

BASES INSTITUCIONAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA

Carlos Geraldo Langoni

PARA a compreensão da economia brasileira é essencial fugir de uma análise meramente conjuntural e procurar identificar as modificações de natureza estrutural que, em última instância, irão definir ao longo dos próximos anos a intensidade e a qualidade de nosso processo de desenvolvimento.

Nunca foi tão apropriado como nos dias atuais recordar que desenvolvimento é, em essência, um processo de desequilíbrio. O dinamismo da acumulação de capital implica necessariamente em mudança e, mais do que mudança, em modernização. A experiência histórica tem demonstrado que não foi possível ao homem conceber uma moldagem institucional capaz de eliminar os efeitos diferenciados entre indivíduos, setores econômicos e regiões deste intenso e complexo processo de modernização. Desequilíbrios estiveram presentes em maior ou menor grau em todas as sociedades — independentemente da forma de organização política e social — que viveram nas últimas décadas esta fascinante experiência de transformação de formas simples de organização econômica em complexos engenhos de produção cada vez mais diversificados.

O grande desafio, que não se limita, mas recal especialmente sobre os ombros das elites dirigentes de uma sociedade em fase de transição rumo ao desenvolvimento, é como administrar esses desequilíbrios, impedindo, através da ação coordenada da política econômica e social, que eles possam ameaçar a própria continuidade do pro-

Há hoje grande esforço governamental para conter o déficit público e reverter o processo inflacionário. É forçoso reconhecer que as políticas de estabilização têm por si só efeitos colaterais negativos, ainda que transitórios, sobre o nível de atividade econômica e emprego. É fundamental, portanto, que se crie uma base institucional que impeça no futuro a repetição desses desequilíbrios.

Para que essas reformas sejam feitas é necessário compreender a mudança qualitativa que vem ocorrendo na natureza do déficit público no Brasil. Existem dois aspectos fundamentais: o primeiro é a perda de substância relativa do orçamento da União vis-à-vis o dispêndio global das empresas estatais; o segundo é o crescimento exponencial dos subsídios creditícios que vêm desgastando o orçamento monetário.

Como é fácil perceber, a combinação desses dois fatores vem retirando o significado da lei orçamentária que exige equilíbrio entre receita e despesa, já que sua aplicação está restrita às contas da União, aliás, diga-se de passagem, as únicas apreciadas pelo Congresso.

Em 1981, o orçamento programado das empresas estatais é de Cr\$ 6.100 bilhões, dos quais Cr\$ 1.519 bilhões em investimentos, em contraste com o orçamento da União que totaliza Cr\$ 1.888 bilhões dos quais Cr\$ 303 bilhões em investimentos. Isto é, os investimentos das empresas estatais representam aproximadamente cinco vezes os investimentos efetuados com recursos do orçamento da União.

Não há dúvida de que esses números por si só mostram a total inadequação dos mecanismos de controle do setor público até pouco tempo centrados quase que exclusivamente no orçamento da União. A consideração explícita das empresas estatais traz à tona ingredientes novos e extremamente relevantes, como, por exemplo, o nível fático de endividamento interno e externo, tendo em vista não só o fluxo de caixa das empresas, mas também objetivos macroeconômicos de expansão do crédito interno e, em especial, o próprio ritmo planejado de crescimento da dívida externa.

É forçoso reconhecer, desde já, que no Governo do Presidente João Figueiredo grandes progressos já foram alcançados nessa área, a partir da criação da SEST e da elaboração de um orçamento integrado de todas as empresas estatais federais.

A dimensão do desequilíbrio do setor público fica ainda mais clara quando consideramos a magnitude dos subsídios creditícios (implícitos e explícitos) e direitos que vem sendo suportada de maneira crescente pelo orçamento monetário. Em 1980, esses subsídios totalizaram Cr\$ 745 bilhões, correspondendo aproximadamente à receita conjunta do imposto de renda, IPI, IOF e a cerca de 78% do total da receita tributária.

Visto sob outro ângulo, o Governo gastou com esses subsídios aproximadamente o equivalente às despesas diretas dos Ministérios nas áreas de transporte, assistência e previdência, educação e cultura, defesa nacional, energia e recursos minerais, agricultura, saúde e saneamento e comunicações.

