

A ENDOGENEIDADE DA CRISE FISCAL DO ESTADO

ROBÉRIO FERREIRA DOS SANTOS^a
PICHAI CHUMVICHITRA^b

RESUMO

Um dos fatores principais influenciando o problema de iliquidez na atual economia brasileira é a intervenção estatal na atividade econômica. Inicialmente a intervenção do Estado pode ser vista sob dois prismas: como regulador da economia com suas atividades de política econômica, e como empresário, quer participando diretamente como produtor e agente financeiro, quer participando indiretamente como implementador de programas setoriais da atividade econômica. Na aplicação de sua estratégia de crescimento, o setor público, agindo por meio de uma grande variedade de programas de crédito subsidiado, incentivos fiscais, preferências tarifárias, etc., e com seus próprios investimentos diretos, substituiu progressivamente o mercado como principal distribuidor do investimento na economia. A conseqüente proliferação e crescimento da instituição do setor público e dos canais de financiamento de suas atividades enfraqueceu o controle orçamentário geral das autoridades econômicas centrais. Entrementes, o crescente déficit consolidado no setor público passava a onerar cada vez mais os recursos para a economia em geral.

Palavras-chave: crise fiscal, setor nominal e setor real, correção monetária, indexação, hiato financeiro e empresas estatais

1. INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia pode ser vista sob dois prismas. Um sob o caráter de regulador da economia, organizando e racionalizando tomada de decisões sobre política econômica, interferindo no funcionamento da economia através de órgãos de controle e planejamento. Outro, participando diretamente na atividade econômica como empresário e indiretamente como agente financeiro ou implementador de programas setoriais.

Como o plano de estabilização de 1964/67 consolida-se a intervenção estatal na economia brasileira, não apenas através do setor produtivo estatal mas, principalmente, através de seu poder regulador da atividade econômica, que se destaca não pelo poder coercitivo do governo militar que permite a escolha daqueles que perderão poder econômico no processo de combate à inflação (assalariados, pequenas empresas, algumas empresas públicas específicas), mas sim pelo esboço do quadro institucional que servirá de base para a fase expansiva de 1968/73, e, o que é ainda mais importante, servirá de pano de fundo para o delineamento da crise pós - 1974.

2. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA BRASILEIRA E CRISE FISCAL PÓS - 1974.

Em abril de 1967 com a posse do segundo governo militar tem início a fase de recuperação do vigoroso ciclo expansivo que terminaria em 1973. Em linhas gerais desta-

cam-se os seguintes pontos. As reformas do sistema tributário e mercado de capitais permitiu que se eliminasse o déficit de Caixa do tesouro que de 4,3% em 1962 passa para 0,2% do PIB em 1972 SILVA⁷. Passa a existir uma ampla gama de recursos financeiros – FGTS, PIS, PASEP, como fundos compulsórios, e ORTN, Letras de Câmbio, Certificados de Depósitos, Cadernetas de Poupança e outros, como instrumentos de captação de recursos junto ao público. Passa a entrar no país uma grande gama de recursos externos, parte pela vigorosa expansão das exportações e parte pela entrada de capital financeiro e de risco. O governo participou intensamente através de incentivos especiais para expandir a capacidade de investimento do setor privado, bem como através de suas empresas descentralizadas, que expandiram significativamente a oferta de insumos industriais básicos. Destaca-se neste período a política realista de preços e tarifas do governo que deu capacidade de autonomia financeira às empresas do setor produtivo estatal, que passaram a contribuir de modo importante para a expansão do produto. Em termos de política econômica destaca-se o controle dos reajustes de preços das decisões de investimento (das empresas estatais, que controlam alguns insumos básicos críticos para o desenvolvimento), do financiamento de longo prazo (através do BNDE e do BNH), da política industrial (através, principalmente do CDI) e dos incentivos fiscais regionais e setoriais para as regiões Norte e Nordeste e para os setores de exportação, reflorestamento, turismo, etc.

Para o entendimento da crise pós - 74 é básico o enten-

^a Pesquisador da EMBRAPA e professor das Faculdades Integradas da Católica de Brasília, DF.

