

As três dimensões do déficit público brasileiro

Celso L. Martone (*)

A questão do déficit público, embora já em debate no País há alguns anos, adquiriu maior transparência após o acordo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI), onde sua drástica redução foi colocada como a meta fundamental da política econômica interna nos próximos anos. É conveniente, assim, recordar que o problema envolve pelo menos três dimensões importantes: macroeconômica, alocativa e política.

A dimensão macroeconômica, talvez a mais aparente, tem a ver com o impacto do financiamento do déficit sobre a economia. Um requisito de financiamento do setor público da ordem de 16,9% do PIB (estimativas do FMI para 1982) exige uma gigantesca mobilização de recursos domésticos de uso privado para uso governamental, pressionando as principais variáveis macroeconômicas.

Assim, o aumento da carga tributária sobre uma estrutura fiscal reconhecidamente regressiva não só reduz a renda disponível do setor privado, mas também deteriora a distribuição de renda. A agressividade das agências de governo sobre o mercado financeiro eleva as taxas reais de juros, expulsando o dispêndio privado e gerando a especulação financeira. A tentativa de as empresas estatais aumentarem suas receitas operacionais, via elevação real de preços e tarifas, funciona como um mecanismo

de juros, gerando uma realimentação contínua e endógena, que ameaça fugir de controle.

So por esta dimensão macroeconômica teríamos razões suficientes para apoiar um programa racional e explícito de redução do déficit e de controle sobre o dispêndio público no País. Entretanto, as duas outras dimensões do problema talvez sejam ainda mais importantes.

Sob o aspecto alocativo, sempre se julgou que o investimento público, num país como o Brasil, tem duas funções essenciais: garantir uma alta taxa de investimento e, assim, o crescimento acelerado e ser uma força indutora e complementar do investimento privado. Embora essas duas funções possam ter sido atendidas no passado, e no mínimo duvidoso que o sejam nos nossos dias. Isto tem a ver com a qualidade e a eficiência do investimento estatal.

A partir de 1974, princi-

palmente, esses investimentos foram concentrados em projetos de grande escala, intensivos em capital e tecnologia, com altos coeficientes de importação, de longos períodos de maturação e financiados no mercado internacional a taxas flutuantes de juros. Esse conjunto de características, presente na maioria dos projetos desse período, contrasta flagrantemente com a situação de crise mais ou menos permanente que o mundo passou a viver após 1974 e com as disponibilidades de fatores domésticos de produção. É perfeitamente possível, portanto, que, na verdade, o investimento público seja hoje competitivo ao investimento privado, no sentido de que inibe e atrofia este último via competição por poupança no mercado de capitais.

Não é surpreendente, portanto, que venha sendo tão difícil ao País encontrar saídas viáveis para a

crise interna que nos atingiu a partir de 1981. Sem o descongelamento de recursos comprometidos com esse perfil de investimento e sua transferência para áreas mais prioritárias, tenderemos a perpetuar a recessão no mercado interno. É preciso questionar seriamente a qualidade do investimento público, em vez de nos agarrarmos à idéia ultrapassada de que investir é bom, não importa quem e em quê.

A terceira dimensão do problema de déficit é eminentemente política e relaciona-se com o grau adequado de controle que a sociedade como um todo tem sobre seus recursos comuns. O padrão de investimento que emergiu no País, como resposta à crise do petróleo de 1974, foi adotado no contexto de um sistema econômico extremamente fechado e, por isso mesmo, vulnerável a interesses específicos, que não necessariamente coincidem com os interesses da

sociedade. A experiência tem-se revelado desastrosa, ajudada pela permanência da crise mundial.

Parece clara a necessidade de reformular em profundidade os mecanismos de decisão e de controle sobre o aparelho estatal, limitando sua capacidade de financiamento, de um lado, e submetendo suas prioridades ao crivo da sociedade, de outro. Não será possível, a longo prazo, a coexistência de uma sociedade politicamente aberta com um Estado todo-poderoso, que responde diretamente por metade da capacidade de investimento do País e controla indiretamente a outra metade. Mais ainda, com um Estado que não percebe restrição de recursos e, a qualquer momento em que um déficit surge, pode lançar mão de investimentos arbitrários de financiamento junto ao setor privado ou ao mercado financeiro internacional.

Isto não significa que

uma pura e simples desmontagem da máquina estatal no País será a solução. Mais do que isso, é necessário um retorno do Estado às suas funções tradicionais, sob o controle da sociedade. E nesse sentido que propostas como a unificação dos três orçamentos federais e sua submissão ao Congresso Nacional podem ser um primeiro passo importante para a maior transparência dos gastos públicos e seu controle. Tem sido dito no Brasil, com razão, que é mais fácil ao governo controlar o setor privado do que a si próprio, ou ainda que, do ponto em que nos encontramos, é mais curto o caminho que leva ao socialismo do que a economia de mercado. O que se pretende com a discussão do déficit público é inverter esse estado de coisas.

(*) Do Departamento de Economia da USP e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

parafiscal, que transfere à sociedade os ônus de dispêndios ineficientes. O financiamento residual do déficit via Banco Central (emissão de moeda) produz um imposto inflacionário arbitrário acima e além da carga fiscal existente.

Como um agravante, sabe-se hoje que o próprio déficit público é responsivo às variáveis de mercado, isto é, o déficit aumenta com a inflação e com a ta-