Em tese, descartando-se os efeitos distributivos que, aliás, tendem a ser fortemente regressivos, especialmente sob a forma de taxa de juros privilegiados, pode-se aceitar a existência de subsídios desde que financiados de forma não inflacionária. Entretanto, a magnitude já alcançada pelos subsídios na economia brasileira sugere que, na prática, dificilmente isto pode ser realizado. Em 1980, por exemplo, a contribuição do orçamento fiscal para cobrir subsídios foi de cerca de Cr\$ 300 bilhões, suficiente para financiar os subsídios diretos no valor de Cr\$ 236 bilhões (trigo, petróleo, açúcar e soja), ficando, porém, bem abaixo do valor global desses dispêndios (Cr\$ 745 bilhões) e mesmo daquelas parcelas representadas pela agricultura (Cr\$ 400 bilhões) e exportações (Cr\$ 79 bilhões). É fácil perceber que a fração restante foi financiada fundamentalmente por expansão da base monetária, isto é, emissão primária de moeda.

Para 1981, apesar do esforço do Governo em reajustar as taxas de juros nominais para a agricultura e exportação e reduzir os subsídios diretos ao trigo e petróleo, ainda assim haverá um aumento de cerca de 22% nesses subsídios que deverão superar a marca de Cr\$ 900 bilhões, ou seja, cerca de 47% da receita tributária estimada. Por outro lado, a participação do orçamento fiscal na cobertura desses subsídios deverá permanecer aproximadamente a mesma em termos absolutos (cerca de Cr\$ 300 bilhões), aumentando, consequentemente, a dependência relativa do orçamento monetário.

A geração de recursos não monetários é ainda afetada, no caso brasileiro, pela existência de uma multiplicidade de incentivos fiscais que já há muito perderam sua característica essencialmente regional, para se estenderem por uma série de atividades setoriais de duvidosa prioridade social. Em 1980, esses incentivos totalizaram Cr\$ 206 bilhões, devendo elevar-se em 1981 para cerca de Cr\$ 344 bilhões, representando respectivamente 22% e 18% da receita tributária. Dos 206 bilhões de 1980, apenas 19,3 bilhões (9,3%) referem-se aos incentivos de natureza regional que têm ampla justificativa econômica e social. Os incentivos representam, portanto, hoje em dia, um vazamento fiscal quase equivalente à totalidade da arrecadação do IPI.

É importante, assim, perceber que o conjunto de subsídios e incentivos já atingiu, em 1980, cerca de Cr\$ 950 bilhões, quantia praticamente idêntica à totalidade da receita tributária (Cr\$ 958 bilhões). Em 1981, esses valores poderão alcançar Cr\$ 1,3 trilhão, ou seja, 65% da estimativa da receita tributária.

A evolução ao longo do tempo também serve para ilustrar que o moderado declínio em termos relativos dos incentivos fiscais foi mais do que compensado pela expansão geométrica e quase explosiva dos subsídios que evoluíram de menos 0,5% do PIB em 1973 para 6% em 1980, devendo provavelmente cair para 3,3% em 1981. Em termos de receita tributária o comportamento é semelhante, pois o peso relativo dos subsídios passou de 3,8% em 1973 para 77,8% em 1980 e cerca de 47,3% estimado para 1981. É fácil antecipar que esse crescimento exponencial dos subsídios nem sempre derrou de uma política deliberada, mas foi consequência do controle das taxas de juros nominais em face da aceleração da inflação.

Estes números por si só dão uma idéia clara da importância fundamental que assume o esforço para disciplinar as contas do Governo, na correção dos desequilíbrios da economia brasileira. Eles

sugerem também que é essencial a integração e harmonização entre orçamento monetário, orçamento fiscal e orçamento das empresas estatais, a fim de que o próprio Governo tenha uma idéia mais precisa de seu déficit global e possa decidir de maneira mais consciente acerca de suas grandes prioridades.

Somente a partir dos últimos dois anos ensaiaram-se os primeiros passos na direção dessa integração. Historicamente o orçamento monetário sempre foi tratado como resíduo para onde convergia uma série de despesas que não são corretamente discriminadas no orçamento fiscal. Durante certo tempo foi possível conciliar a expansão rápida dessas despesas (que tomam a forma de crescimento das operações ativas do Banco Central e do Banco do Brasil), através do uso dos mais variados expedientes para elevar as fontes de recursos não monetários.

