

O PACOTE E A QUESTÃO DO DÉFICIT PÚBLICO

Maria da Conceição Tavares
e Aloísio Teixeira

Arazão para que a questão do déficit público tenha ocupado o centro das preocupações e das discussões está menos ligada às formulações próprias de política econômica da equipe governamental, que às necessidades decorrentes do cumprimento das metas formuladas a partir do programa de ajustamento acordado com o FMI.

Ao aceitar o conceito de déficit adotado por aquela instituição internacional, que toma por base o saldo devedor do setor público como um todo, simultaneamente a uma meta quantitativa que previa ausência de variação de seu montante em termos nominais, o Governo meteu-se em um embrulho do qual pacote algum poderá tirá-lo. Pois, dada a indexação generalizada da economia brasileira, o déficit (no conceito do FMI) cresce pela mera valorização contábil dos passivos aos quais se aplica correção monetária e cambial, sem que haja efetivo desembolso por parte do Estado brasileiro para cobrir diferenças entre suas receitas e suas despesas.

A questão do conceito de déficit público, portanto, não se constitui em objeto de uma discussão acadêmica, mas de política econômica concreta. O uso inadequado do conceito de déficit público pode acarretar uma visão superestimada (ou subestimada) deste montante, além de induzir a um enfoque inadequado quando a sua licalização, dando margem a políticas que, na tentativa de corrigir o problema, apenas agravam as condições de funcionamento da economia brasileira, ampliando a recessão, o desemprego, a inflação, o déficit das contas externas e o próprio déficit público. Este parece ser o caso do "pacote" de junho.

Não deixa de causar estranheza, no entanto, que a questão da taxa de juros — que até recentemente ocupava o centro do debate — tenha sido relegada a segundo plano, substituída que foi pelo novo grande "culpado" que é o déficit público e, em particular, o gasto das empresas estatais. Nem, ao menos, os efeitos de sua possível elevação sobre o próprio déficit são levados em consideração no conjunto das decisões tomadas.

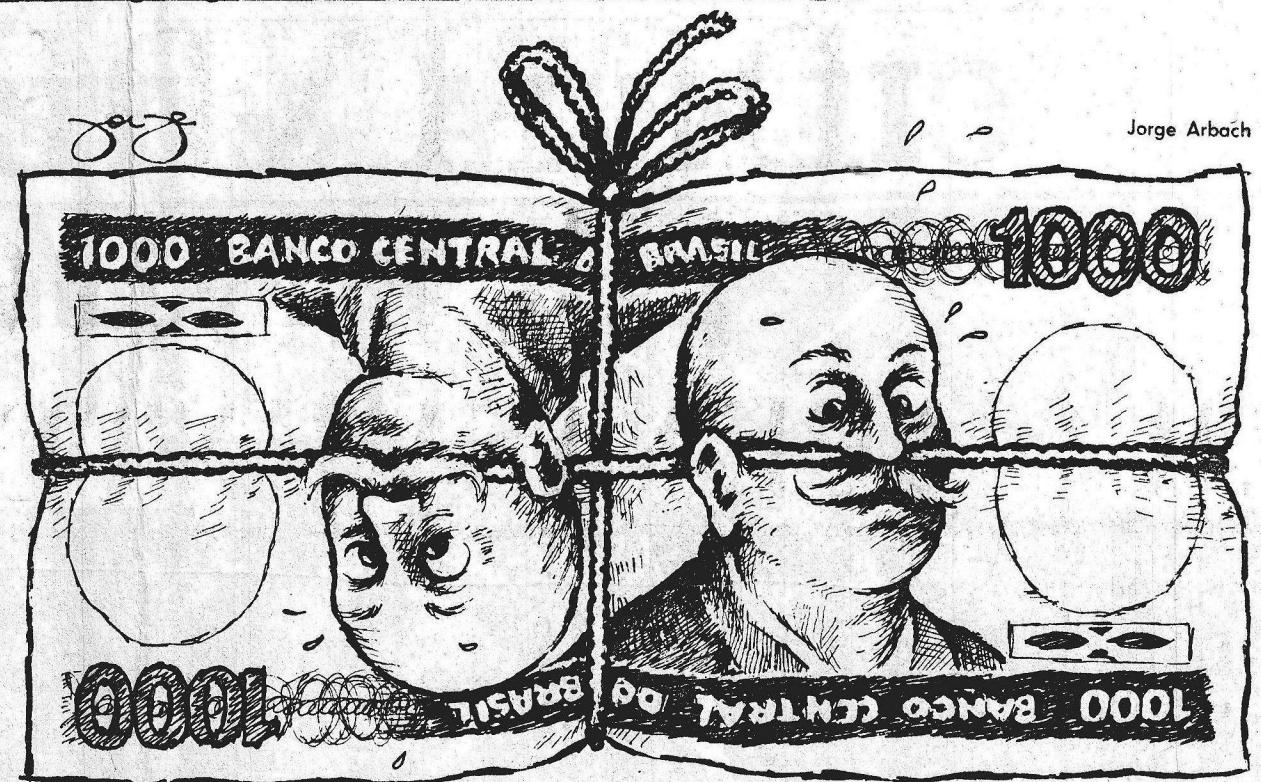
Senão, vejamos. As medidas que atacam o problema do déficit público podem ser classificados em dois grupos: as que visam ampliar ou antecipar receitas, tais como a tributação de rendimentos auferidos no *open market*, antecipação do imposto de renda das instituições financeiras e adicional sobre o imposto de renda dos ganhos de capital; as que têm por objeto a redução de gastos, tais como a eliminação de subsídios e cortes no dispêndio global das empresas estatais.

