

15 de maio de 1987

Tempo de lembrar Carta do IBRE

"O valor das idéias se mede por sua resistência ao desgaste do tempo."

A inflação, que agora ameaça subverter o dinamismo natural da economia brasileira, está também produzindo uma perigosa subversão nas mentes. A crise atual não é causa, mas sim consequência do comando político sobre os rumos da nossa economia. Em outras palavras, a crise política imperante impede um projeto articulado de longo prazo que resolva a crise econômica e atenda aos anseios da maioria da população.

Por isso, enquanto muitos procuram saídas de ocasião para tirar o País do impasse econômico, poucos se detêm num diagnóstico capaz de gerar um conjunto integrado de medidas visando a objetivos de mais longo prazo, capazes de colocar o País em um caminho seguro de estabilidade financeira, desenvolvimento econômico e bem-estar social.

Estamos, no entanto, em situação pior do que os dias que precederam o Plano Cruzado. Naquela ocasião, uma nova filosofia foi acenada aos brasileiros. O Plano Cruzado, antes de ser um programa de estabilização da economia, foi uma tentativa de resgate da esperança e da dignidade dos cidadãos, há anos solapadas por uma inflação crônica e pelo desperdício de recursos públicos. A frustração desse Plano ocorreu porque não havia um conjunto de metas e instrumentos de longo alcance que lhe servisse de alicerce. Foi a falta dessas metas e instrumentos que tornou o Plano Cruzado excessivamente vulnerável aos interesses político-eleitorais e terminou por inviabilizar a administração racional das políticas monetária e fiscal de curto prazo. Em suma, faltavam-lhe idéias-força que justificassem as medidas de impacto.

Agora, teme-se a repetição do mesmo erro. Com alguns retoques, voltam à cena as mesmas propostas de combate à inflação via represamento dos preços aplicado durante 1986.

Sob a égide do chamado "calendário político", decidem-se as questões econômicas por um processo de tentativa e erro comandado por um parlamentarismo heterodoxo, em que o partido dominante, em curto-circuito extraparlamentar, interfere, a todo o momento, em atribuições constitucionais privativas do Presidente da República.

Não há dúvida que a conjuntura política — com suas restrições — sempre contingência a ação econômica. Mas o momento exige descortínio, desprendimento e determinação.

Não devemos olvidar que ainda estamos em um regime presidencialista e, enquanto ele permanecer, deve-se dar liberdade ao Presidente da República para escolher seus colaboradores pela confiança que deposite em sua capacidade de solucionar as questões de suas pastas, única forma de poder ele assumir a responsabilidade pelas tarefas do Executivo e responder perante a nação por seu bom desempenho.

Um fator impediante dessa ação lógica reside no fato de que a estrutura partidária antiga não facilitou o aprendizado, pela alternância do poder. Tal polaridade entre situação e oposição foi claramente ultrapassada no processo de transição democrática, mas não surgiu ainda em seu lugar um novo sistema que se mostre mais aberto às idéias novas. A antiga oposição, agora no poder, não foi incentivada a desenvolver um conjunto propositivo de ações coerentes e de metas efetivamente alcançáveis.

Esta preocupação com a necessidade de se buscar um novo projeto, numa nova doutrina de desenvolvimento, foi aqui registrada ainda na edição de fev. 85 de Conjuntura Econômica, às vésperas da ascensão da oposição ao Governo. Naquela ocasião, sob o título "Tempo de mudar", Conjuntura abriu o editorial do mês com um diagnóstico amplo de nossas dificuldades econômicas, apontando rumos e metas cujas linhas gerais continuam válidas em sua essência. Contudo, pouco espaço tem sido dedicado à discussão desses temas de maior emvergadura. Daí nossa insistência em ventilar as mesmas opiniões. Vale a pena conferir, abaixo, a recitação aspeada daquele texto de 1985.