Apenas para citar alguns exemplos, há alguns anos atrás os depósitos sobre as importações, depósitos sobre as entradas de empréstimos em moeda estrangeira, aumento do compulsório até o limite legal (afetando o multiplicador), se constituíram em importantes elementos do controle monetário.

Mais recentemente, foi necessário transferir compulsoriamente recursos da Caixa Econômica Federal, além de depósitos a prazo fixo do Banco do Brasil, para conciliar a exagerada expansão das operações ativas com a meta desejada de crescimento da base monetária.

Esse processo de acomodação chegou, entretanto, ao limite do possível, como pode ser ilustrado pelo valor já alcançado no saldo das aplicações do Banco do Brasil — Cr\$ 1.570 bilhões — em julho de 1981. Os excelentes resultados da política monetária neste 1º semestre só puderam ser alcançados pelo uso intenso da dívida pública, através do mercado aberto (colocação líquida de Cr\$ 278,8 bilhões) já que houve um excesso de cerca de Cr\$ 120 bilhões nas chamadas "contas em aberto" no Banco do Brasil, que nada mais são do que a contrapartida orçamentária dos subsídios creditícios já mencionados.

De uma maneira simplista, a parcela dos subsídios que não é coberta por transferências fiscais está sendo financiada este ano, pela colocação maciça de títulos públicos e consequente aumento da dívida interna. Mas, também com relação à dívida interna, existem limites objetivos definidos pelo nível suportável de taxas de juros, além da própria relação fática entre a magnitude da dívida e o produto interno bruto, bem como pelo montante relativo de recursos que pode ser absorvido pelo Governo sem alijar completamente da cena os ativos financeiros privados.

Este ano, pela primeira vez, o orçamento monetário foi preparado antes mesmo da elaboração do orçamento fiscal. O objetivo principal é apresentar a estimativa das principais contas ativas (agricultura, exportação, Proálcool, preços mínimos, estoques de produtos alimentícios), supondo inicialmente a manutenção do status quo na política de subsídios. Dessa forma, será possível elaborar o orçamento fiscal, tendo uma idéia mais precisa do nível efetivo de dispêndio público que deverá incluir, além das despesas convencionais, pelo menos uma parcela dos itens mencionados acima.

Definido a priori o montante dos recursos fiscais disponíveis para cobertura dessas operações, será então necessário adequar o nível dos subsídios às restrições representadas pela taxa desejada de expansão monetária. É fundamental, entretanto, que os subsídios sejam colocados de forma explícita, como uma das múltiplas opções de investimentos que o Governo (e a sociedade) terá de escolher, face a uma restrição concreta de recursos.

Colocado desta forma, ficará mais fácil compreender que é imprescindível a continuidade da política gradual de redução de subsídios e incentivos, que deveriam ser a exceção e não a regra, limitados às poucas atividades ou regiões em que há inequívoca prioridade social.

A progressiva eliminação do volume reconhecidamente exagerado de subsídios, é a única forma viável, no caso brasileiro, para reduzir o déficit público, sem aumentar ainda mais a carga tributária, hoje já em nível elevado. Do ponto de vista institucional, a regra básica que deve ser perseguida é a de limitar o volume de subsídios estritamente ao montante de recursos alocados no orçamento fiscal.

Somente desta forma poderemos superar a esdrúxula situação atual em que o orçamento monetário é, por definição, imprevisível, na medida em que 70% de suas rubricas não têm na realidade limite efetivo, mas são tratadas como "contas em aberto". Isto faz com que a dosagem de liquidez na economia varie, não em função de uma programação monetária voltada aos objetivos fundamentais de combate à inflação e equilíbrio do balanço de pagamentos, mas em resposta ao comportamento, muitas vezes aleatório, da demanda por crédito.

Na realidade, a própria expressão "orçamento monetário" já é, por si só, reveladora das enormes distorções que ainda prevalecem na economia brasileira. Orçamento monetário sugere que as atividades de fomento muitas vezes se sobrepõem às de controle monetário. É urgente que se altere esse status quo, criando as condições para que a política monetária possa ser executada com maior grau de previsibilidade. O que se deseja, em resu-

mo, é uma programação monetária que possa ser cumprida com eficiência e rigor.