Tomemos o primeiro grupo. Pode-se observar que as medidas que visam ampliar ou antecipar receitas incidem sobre o sistema financeiro, o que revela a preocupação política do Governo em penalizar este setor e tentar conter a especulação, uma vez que são estes os segmentos que têm sido apresentados ante a opinião pública como os grandes e, talvez, únicos beneficiários da crise.

Estas medidas, no entanto, por não se inserirem no contexto mais amplo de uma reforma fiscal e financeira, são ineficazes e revelam apenas a preocupação em se continuar a apontar "culpados" para as dificuldades presentes. Além disso, gerarão fatalmente efeitos secundários, que se traduzirão em pressões adicionais sobre a taxa de juros, dificuldades ainda maiores para o giro da dívida pública, acentuação do caráter especulativo do mercado de ações, desvio dos fluxos financeiros para os ativos denominados em dólar, etc.

A discussão se complica mais ainda quando se passa para o segundo grupo de medidas, as que visam reduzir o gasto público. Consideremos inicialmente a questão dos subsídios implícitos ao crédito, que se pretende eliminar com a elevação das taxas de juros favorecidas que têm beneficiado setores prioritários como agricultura, exportação e pequena e média empresas. Antes de mais nada, cabe dizer que a idéia de que a prática de taxas de juros favorecidos para atender certos setores constitui um "subsídio" e, portanto, implica "custos" à União, compondo assim o déficit global, é na melhor das hipóteses um grave equívoco. Quando muito, se poderia falar em "receitas" menores, mas não em despesas, pois não há custos de captação associados a estes empréstimos. A decisão de favorecer certos setores foi uma decisão de política econômica, para evitar que sua insolvência ante a elevação das taxas de juros de "mercado", que decorreu da colagem das taxas de juros internas e externas, permitida pelo governo para possibilitar a rolagem da dívida externa e o pagamento do seu serviço. A eliminação progressiva, agora decretada, do crédito favorecido significará tão somente aumento de preços, perda de competitividade, impactos recessivos sobre o emprego e a produção, e pressões sobre a taxa de juros.