^b Departamento de Economia, CESA/UFL.

dimento de uma das principais características do mercado de capitais no período 1968/73: a existência de contratos em termos reais (correção monetária a posteriori) onde se cria uma nova unidade de conta-unidade padrão de capital (UPC) — para fins de contrato em substituição ao cruzeiro, junto a existência de contratos em termos nominais, baseados no cruzeiro, e contratos em moedas estrangeiras, principalmente o dólar americano. Nos contratos em cruzeiro a taxa de juros é administrada pelo Banco Central e não guarda necessariamente relação com flutuações na taxa de inflação. Os contratos em dólar podem ser considerados como contratos em termos reais, desde que se considerem suas características próprias: as variações na taxa de câmbio são controladas pelo Banco Central e não guardam necessariamente relação com a taxa de inflação doméstica; tais contratos só podem ser realizados com prévia autorização do Banco Central; só grandes empresas e instituições financeiras têm acesso ao mercado.

No setor nominal os recursos são captados pelos Bancos comerciais e estatais (via depósitos à vista e operação com recursos externos), companhias financeiras (via emissão de Letras de Câmbio), bancos de investimento (via depósitos a prazo), Tesouro Nacional (via LTN) e caixas econômicas (via depósitos à vista). Os bancos comerciais aplicam seus recursos em empréstimos de curto prazo, sendo que as instituições estatais (principalmente o Banco do Brasil) administram um amplo sistema de crédito subsidiado para atividades agrícolas e de exportação e para pequenas e médias empresas. As financeiras operam fundamentalmente no financiamento de aquisição de bens duráveis de consumo e os bancos de investimento no fornecimento de capital de giro e empréstimos de médio prazo. Destaque-se que em todas estas áreas de aplicação as taxas de juros foram controladas até meados de 1976, mantendo-se os controles para as linhas de crédito subsidiado.

No setor real com correção monetária “a posteriori” as áreas de captação são os fundos compulsórios (FGTS, PIS, PASEP), as cadernetas de poupança e as ORTN e OR’s (Obrigações Reajustáveis dos Tesouros Estaduais). As áreas de aplicação são: a) Sistema Financeiro Habitacional — financiamento habitacional e de saneamento urbano com recursos do FGTS e cadernetas de poupança (o BNH e a CEF dividem a liderança do sistema); b) Sistema BNDE, que detém em termos práticos o monopólio dos fundos para financiamento de investimentos do setor industrial (o sistema foi revigorado com a administração do BNDE do fundo conjunto PIS/PASEP, a partir de junho de 1974).

Isto já é o bastante para possibilitar uma apresentação dos traços básicos do mercado de capitais no Brasil. Ocorre uma dicotomia no mercado de capitais, onde o governo atua com contratos em termos reais e o setor privado em termos nominais, e uma concentração da atividade financeira nas agências do Estado, que junto com as agências dos Tesouros Estaduais controlavam 70% da poupança financeira bruta do país, o que determina a presença marcante do Estado no lado das aplicações. A remuneração de 4% a 6% mais correção monetária “a posteriori”

paga na captação da poupança financeira fixa um patamar mínimo de remuneração em situação inflacionária, o que junto com a suposição de que este patamar é por demais elevado para determinados setores prioritários, implica na criação de linhas de crédito subsidiados.

O Estado vê-se então na situação de captar recursos financeiros no setor real com correção monetária “a posteriori” e aplicá-los no setor nominal, e, ainda mais, com juros subsidiados. Ocorre então que com a aceleração da taxa de inflação os custos financeiros para os setores prioritários ficam cada vez mais elevados, de acordo com a hipótese antes mencionada, o que torna cada vez mais elevados os recursos necessários para subsídios a estes setores, o que obriga ao Estado pagar maior remuneração aos recursos obtidos no setor real da economia.

