Disciplina fiscal na agenda do próximo governo?

Alberto Furuguem

O passado registra que nos últimos anos da década de l960 e nos primeiros da de l970, a economia brasileira alcançou taxas que hoje chamaríamos de "chinesas". O período ficou conhecido como o do "milagre". Em l973, por exemplo, o último inteiro do governo Médici, o PIB cresceu 14%, uma taxa inimaginável nos dias atuais.

O rápido crescimento da economia brasileira nos governos Costa e Silva e Médici (1967/74) tinha explicação: aconteceu após um período de medidas saneadoras adotadas pelo governo Castello Branco (1964/67), coincidente com uma fase de crédito abundante e juros baixos no mercado financeiro internacional.

O governo Geisel, em l974, iniciou-se com uma nova realidade da economia mundial: o primeiro choque do petróleo, ocorrido no ano anterior. A maioria dos países afetados pela crise petrolífera procurou ajustar-se à nova realidade, adotando medidas fiscais, monetárias e cambiais apropriadas para situação.

A opção do governo Geisel, entretanto, foi a de continuar crescendo a taxas elevadas (7% ao ano) mesmo à custa de um aumento acelerado das dívidas interna e externa. A austeridade fiscal e monetária, recomendável para a nova realidade energética internacional, não chegou a ser colocada em prática. O então ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, bem que tentou adotar maior racionalidade na política macroeconômica, mas encontrava grande dificuldade, diante da avalanche de gastos propostos pelos chamados "ministros gastadores". Destacavam-se como demandantes de recursos, os ministérios da Agricultura (crédito subsidiado, através do Banco do Brasil), dos Transportes (rodovias, aeroportos, portos, ferrovias) e do Interior (créditos subsidiados), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômica (BNDE ainda sem o S de Social), que oferecia, com respaldo do Tesouro Nacional, crédito amplamente subsidiado (correção monetária limitada a 20% ao ano, quando a inflação já atingia 40% ao ano) para financiar projetos de investimento do setor industrial privado. O PIB cresceu a uma média de 7% ao ano durante o governo Geisel, mas à custa de forte expansão da dívida pública interna e externa.

No mandato de Figueiredo (1979/85), já sob o impacto do segundo choque do petróleo (l979), tivemos um período

de baixo crescimento, crise cambial e inflação acelerada. Correspondeu à fase mais crítica do período que ficou conhecido como o da "crise da dívida externa". No governo seguinte, o de Sarney (l985/90), convivemos com vários planos de estabilização, que fracassaram por falta de consistência fiscal (Cruzado, Bresser, Feijão com Arroz), o mesmo acontecendo com o Plano Collor I (congelamento dos ativos financeiros, em 1990).

Ficção

Um dos fatores que contribuíram decisivamente para a indisciplina fiscal brasileira, dos anos 1970 aos de 1980, foi a ausência de contas públicas suficientemente organizadas. Na realidade, naqueles tempos, o orçamento federal era uma verdadeira "peça de ficção". Depois da aprovação praticamente "pro forma" pelo Congresso, o orçamento era revisto várias vezes, ao longo do ano, para acompanhar a realidade inflacionária. O Legislativo homologava, *a posteriori*, as revisões feitas pelo Poder Executivo.

O maior problema, entretanto, era a existência de uma denominada "conta movimento" no Banco do Brasil que permitia, com respaldo do Tesouro Nacional, expansão praticamente ilimitada do crédito subsidiado e das despesas públicas em geral. Era no Conselho Monetário Nacional (CMN), presidido pelo Ministro da Fazenda, e, eventualmente, pelo Ministro do Planejamento, que se aprovava a expansão dos créditos subsidiados e de outros desembolsos de dinheiro, que alimentavam o processo inflacionário. Participavam do CMN, além daqueles dois ministros, os da Agricultura, do Interior, da Indústria e Comércio, mais os presidentes do Banco Central, do Banco do Brasil, do BNDE e do Banco do Nordeste, assim como representantes do setor privado.

Era no chamado "orçamento monetário", gerido pelo CMN, que as pressões da sociedade sobre os cofres públicos se manifestavam com maior força. No amplo colegiado do CMN, dois integrantes estavam interessados em controlar a expansão dos gastos públicos, do crédito e das emissões de moeda: o ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central. Os demais quase sempre eram favoráveis a medidas expansivas. Na falta de mecanismos institucionais eficientes para garantir a disciplina fiscal e monetária, o descontrole inflacionário tornou-se inevitável, até que, finalmente, em l994, tivemos o lançamento do bem-sucedido Plano Real.

Um dos fatores que contribuíram à indisciplina fiscal no período 1970/80, foi a ausência de contas públicas suficientemente organizadas

Presente

Se compararmos o atual déficit fiscal, como proporção do PIB, com o das principais economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento, podemos ter a ilusão de que estamos bastante confortáveis. Basta verificar, por exemplo, que, em 2010, o nosso déficit fiscal deverá situar-se em torno de 3% do PIB, a comparar, com 8,8% nos Estados Unidos, 10,5% na Grã-Bretanha, 7,8% no Japão, 7%, em média, na área do Euro, 5,5% na Índia, 8,7% no Egito e 6,3% na África do Sul. Nossa situação é comparável à da China (2,6%), Cingapura (2,7%), Argentina (2,8%). Em termos comparativos internacionais estamos bem na foto,

Dispomos de elevado estoque de reservas internacionais, mas isso não é motivo para imaginar que estamos livres de choques externos

neste momento. Mas aí é que reside o perigo do descuido com a questão do equilíbrio fiscal sustentável.

