

Alternativas à “não política” recessiva

Alternatives to recessive “non-policy”

DÉRCIO GARCIA MUNHOZ*

RESUMO: A economia brasileira vem registrando altos níveis de desemprego e de queda de produção. Isso é resultado de más decisões políticas. Esta nota discute as respostas do governo de uma perspectiva crítica

PALAVRAS-CHAVE: Inflação; crise da dívida; estabilização; desemprego.

ABSTRACT: The Brazilian economy has been registering high levels of unemployment and output decrease. This is the result of bad policy decisions. This note discusses government responses from a critical perspective.

KEYWORDS: Inflation; debt crisis; stabilization; unemployment.

JEL Classification: E31; O11; E60; E51.

Uma economia que alcança o patamar de 10,0% de desempregados, que registra um crescimento industrial nulo ou mesmo negativo, que vê recuarem em termos reais impostos devidos sobre a produção e comercialização de mercadorias, apresenta uma bateria de indicadores de um quadro recessivo de difícil questionamento. Evidenciando o êxito do Governo na aplicação de “não políticas” de esfriamento do setor produtivo, ou, visto de outro ângulo, demonstrando o fracasso na formulação de políticas alternativas.

A recessão surge, portanto, como uma decorrência da incapacidade dos *policy-makers* em trabalhar em uma economia submetida a tensões antes desconhecidas, e se concretiza num momento de extremas dificuldades internas e externas. Mas não tanto porque se espera da estagnação qualquer resposta aos estrangulamentos da economia. Em realidade a contenção do nível de atividade não poderá sanar nenhum dos problemas básicos atuais – elevadas taxas de inflação e continuados e crescentes desequilíbrios nas contas externas.

Os problemas hoje existentes, que desaguarão na recessão, iniciaram-se com a crise do petróleo, que introduziu um impulso inflacionário adicional na economia brasileira e ainda provocou, por efeitos diretos e indiretos, os desarranjos no balanço de pagamentos. Mas foi a inadequação da política econômica em todos os

* Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil.

anos que se seguiram que serviu para ampliar e consolidar os desajustes, gerando o quadro de incertezas que levou ao impasse atual e às medidas recessivas. Pelas quais se teria decidido sem convicção, apenas como meio de viabilizar a captação de empréstimos externos para cobrir as necessidades do País, uma vez que os bancos e instituições internacionais julgam esse o caminho correto e factível para o ajustamento.

Mas se as opções escolhidas nos últimos oito anos têm plena responsabilidade pelas dificuldades em que o País se viu envolvido, e a moldura teórica que lastreia a política econômica no presente pouco se diferencia do passado, é inevitável o reconhecimento quanto à exaustão de todas as formulações possíveis aos ideólogos que orientam a economia brasileira. O que significa dizer que o insucesso da política econômica continua ligado à questão do diagnóstico em relação à origem da maioria dos problemas internos, aspecto sobre o qual, é verdade, pairam amplas divergências, dentro e fora do Governo.

De fato, embora haja uma convergência de opiniões na identificação dos estrangulamentos enfrentados pela economia brasileira, já a partir desse ponto surgem divergências entre diferentes analistas, gerando diagnósticos conflitantes. Assim, interpretando um enfoque pessoal, possivelmente não compartilhado por outros observadores, pode-se dizer que, em relação à inflação, a sua reaceleração seria explicada por uma profunda redistribuição de renda dentro da economia brasileira, que favorece:

- a) os fornecedores de petróleo, que passaram a requerer a transferência, para o exterior, de largas fatias da renda do País;
- b) o sistema financeiro interno, que ampliou a sua participação no “bolo” da renda, e o sistema financeiro externo, que vem exigindo parcelas crescentes da renda real por unidade monetária emprestada;
- c) o Governo, pelo aumento da carga tributária, hoje alocada nos preços de combustíveis, no imposto de importação, imposto de operações financeiras e cambiais, etc.

Estima-se que a apropriação de rendas pelos agentes mencionados esteja em torno de 10,0% do PIB, num processo redistributivo contado a partir das posições em 1973 e 1980. Mas não é a inflação que gera ou detona esse processo. A inflação apenas viabiliza a apropriação identificada, que de outro modo não se poderia concretizar.

A inflação age, assim, apenas como o mecanismo que, numa economia de mercado, processa o ajuste, provocando, nas rendas contratuais (rendas “fixas”), uma perda de poder de compra entre duas correções que seja equivalente ao montante de renda apropriado por terceiros. É por isso que, introduzidos novos componentes de custo no sistema econômico, como os citados acima, a reação dos preços deve levar a inflação a um novo patamar – *e a um único novo patamar* – mais elevado que o precedente, que seria a taxa de inflação de equilíbrio, significando a taxa que provoca aos assalariados perdas em volume igual aos ganhos de outros segmentos da sociedade, ou mesmo de outros países.

