização das repúblicas e a existência de monopólio. Esses fatores contribuíram decisivamente para a queda do nível de comércio.

No início de 1992, a Rússia apresentou um programa de reformas para tentar resolver o problema do balanço de pagamentos. Esse programa deixou pontos abertos como as metas de política monetária e o relacionamento com os países da ex-URSS que utilizavam o rublo.

Iniciou-se uma série de discussões entre o FMI e as autoridades russas em relação ao nível de importações que promoveria o resurgimento do crescimento econômico.

Tabela 1 – Balança de Pagamentos (excluindo transações com países da ex-URSS)

(Em bilhões de US\$ dólares)

	URSS		Rússia	
	1990	1991	1990	1991
Conta corrente	-21,2	-7,3	4,2	4,1
Balança Comercial	-17,1	-2,9	6,7	6,4
Exportações	103,9	60,4	78,7	50,9
Importações	-121,0	-63,3	-72,0	-44,5
Ouro	2,5	3,4	1,6	2,3
Serviços	-6,6	-7,8	-4,1	-4,6
Conta Capital	2,6	5,8	1,6	3,6
Transferências	-	2,6	-	1,6
Capital de Médio e Longo Prazo	3,3	4,6	2,0	2,8
Bancos comerciais	-	-1,2	-	-0,7
FDI	-0,7	-0,2	-0,4	-0,1
Erros e Omissões	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Balanço Geral	-18,2	-1,8	5,6	7,5
Financiamento	18,2	1,8	-5,6	-7,5
Reservas Líquidas Internacionais	14,2	1,2	8,7	0,7
Atrasados	4,0	0,3	2,4	0,2
"Deferral"	-	0,3	-	0,2
Resíduos Interrepublicanos	-	-	-16,7	-8,6

Fonte : Christensen, Benedicte "The Russian Federation in Transition - External developments"

TENDÊNCIAS NO COMÉRCIO

1. Exportações : Desde 1990 a Rússia tem sofrido uma queda no volume de exportações de todos os seus principais produtos : petróleo, ouro, armas, maquinaria e equipamento. As exportações de petróleo caíram mais de 40% entre 1990 e 1992 . Um dos fatores responsáveis por esta queda é o ajuste feito pelo governo russo à queda da produção para proteger a oferta doméstica. Com a queda dos preços da energia e com as medidas ambientais tomadas para reduzir o uso de energia nuclear, a demanda não caiu e com isso houve uma redução nas exportações.

A produção de ouro foi afetada pela falta de investimento nas minas, em parte por causa da queda do preço para os produtores domésticos. Em 92, foi feito um esforço por parte do governo russo para comprar ouro ao preço mundial de forma a acelerar a produção doméstica. Outro fator que contribuiu para a redução das exportações de ouro foi a redução das reservas de ouro da Rússia, fazendo com que o ouro produzido seja mantido pelo governo ao invés de ser exportado.

As exportações de armas tiveram papel importante nas exportações da antiga U.R.S.S. . Cálculos feitos pelo U.S. Congressional Research Service (CRS) relatam que as exportações de armas totalizaram \$13 bilhões em 1990 e \$2.3 bilhões ³ . Esse mesmo órgão relatam que na década de 80 as exportações eram maiores. Essa queda se deve a dificuldade de pagamento por parte dos países importadores e aos embargos sofridos por países como a Líbia, Iraque e países da antiga Iugoslávia que tinham capacidade de honrar seus compromissos.

³ Christensen, Benedicte, *The Russian Federation in transition*

2. Importações : As importações de países da antiga CMEA caíram sensivelmente em 91 e em 92. Isso se deveu em boa parte a redução dos preços durante a transição para os preços mundiais. A queda das importações pode ter chegado a 35% durante o período 1990-92, excedendo assim a queda do produto real durante o mesmo período. Há fortes indícios que a queda das importações de fatores fundamentais à produção, tais como fertilizantes e maquinário, tenha contribuído diretamente para a queda do produto real. Apesar do seu potencial para a agricultura a Rússia é altamente dependente da importação de alimentos. Entre os principais fatores para que isso ocorra podemos citar : os baixos preços domésticos, uma rede de distribuição pobre, o progresso pequeno na reforma agrária e os subsídios aos preços.