NESSE trabalho procuramos fugir de uma análise meramente conjuntural, para enfatizar aspectos institucionais e estruturais da economia brasileira — em especial aqueles relacionados com a política monetária e financeira — que nos parecem essenciais para a compreensão de nossas dificuldades atuais, assim como na definição dos rumos que precisaremos seguir.

A inflação elevada e a pressão das contas externas levam naturalmente a centrarmos nossa preocupação excessivamente em aspectos de curto prazo, necessariamente transitórios, deixando de lado os fatores básicos que alimentam as distorções mais visíveis.

É fundamental superar essa "histeria de curto prazo" se quisermos compreender melhor as transformações por que vem passando a economia brasileira. A política econômica deve estabelecer um elo lógico e coerente entre o curto e longo prazos, entre mudanças conjunturais e transformações mais profundas de natureza estrutural. Nesse sentido vale relembra o peso da componente energética na atual crise brasileira, na sua essência um vetor de longo prazo, que já está provocando profundas alterações em nossa estrutura produtiva.

Aqui procuramos destacar outra componente essencial por trás dos desequilíbrios da economia brasileira, esta de natureza institucional, e intimamente associada à própria evolução recente do setor público. Governo versus Governo reflete bem a situação paradoxal em que vivemos, devido à dificuldade de se ter uma visão clara e abrangente da verdadeira dimensão do déficit público.

Os subsídios, especialmente os de natureza creditícia, dominam hoje o déficit público que é ainda influenciado por um nível também excessivo de incentivos fiscais. Em 1981 apesar do crescimento em termos nominais, já se nota o início da reversão do peso relativo desses fatores, quer em termos de sua participação no PIB (de 6,0% em 1980 para 3,2% em 1981), quer em termos da receita tributária (de 78% para 47%), como reflexo direto da política governamental. De qualquer forma os níveis ainda elevados de subsídios e incentivos mostram como é difícil e penosa a tarefa de conter o déficit público que está na raiz do processo inflacionário brasileiro.

É importante ter em mente que a existência de crédito subsidiado leva, inexoravelmente, a uma compressão desproporcional dos recursos disponíveis na faixa livre de mercado, acentuando a desigualdade no acesso ao crédito entre os diferentes setores da economia e pressionando, além do que seria necessário ou justificado, os níveis de taxas de juros. As contas do Banco do Brasil ilustram de maneira dramática esse conflito: em 1980 o crédito à agricultura cresceu 72,8%, as exportações 125,4% e o comércio e indústria 46,7%.

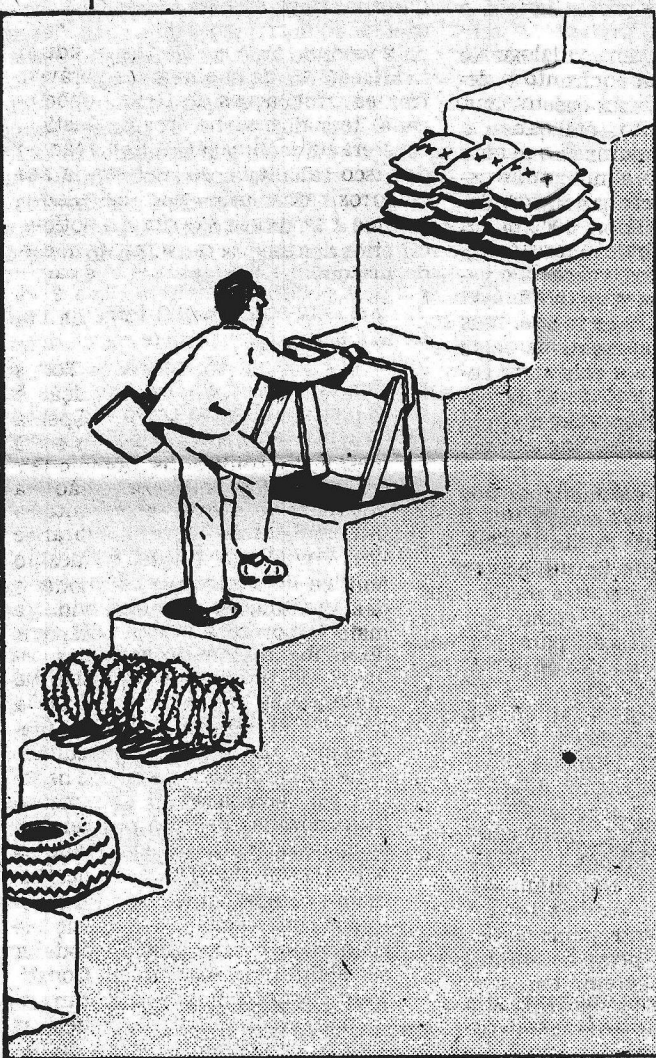
Este ano, pela primeira vez, busca-se melhor articulação entre os três diferentes orçamentos públicos, procurando-se reduzir a característica marcadamente residual com que tem sido tratado o orçamento monetário. O estabelecimento da verdade orçamentária pertence ao cerne da política econômica que, independentemente de preferências ideológicas ou da forma de organização do sistema econômico, precisa ser preservado para que a sociedade tenha condições de assegurar a sustentação do processo de desenvolvimento.