Se aceito que a elevação das taxas de inflação não decorre de causas fortuitas, porque constitui uma variável endógena dentro de um processo de ajustamento de rendas reais entre diferentes agentes do sistema produtivo, pode-se, então, a partir daí, compreender o papel da política salarial sobre os níveis de preços. Ou, no caso brasileiro, os efeitos da nova política salarial, de menor periodicidade dos reajustes, na reaceleração inflacionária iniciada no segundo semestre de 1979 por força dos novos aumentos nos preços do petróleo, e consolidada no decorrer de 1980.

Antes da reformulação da lei salarial, a inflação se elevava para taxas próximas de 45,0% a.a., nível suficiente para, em doze meses, impor aos trabalhadores uma perda de renda real média que se nivelasse aos aumentos observados nas rendas de outros grupos, não assalariados; isso era uma necessidade, já que nenhum outro segmento assumia as perdas – detentores de lucros, juros, aluguéis. Assim, a redução da periodicidade das correções salariais, na tentativa de recompor níveis mais elevados de renda média real dos trabalhadores, apenas alcançaria os efeitos desejados se políticas paralelas encontrassem novos perdedores, junto aos empresários, rentistas, etc.; ou, então, se o Governo tivesse reduzido a carga tributária sobre produção/comercialização, como forma de compensação aos aumentos de custos que os acréscimos de rendas de alguns provocaram no sistema econômico. Embora, é verdade, tais compensações pudessem ter sido introduzidas antes, sem a redução da periodicidade nas correções, melhorando os salários reais em função da queda nas taxas de inflação que, em decorrência, se verificaria.

De qualquer modo, à tentativa de recompor a massa de renda salarial sem reduzir outras rendas, *a reação do sistema econômico, ao receber sobre os custos os reajustes salariais agora a cada seis meses, foi, mediante imediato repasse aos preços, encontrar uma nova taxa de inflação que conseguisse, em apenas seis meses, provocar sobre as rendas dos trabalhadores as mesmas perdas reais antes materializadas em doze meses.* E o que se conclui é que, para reajustes de rendas contratuais a cada seis meses, a mesma taxa de inflação antes anual teria agora de se realizar em apenas um semestre, pois só assim os trabalhadores continuariam com as, mesmas perdas anteriores, em termos de renda real.¹

O raciocínio traz implícita a conclusão de que a periodicidade dos reajustes salariais determina a taxa de inflação anual. Além, evidentemente, das outras variáveis básicas: “participação das rendas contratuais na renda global”, e “percentagem da renda global marginalmente apropriada por algum outro agente do sistema econômico”.

A política de controle de preços até recentemente vigente tendia a auxiliar o sistema econômico a trabalhar com uma taxa de inflação de equilíbrio menor, ao impor perdas de rendas (lucros) também às empresas que não pudessem burlar os

¹ Esse aspecto fundamental do funcionamento do sistema econômico foi discutido pelo Autor no Cap. 5 do texto “Inflação – Impulsos de Custos Reversíveis e Não Reversíveis e a Taxa de Inflação de Equilíbrio” (Textos para Discussão n.º 51, UNB/Departamento de Economia, Brasília, Setembro de 1978, e revista Estudos Econômicos, FIEP/USP, São Paulo. Vol. 9, n. 2, maio/agosto de 1979, pp. 5-45.)

controles. Donde se conclui que a liberação dos preços, decidida em princípios de 1981, necessariamente exigiria elevação do patamar inflacionário, ao transferir novamente para os salários parte da carga antes alocada aos lucros.

Essa pressão adicional sobre a inflação, em 1981, está sendo reforçada pela liberdade de ação do sistema financeiro, pela retirada dos subsídios ao trigo e ao diesel, pela incidência maior e mais generalizada do imposto sobre operações financeiras e cambiais, e ainda pelas novas bases de cálculo das contribuições ao Sesc, Senai, etc. E, se a economia não está refletindo as novas pressões, com outra elevação do patamar inflacionário, isso se deve à recessão, que obriga as empresas, ao menos até a desova de estoques, a procurar maior liquidez mediante redução das margens de lucros; ressaltando-se também a contribuição dos empregados atingidos pelas discriminações da lei salarial.

A atual política econômica prosseguiu, portanto, com os equívocos passados. Introduziu, sob aplausos de todos os setores do Governo e da sociedade, uma política salarial inviável, que nada deu ao trabalhador, e mesmo em relação ao pessoal do salário mínimo, que teoricamente tinha tratamento favorecido, tudo foi desmontado no último 1.º de maio.² Jogou novos componentes de custos no sistema econômico, afetando a produção e distribuição de mercadorias. E entendeu que o agravamento inflacionário era devido ora aos gastos do Governo, ora às empresas estatais, ora à agricultura, ora a um pseudo-aumento dos salários reais dos trabalhadores.