3. FDI : O investimento direto estrangeiro tem sido pequeno até agora e pouco tem contribuído para atrair financiamento estrangeiro e transferência de tecnologia. Ele tem se concentrado até o presente momento na área de comércio e serviços , com alguma presença também no setor de energia, metais ferrosos e produtos químicos. A sua pequena presença até agora se deve principalmente à instabilidade política e econômica da Rússia . Neste âmbito podemos relatar a falta de leis mais claras, a falta de regras e procedimentos para investimento, às distorções do sistema tributário e as restrições à propriedade e ao uso da terra. Para reduzir as desconfianças quanto aos investimentos, o governo russo e outros governos estrangeiros interessados estão oferecendo garantias e seguros para atrair investimentos diretos.

DÍVIDA EXTERNA

A Rússia é ao mesmo tempo um importante devedor e um importante credor do resto do mundo. Os seus principais credores são os países industrializados e os seus principais devedores são os países em desenvolvimento.

A dívida externa em moedas conversíveis da URSS aumentou durante a década de 80 atingindo em 1989 a cifra de US\$ 55 bilhões. Durante os três anos seguintes se elevou ainda mais atingindo US\$ 78 bilhões. Esse aumento ocorreu junto a uma queda das exportações elevando a razão exportação/dívida externa de 29% para 39%. Apesar desta taxa ser significativa ainda é significativamente mais baixa do que a dos países do leste europeu e da América Latina.

Ainda permanecia uma questão crucial quando da fragmentação da URSS : quem assumiria a dívida externa da antiga URSS ?

Essa questão foi levantada pelos representantes do Grupo dos 7, ou G-7, no encontro de Londres, em 1991, no qual a Rússia solicitou ajuda externa para tentar resolver a crise iminente do balanço de pagamentos.

Nesta época, 15 repúblicas já haviam declarado independência e várias delas declararam que não se responsabilizariam por qualquer ajuda financeira solicitada pela União.

No ano de 1991, a questão sobre a dívida foi vista várias vezes. Os principais pontos que ficaram abertos foram o critério da divisão de responsabilidades e as capacidades de pagamento por parte das repúblicas. Além disso, algumas repúblicas enfatizaram que a questão da dívida não poderia ser disassociada da questão dos ativos externos.

Em outubro de 1991, os representantes de 12 ex-repúblicas da URSS se encontraram com representantes do G-7. Ao final deste, 8 delas assinaram o “Memorandum of Understanding” no qual ficou acertado:

- i. Responsabilidade conjunta pela dívida externa existente
- ii. Desígnio da gerência da dívida ao VEB
- iii. Concluir um acordo sobre o serviço da dívida

Em dezembro de 1991, foi tentado um novo acordo sobre a dívida externa da antiga URSS. Nesta tentativa foi determinado um critério de divisão baseado em 4 indicadores : renda nacional, população, exportações e importações).

Durante 1992, ficou evidente o fracasso do acordo e a dificuldade de se chegar a decisões conjuntas. Como consequência, o governo russo propôs a alternativa chamada “zero option” na qual a Rússia se responsabilizava pelo serviço da dívida da ex-URSS se os outros estados se comprometessem a transferir a sua parte nas receitas externas futuras da antiga URSS. Apesar

do esforço da URSS, em junho de 1993 ela só havia assinado acordo com 4 países.

TABELA 2 – DIVÍDA EXTERNA EM MOEDAS CONVERSÍVEIS

(Em bilhões de US\$ de dólares, fim do período)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Dívida de Médio e Longo Prazo	24,0	30,6	31,8	36,4	48,8	54,3	64,7
Dívida de Curto Prazo	7,4	8,6	11,2	18,2	12,3	12,7	13,0
Dívida Externa Total	31,4	39,2	43,0	54,6	61,1	67,0	77,7

Fonte : Ministério das Finanças da URSS

CONCLUSÕES

O problema do balanço de pagamentos da Rússia vem de antes do desmantelamento da URSS. Durante a década de 80, houve o surgimento de grandes déficits fiscais, crescimento lento devido a distorções de preços, falta de investimento eficiente e falta de desenvolvimento da agricultura, levando a URSS a importar produtos agrícolas quando sempre foi um grande exportador.

