

# Preservar e mudar: os desafios para a política econômica

MARIA CLARA R. M. DO PRADO

**M**algrado o que dão a entender os céticos, o arcabouço econômico do país avançou muito desde a década passada. A sustentação da estabilidade nos últimos doze anos, depois de várias tentativas fracassadas, é sem dúvida a maior conquista de todas e deixa a economia em zona de absoluto conforto. Afinal, a perspectiva de que a inflação este ano (medida pelo IPCA- índice de preços ao consumidor amplo) fique bem próxima do núcleo da meta, em torno de 4,5%, é algo que seria absolutamente impensável na década de 1980.

Com a estabilidade veio a privatização de uma série de atividades econômicas até então desempenhadas por verdadeiros elefantes brancos da administração pública indireta. Começou com a venda das estatais do aço, passou pela telefonia, pelas concessões de serviços rodoviários e ferroviários, e, principalmente, pela venda dos bancos estaduais.

Quem não se lembra dos estragos causados pelo antigo Banerj – o banco do Estado do Rio de Janeiro – nas eleições para governador em 1982? E, para ficar mais próximo, dos “buracos” do então Banespa – banco do Estado de São Paulo – nas eleições gerais de 1994, para não citar outras instituições estaduais?

Atuavam como verdadeiros sócios do Banco Central na “função” de emissores de moeda na medida em que suas dívidas nas reservas bancárias da autoridade monetária se ampliavam sem qualquer constrangimento. A interferência dos governadores e de seus aliados na política monetária, por vias indiretas, manteve por muitos anos o Banco Central do Brasil refém do poder e dos interesses dos políticos, independente do partido que representassem.

O desaparecimento dos bancos estaduais trouxe grande alívio para o BC e viabilizou o gerenciamento da política monetária em linha com o padrão tradicional. Nenhum plano de estabilização poderia ter dado certo se os bancos estaduais continuassem a existir.

Na área externa, os ganhos conquistados a duras penas começam agora a gerar frutos positivos. Isto depois de transcorridos quase vinte e cinco anos da decretação da primeira moratória, em 1982, seguida como se sabe de outras que tão elevados custos causaram ao país durante um longo tempo. O risco Brasil finalmente caiu para níveis decentes, em linha com as taxas de risco dos demais países chamados de “emergentes”. Gira em torno de 250 pontos acima dos juros dos bônus do Treasury norte-americano e, melhor, em um ambiente de disputa eleitoral que se revela muito diferente da crise de confiança que afetou a imagem do país e o câmbio nas eleições de 2002.

A dívida externa brasileira deixou de ser um problema dos governos. O estoque do endividamento público externo está hoje abaixo dos US\$ 100 bilhões. As reservas internacionais, em torno dos US\$ 60 bilhões, são sólidas. Sua composição na quase totalidade envolve aplicações de médio e de longo prazos. Os superávits da balança comercial, em níveis nunca antes vistos, têm funcionado como importante âncora para o acúmulo de reservas, complementando os fluxos de capital de investimento.

A imagem desenhada até aqui poderia suscitar uma expressão de júbilo do tipo “o país amadureceu!” Isto é bem verdade nos vários fatos mencionados acima. A eles deve se juntar a decisão do governo de adotar, em junho de 1999, o regime de meta de inflação que veio reforçar o câmbio flutuante.

Todas são iniciativas que ajudaram a economia brasileira a estar hoje bem melhor do que estava há quinze ou vinte anos. Devem, sem dúvida, ser preservadas, mas não são, infelizmente, suficientes para garantir o crescimento sustentado do Brasil com equidade e eficiência.

Ao contrário do que aconteceu na década de 1980, quando o país padecia com a falta de divisas para fazer frente aos compromissos externos do setor público, o nó hoje amarra o lado interno da economia. A causa fundamental do problema, tanto lá como agora, é a mesma: o largo endividamento do setor público brasileiro que naquela época se alimentava da poupança externa para garantir as obras públicas e a expansão das estatais que fariam a propaganda do “milagre brasileiro”.

Diferentemente do passado recente, o endividamento do governo cresce hoje em reais e não em dólares, às custas não mais do risco cambial mas das

altas taxas de juros oferecidas pelo governo federal, através das relações umbilicais que amarram o Banco Central ao Tesouro Nacional.