“A uma drástica elevação da taxa de inflação, segue-se imediatamente uma igualmente drástica elevação da taxa de conversibilidade esperada entre UPC e cruzeiros, assim como se eleva a incerteza quanto à taxa a vigorar no futuro... De uma parte, os detentores de ativos financeiros se ajustam à luz da elevação da taxa de inflação transferindo amplos recursos do setor de contratos em termos nominais para o que contrata em termos reais. De outra, os tomadores de recursos — mormente os que têm débitos em termos reais contratados no passado —, diante do mesmo fenômeno, ampliam suas demandas de liquidez via crédito no setor nominal” SILVA⁷. Isto gera então um excesso de fundos no setor real e um excesso de demanda no setor nominal, gerando crise de liquidez no setor financeiro que opera no setor nominal (conduzindo eventualmente a insolvências) e insolvências de empresas que tenham contratado débitos em termos reais no passado. A intervenção do Estado temendo uma propagação de insolvências conduz a uma expansão de liquidez primária, o que é magnificada pelo fácil acesso ao financiamento externo. O ambiente estava preparado para a especulação financeira pós - 1974.

Outros pontos precisam ser destacados. Um deles, enfatizado por BONELLI & MALAN¹, é o de atribuir o excelente desempenho da economia brasileira no período 1968/73 exclusivamente a uma condução eficiente de política econômica^(a), deixando de lado a ligação deste fato à uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável. Isto beneficiou as exportações brasileiras tanto em termos de volume exportado como em termos de melhoria dos termos de troca. Os preços externos dos produtos brasileiros quase que dobraram entre 1968 e 1974, o que permitiu ao Brasil multiplicar por 2,5 sua capacidade para importar entre 1967 e 1973 BONELLI & MALAN¹. Outro ponto é a importância que assumiram as importações de bens de capital, matérias-primas básicas e produtos siderúrgicos sobre os déficits do balanço de pagamento em 1974 e 1975, o que pode ser explicado pela política de elevação do dispêndio agregado muito acima da capacidade doméstica de produção. Utilizando dados de BONELLI & MALAN¹, verifica-se que entre 1973 e 1974 as importações totais brasileiras cresceram de 6.192 milhões

(a) Eficiente, convém destacar, em termos do “boom” do período 1968/73.

para 12.635 milhões de dólares, sendo que as importações de petróleo e combustíveis aumentaram de 727 milhões para 2.812 milhões de dólares: O fato do valor das importações de petróleo ter quase que quadruplicado escondeu para muitos, durante algum tempo, o aumento de cerca de 3,6 bilhões de dólares no valor das importações dos demais itens, que ainda permaneceu num patamar elevado até inícios da década de 80.

Neste ponto destaca-se outro fato importante que foi a mudança de governo em 1974, que assumia numa época em que críticas severas eram feitas, interna e externamente, sobre os benefícios da política desenvolvimentista do governo militar, já que tornavam-se disponíveis dados em que se mostrava a deterioração da questão distributiva e social entre 1960 e 1970. Também já se tornava aparente a desaceleração do crescimento da demanda de bens de consumo duráveis e não duráveis, que era fundamentalmente um reflexo da contenção dos salários de base, aliado a aceleração da inflação, que comprometeu a disposição ou capacidade de endividamento das famílias.

Estas e outras questões políticas fizeram com que o novo governo militar empossado em março de 1974 trouxesse um ambicioso plano de governo, onde se destacava^(b): a) modificar o perfil distributivo em favor dos grupos de baixa renda através de um amplo programa social; b) modificar o perfil de investimento de forma a favorecer as indústrias de base e a criação de uma tecnologia nacional; c) fortalecer a indústria nacional; d) redefinir as prioridades no setor de transporte em favor de meios não dependentes do petróleo; e) realizar uma abertura política, "gradual, mas firme" SILVA⁷. Com o II PND pretendia-se projetar um novo padrão de expansão, objetivando-se, de um lado, sustentar elevadas taxas de crescimento e, de outro, reverter a aceleração e conter o déficit do balanço de pagamentos. Para sustentar a política expansionista contava-se com a política de gasto e investimento público do Ministério do Planejamento. Para conter o ritmo inflacionário contava-se com a política de objetivos contencionistas ortodoxos do Ministério da Fazenda.

Foi neste ambiente político e econômico que ocorreu o primeiro choque de petróleo. Afimar pois que foi ele o causador da crise pós-74 é, no mínimo, não considerar tudo que se tentou mostrar como importante até aqui. Claro que não se pode menosprezar a importância da quadruplicação dos preços do petróleo numa economia movida a petróleo importado. Foi este choque exógeno pois o detonador da crise. O ambiente de crise já existia. Faltava apenas um fato que a detonasse.