Antes do desmantelamento da URSS, as reservas de câmbio e ouro tinham quase se exaurido devido a pagamentos de serviços da dívida.

Durante o período inicial de reforma (início de 1992 até final de 1993), fica evidente a relação entre as políticas econômicas e os desdobramentos externos. Faltaram medidas-chaves para resolver a questão do balanço de pagamentos. As exportações, por exemplo, sofreram com a manutenção das restrições. O nível e a distribuição das exportações foi determinado pelo governo. A manutenção de taxas de juros reais negativas nos ativos denominados em rublos foi fator importante na grande fuga de capitais que ocorreu.

CAPÍTULO III – PRIVATIZAÇÃO

A diferença entre o capitalismo e o socialismo está na propriedade do capital. Desta forma, para se ter uma transição de sistema é necessário transferir uma parte razoável do capital para a iniciativa privada. Como proceder com essa mudança é uma tarefa difícil mas imprecindível.

Aqueles favoráveis à criação de um grande setor privado o mais rapidamente possível, em economias em transição tem argumentos políticos e econômicos para defender a sua posição. Eles argumentam que para a democracia se tornar um sistema viável nestes países, o monopólio sobre as bases políticas deve ser quebrado de forma que outras fontes de influência política possam surgir. Caso isso não venha a ocorrer, pode ocorrer dos executivos das empresas estatais bloquearem as reformas. Criando a propriedade privada, a privatização pode criar um poder que consiga manter um sistema efetivo de direitos de propriedade e políticas que consigam que o setor privado floresça.

Privatização, eles argumentam, criarão pequenos negócios dinâmicos, agirão como atrativo para o investimento direto estrangeiro e acelerará o processo de reestruturação da indústria. E além disso ainda terá devolvido a propriedade aos seus proprietários históricos e conseguindo mais recursos para o governo.

A oposição, por sua vez, argumenta que a privatização poderá reduzir o emprego, na medida que os donos venham a demitir alguns empregados e que o novo setor privado não venha a manter os benefícios sociais mantidos pelas antigas empresas estatais.

Algumas dificuldades práticas aumentam o temor a privatização. A valoração das firmas é difícil porque os mercados de capital quase não existem, porque as práticas contábeis são discutíveis e os lucros e vendas no período comunista são uma referência pobre para o futuro. A poupança privada é pequena e o sistema bancário rudimentar, o que praticamente reduz os financiamentos aos empréstimos governamentais.

MÉTODOS DE PRIVATIZAÇÃO

Existe um debate extenso acerca da melhor forma de criar um setor privado. Como existem vários tipos de ativos a serem privatizados e houve várias formas de criação de propriedade estatal (nacionalização, saques e investimentos estatais), uma variedade de técnicas se provaram necessárias : restituição aos donos originais, venda de propriedade estatal, privatização em massa ou voucher e crescimento do setor privado através de novas firmas.

A. Privatização através da restituição

A restituição da propriedade expropriada pelo estado tem sido usada aonde os donos antigos ainda são vivos e podem provar o seu direito a propriedade. Esse tipo de privatização tem envolvido em sua maioria prédios, casa e terras.

Esse tipo de privatização foi pouco importante nos países da antiga URSS pois ao contrário dos outros países do leste europeu, nesses países a propriedade era do estado. Nos países do leste europeu a terra era coletiva mas os proprietários antigos permaneciam com os títulos de posse.

A restituição tem sido aplicada também em apartamentos, casas, lojas, restaurantes e outras pequenas propriedades.

B. Privatização através de Venda

Uma parte dos ativos industriais e uma parte substancial das casas comerciais foram criadas como propriedade estatal durante a era comunista. Como não existem antigos donos para quem a propriedade pudesse ser restituída, uma alternativa comum era vender estas propriedades, geralmente a trabalhadores ou administradores a taxas favoráveis.

A venda da propriedade estatal pretendia atingir vários objetivos : produzir renda para o governo, acelerar o processo de reestruturação das firmas e aumentar o envolvimento dos investidores estrangeiros na economia.

