

POLÍTICA ECONÔMICA

A desilusão do gradualismo: o fim da (não) política "feijão-com-arroz"

*Gentil Corazza**

O ano de 1988 deixou o Brasil em compasso de espera, no que se refere à política econômica. Em contraste com o imobilismo da ação governamental, a realidade econômica e social não se fez esperar: enquanto as condições de vida se deterioraram em virtude de um decréscimo da renda "per capita", a inflação ronda os 1.000% ao ano, e o nível do emprego e o da produção estagnaram. O único setor que apresentou um desempenho positivo foi o exportador, que, por isso mesmo, cobrou um preço elevado em termos de instabilidades internas. Essa política econômica, definida pelo seu titular, o Ministro Máílson da Nóbrega, como uma política "feijão-com-arroz", significa uma postura de não-enfrentamento dos graves problemas econômicos que o País vem experimentando ao longo de toda a década de 80. Tais problemas sintetizam-se na dívida externa, que cobra pesados dividendos à economia nacional, e na dívida interna, que, ao paralisar a ação estatal, projeta grandes incertezas quanto ao futuro econômico. A dívida externa, estatizada em sua maior parte, e a dívida pública interna, fortemente alimentada pela externa, constituem hoje um bloqueio estrutural à retomada do crescimento da economia brasileira.

A medida que esses pontos de estrangulamento se tornam mais sólidos e agudizam suas conseqüências em termos de uma inflação acelerada e da estagnação econômica, a ação do Governo torna-se mais débil, desorganizada e imobilista. A crise econômica desorganizou totalmente o Estado nacional, em conseqüência da privatização de seus interesses. A dívida pública é a conta que o Estado está pagando por ter se transformado numa espécie de pronto-socorro da empresa privada e num seguro-desemprego para o capital ocioso. A presente crise já dura uma década. Para enfrentá-la, sucederam-se, nos últimos quatro anos, nada menos que quatro ministros, com propostas diferentes. A última proposta de política econômica do atual Ministro Máílson da Nóbrega, classificada como uma política gradualista de combate à inflação, através do controle do "deficit" público, após 12 meses de vigência, fracassou completamente em seus objetivos. Seus dias estão contados conforme reconhecimento públi-

* Economista da FEE e Professor da UFRGS.

co de seu titular (FSP, 12.12.88). Para substituí-la, o Ministro prega uma desindexação gradual da economia, pois que o "deficit" não é mais encarado como a causa principal da inflação, conforme se verá adiante.

Fazer uma avaliação dessa política "feijão-com-arroz" no corrente ano, procurando confrontar suas metas, instrumentos e resultados, constitui o principal objetivo do presente texto.

Podemos considerar que a política "feijão-com-arroz" começa a se definir pela recusa do ajuste fiscal proposto por Bresser Pereira em novembro de 1987, recusa que precipitou sua substituição por Mailson da Nóbrega. O ajuste fiscal proposto pelo então Ministro Bresser Pereira visava reduzir o "deficit" público para 2,0% do PIB, mediante o aumento da carga tributária e o corte de gastos, num montante aproximado de 1,3% do PIB, fazendo incidir o ônus do ajuste sobre os contribuintes privilegiados dentro do sistema tributário e não sobre os assalariados. Ao lado da redução de privilégios tributários, visava também reduzir incentivos e subsídios, bem como estabelecer regras rígidas para a política salarial do setor público. O aumento da carga tributária dar-se-ia não só pelo corte de incentivos fiscais, mas, principalmente, pela taxaço progressiva dos rendimentos de capital (juros, lucros e dividendos) e pela criação de um imposto, com alíquota de 20%, sobre os ganhos de capital.

Esse ajuste fiscal tinha como objetivo preparar as condições no âmbito do setor público, para a adoção de um novo congelamento de preços nos primeiros meses de 1988.

Tais medidas, no entanto, foram rejeitadas pelo Presidente Sarney, sob o argumento de serem recessivas. Para substituí-las é editado outro pacote fiscal em 21.12.87, sob a coordenação do Ministro Interino da Fazenda, Mailson da Nóbrega. As novas medidas representavam um esvaziamento do que pretendia o pacote rejeitado por Sarney. O novo pacote já não continha a força necessária para restabelecer o equilíbrio das contas públicas. O aumento da carga tributária reduzia-se a apenas 0,9% do PIB, e o corte das despesas fora sensivelmente reduzido. Em suma, nenhuma medida corajosa foi tomada, renunciando, já no primeiro ato, aquilo que seria a marca de toda a política "feijão-com-arroz". Ao mesmo tempo, deixava claro também o Ministro da Fazenda que não fazia parte de seus objetivos adotar qualquer medida de choque para combater a inflação.