Daí para a frente diversos outros elementos passaram a agir de modo a magnificar os efeitos da crise econômica e agudizar a crise fiscal do Estado. De abril de 1974 a meados de 1975 predominou a política contracionista do Ministério da Fazenda que provocou uma sensível recessão do crescimento industrial até o último trimestre de 1975 COUTINHO & BELLUZZO³. Até então a economia tinha sido conduzida como que se tentando segurá-la enquan-

to algo ocorresse no setor externo, como recuperação da economia mundial e/ou quebra da OPEP. Era como se o único fator responsável pela deterioração do balanço comercial fosse o petróleo. De meados de 1975 até outubro de 1976 vigora a política econômica expansionista do Ministério do Planejamento. Resolve-se acelerar a taxa de crescimento num mundo de recessão. As empresas estatais efetuam grandes gastos. O BNDE aprova grande número de projetos de empreendimentos privados nos setores prioritários de insumos e bens de capital. Abrem-se os contratos de risco para exploração de petróleo e lança-se o PROÁL-COOL. É a época da famosa controvérsia sobre a estatização da economia. Depois começa a ficar patente a inviabilidade teórica e financeira de vários projetos. Vários sócios estrangeiros recuam e chegam-se em outubro de 1976 com o arquivamento (não oficial) do II PND. A taxa de inflação acelera-se.

No período de outubro de 1976 a julho de 1979 realiza-se a política ortodoxa de controle de demanda do Ministro Simonsen. A opção fundamental de política é a compressão da expansão do crédito com liberação da taxa de juros e o controle da expansão do gasto público. Face aos crescentes controles tarifários, financeiros e quantitativos das importações e benefícios creditícios e fiscais para os exportadores começa a ocorrer uma maciça entrada de recursos financeiros do exterior SILVA⁷. Esta política ocorre num período em que recursos externos se tornam abundantes graças a reciclagem dos petrodólares realizada pelos bancos privados internacionais. Neste período entre grande quantidade de divisas no país com a finalidade precípua de acumular reservas externas.

A política econômica utilizada contribui então para agudizar a crise fiscal do Estado. "A elevação da taxa de juros associada à entrada cada vez mais intensa de empréstimos do exterior, amplificou crescentemente um "hiato" financeiro na operação da dívida pública, utilizada para financiar a conversão do saldo líquido dos recursos entrantes" COUTINHO & BELLUZZO³. Dois fatores contribuíram para manter a taxa de juros em elevação. O Banco Central captava cruzeiros a taxas elevadas no mercado interno de modo a manter a taxa de juros internas mais alta que a externa. Por seu lado as empresas, devido a recessão e a contração do investimento privado, eram obrigadas a reciclar ampliadamente suas dívidas a taxas de juros bastante elevadas. As pequenas e médias empresas e o setor agrícola, que tinham seus preços mínimos tabelados "por baixo", não tinham condições de reciclar suas dívidas. O setor de exportação já sentia dificuldades com a sobrevalorização do cruzeiro. Isto obrigou o governo a ampliar suas linhas de crédito subsidiado. Financiamento parte das operações subsidiadas com um aumento do depósito compulsório bancário, o governo pressionou os recursos livres dos bancos, levando isto a um aumento ainda mais acentuado da taxa de juros. As empresas passam a se defender reajustando seus preços. Acelera-se assim a inflação, aumentando então o volume de recursos necessá-

(b) Para uma análise do II PND ver LESSA⁵, SILVA⁷ e SERRA⁶.

rios para as operações de crédito subsidiado do governo, o que obrigava o Tesouro a recorrer ao mercado monetário para cobrir esta necessidade de recursos. Quanto mais alta a taxa de juros interna mais recursos externos entravam no país, pressionando, a expansão continuada das reservas, a expansão creditícia, o que concorria para a ampliação acelerada das operações de dívida pública.