Havia uma discussão acerca da form como deveria ser vendido o ativo. Deveriam os ativos serem recuperados e, uma vez viáveis, vendidos a preços mais altos, conforme foi feito na Argentina e na Inglaterra ou serem vendidos rapidamente, mesmo com capital antigo, trabalhadores redundantes e prospectos financeiros pobres. Dada a grande quantidade de ativos a serem privatizados, a última forma foi mais utilizada que a primeira.

C. Privatização em Massa ou Voucher

Em um programa de privatização em massa, os cidadãos elegíveis podem utilizar vouchers, distribuídos de graça ou ao seu preço nominal, para fazer ofertas por ações de empresas estatais ou outros ativos que estão sendo privatizados. Os vouchers criam um estoque de poupança que se iguala ao estoque de ativos estatais a serem privatizados.

A privatização voucher foi o tipo de privatização mais utilizada na Rússia, tendo reduzido a presença do estado na economia e distribuído títulos de propriedade em larga

escala, mas de uma forma que deixou o controle das empresas nas mãos do empresariado local.

Os vouchers russos tinham o valor de face de 10.000 rublos e podiam ser usados não só para fazer ofertas por ações de empresas estatais como também para investir em fundos de investimento ou para comprar casas e propriedades na privatização de estabelecimentos de pequeno porte. Cada cidadão poderia comprar um voucher por 25 rublos e 95% da população o fez.

A privatização voucher russa atingiu 16000 empresas estatais, empregando metade da força de trabalho em menos de 2 anos. O resultado deste processo é que as firmas passaram a ser controladas por cidadãos ou autoridades governamentais locais.

A privatização voucher tem a seu favor a relativa transparência e a velocidade no processo. Ela reduz a pressão política uma vez que o controle das firmas passa para os cidadãos locais. Houve inicialmente um temor de que este tipo de privatização fosse gerar uma alta taxa de inflação devido a grande emissão de vouchers, mas isso se provou irrelevante.

O resultado menos esperado da privatização voucher foi a concentração do poder que ocorreu, apesar este não ser o objetivo nem a consequência esperada do processo.

D. Privatização de Baixo

O crescimento do setor privatizado tem acontecido não só através das privatizações mas também através da criação de novas firmas por empresários nacionais e estrangeiros.

Na Rússia, aonde a atividade privada tinha sido largamente suprimida, em 1993 tinha cerca de 400.000 parcerias e 220.000 indivíduos eram donos de empresas privadas.

Mesmo assim a alta regulamentação do governo se mostrou ser um grande obstáculo ao um surgimento ainda maior de firmas e pequenos negócios naquele período. As pequenas empresas foram as mais atingidas pela falta de infra-estrutura de serviços de negócios e comunicações, pela falta de redes bancárias e pela falta de proteção contra a corrupção e o crime organizado.

ESTÁGIOS DA PRIVATIZAÇÃO

A. Estágio Inicial : 1992 a 1994

O período de 1992 a 1994 foi o período no qual se iniciou o programa de privatização na Rússia. Neste período o tipo de privatização mais utilizado foi a privatização voucher. Através dela um grande número de propriedades foi passado a propriedade privada em período bastante curto.

Uma empresa designada para ser privatizada era transformada em uma corporação e leiloadada por um “fundo de propriedade local”⁴. Isso ocorria porque, dado o tamanho da Rússia e quantidade de empresas a serem privatizadas, a venda centralizada de ações era

considerada complicada. Os trabalhadores podiam escolher qual forma de privatização a ser utilizada. A forma mais comum permitia que os trabalhadores comprassem 51% das ações a um preço 1,7 vezes o preço determinado e que eles utilizassem os vouchers para pagar metade deste valor. O baixo valor das empresas e as facilidades de pagamento fizeram com que, em primeiro momento, o processo de privatização transferisse o controle das firmas para os trabalhadores.

No segundo momento da privatização voucher, foram feitos leilões nos quais os outros indivíduos, os estrangeiros e os fundos de investimento poderiam comprar o restante das ações utilizando os seus vouchers. Os participantes poderiam depositar os seus vouchers e concordar e concordar em tomar o preço que emergisse do leilão ou poderiam determinar um preço de reserva que representaria o valor limite que ele desejaria comprar as ações.