As questões essenciais

Tanto ontem quanto hoje, a inflação é o mal maior e a indexação, um pobre paliativo para uma economia desorganizada: "quanto ao horizonte temporal, o aspecto prioritário é, sem dúvida, a eliminação da inflação. No Brasil, abusamos da prudência no combate à inflação. Mesmo entre alguns profissionais da economia, persiste a estranha noção de que, com o instituto da correção monetária, a inflação deixou de ser um mal, tornando-se inofensiva para as empresas e para os indivíduos". A prova de que isso não é verdade é que, com a elevação do patamar inflacionário,

"começam a surgir na economia fenômenos perversos, tais como: o receio de contribuir para a exacerbada inflacionária conduz à criação ou elevação de subsídios, que mais tarde irão forçar a 'inflação corretiva', para a reposição do valor real dos salários, preços administrados pelo setor público, taxas de câmbio etc.; a ameaça de controles de preço pelo Governo leva à 'inflação preventiva', causada pela reação dos empresários; e a crença, bem fundamentada ou não, de que os preços vão acelerar-se inevitavelmente no futuro próximo acarreta a inflação de expectativas". Cumpre, pois, atacar de frente as causas da inflação.

A Carta do IBRE de fev. 85 identificava como causa primordial da incontinência dos preços as emissões excessivas de moeda devido aos vultosos déficits orçamentários do setor público (tabela 1). "A eliminação da inflação no Brasil passa, portanto, necessariamente, pela redução do déficit do setor público e pelo saneamento financeiro do Governo em sua definição ampla." Tendo em vista a falta de transparência das contas governamentais, "uma mensuração mais rigorosa da estrutura de financiamento do setor estatal seria, portanto, medida preliminar essencial para implementação da política fiscal do próximo Governo".

No capítulo das medidas corretivas, chamamos a atenção para os componentes do gasto do setor público que pressionavam a expansão dos meios de pagamento e, por conseguinte, exigiam imediata redução, quando não sua pura e simples supressão:

a) "o volume notável de subsídios e transferências (...)";

b) o serviço da dívida pública, particularmente as correções monetária e cambial do endividamento.

Com algumas modificações, que deveriam levar em conta a recente deterioração das finanças estaduais, esse diagnóstico continua válido. Passados 26 meses, permanecem os vazamentos monetários causados, em última instância, pela voracidade dos privilegiados com acesso aos cofres públicos. O déficit fiscal no Brasil assumiu um sem-número de disfarces. Muda a forma mas não o conteúdo. Contas antes superavitárias tornaram-se deficitárias e vice-versa, sem que se resolva o problema fiscal.

Ademais, destacamos o efeito perverso da correção monetária nos orçamentos governamentais e no sistema de preços, sugerindo que o ideal seria a supressão da indexação. Reconhecíamos contudo que, sem um programa de estabilização confiável, seria melhor

Tabela 1 – Déficit público, emissão de moeda e inflação no Brasil – 1970-1986

Anos	Déficit consolidado do Governo (em % do PIB)	Emissão* de moeda (%)	Inflação**
1970	1,1	18,20	
1971	-0,1	36,30	20,3
1972	0,1	18,50	17,3
1973	-0,3	47,10	14,9
1974	-0,5	32,90	28,7
1975	2,7	36,40	27,9
1976	1,7	49,80	41,2
1977	1,5	50,70	42,7
1978	2,5	44,90	38,7
1979	0,9	84,40	53,9
1980	2,6	56,90	100,2
1981	3,1	69,90	109,9
1982	4,7	87,30	95,4
1983	4,7	96,25	154,5
1984	5,4	243,80	220,6
1985	12,0	202,82	223,2
1986	n.d.	293,45	145,2

*Base monetária – var. dez-dez. **Variação da média anual (sobre o período anterior). Fonte: Banco Central; Conjuntura Econômica/FGV e Centro de Estudos Fiscais/FGV. n.d.: não disponível.

aperfeiçoar o sistema vigente, pois os agentes econômicos criariam regras informais de indexação. As medidas propostas nesse sentido desdobravam-se em quatro itens:

a) uniformização da correção dos diversos tipos de rendimentos;

b) desatrelamento entre as correções monetária e cambial;

c) desvinculação, pelo menos parcial, da correção monetária à inflação passada;

d) "desoficialização" do uso da correção monetária em reajustes de prazo curto (inferior a seis meses).