Posteriormente, em 16.05.88, o Governo divulgava o seu Programa de Modernização e Ajustamento para 1988/89, o que veio a se constituir, na realidade, no único documento, onde o atual Ministro expunha o diagnóstico e os objetivos da política econômica até o final do Governo Sarney. A rigor não constitui um plano econômico, nem tampouco um programa de

ação, mas tão-somente um conjunto de intenções, as quais já incluíam o acordo com o FMI e o combate à inflação, mediante o corte do "deficit" público, como precondições para a retomada do crescimento econômico. Nesse Programa, a normalização das relações com a comunidade financeira internacional é vista como precondição para o acordo com o Clube de Paris e para o ingresso de novos recursos no País.

O "deficit" público é tratado no Programa de acordo com a ótica do FMI, que vê nele a causa principal da inflação. A sua redução deve, portanto, ser perseguida através do corte indiscriminado de gastos públicos. Diagnóstico e solução simplistas, que não levam em consideração a complexidade da crise fiscal brasileira, fortemente relacionada com o endividamento externo e interno do Estado.

Por outro lado, o Programa de Ajustamento preconiza uma política monetária restritiva e juros elevados como forma de controlar a liquidez e evitar a especulação em ativos reais, o que se refletiria no processo inflacionário. A excessiva liquidez da economia seria resultado da emissão de moeda com o objetivo de financiar os gastos públicos, tudo de acordo com o simplismo da concepção monetarista.

Do ponto de vista da estabilização interna, o Programa confirma as medidas anteriormente adotadas, como é o caso do congelamento da URP, por dois meses, ao funcionalismo federal, inclusive aos empregados das empresas estatais, bem como a limitação do crédito aos estados, municípios e empresas estatais, ou seja, medidas de contenção da demanda, cujos efeitos se fazem sentir sobre o nível das atividades econômicas.

A questão que se coloca é sobre a natureza e estratégia da atual política econômica. Não resta dúvida de que a prioridade da política "feijão-com-arroz" reside na normalização das relações com os credores externos, a qual incluía, entre outros aspectos, políticas fiscais e monetárias restritivas, com o objetivo de reduzir o "deficit" público e com isso a inflação. Nessa lógica de prioridades, uma vez normalizada a questão externa e feito o ajuste fiscal, a questão da inflação seria equacionada sem a necessidade de medidas mais drásticas, como um congelamento de preços ou um choque recessivo, de acordo com os preceitos ortodoxos. Os objetivos de estabilização interna, para os gestores da política econômica, estão hierarquicamente subordinados ao objetivo da normalização externa. Mais que isso, ao atacar a frente externa, o Governo não montou nenhuma estratégia e também não implementou medidas consistentes de ataque aos problemas internos.

Ressalte-se, ainda, que a nota característica da política econômica não reside apenas na subordinação de seus objetivos internos aos externos ou mesmo numa contradição entre eles, mas a conclusão a que se chega, ao analisar a condução da política econômica em 1988, é de que não

existe um plano coerente de ajuste interno. A política "feijão-com-arroz" é uma não-política. Do ponto de vista interno, as medidas de ajuste fiscal e monetário foram sempre tópicas, paliativas e sem efeito prático.

O ajuste fiscal fracassou, e o acordo externo começa a ser revisto, devido a seus reflexos negativos internos: pressão inflacionária, aumento do desequilíbrio fiscal e bloqueio ao crescimento. Efetivamente, apesar de um "deficit" público menor, tudo indica que o desequilíbrio das contas públicas se agravou no decorrer de 1988. A política fiscal não conseguiu eliminar as causas fundamentais desse desequilíbrio: primeiro, a contínua erosão das receitas tributárias provocada pela inflação, pela gama de incentivos e subsídios fiscais e pela sonegação, fatores que compõem a chamada "renúncia fiscal"; em segundo lugar, todo o leque de gastos — onde sobressaem os de caráter financeiro, mas que incluem também um conjunto de despesas de natureza duvidosa e clientelista — associado aos interesses privados e corporativos que controlam os recursos públicos, bem como a uma máquina estatal perdulária e ineficiente.

A carga tributária bruta, que historicamente se situava na faixa dos 26% do PIB, nos últimos anos vem caindo para o patamar dos 22% do produto. No corrente ano de 1988, os dados indicam que, apesar de uma previsão de aumento real da receita da União em relação a 1987, o desequilíbrio das contas públicas se agravará, devido ao aumento descontrolado dos gastos financeiros, representados pelos juros e demais encargos da dívida pública interna. Mesmo se confirmado esse pequeno aumento real da receita tributária da União, ele será insuficiente para contrabalançar o crescimento real superior das despesas.