A maioria dos países afetados pela crise internacional precisou aumentar fortemente suas dívidas públicas, desde 2008. Nos Estados Unidos, por exemplo, ela representava 62% do PIB, em 2007, mas já segue para próximo de 100% este ano. Situações semelhantes ocorrem na Inglaterra, na França e na Alemanha.

Nossa dívida pública bruta é elevada, como proporção do PIB (60%), na comparação com a maioria dos principais países emergentes. O maior problema, entretanto, está no custo (taxa de juro) da dívida, que é incomparavelmente mais elevado. O orçamento público brasileiro não sofreu impacto direto da crise internacional (como aconteceu nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Alemanha, no Japão e em outros países), principalmente porque nosso sistema financeiro não estava contaminado pelos papéis *subprime* gerados nas economias mais avançadas. A deterioração da situação fiscal brasileira tem sido alimentada pela nossa própria complacência com a expansão das despesas públicas correntes.

O que temos visto, nos últimos tempos, são tendências preocupantes: forte expansão das despesas correntes e ressurgimento de mecanismos de *by-pass* às limitações do orçamento fiscal. A forma que o governo federal tem utilizado para capitalizar empresas sob seu controle, como o BNDES, guarda inquietante semelhança com a denominada "conta movimento" existente no Banco do Brasil, no passado.

Agora, o governo entrega títulos do Tesouro ao BNDES, como recurso para capitalização, permitindo que aquela instituição financeira possa expandir financiamentos a taxas de juros abaixo das vigentes no mercado financeiro livre. A expansão inflacionária do crédito pelos canais oficiais passa a representar um risco efetivo à estabilidade monetária, conquistada a duras penas, mas ainda não plenamente consolidada. A pergunta que fica é: quais serão as consequências dessa prática, a não ser que alguma disciplina seja imposta?

Futuro

A inflação brasileira encontra-se, ainda, em patamar confortável, se comparada com a dos períodos de inflação aguda, mas é elevada na comparação internacional. Nesta etapa de debate pré-eleitoral, temos uma boa oportunidade para refletir sobre os principais desafios para o próximo governo.

Muitos serão eles, sem dúvida, mas é certo que a preservação da estabilidade monetária constituirá uma pré-condição fundamental para que possamos ter um desenvolvimento sustentável. Maior disciplina fiscal, bem diferente do que temos visto nos últimos tempos, precisará estar na agenda do próximo (a) presidente da República. As tendências, tanto do quadro fiscal (aumento da dívida pública, expansão das despesas) quanto das contas externas (elevados déficits em conta corrente, no patamar de US$ 50 bilhões/ano) são preocupantes.

Dispomos de um elevado estoque de reservas internacionais, mas isso não é motivo para imaginar que estamos

livres de choques externos. A distância entre a "noiva da vez" (como estamos sendo vistos no momento) e o "patinho feio" (alguns países da Zona do Euro) não é tão grande, nesses tempos de globalização financeira e de elevada volatilidade das expectativas. O "comportamento de manada" no mercado financeiro internacional é uma realidade. Se a percepção sobre o futuro da economia brasileira mudar para a de "desequilíbrios fiscais e cambiais crescentes", as fontes de financiamento externo poderão retrair-se bruscamente, como já aconteceu, em outras oportunidades, no passado.

Este ano, temos um PIB crescendo 7% e uma inflação no patamar de 5%. Para manter a economia expandindo a uma taxa razoável (5% ao ano) nos próximos anos e a inflação conforme a meta fixada (4,5% ao ano), um esforço fiscal de qualidade será exigido.

Diante da grande demanda de recursos para investimentos na infraestrutura, a contenção das despesas correntes e os cortes dos desperdícios ganharão maior relevância na gestão das finanças públicas. Se nos últimos anos, a opção foi pela "compra do tempo" no processo de ajuste fiscal, pela via do aumento da carga tributária, agora, esse caminho precisa ser desprezado. O brasileiro arca com uma carga tributária de países europeus que oferecem serviços públicos de excelência (saúde, educação, segurança, previdência) e recebe, em troca, benefícios de pouca ou nenhuma qualidade.

Muitas são as incertezas sobre o cenário da economia mundial, mas, no Brasil, podemos ter uma ter uma certeza: o próximo presidente da República terá que levar a sério a questão da disciplina fiscal e da qualidade dos gastos públicos, sob pena de colocar em risco conquistas fundamentais da sociedade brasileira, a começar pela estabilidade dos preços que, a nosso ver, ainda é um processo inconcluso.

O próximo presidente da República terá que levar a sério a questão da disciplina fiscal e da qualidade dos gastos públicos

Alberto Furuguem é economista e consultor (furuguem@furuguem.com.br)



CONJUNTURA ECONÔMICA

Central de atendimento ao assinante
conjunturaeconomica@fgv.br
08000 25-7788