A desindexação da economia, proposta na Carta do IBRE há dois anos, continua válida, pois constitui medida coadjuvante dentro de um programa de desinflação centrado na austeridade monetária e fiscal. Muito diferente do que se verificou a partir de fev. 86.

Negociação externa

No início de 1985, o Sr. Tancredo Neves, já como Presidente eleito, mencionou a existência de um "limite de tolerância" para a transferência de recursos reais ao exterior por conta da dívida externa. Apoiamos integralmente esse novo conceito. "O limite de tolerância", mencionado pelo Sr. Tancredo Neves, certamente não se refere apenas às relações domésticas entre classes sociais mas também à relação do Brasil com seus credores internacionais. Urge, portanto, reduzir o peso da dívida externa."

É bem verdade que esse esforço vem sendo feito pelo Governo. Entretanto, vinha faltando a nossos dirigentes uma visão mais clara da forma de inserção do Brasil no mundo que propicie, assim, os meios de avaliação necessários ao planejamento por parte não só dos agentes econômicos externos como também dos internos. Esta é a causa da atual impasse nas negociações internacionais.

A Carta do IBRE, porém, alertou que não poderíamos "ficar paralisados à espera de uma renegociação favorável do endividamento externo. Cumpre, também, implementar uma política ativa de ampliação das exportações, único meio capaz de gerar, com certeza, espaços para o retorno do coeficiente de importações da economia brasileira a seus níveis normais de antes de 1982. Uma tal política exigiria um manejo mais flexível da taxa de câmbio, uma política comercial e tarifária mais liberal, a luta sem quartel ao protecionismo nos

mercados mundiais e, internamente, a eliminação dos empecilhos administrativos às exportações".

É penoso constatar quão rápido foi o retrocesso na área externa nos últimos meses. Mais grave ainda é o fato de teses econômicas equivocadas terem ganho espaços oficiais. É o caso das denúncias contra um suposto modelo exportador responsável pela estagnação da economia. "Ocorre justamente o inverso. Caso não fossem tão baixas as taxas históricas de crescimento das exportações brasileiras, o problema da dívida estaria grandemente minimizado visto que a fonte primária de endividamento tem sido, precisamente, os déficits comerciais." A tabela 2 mostra a evolução dos coeficientes de exportação e importação em relação ao PIB e ilustra de forma clara o argumento.

Tabela 2 - Indicadores do grau de abertura da economia brasileira - 1972-1986

Anos	Exportações de bens e serviços/PIB	Importações de bens e serviços/PIB
1972	6,8	7,2
1973	7,8	7,8
1974	7,6	12,0
1975	7,9	11,1
1976	6,6	8,1
1977	6,9	6,8
1978	6,3	6,8
1979	6,8	8,0
1980	8,4	9,6
1981	8,9	8,3
1982	7,5	7,2
1983	10,7	7,5
1984	12,8	6,6
1985*	11,6	6,0
1986*	8,5	4,9

*Estimativas. Fonte: Conjuntura Econômica/FGV.

Capitalismo com risco

Como se sabe, a expansão dos investimentos na economia brasileira foi, até recentemente, fortemente calcada na concessão de empréstimos de médio e longo prazos, os internos com frequência a taxas subsidiadas. Tais empréstimos vinham de duas fontes: a poupança externa, abundante principalmente nas décadas de 60 e 70, e a poupança forçada doméstica decorrente de fundos específicos, repassados às instituições financeiras privadas, e de fundos fiscais - PIS-Pasep, FGTS etc. - e do imposto inflacionário.