Esse quadro de crescente desequilíbrio das contas públicas se agrava ainda mais quando se observa o crescimento continuado da dívida mobiliária federal (DMF). Nos primeiros oito meses deste ano, seu crescimento real foi de 34,0%. Mas entre agosto de 1987 e agosto de 1988, ela aumentou 54,7%. Essa expansão descontrolada da DMF já dura alguns anos: em 1984, teve um acréscimo real de 76,8%; em 1985, 52,5%; em 1986, -20,2%; e, em 1987, voltou a crescer 35,5% em termos reais.

Face a esse quadro de agravamento persistente e aprofundado do desequilíbrio fiscal da União, as medidas adotadas pelas autoridades econômicas assumem um caráter superficial e paliativo, como foram o caso do congelamento da URP por dois meses ao funcionalismo federal e os pequenos esforços para impedir a erosão das receitas (indexação do IPI à OTN, redução dos prazos de pagamento do IR na fonte e do IPI — conforme Decreto-Lei nº 2.444, de 30.06.88).

Por sua vez, a política monetária, no corrente ano, resumiu-se à tentativa de controle da liquidez, através da colocação de títulos públicos. De certa forma, essa política monetária confunde-se com a adminis-

tração da dívida mobiliária, dado que as operações do mercado financeiro ("open" e "over") são lastreadas com títulos públicos. As contradições e os limites enfrentados por essa política são evidentes: de um lado, existem os termos do acordo externo ("superavit" comercial, conversão da dívida e o reempréstimo) que exercem pressão expansionista sobre a base monetária; de outro, estão a necessidade de enxugar a liquidez, através da colocação de títulos públicos, e a conseqüente elevação dos juros para evitar a especulação inflacionária. Acontece que a elevação dos juros, ao mesmo tempo em que pressiona o "deficit" através do encarecimento do serviço da dívida pública, pode pressionar os custos das empresas (se bem que muitas delas se transformaram em emprestadoras líquidas do sistema) e servir como sinalizador futuro dos preços. A pressão dos juros sobre o "deficit", por sua vez, pode exercer nova pressão expansionista sobre a base monetária, o que faz a política monetária enfrentar um verdadeiro círculo vicioso.

As dificuldades enfrentadas pela política monetária, devido à pressão expansionista exercida pelos fatores ligados ao acordo externo, conjugadas com o fracasso no controle da inflação, mediante a redução do "deficit" público, forçaram o Ministro da Fazenda a admitir, três meses após ter firmado um acordo externo apresentado como salvação nacional, a necessidade de rever alguns de seus elementos, devido a seus reflexos negativos sobre a economia nacional. Ao lado disso, o Ministro confessa o fim de sua política gradualista de combate à inflação.

Os principais elementos do acordo externo que provocam desequilíbrios e constrangimentos internos sobre a política fiscal e monetária são a exigência de elevados "superavits" comerciais, a modalidade da conversão da dívida em investimento, a manutenção dos mecanismos de reempréstimo de recursos externos depositados no Banco Central ("re-lending") e, por fim, a necessidade que tem o Governo de financiar internamente, através do aumento da dívida mobiliária federal ou da emissão de moeda, o pagamento dos serviços da parcela da dívida externa assumida pelas autoridades monetárias.

A revisão de tais elementos do acordo com os credores, bem como a possibilidade de redução do "superavit" comercial dos US\$ 19 bilhões previstos em 1988 para algo em torno de US\$ 14 bilhões em 1989, dando, assim, mais folga às importações com vistas à retomada dos investimentos, são claramente admitidas pelo Ministro da Fazenda.

A entrevista concedida pelo titular da Fazenda à Folha de São Paulo em 12.12.88 é reveladora do grau de perplexidade e confusão dos gestores da política econômica. É elucidativo reproduzir algumas passagens em que é claramente admitida a necessidade de rever o acordo externo e de mudar os rumos da política interna.

Três meses após assinar esse acordo, o Ministro confessa que se sentiu traído, pois

"(...) o diagnóstico não foi completo. Os bancos não voltaram a emprestar como se esperava, nem as instituições multilaterais aumentaram seu desembolso e quem cumpriu a parte do plano foram praticamente os países devedores (...). A continuar como está, os países devedores se destroem. A remessa de uma parcela do produto nacional, entre 4% e 5% do PIB (...) tem o mesmo efeito de uma reparação de guerra (...). Essa remessa de recursos representa entre 15% e 20% da poupança nacional. E o país não tem o nível de poupança para sustentar isso" (FSP, 12.12.88, p. B-11).