“O ‘spread’ negativo implícito nas operações de empréstimos externos, o volume crescente dos subsídios creditícios e o elevado custo-de-giro da própria dívida pública desembocariam numa aceleração desenfreada e vertiginosa da massa de títulos públicos, numa velocidade espantosa, superior mesmo ao giro dos depósitos à vista dos bancos comerciais” COUTINHO & BELLUZZO³. As altas taxas de juros nas captações financeiras permitiam as grandes empresas fabulosos lucros não operacionais. Os bancos conseguiram também se apropriar de lucros crescentes. O campo também estava aberto para os beneficiários dos créditos subsidiados, que poderiam se apropriar de altos lucros transferindo tais recursos para o mercado financeiro. Tudo isto era bancado pelo tesouro através da sua dívida financeira em crescimento “explosivo”. A partir de 1978, principalmente, o governo passa a utilizar as empresas estatais como tomadoras de grande escala no “Euromedas”. Destaque-se que desde 1976 que o governo controlava os preços e tarifas das empresas estatais, o que levou tais empresas a uma deterioração das suas capacidades internas de financiamento.

No período de julho de 1979 à outubro de 1980 ocorre a política econômica denominada por COUTINHO & BELLUZZO³ de “heterodoxia desastrosa”. Com esta política volta-se a privilegiar o aumento de oferta, baseando-se na hipótese que se pode financiar o crescimento. Em linhas gerais o que se procurou fazer foi administrar a crise, procurando revitalizar o meio de manobra do aparelho econômico do Estado, sem cair na recessão. Para reforçar a capacidade fiscal, promoveram-se aumento de impostos, e eliminou-se o subsídio às exportações (compensado com a primeira maxidesvalorização). Para recompor a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais efetuaram-se fortes aumentos de preços e tarifas do setor público. O aumento dos preços externos do petróleo (segundo choque do petróleo) foi repassado de forma intensa para o sistema de preços. Tais medidas de ajuste se expressaram num aumento da taxa de inflação, que alcançou rapidamente o patamar dos 100%.

A implementação de todas essas medidas eram efetuadas de modo improvisado e imprevidente, gerando perplexidade e insegurança COUTINHO & BELLUZZO³. A série de erros de medidas atingiu seu auge com a prefixação dos coeficientes de correção monetária e cambial, em janeiro de 1980, num nível claramente irreal de 50%, quando a inflação já ultrapassava o nível dos 100%. Erro maior se incorre com a prorrogação da prefixação, em julho de 1980, o que, implicando numa “valorização” do cruzeiro frente ao dólar, põe em risco o ganho cambial obtido pela maxidesvalorização de dezembro de 1979. Suspeitas de uma nova maxi se tornavam-se intensas, deflagrando-se uma onda especulativa no mercado paralelo do dó-

lar e uma série de importações especulativas, piorando ainda mais a situação do balanço comercial.

No mercado internacional a situação creditícia se tornou cada vez mais apertada, desde fins de 1979, quando começou a escalada das taxas de juros. A desconfiança quanto a condução da política econômica atingiu os credores externos do Brasil que passaram a exigir “spreads” cada vez mais elevados.

Em novembro de 1980 o governo decide-se pela política recessiva, que se constitui, basicamente, numa forte contenção creditícia, numa violenta elevação da taxa interna de juros (para possibilitar a continuação da entrada de recursos externos) e em cortes nos gastos e no investimento público. Entre dezembro de 1980 e janeiro de 1981 o governo reconhece, finalmente, a situação de falta de liquidez financeira externa.

A dívida externa brasileira se torna então o elemento centralizador da crise fiscal em que se encontra o Estado. Convém, neste ponto, fazer-se algumas considerações sobre o processo de endividamento brasileiro. O primeiro momento de aceleração da dívida externa brasileira resultou do alargamento das fronteiras de aplicação dos eurodólares, num momento de extraordinária liquidez internacional, coincidindo com o ciclo de expansão de 1967/73. CRUZ⁴ chama atenção para o fato de que “a dívida contraída no período (1967/73) nem de longe pode ser vista como a contribuição de “poupanças externas” a esse crescimento, de vez que acarretou, basicamente, a criação de poder de compra não realizado no período. Nesse período, as captações diretas junto ao sistema financeiro internacional são realizados por empresas transnacionais, devido principalmente a aceleração dos investimentos industriais ocorridos.