Quanto aos famosos "subsídios" ao petróleo, também aqui não se trata tecnicamente de um subsídio. Os recursos debitados ao Conselho Nacional do Petróleo, destinados a financiar a conta-petróleo, decorrem tão somente de defasagens entre o reajuste dos preços dos derivados no mercado interno — retardados para impedir que os índices de inflação refletam a realidade dos aumentos de preços — e as sucessivas altas no preço do petróleo no mercado mundial, conjugados com as seguidas desvalorizações da taxa de câmbio. Trata-se, quando muito, de adiantamentos que o Banco do Brasil concede ao



Conselho Nacional do Petróleo para financiar o capital de giro do sistema Petrobrás.

Por outro lado, o sistema Petrobrás não só é superavitário do ponto-de-vista operacional e financeiro, ou seja, a receita originada na venda de derivados cobre suas despesas de câmbio, extração e refino, acrescidos dos custos financeiros, como é aportador líquido de recursos à União. O problema que existe diz respeito às limitações institucionais que submetem a Petrobrás a sucessivos e contraditórios pactos políticos, que tanto lhe retiram qualquer lógica empresarial e a impedem de atuar como fração de capital em busca de valorização, quanto criam obstáculos ao desempenho de sua função pública.

A eliminação deste "subsídio" significa tão-somente que se estará permitindo à Petrobrás reajustar seus preços pelo custo de reposição de seus insumos, coisa que o CIP não permitiria a nenhuma empresa sujeita ao seu controle. Ou, o que é pior, transferindo-se ao consumidor final de derivados de petróleo o encargo de financiar os programas hoje alimentados pelos recursos do Conselho Nacional do Petróleo (INPS, PIS/Pasep, programas rodoviários, etc.).

Ao contrário do que ocorre com o petróleo, o trigo (e outros produtos primários) é objeto de um efetivo subsídio ao consumo — subsídio este ditado por razões sociais e econômicas óbvias, na medida em que se trata de um componente básico da alimentação popular. A sua retirada terá efeitos imediatos no custo de vida e gerará pressões inflacionárias diretas e indiretas incontornáveis.

RESTA finalmente examinar o item relativo à redução global das empresas estatais. Os cortes aqui serão generalizados e se abaterão tanto sobre os gastos de custeio quanto sobre o investimento. Em relação ao custeio, já foi anunciado que não haverá dispensa de pessoal, informação que, embora não seja confiável, revela um mínimo de bom senso, pois a folha de salários representa apenas 11% das despesas para o conjunto das empresas e não mais que 3,5% para as grandes empresas, como Petrobrás e Eletrobrás.

Os cortes, portanto, incidirão sobre as chamadas "mordomias", que foram alguns casos mais aberrantes, significaram apenas um esforço das empresas do Estado em se tornar competitivas na contratação de mão-de-obra qualificada, e sobre a conta de serviços de terceiros. Esta conta, na verdade, tem funcionado como uma válvula de escape para as estatais, para contornar a lei que impedia novas contratações. Assim, muitos serviços foram contratados fora, junto a empresas de consultoria, bem como por profissionais autônomos.

A redução destas despesas significará desemprego, e desemprego qualificado, para profissionais e empresas que hoje gravitam na órbita das estatais.

O corte nos investimentos, por sua vez, se forem cumpridas as metas impostas pelo

FMI, significará, para uma inflação de 150% ao longo do ano, um corte de 40% em termos reais, em relação aos níveis atingidos em 1982. O resultado desta medida, portanto, agravará as condições de recessão, à medida que se perderão os efeitos de encadeamento e multiplicação sobre a renda e o emprego, gerados pelo gasto público.

O efeito líquido imediato deste conjunto de medidas sobre o montante do déficit público não pode ser calculado, pois se sobreponem vetores de acréscimo e de redução de receitas e despesas. São bastante nítidos, no entanto, os seus efeitos sobre o nível de atividades e sobre o emprego, que, ao se reduzirem, produzirão dinamicamente perdas de receita fiscal para o Tesouro Nacional, o que gerará mais déficits (ao invés de eliminá-los).