As críticas a muitos compromissos assumidos com os credores externos fizeram-se sentir antes que os mesmos fossem assumidos oficialmente no âmbito do acordo. No entanto tais críticas não tiveram eco. Agora, as declarações do Ministro vêm mostrar o nível das contradições e de irresponsabilidade na condução dos assuntos públicos.

Tais características também marcam a ação governamental relativa aos assuntos internos. Continua o Ministro em sua entrevista:

"Eu acho que a economia está melhor. Nós conseguimos eliminar algumas graves incertezas que pairavam sobre a economia nacional (...). Existe uma crise política que dificulta o manejo da política econômica. E, acima de tudo, existe uma terrível exacerbação de expectativas desfavoráveis sobre o futuro do país. (...) apenas o Estado não vai bem e isso se reflete nos níveis inaceitáveis da inflação, que podem contribuir, tem-se que reconhecer, para contaminar o lado bom do país, que é o setor privado" (FSP, 12.12.88, p. B-1).

O "deficit" público sempre esteve colocado como a principal causa da inflação no discurso oficial ao longo do ano. A mesma idéia parece persistir quando o Ministro afirma que a economia vai bem, mas o Estado doente pode contaminar o lado sadio da economia, que é o setor privado. Essa idéia procura desconhecer que a crise fiscal do Estado tem como uma de suas causas o socorro prestado pelo Estado às empresas privadas para que as mesmas pudessem enfrentar a crise. O temor não é o de contaminação, mas de que a continuada doença estatal interrompa o fluxo de recursos públicos apropriados de forma paternalista e clientelista pelo setor privado.

No entanto a doença do "deficit" público parece não ser considerada tão infecciosa, pois

"A inflação, hoje, no Brasil, e os últimos quatro meses mostram isso, já não é mais uma questão puramente de déficit público. O déficit público é uma condição necessária para o combate à inflação, mas não é suficiente" (FSP, 12.12.88, p. B-10).

A próxima batalha do Ministro será o combate à indexação dos salários pela URP, como a causa da inflação, uma vez que já foram gastos 12 meses de luta antiinflacionária combatendo o inimigo errado, o "deficit" público. Isso ele deixa claro quando prega a necessidade de desindexar a economia para eliminar a inflação. Dessa forma, a retórica oficial vem protelando as decisões necessárias para enfrentar os problemas.

Finalmente, o reconhecimento de que a política "feijão-com-arroz" foi um equívoco e a necessidade de medidas corajosas e profundas.

"O feijão com arroz, na verdade, queria expressar uma atitude, é o normal, fazer o que precisa ser feito. **Não é uma política econômica** (grifo nosso). Hoje se observa que nós fomos longe no gradualismo. (...) O que a gente sente é que a **falta do tratamento adequado** (grifo nosso) levou a sociedade a pensar que pudesse viver eternamente anestesiada. Mas a anestesia não cura. (...) O doente precisava de uma cirurgia. Mas deram uma anestesia, ele passou a não sentir dor e ficou satisfeito. (...) Então você tem que adotar a medida de cirurgia que se faz necessária" (FSP, 12.12.88, p. B-10).

As medidas cirúrgicas, no entanto, parecem estar ainda distantes. O que domina a mente do Ministro é a desorientação, a perplexidade e a incapacidade de tomar qualquer decisão, como declara ao fazer um balanço de sua gestão no Ministério da Fazenda: "Não era meu projeto me tornar Ministro da Fazenda. Me tornei Ministro por força das circunstâncias. E estou aqui, neste mar de dificuldades terríveis".

O fracasso da política "feijão-com-arroz" e a incapacidade política do atual Governo em redefinir os rumos de sua ação para enfrentar os problemas forçaram segmentos do empresariado e dos trabalhadores a tentar uma definição acordada de algumas medidas de política econômica. Essa se apresenta como a única saída para um governo que não dispõe de condições de definir regras aceitáveis de conduta social. No entanto o Governo resiste a aceitar que as linhas básicas de sua política econômica sejam definidas no âmbito do Pacto Social, temendo perder parcelas de seu poder. Outro motivo da resistência governamental é a possibilidade de ter que rever o acordo externo como exigência de empresários e trabalhadores. Entretanto a falta de credibilidade impede que

decisões governamentais não acordadas socialmente tenham qualquer possibilidade de aceitação. Esse é o dilema dos gestores da política econômica no momento atual.