O segundo momento de aceleração teve início em 1974, com o advento da crise internacional. A economia brasileira, apesar de já em desaceleração, crescia a taxas ainda elevadas em meio a uma situação internacional claramente recessiva. A partir de 1975 tem início o período de “estatização” dos empréstimos externos contratados nos moldes da lei 4.131.

O terceiro momento de endividamento externo caracteriza-se pelo crescente peso que o componente financeiro vai assumindo na determinação de novos acréscimos da dívida. No período 1977 – 78 os empréstimos destinam-se, basicamente, a atender o custo da dívida e a compor reservas internacionais. O auge de endividamento desta fase ocorre em 1979 – 80, quando a violenta alta das taxas de juros no mercado internacional desestabilizam de vez as contas externas brasileiras. Neste período, o volume captado pelas empresas multinacionais reduz-se bruscamente.

A partir deste momento a situação vai se deteriorando a ponto do Banco Central ter que resolver deficiências de caixa dia a dia, recorrendo a empréstimos de curto prazo, como do tipo “bridge-loan”, e mesmo curtíssimo prazo. O que este processo de fechamento do balanço de pagamento dia a dia faz é resolver as necessidades imediatas de caixa, sem levar em conta como será equacionado o problema posteriormente.

Quando se afirmou acima que a dívida externa brasileira se torna o elemento centralizador da crise fiscal do Estado

se tinha em mente o tipo de polarização da crise atual em termos de duas grandes questões: a questão recessiva e a questão de iliquidez da economia. Não é difícil aceitar que as medidas recessivas tomadas recentemente visam primordialmente promover a realização do superavit de US\$ 6 bilhões no balanço comercial de 1983. Este número foi obtido, no entanto, não é uma análise das possibilidades de exportações e importações em 1983, mas de estimativas da dívida no final de 1982, crescimento provável desta dívida, estimativa de entrada de recursos e do serviço da dívida a ser paga. Da diferença do déficit de serviços e do déficit em transações correntes chega-se aos 6 bilhões de dólares. A partir daí estima-se o total provável das exportações e chega-se ao corte necessário nas importações. Como as importações brasileiras chegaram a um nível mínimo possível (essencialmente bens de capital e matérias primas básicas), provoca-se uma recessão interna para fechar o balanço de pagamentos em 1983.

O corte necessário nas importações chega a cerca de 17% ou 3,5 bilhões de dólares, que envolve reduções de 11% nas importações de petróleo, 22% nas importações do setor privado e 29% nas importações do setor público, exclusive petróleo e trigo. As duas últimas reduções seriam viabilizadas através de uma diminuição de cerca de 60% no chamado déficit global do setor público federal, obtida primordialmente através de cortes significantes nos investimentos públicos.

O déficit global do setor público federal é obtido através da consolidação do orçamento do Tesouro, do orçamento monetário e dos orçamentos das empresas do governo e dos órgãos da administração indireta. Esta última parte tem sido chamada de "orçamento das empresas estatais". Tem sido atribuído aos investimentos das empresas estatais a responsabilidade pelo déficit público, o que justificaria um corte drástico nesses investimentos. Com isto se pretende convencer a Nação que se está combatendo a inflação, e que esta é provocada por excesso de demanda, mesmo estando o país numa situação de recessão interna, com grande capacidade ociosa e desemprego aberto, principalmente nas regiões metropolitanas. É claro que o objetivo é reduzir drasticamente as importações do setor estatal o que, indiretamente, reduz as importações do setor privado via reduções das compras internas do governo.

O bloco orçamento do Tesouro (ou da União) é nitidamente superavitário, já que aí está incluída toda receita tributária federal e apenas uma fração do dispêndio público, já que a maior parte deste dispêndio se faz através dos órgãos da administração indireta, incluídos no bloco das "empresas estatais".

O bloco do orçamento monetário tem sido basicamente deficitário. A receita é constituída pelas transferências da União e pela emissão líquida de dívida pública. Estima-se que em 1982 cobriu menos de um terço dos vastos dispêndios concentrados nos subsídios ao setor agrícola, pequenas e médias empresas e exportações.

