

O desafio do ajuste de contas com a Constituição

MAILSON DA NÓBREGA

O discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso à Nação, proferido na última quarta-feira, constituiu a meu ver seu mais determinado compromisso de atacar o problema do déficit público, por ele reconhecido como a fonte básica de nossa vulnerabilidade externa e a principal restrição à queda dos juros e à retomada do crescimento.

O presidente lançou ao País o desafio do equilíbrio fiscal. Segundo ele, "precisamos fazer o Estado viver dentro de seus limites. E, para mim, esse processo deverá dar-se de forma rápida, decisiva e definitiva. Precisamos resolver esse problema de uma vez por todas".

Foi uma declaração de guerra à rigidez orçamentária e aos privilégios inscritos na Constituição de 1988. O presidente mostrou-se convencido de que a dramática redução dos recursos externos pôs um fim à estratégia gradualista.

Depois de promulgada a Constituição de 1988, da qual fui um dos primeiros críticos, achei que apenas uma grave crise mobilizaria a sociedade para apoiar a extinção drástica dos seus tumores. Mudei de idéia com o Plano Real, cujo êxito abriu uma janela para a gradual eliminação dos equívocos, começando pelo fim dos monopólios estatais.

O gradualismo dependia, entretanto, da preservação do ambiente de normalidade no mercado financeiro internacional e da manutenção dos fluxos de recursos para financiar o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. E isso acabou.

Um problema antigo

A questão fiscal é mais antiga do que se pensa. Ela é a mais importante, mas não a única, das mazelas derivadas da crise que eclodiu com a exaustão do modelo de desenvolvimento centrado no Estado.

No último período de governo do regime militar (1979/1985), já emergiam os sinais de insustentabilidade do modelo. Ali surgiu a percepção da necessidade de mudanças. Era preciso abrir a economia, privatizar, rever programas de incentivos fiscais e subsídios, e introduzir alterações institucionais no campo or-

çamentário.

Naquela época mapeou-se grande parte do problema, evidenciando-se a necessidade de reformas para atacar o déficit público, cujas principais fontes foram identificadas. Ali nasceram propostas de reformas nas finanças que viriam a ser adotadas no período 1985/1990. Instituiu-se controle sobre as empresas estatais, iniciou-se um programa de privatização e criou-se um mecanismo de controle orçamentário semelhante ao da atual Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF. Essas e outras iniciativas foram sementes que viriam a frutificar.

Em 1985, o novo governo desqualificou o diagnóstico e afirmou que o déficit público não era um problema, conforme se viu de um tal Livro Branco do Déficit Público.

O desastre

O Livro Branco criou uma atmosfera de despreocupação com o déficit público e foi assim que, em 1987, se iniciaram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Seus membros consideravam-se investidos de duas missões históricas: resgatar a chamada dívida social e garantir aos trabalhadores, aos Estados e aos municípios que jamais sofreriam perdas a todos supostamente infligidas pelo regime militar.

A Constituinte deveria ter sido o instrumento para a reforma do Estado e para lançar os alicerces de um novo modelo de desenvolvimento, cujos contornos já eram claros naquele tempo. Os constituintes optaram, todavia, pela contra-reforma, decidindo aprofundar a intervenção do Estado na economia e na sociedade. Movidos por uma abismal desinformação sobre as finanças públicas, pelo paternalismo e pela pressão dos grupos de interesse, eles perpetraram o desastre.

No campo fiscal, as incoerências e os absurdos foram imensos. Enquanto descentralizavam as receitas em favor de governos subnacionais, elevavam as despesas da União. Aumentaram a vinculação de receitas e ampliaram a estabilidade dos funcionários públicos. Restauraram o Regime Jurídico Único do funcionalismo, velho dos anos 30, pensando em moralizar o ingresso das carreiras. O resultado foi a aposentadoria maciça de servidores com

salários integrais a que não teriam direito, nem pediram. Os gastos respectivos devem alcançar perto de R\$ 40 bilhões em 1998, beneficiando apenas 2,8 milhões de indivíduos (eram pouco mais de R\$ 6 bilhões em 1987).

A nova Constituição foi o maior desastre fiscal da História. Na prática, o déficit público e o crescimento explosivo da dívida estavam entre as garantias constitucionais. A soma dos gastos obrigatórios suplantara a das receitas tributárias e das contribuições.

Eram tantos os furos que ficou impossível mensurar todos os efeitos. Dependia da quantidade de funcionários públicos que se aposentariam e da nova Lei Orgânica da Previdência Social. O crescimento dos fundos de participação dos Estados e municípios seria gradual e veio a completar-se apenas em 1993.