Não é à toa, portanto, que o Real pague os mais altos juros entre os países de similar categoria. A dívida pública mobiliária, em torno de R\$ um trilhão, aumenta não apenas com a incidência dos juros da rolagem mas também pela necessidade das captações novas adicionais, necessárias para enfrentar os gastos do governo seja na forma dos próprios juros da dívida ou de outras despesas que ajudam a pressionar as contas do governo federal. E isso, reforça-se, em uma situação em que a arrecadação fiscal na forma de taxas, impostos, contribuições e outras modalidades, também se expande. Chegou, somando tudo, a 39% do PIB em fins de 2005.

Significa dizer que quase 40% do PIB tem sido produzido pelo setor privado – já que praticamente não existe investimento da parte do setor público nas três esferas de administração – para que os governos possam manter a máquina em funcionamento. Isso envolve não apenas os chamados gastos de custeio e o pagamento dos juros da dívida, como uma outra fonte de gastos representada pelo desequilíbrio entre os benefícios pagos e as contribuições recebidas do sistema de seguridade social.

O quadro, pintado assim em ligeiras pinceladas, parece fácil de ser equilibrado. Alguns se arriscariam em dizer que basta cortar gastos, reestruturar a previdência, reduzir os juros, e pronto, uma mágica acontecerá e tudo se resolverá. As propostas técnicas para esses problemas são inúmeras, a maior parte delas elaborada por especialistas de renome nos assuntos fiscais brasileiros, mas os projetos até aqui apresentados ao Congresso Nacional não saem do papel. Quando saem, acabam virando um remendo daquilo que se pretendia implementar.

O Brasil padece de vários males, mas todos têm no fundo a mesma raiz e ela é de caráter político, essencialmente. Tudo esbarra nas dificuldades de vencer as resistências dos grupos que se sentam sobre os próprios privilégios e os protegem com unhas e dentes, reforçando o princípio do corporativismo que impede as mudanças.

Senão vejamos, por partes.

A quem interessa reduzir a dívida pública interna? Ao Tesouro Nacional, certamente. Aos contribuintes de renda média e renda baixa que não conseguem usufruir as altas remunerações pagas pela União. Mas não interessa às instituições financeiras, altamente beneficiadas pelos juros altos com risco zero, que ainda lhes garante uma boa fatia dos lucros. Também não interessa a redução dos juros ao grupo de renda mais alta, pessoas físicas e jurídicas (e

aqui incluem-se os exportadores) que ainda se beneficiam com a remuneração garantida nas aplicações financeiras em papéis de renda fixa, ou seja, papéis do governo.

A garantia certa e segura de uma remuneração que está muitos pontos acima da inflação – a taxa de juro real – gera o chamado “efeito riqueza”, tornando ainda mais ricos em patrimônio aqueles que já são ricos. Isso ajuda a explicar por que, a despeito da estabilidade, a economia brasileira continua praticamente toda voltada para o curto prazo, como se ainda vivesse em plena hiperinflação. O crédito de longo prazo no país para a atividade produtiva ainda é algo muito restrito. Não fosse o BNDES, seria praticamente inexistente.

O governo gasta cerca de 7% do PIB com os juros da dívida mobiliária interna. Para se ter uma idéia de comparação, os gastos com educação, conforme contabilizados no papel, envolvem cerca de 4,4% do PIB mas sabe-se que uma parte disso nem chega ao destino. Portanto, custa mais aos brasileiros manter a alta remuneração da dívida do governo do que os investimentos destinados à educação.

No campo da previdência, as resistências à reestruturação são mais difusas. Vão desde o cidadão de baixa renda, acostumado com a renda de um salário mínimo mensal que lhe paga a aposentadoria, até os de renda mais altas, temerosos de que uma reforma implique para eles mais despesas com o aumento da contribuição. Isto só na previdência do setor privado, abrigada nas regras do INSS que beneficia 23 milhões de aposentados e pensionistas no país, pagando em média cerca de R\$ 5.800,00 por ano, ou algo em torno de R\$ 480,00 por mês, segundo dados de 2004.

Uma reestruturação na previdência do setor público é ainda mais complicada pois, aqui, as resistências às mudanças nascem e se desenvolvem no seio mesmo dos poderes da República que precisam acolher e aprovar uma reforma no próprio bolso. A falta de interesse envolve, neste caso, os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário além é claro, dos deputados, senadores, procuradores, membros dos tribunais, enfim...

