

Que Deus nos proteja!

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO

Há cerca de três anos, recém-chegado da Inglaterra, tendo lá vivido por alguns anos, um amigo se espantava com o elevado grau de conflito vigente na sociedade



brasileira. Segundo ele, o que mais o impressionava no Brasil era que, naquele momento, tudo estava sob disputa. Passados pouco mais de três anos, a leitura dos principais jornais do País indica uma surpreendente unanimidade em torno das precondições para que qualquer política de combate à inflação seja bem-sucedida: "um ajuste fiscal". Esta unanimidade parece sinalizar que, ou o País mudou drasticamente nos últimos dois anos, tendo conseguido superar seus conflitos internos, ou este termo é suficientemente geral para incluir uma gama totalmente distinta de políticas econômicas.

A leitura dos mesmos jornais nos dá boas pistas quanto a qual das duas opções apresentadas está mais próxima da realidade. Em princípio, num país minimamente organizado, um ajuste fiscal pode ser obtido ou pelo aumento de receita tributária, ou pela redução de despesas, ou ambos. Porém, falar em aumento da carga de impostos no Brasil é levantar a ira de todos, apesar de as receitas tributárias hoje corresponderem a cerca de 22% do PIB, enquanto nos anos 70 era 27% e, em países como os Estados Unidos, está acima de 30% do PIB daquele país.

Do lado da redução de despesas, a questão parece ainda mais complicada. Todos os projetos e programas do governo, desde os relacionados a gastos nos Estados e municípios, passando pelas emendas dos parlamentares ao Orçamento, até as políticas sociais de combate à fome e à miséria, são igualmente prioritários. Como todos os gastos são prioritários, nenhum pode ser cortado.

Ao lado de tudo isto, existe a dívida de Estados e municípios com a União, parte dela vencida. Quanto a este aspecto, o desconhecimento é geral. Alguns dizem que ela atinge US\$ 40 bilhões, enquanto outros a colocam em US\$ 20 bilhões, dos quais US\$ 4 bilhões atrasados. Existe uma resolução do Senado que permite à União cobrá-la por meio da retenção de 11% das receitas dos Estados no primeiro ano e 15% nos anos posteriores. Obviamente, os governadores acham este comprometimento muito grande e querem re-

duzi-lo. Afinal, quanto maior a parcela comprometida com o pagamento da dívida, menor a disponibilidade de recursos que terão governadores e prefeitos para aumentar seus próprios gastos com obras, etc., e menores serão suas possibilidades eleitorais no futuro. Porém, reduzir este comprometimento significa menos recursos para a União resolver o problema do ajuste fiscal.

Na verdade, uma pergunta anterior se coloca: qual é o tamanho do déficit público brasileiro? Existem estimativas para todos os gostos, que variam entre 2 e muitos por cento do PIB do País. Outros países têm convívio com déficits acima de 7% do PIB, sem grandes problemas com suas taxas de inflação (Estados Unidos, Itália, Espanha, são alguns exemplos). Por que estes países não têm uma inflação tão elevada como a brasileira? Simplesmente porque conseguem financiar este déficit com recursos não inflacionários, diriam alguns. Mas por que não conseguimos o mesmo?

A questão básica, a nosso ver, está na capacidade de controlar a elaboração e a execução do Orçamento. Isto é, o poder do governo federal de definir prioridades na alocação dos recursos desta esfera de governo e o poder do Banco Central de controlar a emissão de moeda e a dívida pública interna. Duas características da sociedade brasileira atual geram este resultado:

- A ausência de uma estrutura partidária adequada;

- A descentralização das receitas tributárias realizada pela nova Constituição.

Começemos pelo final. Até a promulgação da nova Constituição, as receitas fiscais estavam concentradas nas mãos do governo federal. Estados e municípios dependiam de repasses voluntários de recursos para serem administrados. Como resultado estes se tornaram extremamente dependentes, financeiramente, do governo federal, ao mesmo tempo em que uma parte significativa do Orçamento era

composta de recursos que deveriam ser a eles alocados diretamente, sem interferência do governo federal.