ALTERNATIVAS EXISTEM E SUA BUSCA É INADIÁVEL

A questão mais recentemente colocada é que a realidade passou a indicar que mesmo a convivência com altas taxas de inflação, uma postura cômoda que vinha sendo adotada, já se tornou impossível. E isso porque, além de uma série de desarranjos novos, abriu-se um diferencial muito grande nas taxas de juros favorecidas, exigindo um reforço anual dos “fundos de financiamento”, para sua recomposição real, além da capacidade das fontes normais de alimentação de recursos complementares.

Ocorre, todavia, que se o controle dos desequilíbrios externos a esta altura está acima da capacidade do País, já em relação à inflação tem o Governo alternativas de política econômica. Mas não se pode esperar recuo do patamar inflacionário, a menos que:

² Se os trabalhadores em geral nada ganharam com a redução da periodicidade dos reajustes, já os funcionários públicos foram perversamente penalizados, pois não foram alcançados pela mudança introduzida pela nova lei salarial, mas sofreram as consequências da reaceleração inflacionária que se seguiu. São, portanto, os funcionários públicos as grandes vítimas inocentes da ingênua lei salarial, ingressando num processo de proletarização nunca antes ocorrido, e que afeta o próprio nível de subsistência dos funcionários não qualificados, de mais baixos salários. E tudo isso sem razões, pois as receitas do Governo são fundamentalmente ad-valorem, crescendo no mínimo com a inflação.

- a) os componentes de custos agregados ao sistema econômico após 1973 sejam revertidos; e/ou,
- b) o sistema econômico obtenha redução da carga tributária incidente sobre a produção/comercialização; e/ou,
- c) se altere a periodicidade dos reajustes das rendas contratuais.

Ora, todas as opções envolvem decisões políticas de amplas repercussões, embora não existam, segundo entendemos, outras alternativas. Devendo-se desde logo reconhecer que o aumento nos preços do petróleo e a elevação dos juros externos constituem parâmetros rígidos, já que não passíveis de reversão por decisões internas, a menos que se reduza a participação relativa de tais custos no produto interno, via redução do “consumo”.

Em relação à carga tributária se exigiria a introdução de mudanças estruturais na sua composição, com redução ou eliminação de encargos que pesam sobre o sistema produtivo, compensando-se as receitas governamentais com impostos sobre lucros de atividades não essenciais, sobre rendas de capitais, sobre o patrimônio, sobre bens de consumo restrito, etc.

Por outro lado, uma eventual ampliação do intervalo dos reajustes salariais apenas seria viável politicamente se também as outras medidas anti-inflacionárias fossem tomadas. Mas assim mesmo o abandono do sistema atual deveria dar-se dentro de uma estratégia de no mínimo duas etapas, com ampliação inicial do prazo para nove meses, e só numa segunda fase para doze meses. Mas isso não só exigiria uma corresponsabilidade das empresas, que teriam de também obedecer a um intervalo para jogar os aumentos salariais na composição dos preços – aceitando queda dos lucros na fase de ajustamento – como ainda outras decisões em defesa dos direitos dos trabalhadores: estabilidade mínima ou auxílio-desemprego; salário mínimo atualizado mensalmente e válido para todas as categorias cujos contratos de trabalho vençam a cada mês; “salário de reposição” para o preenchimento de vagas; fiscalização rigorosa para coibir a prática de trabalhadores sem carteira assinada, que marginaliza dez milhões de empregados; garantia de reajustes acima do INPC para os assalariados até 3 SM, iniciando-se de forma efetiva um verdadeiro processo redistributivo, etc. E nesse contexto se teria de restabelecer reajustamentos plenos para os salários da chamada “classe média”, hoje exaurida injustamente pela política salarial e pela política fiscal; como também se teria de adotar decisões que limitassem os ganhos das instituições financeiras, parte dos quais ficaram camuflados após as mudanças contábeis da nova legislação das sociedades anônimas.

OUTROS OBSTÁCULOS TERIAM DE SER REMOVIDOS

Seria praticamente impossível, entretanto, reduzir juros internos sem um esquema paralelo que administre o ingresso de dólares sem necessidade de custos abusivos do crédito interno. Como também não seria possível reduzir juros quan-

do o Governo registra crescentes necessidades de competir no mercado de capitais, com aumento da dívida pública, o que requer alternativas de financiamento da dívida, que não mais deveria ser alimentada com as aplicações de curto prazo. Ainda mais quando isso acontece com recursos do próprio Governo, como ocorre com empresas que, com vendas à vista pela própria característica dos produtos e/ou mercados, retêm ilegitimamente (embora legalmente) o valor dos impostos por um certo período, aplicando-o em títulos públicos. Encaixes de empresas e de indivíduos devem ser vistos como imobilizações de giro não passíveis de remuneração, e somente deveriam dirigir-se a depósitos à vista no sistema bancário, ainda que a destinação final fosse o Banco Central, para financiamento da dívida pública.