Ao se armazena este pandemônio em torno do déficit público, o que se pretende é impor ao país o rumo de uma política econômica ainda mais recessiva. E a gravidade do problema está em que os problemas do setor público não são de natureza fiscal, mas financeira — como de resto são de natureza financeira os problemas do setor privado e do setor externo da economia. E tais problemas não se resolverão com recursos a cortes no dispêndio, pois estes sempre terão como contrapartida uma redução na capacidade de gerar renda, o que dificultará mais ainda a solução dos problemas financeiros.

A permanência dos problemas de natureza financeira, até hoje inatacados, aumenta a incerteza em relação ao futuro, inviabilizando o cálculo capitalista e agravando a instabilidade dos fluxos financeiros, sempre em busca dos ativos de maior valorização.

O encilhamento financeiro externo e interno manter-se-á enquanto não forem tomadas medidas de fundo, tanto no que tange à dívida externa, quanto o que toca à dívida interna. O problema da redução da taxa de juros só poderá ser enfrentado em simultâneo com medidas que diminuam ou minimizem o risco cambial — o que pressupõe a "desdolarização" de passivos e ativos de empresas e bancos — e que promovam uma reorientação da política de dívida pública, com liquidação da atual e renovação da capacidade de financiamento do Estado.

Não se pode, assim, esperar qualquer avanço em termos de redução da taxa de juros ou de expansão creditícia pela simples aplicação das medidas constantes do pacote, e isto não apenas porque tais medidas são contraditórias, no próprio corpo do pacote, por outras, como a elevação do compulsório, mas principalmente porque as fontes tradicionais de expansão da liquidez no país — o setor externo, os empréstimos do Banco do Brasil e o gasto público — estão virtualmente congelados.

A sensação que fica é o que o pacote é apenas mais um exemplo da impotência da política econômica em resolver os problemas da crise atual, com recurso exclusivo aos instrumentos de curto prazo. As contradições do pacote não decorrem, portanto, do desconhecimento ou insensibilidade de seus autores quanto a seus possíveis efeitos. Decorrem, isto sim, da impossibilidade de se conciliar objetivos que se tornam incompatíveis quando a ótica e o prazo são demarcados por um parâmetro imutável — as metas e regras que o FMI pretende impor à Nação.

TANTO é verdadeira esta insatisfação que, já ao final da reunião do Conselho Monetário Nacional de 9 de junho, as eternas cassandas da recessão manifestaram seu de-sagrado, clamando por mais austeridade, mais cortes no orçamento das estatais e a tão reclamada desindexação pronta e completa dos salários. Só que a sociedade já sabe agora o que a espera e, ainda que timidamente e nos limites do possível, organiza-se para resistir a esta avalanche recessionista. O que lhe importa não é apenas a crítica do pacote, mas deslocar o próprio eixo da discussão da política econômica para os temas relevantes do restabelecimento do horizonte de investimento da economia brasileira e das novas condições de endividamento do setor público e do setor privado.

Só este deslocamento permitirá pensar de maneira nova os problemas atuais da economia brasileira. A questão do gasto público deixará de ser apenas a da redução dos dispêndios e da retirada dos subsídios, mas significará a sua reorientação tendo em vista objetivos de política econômica socialmente aceitáveis e politicamente negociados.

A questão da desindexação deixará de ser uma questão "técnica", de saber quais índices e em que ritmos serão expurgados, para se tornar uma rediscussão da abrangência e funções das correções monetárias e cambial na economia brasileira, tendo em vista um programa econômico de médio e longo prazo. A questão das estatais deixará de ser vista apenas pela ótica da despesa, para ser encarada pela ótica da geração de renda, permitindo-lhes retornar sua função pública precípua que é a de servir de instrumento de política industrial e tecnológica para o país.

Permanecer no terreno estreito da discussão proposta pelo pacote significa apenas continuar a ampliar a incerteza quanto ao futuro, sabendo que novos pacotes virão inevitavelmente — sempre ineficientes e contraditórios.

Maria da Conceição Tavares e Aloísio Teixeira são professores do Instituto de Economia Industrial da UFRJ