

Política Econômica

e m f o c o

Suplemento 2 do Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – n. 1 – maio/ago. 2003.
08 de outubro de 2003.

NOVO ACORDO E VELHAS QUESTÕES FISCAIS

Geraldo Biasoto Junior

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Diretor

Prof. Dr. Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Diretor Associado

Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto

Diretor Executivo do CECON

Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro

ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO

Política Econômica

Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro

Economia Internacional

Prof. Dr. Antonio Carlos Macedo e Silva

Balanco de Pagamentos

Prof. Dra. Daniela Magalhães Prates

Moeda e Finanças Privadas

Prof. Dra. Maryse Farhi

Finanças Públicas

Prof. Dr. Geraldo Biasoto Junior

Produção, Emprego e Renda

Prof. Dr. Edgard Pereira

Adriana Nunes Ferreira (Doutoranda do IE)

Métodos Quantitativos

Prof. Dra. Rosângela Ballini

Gerência de Informações

Eliana Ribeiro da Silva

Estagiários

Bruno Martarello Conti

Christiane Martins Yano

Cristiana Fernandes Villas Boas

Frederico Quaresma Madureira

Lucas Ferraz Vasconcelos

Maria Fernanda Zanetti de Souza

Marina Oliveira Moraes

Rafael Rezende Brigolini

Secretaria do CECON

Mário Aparecido de Gobbi

Projeto visual/Normalização/

Editoração eletrônica

Célia Maria Passarelli

A proximidade de uma nova rodada de negociações com o Fundo Monetário Internacional torna imperioso revisitar o tema da política fiscal. O **fundamento** comemorado como o de melhor desempenho recente na economia brasileira, o superávit primário, merece debate mais profundo do que a mera repetição, quase religiosa, do sofisma de que a política fiscal, de maneira isolada tem que garantir a austeridade necessária à redução da relação entre a dívida e o PIB. Um novo acordo merece que a política fiscal seja discutida no âmbito da política econômica lato sensu. É o que se tenta fazer neste artigo.

A idéia de que a política fiscal é intocável dentro de um acordo com o Fundo Monetário deve ser confrontada com os dados da realidade para se identificar as razões que fazem com que, mesmo uma política fortemente contracionista não pareça ser suficiente. Dessa perspectiva, dois elementos devem chamar a atenção do analista da política econômica, notadamente daqueles que imaginam que fazer política econômica não é repetir de maneira acrílica a agenda do mercado.

O primeiro deles está presente na última Nota para a Imprensa sobre política fiscal, divulgada pelo Banco Central, com dados que vão até o final do mês de agosto. Nela constata-se que apesar do reforço que o Governo Lula impôs aos marcos fiscais, pela elevação da meta de superávit primário para 4,25% do PIB, a Dívida Líquida do Setor Público continua em trajetória ascendente, medida como proporção do PIB, tendo finalizado o mês de agosto em de 57,7% do PIB, com elevação de quase 2,0 pontos percentuais do PIB frente ao mês de junho.

Até há pouco tempo, a resposta para este comportamento seria fácil: a elevação da taxa de câmbio onerando os passivos dolarizados do setor público seria responsável pela esterilização do ajuste realizado no lado real. No entanto, este já não é mais o caso, dado que, ao contrário, a taxa de câmbio passou a colaborar para a redução da dívida líquida global, como mostram os números da referida Nota, na qual se observa que os fatores cambiais contribuíram para uma contração da dívida de 3,7% do PIB.

Uma primeira explicação aventada nos jornais, sugere uma interpretação mais fácil e superficial: o baixo crescimento do PIB estaria reduzindo o denominador. Esta, no entanto, não é apenas uma explicação incorreta, mas é uma forma de falsear a realidade do que hoje ocorre com as contas fiscais.

O fato é que a elevação dos juros reais, uma medida que nada tem a ver com as contas fiscais, mas constituiu-se uma arma da política econômica para derrubar a inflação e atrair capitais externos, está pesando excessivamente sobre as contas públicas. A elevação supra citada da relação Dívida Líquida sobre PIB foi quase da mesma magnitude da expansão da dívida mobiliária do Tesouro Nacional que aumentou, entre julho e agosto, 1,7 pontos percentuais do PIB. Vale notar que, desde dezembro de 2002, a dívida mobiliária cresceu de 34,2% para 41,3% do PIB, o que mostra uma deterioração das condições de financiamento das obrigações governamentais.