No bloco dos orçamentos das "empresas estatais" estão incluídos orçamentos de entidades tais como a Previdência

Social (SIMPAS), DNER e Universidades Federais, ao lado das empresas do setor produtivo estatal. WERNECK¹⁰, chama atenção para o fato de que o déficit deste bloco é definido de tal forma que uma determinada empresa só não seria deficitária caso todo seu dispêndio de custeio e de capital, exclusive gastos com amortização, fosse autofinanciamento ou coberto com transferências do Tesouro. Cita ele o exemplo da Previdência Social, que precisa endividar-se junto ao sistema bancário para conseguir "fechar suas contas" no final de cada ano, versus uma empresa do setor produtivo estatal (cita a PETROBRÁS) que financia parte do seu programa de investimento através de endividamento. No caso da Previdência Social é nítido o desarranjo nos mecanismos de financiamento dos gastos do governo, já que esta instituição deveria contar com suficientes recursos de natureza fiscal, incluídas as contribuições previdências, para cobrir seus dispêndios. No caso da PETROBRÁS, de princípio, nada errado no seu endividamento, já que isto faz parte de qualquer padrão de financiamento normal de uma empresa produtiva, principalmente quando está empenhada em grande esforço produtivo.

Neste último caso está implícita a suposição que o endividamento é efetuado para realização de projetos que são comprovadamente rentáveis, dentro dos fundamentos da análise econômico-social de projetos. Sabe-se que isto pode não ser verdade para muitos financiamentos externos que as empresas estatais foram obrigadas a realizar para cobrir as necessidades de caixa do país, mesmo quando tais financiamentos não eram necessários devido ao nível de atividade produtiva declinante em que muitas destas empresas se encontravam. O problema maior se encontra no modelo fiscal do Estado, não na empresa estatal.

No mesmo artigo, WERNECK¹⁰ mostra que entre 1978 e 1981 a receita orçamentária efetiva do Tesouro Federal caiu, como proporção do PIB, de 10,5% para 8,9% (redução de 15,2%), e a receita tributária federal como proporção do PIB caiu 19,8%. Mantendo-se o mesmo modelo fiscal, ou realizando-se meras emendas para resolver-se problemas específicos, pode-se esperar, com as medidas recessivas que vem sendo tomadas, um agravamento da situação.

A economia brasileira vem sendo administrada em função de uma de suas grandes restrições, que é a restrição dada pelo balanço de pagamentos, que é a restrição de iliquidez financeira em que se encontra o País. Como é uma questão de curto (ou mesmo curtíssimo) prazo todas outras restrições são deixadas de lado. Uma delas é a restrição da estrutura produtiva que "não pode ser plenamente utilizada devido à falta de divisas para financiar as importações que isto acarretaria" CAMARGO¹¹. Para atender esta restrição seriam necessárias medidas de caráter estrutural que redefinisse prioridades de investimentos, tanto públicos como privados na direção da redução da dependência externa em relação ao petróleo. Para realização de tais investimentos seria necessário grande participação estatal, quer realizando parte deles como incentivando e apoiando a iniciativa empresarial privada. Na medida que são realizados cortes indiscriminados nos investimentos estatais (c) e reduções nos

(c) Tipo, tem que cortar, não importa onde.

subsídios, que por seus efeitos recessivos ajudam a “fechar” o balanço de pagamentos, agrava-se a situação de médio a longo prazos, pois impossibilita as mudanças necessárias da estrutura produtiva que possibilitaram resolver a crise estrutural.

Outra restrição importante que é deixada de lado é a inadequação da receita pública face aos gastos do setor público, definidos de forma a incluir tanto os gastos das estatais, como os subsídios e repasses ao setor privado via orçamento monetário. O problema é encarado apenas com a tomada de medidas que impliquem em redução do ritmo de atividades produtivas, como aumento de algumas alíquotas de impostos, antecipação de recolhimento de imposto de renda do setor bancário, etc., e redução dos gastos públicos. Uma medida fundamental que precisa se tomar, que é uma reforma “fiscal”, é sempre adiada. Nesta reforma “fiscal” entende-se uma reforma tributária e uma reforma financeira ampla, que possibilite uma ampliação das fontes de receita do Estado, atacando diretamente um dos grandes problemas fiscais do governo que é o de captar recursos em termos reais (com correção monetária “a posteriori”) e emprestar no setor nominal com subsídios.