Só para se ter uma idéia dos privilégios garantidos aos barnabés, leais representantes da tradição corporativa sedimentada nos poderes constituídos desde o reinado de Dom João VI, basta lembrar que o agrupamento de funcionários inativos e pensionistas soma pouco mais de três milhões de pessoas mas recebem, por ano, cada um, em média, a cifra expressiva de cerca de R\$ 25.300,00, ou seja, algo em torno de R\$ 2.110,00 por mês, em média.

Do total de gastos da previdência social, cerca de 37% representam as despesas com aposentadorias e pensões pagas aos 3 milhões de funcionários públicos.

O desequilíbrio do sistema previdenciário como um todo, no Brasil, tem se ampliado a galope de corcel. Em 2005, o déficit do setor no âmbito da previdência privada do sistema do INSS atingiu cerca de R\$ 37,5 bilhões. A estimativa para este ano é de que o déficit atinja, em dezembro, algo em torno de R\$ 45 bilhões. Até 1995, o chamado “rombo” desse sistema ainda estava na casa dos milhões de reais.

Na previdência do setor público, se somadas as três esferas de administração e os três poderes da República, o déficit ficou em torno dos R\$ 58 bilhões em 2005 e com certeza passará da marca dos R\$ 60 bilhões este ano.

Juros da dívida pública de um lado e o desequilíbrio crescente das contas da previdência, de outro, são hoje as duas principais rubricas que, individualmente, chamam atenção de quem queira se aprofundar nos números fiscais.

Mas o problema não se esgota ali.

O descompasso fiscal está presente naquilo que se pode chamar do dia-a-dia da administração pública. De um lado, os gastos correntes. De outro, a receita tributária. Entre um e outro, um mar de complexidades se espalha e vai consolidando uma obscura forma de administrar o bem público no Brasil.

Cerca de 55% dos gastos públicos, nas três esferas administrativas, destinam-se às chamadas despesas de custeio. Isto quer dizer basicamente salário e vantagens salariais dos servidores públicos, e mais outros gastos de manutenção da atividade governamental como energia, telefone, viagens, além dos custos da burocracia, mas também estão ali incluídas as despesas dos governos no atendimento às demandas da sociedade.

Sabe-se que os salários do funcionalismo público ocupam boa parte daquela fatia. As despesas correntes da União, descontadas as transferências constitucionais para estados e municípios – representavam 19,7% do PIB em 2002 mas já em 2005 passaram a equivaler a 26,8% do PIB. Esse crescimento acabou reduzindo o já pequeno espaço para investimento do setor público, que não chega hoje a 1% do PIB no orçamento da União.

Computados os gastos nas três esferas de governo, as despesas com custeio representam cerca de 21% do PIB, enquanto que os investimentos públicos nos municípios, estados e União não passam de 2% do PIB. Nesta fatia de cerca de 23% do PIB brigam por dinheiro os salários dos servidores e outras despesas correntes com os gastos em educação, em saúde, em segurança, em transporte, com a Justiça, além dos investimentos em infra-estrutura.

Não há praticamente espaço vago, pois a maior parte dele já está loteada, seja pelos compromissos com o pagamento de salários, seja pelas rubricas que vinculam a receita à despesa.

Do lado da arrecadação, a situação consegue ser ainda mais confusa. Um monte de taxas, impostos e contribuições que se acumulam em uma estrutura caótica. Predomina hoje largamente o imposto indireto – PIS, Cofins, IPI, ICMS – sobre a prestação de serviços e mercadorias em geral em um sistema nitidamente regressivo que acaba, proporcionalmente, taxando os mais pobres em benefício dos mais ricos que pagam menos imposto.

A carga tributária bruta global mais do que dobrou em treze anos – pulou de 25% do PIB em 1992 para 39% do PIB em 2005 – e é alta por qualquer parâmetro que se use. Um deles, salta aos olhos, quando se percebe que o tamanho da tributação praticada na economia brasileira está em total dissonância com a renda per capita do país. Para ficar compatível com economias de padrão semelhante, a carga tributária brasileira teria de recuar pelo menos dez pontos do PIB, caindo para algo em torno de 28% a 29% do PIB.