O quadro da conta juros implicou, nestes oito meses de 2003, elevadíssima carga sobre as contas públicas. No acumulado de janeiro a agosto, os juros nominais chegaram a 10,2% do PIB, mostrando crescimento contínuo. Não menos dramático é o custo dos juros reais para o setor público consolidado que chegou a 6,8% do PIB, no acumulado do ano. Neste contexto, o superávit primário de 4,91% do PIB, um enorme esforço fiscal, realmente pode apenas trabalhar no sentido de reduzir o impacto de variáveis que estão fora do alcance da política fiscal.

A supremacia dos determinantes de natureza financeira sobre as contas reais produz uma situação fiscal insustentável. O contínuo aumento da carga tributária e a violenta repressão dos gastos públicos acabam esterilizados pelos condicionantes gerais da política econômica que não abdica de impulsionar a dívida pública para patamares e perfis, de gestão ainda mais complexa.

O segundo elemento a destacar é a nova rodada de cortes orçamentários, anunciada pelo Ministério do Planejamento. Depois do esforço generalizado requisitado aos Ministérios no mês de fevereiro, das dificuldades que inúmeros deles demonstraram para gastar os recursos liberados e algumas operações de liberação uma nova rodada de cortes está se produzindo. Não resta dúvida de que alguns segmentos da administração pública poderão, num contexto de tamanha restrição, ver suas ações totalmente comprometidas.

Embora cortes de recursos sejam parte do jogo orçamentário e estejam presentes em toda administração fiscal, não há como deixar de questionar as políticas ora promovidas e seus impactos negativos para as próprias finanças públicas. A retração do gasto público, associada ao patamar real das taxas de juros, tem induzido um viés econômico recessivo, cujo produto natural é a deterioração da capacidade de arrecadação do Estado.

Os oito primeiros meses de 2003 foram palco de uma enorme retração das receitas governamentais. A queda foi de 23,87% para 23,03% do PIB, ou 0,84 pontos percentuais do PIB. Ao contrário do discurso que as autoridades econômicas sustentam, atribuindo essa retração à ausência das receitas extraordinárias arrecadadas em 2002, o maior responsável tem sido o impacto da atividade econômica sobre os tributos vinculados à produção. Neste caso, desponta o INSS, que, sozinho, gerou perda de 0,3% do PIB. Todos os tributos federais vinculados à produção tiveram comportamento

marcadamente declinante, notadamente o IPI que vem tendo fortíssima redução real de 0,3% do PIB, no acumulado do ano, frente ao mesmo período de 2002.

Do outro lado das contas públicas, a despesa caiu 1,4 pontos percentuais do PIB, dada a necessidade de acomodar a perda de receitas e garantir o superávit fiscal expandido. O decreto de contingenciamento de fevereiro e a forma pela qual têm sido conduzidas as contas públicas produziram tensões inéditas no seio da máquina pública.

O ajuste, entretanto, está sendo aprofundado, sem que os seus efeitos dinâmicos sejam avaliados. Em nome da idéia de que o setor privado ocupará o espaço aberto pela redução do gasto público, a política econômica ignora que a restrição fiscal e o nível das taxas de juros reais têm enorme impacto sobre o desempenho da produção e, como reflexo imediato, das próprias receitas públicas. O círculo vicioso de estagnação econômica e queda de receitas, conjugada à

paralisa da máquina pública, passa a inutilizar a mais austera política econômica, transformando seu sucesso em fracasso.

Estas colocações sobre os dois aspectos da política fiscal que vem sendo implementada têm o propósito de lançar elementos para discussão de um futuro novo acordo, ou mesmo para embasar uma nova política, na hipótese de sua não renovação. Mais que tudo, as reflexões aqui realizadas se destinam a propor interrogações sobre um debate tão obscurecido pelo dogmatismo: Será que devemos abandonar a análise da dinâmica econômica em benefício de uma cega busca do superávit fiscal? Podemos lidar com as incertezas sobre a manutenção das poupanças e das riquezas, imbricadas na questão da dívida pública, com uma sobre-utilização da política fiscal? Não estaremos, assim, confundindo o âmbito de ação da política fiscal?

Cabe-nos, sem dúvida, avaliar os custos que o fundamentalismo desta política econômica irão impor ao País.