⁴ Orgãos encarregados de privatizar as propriedades na sua área de atuação

B. 1994 – 1996

Até julho de 1994, 15.052 empresas de médio e pequeno porte, empregando mais de 80% da força de trabalho industrial, tinham sido privatizadas no esquema de privatização voucher. No período seguinte a privatização voucher, iniciou-se um período no qual as privatizações foram feitas em dinheiro e não mas em vouchers. Neste período, as participações das empresas foram vendidas para primeiramente para investidores estratégicos em “ofertas especiais de investimento”.

Na agricultura, mais de 80% da terra cultivável foi transformada em grandes fazendas de propriedade de cooperativas. Apenas 6% passou para as mãos de agricultores privados e 4% para as mãos de proprietários urbanos. Os direitos de propriedades sobre as terras cultiváveis tem sido palco de grandes restrições.

Quanto as pequenas empresas, ao final de 1995, mais de 100.000 firmas estatais de pequeno porte foram passadas para o setor privado. A maior parte destas empresas são do setor de comércio e serviços, aonde neste período o setor privado passou a contar por 80% da atividade. Ao final de 1995, o setor privado já era responsável por 70% do PIB e 60% do emprego.

C. 1997 – 1998

Em 1997, o processo de privatização entrou em um novo estágio, onde a política governamental pode ser orientada. Esse terceiro estágio foi chamado de privatização caso a caso. Neste estágio as grandes empresas e participações do governo foram vendidas após uma cuidadosa preparação pré-venda. A preparação foi feita para aumentar a atratividade das empresas a serem privatizadas, aumentar o valor das empresas e melhorar a sua liquidez.

O maior venda de 1997 foi a venda através de leilão de 25% mais uma ação na empresa financeira Svyazinvest. Nesta privatização foi arrecadado US\$1.8 bilhões.

A forma de venda preferida para a privatização das grandes empresas foi a venda semi-aberta das ações para pessoas afiliadas. Esta foi a forma utilizada na privatização de grandes empresa petrolíferas como a YUKOS, Sidanko, Surgutneftegaz e LUKoil.

TRANSIÇÃO INSTITUCIONAL

A) Impostos

O sistema de impostos, em boa parte criado durante a fase transição, era muito complexo, com vários tipos de impostos, exceções muito numerosas, bases estreitas e taxas muito elevadas. A administração dos impostos é inadequado. Essas condições criam incerteza, desencorajam investimentos diretos estrangeiros, incentivando a evasão fiscal e as atividades ilegais.

Melhorias na administração dos impostos são necessárias, não apenas para elevar a receita, mas também para reduzir o encargo efetivo sobre o bom contribuinte, para reduzir as desigualdades e aumentar a transparência do sistema de impostos.

A questão da reforma tributária está há mais de 6 anos em discussão, e ao que tudo indica está em fase final de discussão para ser aprovada pela Duma.

É preciso também dar incentivos para que os impostos sejam pagos. Para isso, é necessário penalizar os que não pagam ou atrasam.

POLÍTICA FISCAL

O processo de desintegração da URSS deixou a Rússia em situação difícil. As receitas diminuíram, entre outros motivos, devido a queda nas exportações e a baixa arrecadação na área de impostos, e as despesas aumentaram. A manutenção de diversas formas de subsídios, como por exemplo o subsídio para manutenção dos preços reduzidos no setor de energia, influenciou muito o desempenho econômico durante o período de transição.

Os instrumentos de política fiscal eram pouco e ineficientes. Além disso, a aprovação das medidas para melhorar o desempenho na área fiscal era lenta e sempre ocorria um veto a pontos importantes dos pacotes, o que enfraquecia as tentativas de reforma fiscal.

CAPÍTULO IV – A CRISE FINANCEIRA E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA CAPITALISTA

A CRISE FINANCEIRA

Na primeira metade de 1997, a economia da Rússia começava a mostrar sinais de estabilização macroeconômica. A tendência de queda do PIB foi revertida e o mesmo apresentou, pela primeira vez na era pós-URSS, um crescimento em termos reais.