Exemplo disso foi a proposta de ajuste fiscal enviada pelo Governo ao Congresso Nacional no dia seis de dezembro último, sem acordo prévio com os participantes do Pacto. O objetivo dessa proposta reside na recuperação das receitas tributárias da União e na redução de alguns gastos, o que seria conseguido mediante a otenização dos impostos, o corte de incentivos e de subsídios fiscais e a criação de uma contribuição social com alíquotas de 8% sobre o lucro líquido para empresas e de 12% para o setor financeiro. Essas medidas de ajuste devem proporcionar um significativo aumento real de receita em 1989. Há estimativas de que esse aumento chegue a 44% ou o equivalente a 4,3% do PIB, o que recolocaria a carga tributária nos seus níveis históricos de 26% do PIB, em vez dos seus 22% atuais.

É importante notar que essa tentativa de ajuste fiscal constitui, pelo seu impacto nas receitas públicas da União, uma tentativa de romper o imobilismo governamental nessa área e, caso seus resultados sejam positivos, deve abrir algum espaço para o exercício de uma política fiscal mais ativa no próximo ano. No entanto esse ajuste é parcial, porque não toca profundamente nos gastos, principalmente nos de caráter financeiro decorrentes da dívida estatal, interna e externa. Além disso, apesar da absoluta necessidade de se recuperar o patamar histórico das receitas públicas, esse pacote fiscal corre o risco de provocar efeitos negativos sobre a conjuntura presente, por dois motivos: primeiro, pelo fato de seu conteúdo não ter sido acordado no âmbito do Pacto Social, como seria de se esperar, o que torna problemática sua aceitação; em segundo lugar, devido à otenização diária dos impostos, pois, nas atuais circunstâncias, reajustar diariamente os impostos aumentará ainda mais as expectativas inflacionárias, fator decisivo para a hiperinflação. Os impostos passarão a sinalizar a inflação futura.

A desorientação governamental e a incapacidade de formular um plano de ajuste interno amplo e consistente parecem ser grandes. Ao mesmo tempo em que oteniza os impostos, o Ministro da Fazenda afirma que a desindexação da economia é a única saída para baixar a inflação. Nesse sentido, as novas propostas que pretende apresentar aos participantes do Pacto Social em meados de janeiro próximo atestam novamente o grau de desorientação governamental em matéria de política econômica. Em síntese, a nova proposta deve incluir a extinção da URP, como indexador dos salários, a pré-fixação de um indexador único para preços, salários, poupança, câmbio e aluguéis, uma política fiscal e monetária restritiva, além de uma lista de empresas estatais a serem privatizadas.

Esses dois últimos pontos da proposta não podem ser levados a sério, pois constituem elemento permanente de toda a retórica oficial nos últimos anos, sem qualquer resultado prático. A novidade e as contradições ficam por conta da extinção da URP e do indexador único. O principal objetivo é, sem dúvida, a extinção da URP. Existem temor e constrangimento em assumir abertamente essa posição por parte do Governo e de alguns segmentos empresariais. Mas o objetivo da proposta é este, pois o indexador único pré-fixado não funciona para preços, câmbio e poupança, o que é claramente admitido na área governamental. Nesse sentido, afirma-se que, caso haja defasagem entre o indexador pré-fixado e a inflação (o que já indica que os preços não estão obrigados a seguir o indexador), os salários recuperariam a diferença na data-base dos dissídios, mas a poupança, o câmbio e os aluguéis, como não possuem data-base, seriam recompostos no mês seguinte. Ora, tal proposta se resume na desindexação dos salários, enquanto os demais preços ficariam indexados.

A contradição da proposta, porém, não fica nisso. Na prática, a idéia de um indexador pré-fixado equivale a um congelamento permanentemente feito. Se o mesmo não for cumprido, a política fracassa, como vem acontecendo atualmente, no Pacto Social. Se for cumprido, significa um verdadeiro congelamento, renovado mensalmente, até que a inflação baixe a níveis aceitáveis. Por que, então, não tentar um congelamento de uma única vez?

É esse o dilema de um governo sem credibilidade para tomar decisões socialmente aceitáveis. A indefinição que marcou toda a política "feijão-com-arroz" permanece. Apesar da resistência governamental, não lhe resta outra saída, senão tentar definir regras de política econômica acordadas socialmente, do contrário elas tenderão ao fracasso. Essa é a questão a ser enfrentada. As medidas gradualistas esgotaram suas possibilidades de ir adiando as decisões. A economia aguarda as definições políticas para retomar seu curso de crescimento.