A "obsolescência institucional" é a principal razão para as doses de casuismo que freqüentemente o Governo tem de lançar mão, a fim de evitar o mal maior causado pelo descontrole da política fiscal e monetária. Justamente agora que o país se prepara para ingressar numa fase de democracia plena, tornando mais explícitas legítimas reivindicações sociais, é essencial que se prossiga rapidamente na direção da correção dessas distorções fundamentais.

Enfrentar corajosamente a realidade daquilo que o Governo pode efetivamente dispor, tornando visíveis todas as suas despesas, sem esmagar a iniciativa privada com uma carga tributária asfixiante e sem multiplicar também de maneira exagerada mecanismos de captação de poupança compulsória, é passo fundamental para compatibilizar a nova moldagem política com o desejado processo de descentralização econômica. E não há campo mais fértil para a atuação governamental na direção deste objetivo, do que o estabelecimento da verdade orçamentária com a efetiva integração entre orçamento monetário, fiscal e das empresas estatais. Somente desta forma poderá a sociedade avaliar de maneira mais clara o nível e a forma de subsídios que deseja suportar, financiados não de maneira disfarçada e iníqua pelo imposto inflacionário, mas sim pela transferência explícita de recursos reais para o setor público. Posto desta forma, fica mais fácil perceber a relevância de prosseguir na estratégia de gradual redução do emaranhado de subsídios e incentivos que hoje dominam a paisagem da economia brasileira.

Em resumo, o que se propõe é um novo arcabouço institucional que racionalize, de maneira definitiva, as contas governamentais, criando as precondições para um processo de desenvolvimento mais estável e com menores custos sociais.

Carlos Geraldo Langoni é presidente do Banco Central. Esta palestra foi apresentada dia 4 na Escola Superior de Guerra.



cesso. É certamente instrutivo perguntarmos por que alguns países conseguem realizar o processo de mudança, assegurar a sustentação do crescimento e conviver com os desequilíbrios, sem nunca chegar à ruptura social, enquanto outras sociedades pagam o elevado preço da crise institucional inevitavelmente associada à estagnação econômica, ao imobilismo social e muitas vezes até à própria violência.

Descartados o fatalismo e o dogmatismo, parece correto aceitar que um elemento-chave para o sucesso desta transição é a capacidade que a sociedade demonstrar em adaptar sua moldura institucional à nova realidade econômica e social associada a superação das primeiras etapas do desenvolvimento. O problema é relativamente complexo porque a própria mudança institucional não ocorre de maneira harmônica nas suas dimensões política, econômica e social.

No que diz respeito ao Brasil, um aspecto importante da situação atual é que há sinais visíveis de "obsolescência institucional" na área econômica, justamente no momento em que o país reforma sua moldura política criando canais mais amplos e diretos de transmissão e absorção das mais variadas demandas sociais.

Essa "obsolescência institucional" é visível e auto-evidente na área tributária, nas relações trabalhistas, na previdência social. Ela vai mais além, entretanto, e atinge o próprio âmago da política econômico-financeira pela dificuldade institucional que hoje enfrenta o Governo para controlar o próprio setor público e para implementar de maneira ordenada e previsível as políticas monetária e fiscal.