O produto industrial cresceu 1,9% devido ao uso da capacidade ociosa, dado que os níveis de investimento ainda eram baixos. Os subsídios dados a setores especiais, como o agrícola e o carvoeiro, foi um fator importante para baixar a inflação.

As taxas de juros se mantiveram em um patamar baixo até a segunda metade de 1997, quando a Rússia foi atingida pela crise da Ásia. O Banco Central da Rússia manteve uma política monetária restritiva ao elevar as taxas de refinanciamento de 21% para 42%,

permitindo assim a elevação da rentabilidade do GKO⁵. A manutenção da taxa de juros custou ao BC da Rússia ¼ das reservas de moeda estrangeira.

A queda no comércio que seguiu ao desmantelamento da URSS estava sendo lentamente revertida. O principal fator para esse processo foi o aumento do comércio com países de fora dos países da antiga URSS, sugerindo que neste período a Rússia estava conseguindo uma maior integração com o comércio internacional. Os principais produtos de exportação foram o petróleo, o gás natural e os metais processados.

O desemprego mostrou sinais de queda refletindo o aumento da atividade comercial. O desemprego neste período se encontrava na casa dos 9%, o índice mais baixo desde meados de 1995.

A pobreza, entretanto, continuava sendo um sério problema. Ela atingia principalmente as famílias com muitas crianças e as cidades que giravam em torno de um negócio, aonde as fábricas foram reduzidas ou fechadas.

Na Segunda metade de 1996 e em 1997, as reformas se intensificaram, particularmente na reestruturação dos monopólios de eletricidade, gás e ferrovias. Medidas foram implementadas para criar preços mais saudáveis, reduzir dívidas e aumentar a disciplina nos pagamentos e criar um ambiente mais competitivo.

O número de bancos comerciais foi reduzido substancialmente, de 2.500 em 1995 para 1.764 em meados de 1997. Essa redução foi fruto da introdução de regras mais rígidas na cessão de licença bancária e da crise bancária de 1995.

⁵ Título do governo no mercado de securities

O FDI continuava pequeno mas se elevou em relação ao nível de 1996, em parte devido ao ambiente de relativa tranquilidade no âmbito político até a metade de 1997.

O relacionamento com os credores apresentou uma melhora razoável, o que levou a reagendamentos mais favoráveis, inclusive da dívida herdada da URSS.

Já no final de 1997, começam a surgir os problemas: a crise financeira nos mercados emergentes se espalha e o preço do petróleo e dos metais caem, piorando assim o balanço de pagamentos. Os investidores começam a sair do mercado de securities do governo russo (GKO's e OFZ's), elevando as taxas de juros e reduzindo ainda mais as reservas de moeda estrangeira da Rússia.

No início de 1998 a aparente tranquilidade política acaba e o Presidente Bóris Yeltsin demite o Primeiro-ministro Chernomyrdin e seu gabinete, alegando que as reformas não foram dinâmicas o suficiente.

A instabilidade política diminuiu a credibilidade na economia russa. A falta de uma maioria faz com que as medidas governamentais demorem a ser aprovadas e com que o plano anti-crise não seja aprovado em sua totalidade.

Em maio, a pressão sob a economia russa aumenta devido as notícias ruins sobre o desempenho da economia japonesa e sobre a situação caótica em que se encontra a Indonésia. Devido a esse cenário, os investidores fogem dos mercados emergentes. A primeira consequência é a falta de ofertas pela última grande estatal do petróleo.

No fim de maio, a taxa de juros sobe para 150% devido a grande desconfiança acerca do desempenho da economia russa para o ano de 1998. A aparente solução veio após

intensas negociações com o FMI : um pacote fiscal acompanhado de um empréstimo de US\$ 22,6 bilhões.

Para piorar ainda mais a crise de credibilidade em que se encontra, o governo russo não consegue aprovar na Duma vários pontos do programa de ajuste fiscal, fato que levantou dúvidas a respeito da habilidade do governo em atingir as metas fiscais acordadas.