Esse padrão de financiamento desmoronou recentemente. Com a crise da dívida externa, cessou o fluxo voluntário de poupanças do exterior;

internamente, os enormes déficits fiscais, o crescimento da dívida pública interna e a inflação elevada impuseram um limite à capacidade de gastar do Governo.

As tabelas 3 e 4, apresentadas na Carta do IBRE de fev. 85, demonstram a difícil situação financeira do setor produtivo e a diversidade de padrões de ajustamento dos setores privado e estatal. Enquanto o setor privado reduziu o seu grau de endividamento (expresso na relação "recursos próprios/recursos de terceiros"), no setor público ocorreu o inverso. De lá para cá, a atualização desses dados apenas confirma o diagnóstico feito em 1985.

De fato, "no setor privado, salvo exceções, o controle do endividamento se fez basicamente através da diminuição da produção, aumento da produtividade e aumento das receitas não-operacionais". (...) "No

Tabela 3 – Grau de endividamento das 1.000 empresas (relação recursos próprios/recursos de terceiros) 1978-1985

Anos	Total	Origem de capital		
		Estatal	Estrangeiro	Nacional privado
1978	1,05	1,04	0,90	1,15
1979	0,83	0,77	0,75	1,05
1980	0,80	0,72	0,71	1,06
1981	0,84	0,73	0,81	1,19
1982	0,92	0,78	0,97	1,36
1983	0,86	0,71	0,88	1,46
1984	1,01	0,81	1,11	1,83
1985	0,99	0,77	1,15	1,89

Fonte: Grupo de Análise Contábil-IBRE/FGV.

Tabela 4 – Despesas financeiras como percentagem das despesas operacionais numa amostra de 1.000 empresas mais significativas – 1978-1985

Anos	Total	Empresas estatais	Empresas privadas	
			estrangeiras	nacionais
1978	24,1	30,7	22,9	15,4
1979	62,5	85,7	35,6	34,2
1980	49,0	59,0	34,9	34,8
1981	65,6	84,1	44,2	41,2
1982	44,6	51,8	34,5	34,3
1983	74,2	88,8	50,0	47,2
1984	63,1	78,6	47,9	44,1
1985	49,0	57,0	44,6	41,6

Fonte: Grupo de Análise Contábil/FGV.

setor estatal, ressalvadas exceções honrosas, o padrão de ajustamento tem-se caracterizado pela rolagem das dívidas a qualquer custo, de preferência às reduções no emprego e na produção". (...) "Em suma, o forte endividamento em que mergulhou a economia brasileira, com destaque para a posição devedora do setor público, tem sido o responsável pelas baixas taxas de ocupação da mão-de-obra e do investimento, bem como pelas elevadas taxas de juros."

Concluíamos, então: "o financiamento do desenvolvimento econômico nas décadas de 80 e 90 será diferente. O financiamento do novo período de crescimento terá de ser, inevitavelmente, pelas razões já expostas, não-inflacionário e baseado na relação risco e retorno".

"Está certo, portanto, o presidente eleito quando associa a retomada do crescimento à valorização do risco empresarial em nosso País. O novo estilo de financiamento do desenvolvimento brasileiro, consentâneo com um capitalismo competitivo e mediante o fortalecimento financeiro das empresas, requererá, pois, o estímulo ao mercado de capitais e a reconsoiação da dívida pública que atrasa o País. Para tanto, é preciso facilitar o acesso e a participação do grande público nos resultados empresariais."