O Estado brasileiro nitidamente optou pelo caminho mais fácil para “ajustar” suas contas públicas: puxou a arrecadação até onde pôde, até o limite da tolerância da sociedade, e enquanto fazia isso não se intimidou em ampliar os gastos correntes, criando assim uma verdadeira bomba de efeito retardado.

Cada pedaço a mais de gasto ampliado no setor público representa um reforço adicional ao poder das corporações beneficiadas pelas novas benesses. Assim, os servidores públicos ficam mais fortalecidos como grupo de representação quando seus salários aumentam, com uma peculiaridade: os segmentos das várias atividades governamentais tendem a ganhar poderes diferenciados uma vez que cada órgão da administração pública tem seus interesses próprios e briga, de forma coesa, em sua defesa.

Um exemplo muito claro disso está nos nichos de poder burocrático em que se transformaram as agências reguladoras. Surgidas com a privatização com o objetivo de zelarem pelos interesses do público consumidor, através de regras que viabilizassem maior eficiência e maior competição nos serviços prestados pelas empresas agora pautadas pelo mercado, aquelas agências rapidamente se transformaram em cabides de emprego. São ineficientes na função que deveriam desempenhar.

E, assim, em meio ao corporativismo que fatiou o setor público e suas relações com o setor privado em vários “territórios entrincheirados”, segue o país, sem conseguir avançar nas reformas estruturais efetivamente indispensáveis para “limpar” de vez o emaranhado de vícios e regalias que se acumularam ao longo dos anos para benefício de uns poucos em detrimento da sociedade como um todo.

Desatar os nós não é tarefa fácil. Mas por algum lado é preciso começar. Uma possibilidade é aproveitar o consenso que parece ir se firmando no sentido de que a reforma da previdência não pode esperar muito mais tempo, sob pena de todo o sistema implodir. Uma constatação descompassada ajuda a firmar a percepção de que o caso, aqui, é urgente: o país gasta hoje cerca de 13% do PIB com aposentadorias e pensões, com esse peso chegando a 16% do PIB somarmos os gastos com atividades assistenciais, em um quadro demográfico que ainda revela uma população relativamente jovem.

Portanto, por qualquer que seja o parâmetro de análise, percebe-se claramente que o problema existente hoje no setor da previdência tende a se agravar aceleradamente. Não é difícil imaginar o tamanho da complicação dentro de poucos anos, quando a população tiver alcançado níveis de expectativa de vida próximos aos dos países desenvolvidos. Não dá, com certeza, para manter por muito mais tempo o critério da aposentadoria por idade. Esse é um dos pontos sensíveis da questão, mas precisa ser enfrentado.

O ideal é que uma reforma da previdência venha acompanhada pela reforma trabalhista. Esta última interessa primordialmente aos empresários do setor privado que enfrentam altos custos com o carregamento da folha de salários. Sabe-se que o mercado informal de trabalho cresceu à sombra da lista de obrigações cobradas pelo emprego formal. Do total de 80 milhões de trabalhadores brasileiros existentes atualmente, calcula-se que menos da metade tenha carteira de trabalho. A maioria, portanto, é informal.

A realidade aponta para a necessidade de simplificação das regras trabalhistas e redução dos custos hoje vigentes. De todas as reformas vislumbradas, aquela parece ser a menos complicada em termos de resistência. Afinal, a carteira de trabalho já não tem o mesmo prestígio de antes.

Uma boa oportunidade pode surgir dali desde que os futuros *policy makers* percebam que existe um ponto de confluência entre a reformas da previdência e a reforma trabalhista a ser seriamente considerado. A vinculação das duas poderia ser garantida a partir da introdução de uma nova forma de contrato de trabalho que além de direitos e obrigações do empregado e do empregador também contemplasse a obrigatoriedade do trabalhador contribuir para o INSS, através de um número de cadastro que lhe acompanharia por toda a vida. Essa proposta tem sido defendida pelo economista José Pastore e faz todo o sentido.

Afinal, o mercado de trabalho é um só. Sua subdivisão entre formal e informal apenas ocorre no mundo das regras e das relações contratuais. Desde que estas se tornem mais flexíveis e menos custosas será possível atrair mais

gente para os empregos formalmente contratados. O pulo do gato está em vestir o trabalhador da roupagem de contribuinte do INSS. Em muitos países, os contratos de trabalho não passam de simples formulários com um mínimo de dados a serem preenchidos, mas todos os trabalhadores têm o seu número do INSS estando ou não empregados.