3. CONCLUSÕES

Para concluir, convém destacar que ao lado destas grandes restrições se aliam alguns grandes objetivos fundamentais de política econômica, onde se destacam o combate ao desemprego, as questões sociais e a redução da taxa

de inflação. As medidas recessivas que vem sendo tomadas agravam claramente o desemprego e as questões sociais.

Em termos de redução da taxa de inflação estas medidas poderão se mostrar eficientes mas com custos extremamente elevados, e não no curto prazo. O motivo principal para isto é que o problema inflacionário está ligado ao fato de todas as rendas e preços na economia brasileira estarem atados por mecanismos de indexação à taxa de inflação passada. Assim funcionando a economia, os agentes econômicos têm condições de no mínimo manter sua participação na distribuição do produto. Como o ajustamento não é paretiano, a inflação se acelera.

Como é um problema distributivo, sua solução exigirá, necessariamente, uma compatibilização das demandas dos diferentes grupos. A solução não está simplesmente na desindexação, como se desindexar a economia fosse uma medida tão fácil de tomar como a eliminação do subsídio do trigo aos consumidores. A desindexação é uma das medidas, mas que tem que ser tomada paralelamente a efetivação de outras medidas que procuram solucionar a grave crise fiscal em que se encontra o Estado e a grave crise de iliquidez em que se encontra a economia. E estas medidas implicam não só a tomada de decisão quanto à questão da dívida externa e quanto às reformas necessárias, mas, principalmente, a confiança inspirada por aqueles que se encarregarão de tomar tais decisões, o que poderá afetar positivamente as expectativas dos agentes, principalmente no sentido de ser possível aceitar perder algo hoje, para obter algo melhor amanhã.

ABSTRACT

In the wake of the sharp and sudden petroleum price increase in 1973, Brazil opted to pursue a high rate of economic growth as a main strategy, managing the consequent strain on the balance of payments through a combination of renewed import substitution, export subsidies, and foreign borrowing. However in order to reach this objective in the minimum period, there was an increase in the participation of the government activity to influence aggregate demand, besides its monetary and fiscal activities. The intervention of the government in the process of economic adjustment has been active for several years and continuously increases its role. Therefore, there was a big increase in a function of the public, acting through a large variety of subsidized credit programs, tax incentives, tariff preferences, etc., as well as its own direct investments, progressively substituted for the market as the principal allocator of investment in the economy. The consequence of this activity weakened the overall budgetary control of the central economic authorities and did not yield the desired results after 1980.

Key-words: *fiscal crisis, monetary sector and real sector, monetary correction, indexation, financial gap and state enterprises*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BONELLI, R. & MALAN, P.S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6(2): 353 - 406, 1976.
2. BRAGA, J.C. DE SOUZA. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: BELLUZZO, L.G. DE MELLO & COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1, p. 194 - 213.
3. COUTINHO, L.G. e BELLUZZO, L.G. DE MELLO. Estado, sistemas financeiros e forma de manifestação da crise: 1929 - 1974. In: BELLUZZO, L.G. DE MELLO & COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1, p. 9 - 3
4. CRUZ, P.D. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L.G. DE MELLO & COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.2, p. 59 - 106
5. LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974 - 76 - sonho e fracasso*. Rio de Janeiro, URFJ, 1978.
6. SERRA, J. (1982). Ciclos e mudanças estruturais na economia

- brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G. DE MELLO & COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1, p: 56 - 121.
7. SILVA, A.M. DA. *Evolução recente da economia brasileira*. *Estudos Econômicos*, 9 (3): 7 - 60, 1979.
8. SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do estado na economia brasileira. In: *Aspectos da Participação do Governo na Economia*. IPEA, 1976. p. 77 - 134 Séries Monográficas, n. 2).
9. TAVARES, M. DA CONCEIÇÃO. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZZO, L. G. DE MELLO & COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.2, p. 107 - 138.
10. WERNECK, R.L.F. Estrangulamento externo e investimento público. In: ARIDA, P. (orgs.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural – o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. p. 119 - 126.
11. CAMARGO, J.M. Do milagre à crise: a economia brasileira nos anos oitenta. In: ARIDA, P. (orgs.) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural – o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. p. 181 - 88.