Uma estratégia de reversão inflacionária não fantasiosa torna-se, de qualquer modo, absolutamente prioritária quando se observa que;

- a) o Governo não tem recursos para recompor os “fundos de financiamento” destinados a empréstimos favorecidos – agricultura, pró-álcool, exportações, investimentos setoriais, capitalização de empresas, etc., dado o largo diferencial entre taxas de inflação e taxas de retorno obtidas, o que passa a exigir, a cada ano, uma massa de cruzeiros não disponíveis; a isso se aliam as necessidades para o crédito-prêmio concedido às exportações;
- b) o Governo perdeu os recursos dos depósitos prévios sobre importações e viagens ao exterior já abolidos, e não pode contar com aumentos reais dos compulsórios bancários, desde que a expansão do sistema financeiro está, já há dois anos, rigidamente contida;
- c) apesar de dispor de uma massa de manobra com a possibilidade de emissões “legítimas” (emissões que mantenham a relação entre papel-moeda em circulação – produto interno bruto), essa fonte é hoje insuficiente;
- d) não pode o Governo simplesmente continuar a financiar suas necessidades utilizando os cruzeiros que o Banco Central obtém com a venda dos dólares depositados em conformidade com a Resolução n. 432, dado o diferencial entre os custos de captação e os juros das aplicações privilegiadas, e o que isso representa para os ativos do Banco Central;
- e) não deve o Governo continuar aumentando sua receita fiscal por meio de tributos indiretos, como recentemente ocorreu com o novo IOF e com as contribuições previdenciárias adicionais (Sesc, Senai, etc.), face às pressões inflacionárias que provoca na economia.

Dada a inviabilidade de o Governo continuar percorrendo o caminho escolhido para aumento de suas disponibilidades financeiras, a única opção seria uma política objetiva no sentido de reduzir as taxas de inflação, e só assim reduzir a margem de “subsídios” creditícios. E isso porque seria totalmente desaconselhável aumentar os juros do custeio agrícola, por exemplo, sob o risco de comprometer-se irremediavelmente a produção, principalmente entre pequenos e médios agricultores.

Uma possibilidade que também deveria ser discutida, como política fiscal alternativa, seria a explicitação do sistema de taxas múltiplas de câmbio, hoje implícito, com o que se poderia gerar, a partir de importações não essenciais, recursos

para a existência de uma taxa de câmbio mais favorável a determinadas exportações. Seria a reintrodução parcial do sistema existente nos anos 50, que permite tratar seletivamente importações e exportações, e operações financeiras em geral, proporcionando a eliminação dos comprometedores subsídios hoje concedidos a determinadas exportações.

Todas as mudanças teriam de ter em vista minimizar os reflexos sobre os custos de produção/comercialização de bens de consumo mais geral, removendo a possibilidade de efeitos inflacionários de novas fontes, praticando-se uma verdadeira “engenharia econômica”, com o abandono paralelo dos modelos que maximizam o papel das expectativas sobre o comportamento inflacionário, ou que se lastreiam em generalizações (tais como jogar a responsabilidade da inflação sobre a agricultura, empresas estatais, dualidade de autoridades monetárias, etc.). E requereriam um consenso que envolvesse trabalhadores e empresários, “renegociando” a participação no “bolo” da renda, já que a situação atual penaliza fundamentalmente os assalariados e pequenos empresários com os efeitos da inflação, dos altos custos financeiros, da carga tributária, mas acima de tudo que inviabiliza o funcionamento do próprio sistema econômico.

No aspecto dos desequilíbrios externos, por outro lado, não há por que alimentar ilusões. Os superávits da OPEP se mantêm rígidos e em elevados níveis, como tendência, e o Brasil continuará incorporando crescentes déficits em contas correntes, aumentando a dívida e os compromissos com juros e amortizações. Também não havendo razões para supor que uma recessão possa reverter o quadro, e muito menos para aceitar a possibilidade de uma recessão permanente, na esperança de que um dia isso possa levar ao reequilíbrio externo, ou mesmo ao reequilíbrio interno.

A alternativa única parece continuar sendo o congelamento da produção destinada ao mercado interno, de todos os setores mais dependentes de suprimentos importados. Dirigindo-se o dinamismo para áreas que respondem pela produção de bens não sofisticados, com investimentos governamentais na infraestrutura urbana, forçando a geração de empregos.

Finalmente, ao se manter o esforço exportador não há razões para pensar-se em reduzir ainda mais os salários reais, na busca de competitividade, já que o diferencial hoje existente com outras economias é tão amplo que, se fora por esse componente de custos, os produtos brasileiros não enfrentariam qualquer dificuldade na concorrência externa.