Como estímulos à capitalização das empresas, fizemos as seguintes sugestões:

- tratamento fiscal não-discriminatório sobre os dividendos;
- flexibilização dos salários através da reformulação do PIS, de forma a vincular efetivamente os rendimentos distribuídos por esse Fundo aos trabalhadores ao desempenho das empresas;
- apoio aos fundos de pensão como instituições-chave para a estabilidade do mercado de capitais;
- utilização de parte do Patrimônio da União, caracterizado por ações das empresas estatais, na liquidação dos débitos do setor público;
- estímulos de política econômica à transformação voluntária de parte da dívida externa em capital de risco através do mercado de ações.

Equidade tributária

No Brasil, os arautos do fiscalismo têm defendido insistentemente a tese da necessidade de aumento dos

impostos, tendo em vista o equilíbrio das contas públicas. A queda da carga fiscal bruta, nos últimos anos, indica-lhes a propriedade dessa medida.

No entanto, a incrível sucessão de medidas restritivas na área tributária, desde 1983, baseadas em tal raciocínio, aliadas ao aumento do imposto inflacionário, vêm sendo inoperantes no combate ao déficit público. O que falhou?

"A análise fria do problema tributário indica que a solução não é aumentar as alíquotas de impostos existentes, nem criar outros, mas a de 'espalhar' melhor a incidência dessas alíquotas, e principalmente, conter gastos."

Com efeito, a tabela 5, uma atualização daquela apresentada também em mar. 85, indica que o problema não se encontra na queda de carga fiscal bruta mas sim no aumento dos subsídios e transferências que abatem a carga fiscal líquida. Os dados "denotam a provável ocorrência de forte desequilíbrio na incidência de encargos (tributos) e de benefícios (subsídios e transferências) na sociedade (...). Os contribuintes tradicionais de impostos são cada vez mais gravados, os beneficiários de subsídios e transferências cada vez mais privilegiados, e o Governo, pelo montante de suas devoluções, vê diminuída sua disponibilidade líquida de recursos para consumo e investimentos públicos".

Haveria, portanto, que rever:

- a) o crescente peso da isenção fiscal de certos segmentos da economia;
- b) o crescente nível de evasão pelos expedientes da chamada 'economia subterrânea';
- c) a multiplicidade de mecanismos legais de redução da carga efetiva nas escalas superiores de renda.

Cada um desses fatores, se devidamente controlados, dará margem a um significativo ganho de arrecadação, ensejando, até mesmo, eventual redução de alíquotas nas camadas de contribuintes, hoje mais sacrificados.

Objetivos setoriais

A Carta já mais além e abordava temas cruciais para as perspectivas de crescimento da economia brasileira que são pouco discutidos hoje em dia. Com efeito, a neurose do curto prazo tem-nos impedido de discutir os problemas estruturais que prejudicam o desenvolvimento da agricultura e da indústria, bem como as carências

Tabela 5 - Carga fiscal bruta e líquida e transferências governamentais em períodos selecionados - mesmos conceitos de carga bruta e líquida incluindo o imposto inflacionário (II)

Períodos (médias anuais)	Carga bruta global* (1)		Subsídios e transfe- rências (2)	Carga líquida global** (3)	
	S/II	C/II		S/II	C/II
1970/74	25,9	27,9	9,6	16,3	18,3
1975/79	25,0	27,8	10,9	14,1	16,9
1980/85	24,0	27,8	15,2	8,8	12,6

*Inclusive setor público. **Col. 1 menos col. 2.
Nota: A carga tributária líquida corresponde aos recursos tributários disponíveis para atender aos gastos do Governo em consumo e investimento. Fonte: Centro de Estudos Fiscais/FGV. Obs.: Imposto inflacionário (II) estimado de acordo fórmula de Dornbusch, R. Macroeconomics. 1. ed., McGraw-Hill, p. 453.

num setor fundamental para a promoção do bem-estar da população, qual seja, o de educação.

Nesse ponto, por brevidade, talvez seja mais interessante sublinhar apenas os conceitos gerais que deveriam presidir todo o planejamento econômico nacional. Seriam três esses conceitos essenciais:

1. maior liberdade aos mercados;
2. maior concorrência entre empresas;
3. maior abertura ao exterior.

