

Renegociação da dívida externa e uma urgente reforma fiscal

29 MAI 1989

GAZETA MERCANTIL

Frederico Mathias
Mazzucchelli



A aproximação do pleito presidencial começa a ensejar uma discussão mais profunda sobre a crise econômica do País. A necessidade de os candidatos e partidos elaborarem propostas econômicas consistentes tem conduzido as análises para a identificação das causas estruturais da crise que vivemos.

Esta convergência de opiniões é mais do que salutar. Se exceituarmos o ensandecido candidato da UDR e as candidaturas iracundas do PDS e PSD, nota-se uma crescente preocupação em relação a dois temas cruciais: a renegociação externa e a reforma fiscal.

Convém, neste particular, retomar alguns resultados do passado recente:

i) A deterioração das contas públicas é um fenômeno que remonta à meados dos anos 70. Entre 1974 e 1980 a carga tributária líquida caiu de 17,1 para 12,2% do PIB, basicamente em virtude da concessão de incentivos e subsídios e da aceleração da inflação. No que se refere às empresas estatais, a política de preços e tarifas praticada desde 1976 redundou na paulatina redução de sua capacidade de autofinanciamento. Foi o financiamento externo que permitiu a cobertura dos desequilíbrios (mascarados pela confusão institucional então existente entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro) e a sustentação dos investimentos do setor público.

ii) A explosão das taxas de juro internacionais a partir de 1979 e a ruptura do mercado internacional de créditos voluntários em 1982 atingiram em cheio o setor público. Quer porque o setor privado já havia transferido o risco cambial

para o Banco Central, quer porque houve um sobreendividamento das empresas estatais ditado em grande medida pela necessidade de "fechar" o balanço de pagamentos, o fato é que a eclosão da crise externa alcançou o setor público com um elevado estoque de dívidas em moeda estrangeira (US\$ 48 bilhões), com um baixíssimo nível de poupança corrente (1,82% do PIB em 1982 ante 5,46% em média nos anos 70) e com uma capacidade de autofinanciamento limitada.

iii) As políticas ortodoxas que se seguiram não fizeram senão agravar o desequilíbrio financeiro do setor público. Em outras palavras, a geração de crescentes superávits comerciais para honrar o serviço da dívida externa (entre 1980 e 1988 o País pagou US\$ 93 bilhões de juros da dívida externa) produziu efeitos desastrosos sobre o setor público. A isenção fiscal das exportações, a queda no crescimento do produto, o realismo cambial e a aceleração da inflação — dimensões do processo de ajustamento empreendido — agravaram a fragilidade financeira do setor público.

Neste contexto, a única alternativa de financiamento que restou foi a dívida mobiliária, cujo estoque passou a crescer sensivelmente a partir de 1982. Daí a permanência dos desequilíbrios estruturais —

declínio da carga tributária e crescimento dos encargos externos —, suas condições de colocação foram piorando gradativamente, com o encurtamento dos prazos e a elevação das taxas. Em se tratando de uma dívida perfeitamente líquida (que gira quase diariamente no "overnight"), não é difícil perceber o efeito instabilizador que sua expansão exerce sobre a economia. Hoje ela já se situa ao redor de US\$ 60 bilhões, ensejando uma pressão recorrente sobre a taxa de juro, ao mesmo tempo que a taxa de juro pressiona cumulativamente seu estoque.

iv) Chegou-se, desta maneira, a um quadro de exaustão das condições de financiamento do setor público. A carga tributária bruta, que já foi da ordem de 26% do PIB em meados dos anos 70, hoje se situa em níveis próximos a 22%. Os encargos financeiros internos e externos (exclusivo empresas estatais), que eram da ordem de 0,65% do PIB em 1975, hoje representam 3,33%. Incluídas as empresas estatais, chega-se a um nível anual de encargos financeiros superior a 6% do PIB. A poupança corrente do governo é hoje negativa (- 1,93% do PIB). A capacidade do autofinanciamento das empresas públicas, como vimos, tropeça na oscilação das políticas de preços e tarifas e na sustentação de um pesado nível de endividamento. As operações das agências oficiais de fomento (BNDES e Caixa Econômica Federal) estão virtualmente comprometidas pela incerteza quanto às fontes de recursos e pelo descasamento de suas estruturas ativas e passivas. A Previdência Social, por fim, quer pela necessidade de melhorar os serviços prestados quer pela correção do poder aquisitivo das aposentadorias e pensões — obrigada pela Constituição de 1988 —, apresenta um elevado potencial de instabilidade financeira.

v) Pretender reverter este quadro através do corte de gastos e da privatização é uma sandice ou um jogo de cena. A despesa corrente do governo (pessoal + bens e serviços) alcançou, em média, 10,32% do PIB no período 1970/79, ante 10,03% no período 1980/88. Por mais necessária que seja uma ampla reforma administrativa, não é nas despesas correntes que reside o ponto de desequilíbrio das contas públicas. Quanto à privatização — em princípio absolutamente desejável —, suas possibilidades concretas parecem circunscrever-se apenas a alguns casos tópicos e isolados. Em um momento difícil como o que atravessamos, a venda de receitas falsas é uma cortina de fumaça. Propala-se o corte puro e simples dos gastos e converte-se a privatização em uma panaceia para se fazer caso omisso da redução da carga tributária e do pesoado fardo dos encargos financeiros que o setor público foi obrigado a assumir.

Nesse sentido, é com otimismo que vemos as propostas econômicas dos principais candidatos à Presidência. Para que haja crescimento estável e sustentado é fundamental restaurar a capacidade de financiamento do setor público. Para que isso seja possível, é essencial reduzir as transferências de re-

cursos ao exterior. Isso significa que as pressões sobre a dívida interna também poderão arrefecer, moderando o impacto sobre a taxa de juro. Pelo lado cambial, as importações poderão crescer, permitindo a implementação de uma política cambial menos agressiva.

Paralelamente, é necessário um esforço decidido de recuperação da carga tributária líquida, através de uma maior incidência e justiça fiscal, da revisão dos incentivos e subsídios, do aumento das contribuições à Previdência e do alongamento do perfil da dívida interna. Quanto às empresas estatais, há um consenso quanto à necessidade da recuperação tari-

fária e do saneamento dos passivos da dívida, de preferência através de uma gestão centralizada. Esse elenco de medidas de transferência de atribuições redundará na ampliação da capacidade de gasto do Estado.

As propostas convergem nessa direção. Não faltará sustentação política ao candidato eleito. Os esforços deverão somar-se para que os anos 80 sejam uma página virada na história do País, e não o prenúncio de uma era de decadência econômica e degradação social.

Frederico Mathias Mazzucchelli é secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.