O pacote fiscal falha na tentativa de reconquistar a confiança do investidor estrangeiro. Com isso, para poder captar recursos para se financia o governo é forçado a elevar a taxa de juros. Neste período o rublo continuou sobre pressão, com o governo perdendo US\$ 4,5 bilhões de reservas para manter a taxa de câmbio.

Finalmente em agosto de 1998, sem outra saída, o governo decide alargar a banda cambial desvalorizando o rublo, reestrutura a dívida doméstica com vencimento previsto até o final de 1999 e decreta moratória de 90 dias no pagamento de principal para não-residentes, inclusive por parte dos bancos comerciais e companhias privadas.

A consequência imediata dessas medidas foi uma queda rápida nas importações e uma depreciação do rublo para níveis além do limite da banda, apesar dos esforços do BC da Rússia.

Uma forte recessão seguiu esses eventos com queda no PIB, relativamente ao mesmo período em 1997, uma forte depreciação da taxa de câmbio atingindo no seu pico mais de 20 rublos por dólar (contra o limite superior da banda antes da crise de 9 rublos por dólar), elevação da taxa de inflação (inflação acumulada no período de agosto a outubro de 1999 de 650%) e queda na arrecação.

CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA A CRISE

O processo de transição contribuiu de forma importante para a deflagração da crise financeira que atingiu a Rússia em meados de 1998.

A reforma tributária não foi terminada até hoje, devido a pouca eficiência do governo e a lentidão para se chegar a um consenso na Duma. Devido a esse atraso a capacidade de recolhimento dos impostos ainda é baixa. A falta de punição incentiva a sonegação reduzindo ainda mais a receita do governo. A base tributária ainda é pequena com poucos pagando muito e muitos pagando pouco ou nada. Não se conseguiu até o momento criar um hábito na população de pagar os tributos. Isso ocorre devido a inexistência de tributação no regime comunista da ex-URSS.

Na área de comércio exterior fica evidente a opção do governo pelo mercado interno. Seguindo esta lógica o governo reduziu mas continua mantendo subsídios, principalmente aos produtos essenciais (energia, alimentos e etc). As outras indústrias, com a abertura do mercado, se encontraram em situação difícil, com suas técnicas pouco eficientes, com quadro inchado e sem ajuda do governo.

Por outro lado, se a produção russa é direcionada ao mercado interno, o advento da abertura aumentou muito os níveis de importação (inclusive em setores tradicionalmente exportadores como o setor petrolífero). Esta situação levou a déficits preocupantes na balança comercial.

Em relação a transição das propriedades, do Estado para o recém-criado setor privado, pode-se dizer que a Rússia optou uma transição radical de modo que sobrassem poucos vestígios do antigo regime. Alguns autores citam como provável causa para esse fato, o temor de uma “contra-revolução”, Outros creditam ao elevado número de ativos, bens e propriedades a serem privatizados.

A consequência deste processo foi a concentração das empresas nas mãos de pouco e a subavaliação de diversos ativos.

A privatização teve também como característica ter sido voltada para o setor interno. Esse fato limitou a competição pelas empresas russas,

Conforme foi mostrada no capítulo anterior, os investidores só participaram da segunda etapa. Além disso a limitação a remessa de lucros para o exterior também desincentivou a participação dos mesmos.

Esses fatores contribuíram de forma importante para a constituição de um setor privado concentrado em grandes conglomerados. A pressa fazer surgir uma economia sem a intervenção do Estado fez com que se tivesse empresas fracas e sem costume ao ambiente competitivo do mercado.

Alguns autores acreditam que uma transição mais lenta, na qual as empresas fossem preparadas, inclusive financeiramente, para atuar em um ambiente competitivo, teria causado um impacto melhor na economia (uma transição mais parecida com o modelo chinês).

CAPÍTULO V – CONCLUSÃO

Este estudo pretendeu analisar a situação econômica da Rússia antes da transição econômica, o modelo utilizado para a transição para o sistema capitalista e sua importância para a crise financeira que atingiu a Rússia no ano de 1998.

A URSS antes da fragmentação e transição apresentava problemas econômicos sérios que foram carregados e assumido quase que inteiramente pela Rússia. A URSS apresentava problemas sérios no balanço de pagamentos, com o aumento do déficit na balança comercial e a consequente queda nas reservas e aumento da dívida externa.