Programa mínimo no campo

No tocante à agricultura, prenunciamos, de certa forma, a supersafra atual: "Apesar dos eventuais bloqueios à exportação por parte do Governo e da falta de crédito, esse subsetor vem dando mostras do enorme potencial de resposta da agricultura brasileira quando se lhe permitem condições mínimas de trabalho e lucratividade."

Permaneceram, entretanto, os diversos entraves que, a prazo mais dilatado, dificultam a sustentação da agricultura e que denunciamos naquela oportunidade: os controles de preços, especialmente sobre os gêneros de maior necessidade; a competição desigual provocada pelas importações subsidiadas; a insuficiência dos investimentos em pesquisa e as distorções no uso da terra e da mão-de-obra resultantes da má aplicação dos Estatutos da Terra e do Trabalhador Rural. Tudo isso

deveria ser revisto, de forma a beneficiar um setor hoje enclivado do qual dependem não só o balanço de pagamentos e a inflação brasileira, como também o perfil de repartição de renda no País.

Eficiência na indústria

Com referência à indústria, destacamos que a política de maior abertura ao exterior seguida após 1968 e de maior competitividade interna acabou sendo, depois, obstada por elementos poderosos, tendo como resultado a obsolescência tecnológica de certos setores.

Dentre tais elementos, mencionamos os seguintes:

"a) o processo de crescente estatização da economia, com a multiplicação da pouco produtiva atividade estatal e de formas regulatórias diretas e indiretas de intervenção na economia privada;

b) a nova onda de substituição de importações e restrições ao comércio exterior efetivada no período posterior ao choque do petróleo de 1974."

"Cumpra, pois, reduzir o grau de estatização da economia brasileira e, gradativamente, permitir o surgimento de um ambiente de maior competitividade interna e externa ao setor industrial. Trilhando esse caminho, a indústria estará prestando um excelente serviço, não apenas a seus empresários e trabalhadores através de maiores remunerações, como também a todo o País, beneficiado com uma receita ampliada de exportações e uma produção interna de melhor qualidade e a preços menos gravosos."

Estava claro, entretanto, que a adoção das medidas mencionadas dependia de "um pacto com o futuro". Essa análise continua válida presentemente. Escrevamos, então: "A essência desse pacto é o binômio confiança e esperança. A confiança nasce do comportamento que o Governo vier a imprimir a seus próprios quadros internos. (...) A esperança nasce da perspectiva de um futuro melhor. Se a sociedade puder perceber o sentido progressista das mudanças, aceitará os sacrifícios do presente. Isto requer distribuição mais equânime dos sacrifícios. E uma verdadeira democratização das oportunidades de ascensão econômica e social."

Texto elaborado em conjunto, com base numa média de opiniões extraídas de discussões prévias dos temas abordados por economistas do quadro permanente do Instituto. Portanto, não expressa, necessariamente, a opinião unânime do Conselho Editorial da revista, nem a de cada economista do quadro, em particular.

Publicações da FGV

Comunicação

A Dimensão política da comunicação de massa: um estudo exploratório do caso brasileiro
Lucília Scavone, Maria Luíza Belloni & Cléa Sarmento Garbayo
1.ª edição — 1978 — Cr\$ 40,00

Um mundo muitas vozes — comunicação e informação na nossa época
UNESCO/FGV
1.ª edição — 1983 — Cr\$ 140,00

Pesquisa comparativa e interdisciplinar
Roger Bastide & outros
1.ª edição — 1976 — Cr\$ 28,00

Teoria dos sistemas
P.K. Anohon, Ludvig Von Bertalanffy & outros
1.ª edição — 1976 — Cr\$ 28,00

À FGV/Editora — Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20000 — Rio de Janeiro — RJ

Nome _____
Endereço _____
Cep _____ Cidade _____ Estado _____
Assinatura _____