Com isso, o Executivo, em nível federal, obtinha uma grande parte de seu poder político no Congresso negociando os repasses através do Orçamento. Criou-se assim uma situação em que o poder do presidente e sua capacidade de obter maioria no Congresso estavam diretamente relacionados ao montante de recursos repassados às bases eleitorais de governadores, prefeitos, senadores e deputados, independentemente de partidos. Era a política do "é dando que se recebe", que ficou tristemente conhecida durante os debates constituintes.

Com a descentralização dos recursos, o Poder Executivo federal perdeu esta capacidade, pois sobra muito pouco para ser alocado livremente, após os repasses obrigatórios. Esta mudança deveria vir acompanhada de uma mudança drástica na filosofia de governo e, conseqüentemente, de orçamentação. Dentro desta nova institucionalidade, caberia ao governo federal desenvolver políticas de caráter nacional, defender a Nação, e não continuar atuando de forma "ad hoc", por meio de repasses de recursos ou da realização de obras eminentemente estaduais e municipais.

Em outras palavras, seria importante que se reconhecesse que o País é mais que a soma de um conjunto de Estados e municípios e que, portanto, existem políticas que somente poderão ser pensadas, planejadas e executadas em nível nacional. Nesta nova institucionalidade, a função fundamental do Poder Executivo federal é definir estas políticas e criar as condições para que elas possam ser executadas de forma eficiente e com o máximo de eficácia possível.

Porém, isso exige um sistema partidário forte, partidos com estrutura e ideologia próprias e coerentes, capazes de definir um programa de longo prazo, com prioridades e objetivos claros. Órfãos desta estrutura partidária, nossos governos têm sido incapazes de ter esta visão

integrada de nação. Incapazes de apresentar um plano de atuação consistente, persistem na prática de negociar apoio no Congresso a partir da transferência de recursos para Estados e municípios. Com isto, as necessidades na Nação, como tal, simplesmente não são atendidas, por falta de recursos.

E como não existem prioridades nacionais, e todos os Estados e municípios são, em princípio, iguais perante a Federação, torna-se impossível definir um Orçamento viável para o País. O problema é que sem prioridades tudo é possível e o grau de incerteza se torna extremamente elevado. Ninguém sabe como serão definidas as prioridades. Enfim, ninguém sabe realmente qual é o Orçamento. A priori, é impossível ter uma idéia concreta do tamanho do déficit ou superávit do setor público num determinado ano, qual será o total da dívida interna, a oferta monetária, etc.

Num contexto como este, não é de admirar que o governo não consiga financiar seu déficit de forma não inflacionária, independentemente de seu tamanho. Não surpreende também que as emendas apresentadas ao Orçamento da União incluam desde matadouro municipal em Itaúna do Sul, no Paraná, até a construção de um centro poliesportivo em São José de Belmonte, em Pernambuco, e seja tão difícil cobrar dos Estados e municípios suas dívidas com a União, pedir aos funcionários públicos e aos trabalhadores em geral que sejam eficientes e dêem sua cota de sacrifício ao País, aumentar a carga tributária, etc.

Na verdade, a unanimidade em torno da necessidade de um ajuste fiscal esconde o problema básico da sociedade e da economia brasileira no momento, colocado por meu amigo: tudo neste país está sob disputa. Sem um mínimo de consenso sobre aonde queremos chegar e que caminhos seguir para atingir este objetivo, o País gasta seus esforços tentando preservar o pouco que lhe resta. O reflexo, no âmbito do governo, é sua incapacidade de controlar o próprio Orçamento. Este é um problema diferente de se obter equilíbrio orçamentário, strictu sensu, no sentido de despesas iguais a receitas. É um problema eminentemente político, cuja solução exigirá mais do que competência dos economistas, sejam eles quem forem. Pelo menos até que a inflação se transforme no inimigo público número um para todos os agentes sociais importantes na sociedade. Até lá, que Deus nos proteja!

■ José Márcio Camargo é professor do Departamento de Economia da PUC-Rio