Aquela vinculação abrandaria as dificuldades de financiamento da previdência privada, na medida em que a informalidade tenderia a diminuir de modo significativo, ampliando assim a base de contribuintes para o sistema do INSS.

Restaria, no rol das grandes reformas a reestruturação do sistema tributário brasileiro que hoje funciona como se fosse uma verdadeira colcha de retalhos. Ninguém sabe onde paga imposto e quanto paga, a menos por aqueles mais visíveis como IPVA e o IPTU.

Muito já se falou sobre a multiplicidade de impostos e contribuições e de como sua incidência onera o sistema produtivo do país. Há o caso dos impostos indiretos que impõe sobre as classes de renda mais baixa uma tremenda regressividade, pois acaba pagando mais, proporcionalmente, quem ganha menos, sem falar na danosa guerra fiscal que coloca uns estados contra os outros na briga por investimentos.

Tudo isto é conhecido e há até quem diga que no campo tributário nada se resolverá sem que antes seja enfrentada a questão federativa. Afinal, os estados e municípios têm poder para alterar as alíquotas dos impostos que estão sob a sua influência e têm a obrigatoriedade de dar atendimento à população nos setores que mais interessam à sociedade como educação, saúde, água, esgoto, transporte e iluminação pública, além de segurança, mas em muitos casos essa presença é totalmente falha ou deixa muito a desejar: o padrão e a eficácia dos serviços públicos não correspondem ao tamanho da carga tributária imposta aos contribuintes brasileiros.

A deterioração dos serviços públicos acaba redundando em bate-boca entre os entes federativos, uns acusando os outros por não terem recebido a verba prevista ou por não terem aplicado bem o dinheiro recebido, disputa que deixa o contribuinte perplexo, sem saber em quem acreditar. Os governos nunca se preocuparam em esclarecer onde começa a onde termina a responsabilidade das diferentes esferas de governo com o dinheiro público.

Muito menos lhe perguntaram, ao contribuinte, se está de acordo com as vantagens que alguns segmentos continuam desfrutando, como é o caso por exemplo da educação gratuita a nível universitário enquanto que os ensinamentos fundamental e secundário padecem com os poucos investimentos na qualifi-

cação de professores, em melhores condições materiais e técnicas de aprendizado, além de escolas decentes.

Como se vê, por onde se olha, a falta de coerência no setor público brasileiro é total. Não há fiscalização e não há transparência por parte dos governos, que agem como se o dinheiro que arrecadam dos contribuintes pertencesse aos cofres públicos e não à sociedade.

É justamente na reorganização do setor público que está o grande desafio das futuras administrações.

Mas fica faltando a reforma política, considerada por muitos como a principal de todas as reformas pois dela depende o rearranjo institucional dos partidos e da prática política que obrigará a deputados e senadores a efetivamente atuarem de olho no compromisso que devem ter com seus eleitores e, conseqüentemente, com a Nação, tornando viável a aprovação das demais reformas que vão ajudar a administração do setor público em várias frentes.

Os cétricos tendem a argumentar que a reforma política é a mais difícil de todas pois depende da concordância justamente daqueles que mais serão afetados por ela, os deputados e senadores. Há, no entanto, aqui uma visão equivocada da questão, pois o momento para uma reforma política não poderia talvez ser melhor do que este em que vive a desacreditada classe política do país.

Com o Congresso Nacional no chão fica mais fácil fazer a transformação necessária no rumo do amadurecimento do processo de democratização brasileiro.

O Plano Real muito possivelmente não teria sido implementado em sua totalidade e sem resistências se os políticos não se encontrassem sob o impacto do trauma do impeachment do ex-presidente Collor e o Congresso Nacional não tivesse sofrido o vexame das denúncias que envolveram a chamada CPI dos anões do orçamento, quando verbas foram desviadas para atender a interesses pessoais de um grupo de congressistas.

Os momentos de trauma e de descrença política são penosos e sempre envolvem um alto custo para o país, mas deles pode surgir uma grande mudança. É nisso que se deve apostar.

MARIA CLARA R. M. DO PRADO é jornalista, colunista do jornal Valor Econômico, autora do livro *A real História do Real* (Ed. Record) e sócia-diretora da Cin – Comunicação Inteligente.