Durante a transição houve uma discussão e longas negociações para se determinar qual (ou quais) país(es) assumiriam a dívida da URSS. A Rússia acabou assumindo a dívida e herdando uma situação na qual o nível de reservas em ouro e moeda estrangeira eram mínimos. Além disso, com a desintegração, o fluxo de comércio entre a Rússia e as outras repúblicas se reduziu muito afetando ainda mais a balança comercial.

Desta forma, com uma economia capitalista ainda em período inicial a Rússia já tinha dívidas e problemas na área de comércio.

Outro problema foi o processo de privatização dos ativos estatais. A privatização foi bem sucedida no que diz respeito a rapidez com que foi executada, porém este acabou sendo um de seus problemas. A falta de um sistema bancário que pudesse prover recursos para a aquisição das propriedades fez com que o governo distribuísse os vouchers de forma a permitir a participação de todos na privatização. Além disso, não foram criados incentivos para atrair os investidores estrangeiros. Pelo contrário, eles só participaram da segunda etapa da privatização e ainda se viam impedidos de remeter os seus lucros para o exterior.

Outro fator importante foi a incapacidade do governo de conseguir aprovar os seus projetos na Duma com a eficiência e rapidez (quando estes não eram rejeitados). A presença de grande quantidade de deputados comunistas contrários a transição e as reformas reduziram sistematicamente a atuação do governo russo frente aos problemas.

Outro fator relevante foi a questão tributária : os tributos eram altos, a base estreita e não havia punição para aqueles que os sonegassem. O sistema tributário criado durante a transição se mostrou complexo e ineficiente. Pesava ainda a falta de hábito de se pagar impostos em economia que durante a transição se encaminhava cada vez mais para a informalidade.

A conjunção destes fatores contribui de forma importante para que na época da crise o governo se encontrasse numa situação fiscal difícil e com credibilidade frente aos investidores bastante elevada. Essa situação fez com o governo russo elevasse as taxas de juros para tentar manter o fluxo de capitais externos para financiar os seus déficits. A elevação dos juros porém

elevou o custo da dívida além das reservas. Sem saída o governo russo decreta moratória unilateral das dívidas com vencimento até 1999 e outras medidas para tentar reorganizar a sua dívida.

A questão mais importante para a Rússia é ter em mente que a construção de uma sociedade capitalista deve ser feita lentamente sem pressa de ser inserida num contexto de competição com economias já participantes do mercado a mais de 100 anos. A consolidação do capitalismo demorou décadas e até séculos em quase todos os países capitalistas. Desta forma a Rússia deve se preocupar em resolver seus problemas estruturais visando o longo prazo. Desta forma será possível construir uma economia capitalista sólida em um país cheio de recursos importantes como : mão-de-obra qualificada, recursos naturais e recursos minerais abundantes.

CAPÍTULO VI – BIBLIOGRAFIA

- Amsden, Alice “The Market Meets its Match – Reestrucuting the Economies in Eastern Europe”
- Christesen, Benedicte “The Russian Federation in Transition – External Developments”
- Foreign Investment Promotion Center – Ministry of Economy of the Russian Federation “Privatization and Private Sector” , fonte obtida na internet, homepage www.fipe.ru/fipe/arch/privatiz.html
- Foreign Investment Promotion Center – Ministry of Economy of the Russian Federation “Privatization in Russia”
- Fischer, Stanley “The Russian Economy at the Start of 1998”
paper do FMI
- Banco Mundial “Russian Federation – Country Assistance Strategy – Progress Report”
- Ticktin, Hillel “What is behind the Russian Crisis ?” fonte obtida na internet, na homepage
www.llb.labournet.org.uk/1998/october/int1.html
- “Reforming World Finance – lessons from a crisis” fonte obtida na revista The Economist, outubro de 1998

- “Russian Federation: Country Overview” fonte obtida da internet, na homepage www.worldbank.org/html/extdr/offrep/eca/ruscb.htm
- “Russian Financial Crisis: Summary of Events Through September 7, 1998” fonte obtida na internet, na homepage www.iep.doc.gov/bisnis/country/980909ru.htm