O drible dos problemas

A rigidez orçamentária e o déficit público estrutural, que especialistas como eu e Raul Velloso vínhamos realçando desde aquela época, foram disfarçados por três fatores:

(i) O aumento da receita, via formas perversas de tributação: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a CPMF e o aumento das alíquotas da Cofins, do Pis e do ICMS;

(ii) A inflação, que permitia o ajuste fiscal pelo controle na boca do caixa. O adiantamento de um mês no desembolso podia representar um "corte" de 40% na dotação;

(iii) Os planos de estabilização, cujos vetores também atingiam a dívida pública. Dependendo do nível de inflação, a relação dívida pública/PIB podia despençar espetacularmente, como se vê no gráfico.

Com o fim da inflação e dos planos, o déficit público e a relação dívida pública/PIB começaram a subir. A privatização, que no governo federal tem sido em grande parte utilizada para abater a dívida pública, não evitou esse crescimento, pois seu efeito foi neutralizado pela explicitação dos chamados "esqueletos", que são heranças de desajustes fiscais provocados pela falência do modelo, os quais, por vários artifícios, foram mantidos à margem dos registros oficiais.

De 1994 para cá, surgiu um novo fator, agora não para disfarçar o déficit, mas para financiá-lo: a restauração dos fluxos externos e a nova onda de investimentos estrangeiros. A piora do resultado da conta de transações correntes do balanço de pagamentos, de um superávit de US\$ 820,0 milhões em junho de 1994 para um déficit de US\$ 31,5 bilhões atualmente, não resultou do financiamento de um excesso de investimento privado sobre o nível de poupança doméstica. Serviu para cobrir o crescente déficit público.

Fim de festa

A válvula dos fluxos externos está sendo fechada de maneira instantânea e cruel. Afetados por duas ondas de perdas espetaculares, na Ásia e na Rússia, os investidores emitem sinais de cansaço. A ordem é colocar os mercados emergentes na berlinda. Todos os gatos tornaram-se pardos. Comparações absurdas do Brasil com a Rússia ganham ares de verdade. Artigos de economistas como Jeffrey Sachs, secundado por colegas brasileiros, sugerem a flutuação imediata da taxa de câmbio, contribuindo para piorar o clima de desconfiança. A perda continuada de reservas constitui elemento adicional de incertezas.

Esse clima negativo tem sido atenuado pela expectativa de um pacote de apoio internacional ao País e de um ajuste fiscal definitivo, além das declarações de líderes mundiais em nosso favor e de apelos de que algo deveria ser feito para preservar as conquistas da estabilidade e da abertura da economia, como no editorial do The Economist da semana passada.

O risco

A eventual frustração desse clima pode romper o último elo de esperança e disparar o pânico, a aceleração da perda de reservas e a desvalorização descontrolada. O problema é que, dada a atual rigidez orçamentária, não existe margem para cortes elevados e permanentes. Com a CCF, melhoraram muito os meios de conter as despesas, mas jamais na dimensão que o mercado financeiro, aqui e lá fora, está esperando.

A esta altura, pouco importam a desinformação sobre as restrições institucionais à redução do

déficit público no Brasil ou as correntes que continuam afirmando, equivocadamente, que o problema foi provocado pela política cambial. A percepção dos que tomam decisões de investir é que o problema é o dasarranjo fiscal.

De nada adianta dizer que o presidente não é culpado ou que se trata de um velho problema. É preciso agir. Quanto mais se usa solitariamente a via dos juros, mais se eleva a altura de onde acontecerá a queda e suas conseqüências. A relação dívida líquida/PIB tomará, afinal, a trajetória explosiva que deveria ter seguido desde a vigência da Constituição.

Ajuste fiscal definitivo

Chegou a hora, pois, do ajuste de contas com 1988. Pelo que se ouviu do presidente, não é mais possível o gradualismo. Dir-se-ia, além disso, que não dá mais

para conquistar as mentes com promessas para o futuro. Se se frustrarem as expectativas da solução definitiva por ele preconizada, ficará inviável a ajuda internacional. Será o fim.

O presidente deu a entender que está disposto a liderar uma grande mobilização da sociedade em prol de medidas estrutu-

É preciso enfrentar as vinculações de receitas, gastos previdenciários e os privilégios

rais de grande profundidade. Apesar de sugerido em seu discurso, a saída não poderá ser a do aumento dos impostos. É preciso enfrentar as vinculações de receitas, os gastos previdenciários e todos os privilégios inscritos na Constituição de 1988.

O presidente, que tem tudo para ser eleito em votação consagrada no primeiro turno, está diante da oportunidade histórica. Se fracassar no ajuste de contas com a Constituição de 1988, pode ter de contentar-se em ser o administrador dos escombros do Plano Real.

A dramática redução dos recursos externos pôs fim à estratégia gradualista