O crescimento desordenado do setor público e, em especial, do conjunto de empresas estatais, lado a lado com a multiplicação de subsídios e incentivos, reflete de maneira inofensiva a falta de base institucional que crie limitações naturais à expansão do setor público e, muitas vezes, para a própria ação governamental, quando ela conflita com o limite representado pelos recursos disponíveis.

Por exemplo, no que tange à inflação, temos que reconhecer que uma taxa de 100% não pode ser explicada apenas por fatores externos e, em particular, pelo preço do petróleo. Por trás da aceleração recente da inflação brasileira reside o fato fundamental representado pelo substancial déficit do setor público. A lógica inevitável dos fatos econômicos ensina que despesas não cobertas por recursos reais serão necessariamente financiadas pelo imposto inflacionário. Uma inflação de 100% é, portanto, a expressão objetiva de um déficit público que está sendo financiado por uma forma de tributação iníqua, fortemente regressiva e inibidora do processo de crescimento.

PRINCIPAIS SUBSÍDIOS E INCENTIVOS FISCAIS DA ÁREA FEDERAL — COMPARAÇÃO COM O PIB E COM A RECEITA TRIBUTÁRIA DO TESOUREO NACIONAL.

ITENS	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*
I — SUBSÍDIOS	1,8	9,1	17,6	37,0	57,9	67,8	181,9	745,0	906,1
— Implícitos ao crédito	0,8	4,3	11,0	24,0	44,3	49,4	156,8	479,9	700,4
— Direitos	0,7	4,1	5,1	6,0	6,5	11,4	18,8	236,4	140,4
— Explícitos ao crédito	0,3	0,7	1,5	7,0	7,1	7,0	6,3	14,9	44,8
— Compra e venda de prod. agric.	—	—	—	—	—	—	—	13,8	20,5
II — INCENTIVOS FISCAIS	13,2	24,9	35,2	46,5	79,2	123,1	175,6	205,9	344,0
— Imposto s/prod. industr. (IPI)	1,1	2,3	3,5	5,6	19,1	33,2	43,9	52,9	138,8
— Imposto s/renda (IRPJ)	3,1	4,3	6,8	9,5	15,2	20,3	33,9	56,0	86,1
— Imposto s/importação	9,0	18,3	22,9	26,8	36,2	55,1	71,7	48,2	59,5
— Outras benefícios (enc. financ.)	—	—	2,0	4,6	8,7	14,5	26,1	48,8	59,6
III — TOTAL (I + II)	15,0	34,0	52,8	83,5	137,1	190,9	357,5	950,9	1250,1
RECEITA TRIBUTÁRIA	46,9	69,5	88,7	149,1	211,0	309,6	445,1	957,8	1915,6

FARTICIPAÇÕES RELATIVAS (Em %)

INCENTIVOS FISCAIS PIB	2,65	3,46	3,49	2,98	3,41	3,52	3,04	1,65	1,25
INCENTIVOS FISCAIS/ RECEITA TRIBUTÁRIA	28,14	35,83	39,68	31,19	37,54	39,76	39,45	21,50	18,00
SUBSÍDIOS/PIB	0,36	1,26	1,74	2,37	2,49	1,94	3,15	5,96	3,29
SUBS./REC. TRIBUT.	3,84	13,09	19,84	24,82	27,44	21,90	40,87	77,78	47,30
SUBS. + INC. FIS/PIB	3,01	4,73	5,23	5,35	5,90	5,47	6,18	7,61	4,53
SUBS + INC. FIS/ REC. TRIBUTÁRIA	31,98	48,92	59,53	56,00	64,98	61,66	80,32	99,28	65,25

FONTES: Banco Central do Brasil (Dici/Depec), Banco do Brasil, SPO, Orçamento da União, CE (Minifaz), CAEF/INOR/PEA.

* Estimativa ao crédito (agropecuária, exportação); direitos (trigo, petróleo, soja, açúcar); Explícitos ao crédito (PROAGRO, PROTERRA, FUNDAG); compra e venda de produtos agrícolas (preços mínimos e estoques reguladores).