

A regra de ouro dos "orçamenteiros"

Gustavo H. B. Franco

Alexander Soltjenitzn, o famoso escritor russo, era um otimista sobre o gênero humano. Dizia dos seus carcereiros nos Gulacs soviéticos que, para fazer o mal, o homem precisava reconhecê-lo como um bem, e para isso, devia servir-se de um ingrediente fundamental: ideologia. Aqui no Brasil, guardadas as proporções, usamos muito desse mesmo expediente para viver em condições de hiperinflação durante quase uma década acreditando que a doença era um subproduto inevitável do desenvolvimento, ou que nada tinha que ver com o descontrole fiscal que nós mesmos criamos.

Ao contrário de muitos de meus colegas economistas, que afirmam que foi deles que partiu a doutrinação que escondeu a relação entre déficit público e inflação, eu penso que a culpa não é nossa. Os economistas são clínicos de qualidade variável e frequentemente duvidosa, mas são excelentes médicos legistas. São capazes de formular explicações tão bem articuladas para o que já aconteceu, que dão a impressão que foi tudo invenção deles.

Quando Keynes escreveu em 1936 que obras públicas podiam reaquecer uma economia em depressão, o Brasil já comemorava 30 anos do Convênio de Taubaté, um esquema através do qual o governo comprava café para sustentar o preço e manter aquecida a economia. Estaria Keynes apenas racionalizando o que fizeram os cafeicultores brasileiros, e também Hjalmar Schacht, Ministro de Finanças da Alemanha responsável pelas grandes obras que tiraram a Alemanha da Depressão, e tantos outros fazendo a mesma coisa no começo dos anos trinta? Ou teria formulado uma ideia genial que vários governantes sem imaginação puseram-se a aplicar de forma disciplinada e diligente?

A despeito da genialidade de Keynes em formular sua Teoria Geral do Emprego é difícil não aceitar que a primeira hipótese faz mais sentido. Mas importante mesmo era notar que, com sua nova teoria, ele melhor racionalizava o que se passava em um mundo de economias deprimidas e em autarquia, especialmente quando comparado às teorias da geração anterior de economistas, que ele chamava de "clássicos", que se formaram num mundo de taxas de

câmbio fixas, economias abertas, pleno emprego e grandes exportações de capital e gente para "áreas de assentamento recente".

Anos mais tarde, boa parte desse café seria queimado, assim proporcionando um dos mais extraordinários casos de gasto público improdutivo da história da humanidade. Celso Furtado, a esse respeito, disse que estávamos construindo pirâmides, como preconizava Keynes.

Para isso, deve-se reconhecer a indispensável contribuição de um grupo de pessoas que, em Brasília, são chamadas de "orçamenteiros". Foram esses profissionais, geralmente a serviço de algum parlamentar, e com ativa militância na Comissão de Orçamento, que ensinaram nossos políticos a olhar para a irresponsabilidade fiscal e enxergar outra coisa. Como agem esses senhores?

Na época da hiperinflação prevalecia uma espécie de "regra de ouro" na confecção do Orçamento: era sacrilégio usar receitas tributárias para pagar juros. Estes, portanto, tinham de ser pagos com recursos originados da emissão de dívida pública. Obedecida esta regra, o superávit primário, ou seja, o lucro ou prejuízo no funcionamento do governo antes dos pagamentos de juros, era, no máximo, zero.

Obedecida esta "regra de ouro" o Brasil podia ter déficits primários pequenos ou nulos, a despeito de números estapafúrdios para o déficit global, ou nominal, como em 1992 Graças a essa "segregação" nas contas fiscais, surgiram muitas teorias exóticas sobre os nossos problemas fiscais. O ex-ministro Bresser dizia que o déficit público tinha "caráter financeiro". O ex-ministro Simonsen respondia que déficit não tinha caráter. Surgiram, então, as teorias da "inflação inercial" sugerindo que a inflação se devia à indexação e não tinha raízes fiscais, pois o déficit primário (somados às despesas com juros reais) era pequeno. E graças a essas construções retóricas fizemos uma meia dúzia de congelamentos e mais alguns calotes na dívida pública cuja única virtude teria sido a de sepultar essas "teorias" sobre a relação entre as finanças públicas e a inflação.

Recentemente, todavia, em função das discussões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estamos verificando que os orçamenteiros continuam lá onde sempre estiveram. A LRF

determina que, na presença de déficit, a União (estado ou município) seja obrigada a cortar as despesas que não são protegidas por mandamentos constitucionais, tipicamente investimentos. Quem mal consegue pagar suas contas não pode se meter a grandes ambições de investimento, não é isso? A discussão trazida pelos orçamenteiros e pelos economistas do PT e do Ministério da Saúde, contudo, diz respeito a juros. Alegam que é um absurdo comprimir investimentos "no social" a fim de preservar a integridade dos pagamentos sobre a dívida pública. Será mesmo?

Não se sabe bem qual seria a implicação prática dessa proposição, mas pode-se imaginar pelo menos duas possibilidades. Uma seria o de tomar os pagamentos de juros como "despesa compressível" e reduzi-los proporcionalmente aos investimentos, quando demandado pela LRF. Não há precedente, neste planeta, de uma regra desse tipo (calote previsto em lei), que obviamente destroi o crédito e a capacidade de endividamento do setor público. Para os que não acreditam nisso, e alegam que o Plano Collor não destruiu coisa alguma, basta tentar pensar um motivo para a nossa dívida pública ser tão cara e curta.

Outra possibilidade, ainda mais ousada, é uma regra pela qual o Banco Central estaria obrigado a reduzir a taxa de juros a fim de reduzir a despesa com pagamentos de juros. Seria a vitória supremo do orçamenteiro sobre o economista, ou da irresponsabilidade sobre o bom senso. O rabo balançaria o cachorro, pois a política fiscal irresponsável teria como consequência impor ao BC uma política monetária consistente com a irresponsabilidade. Também não há precedente neste planeta de algo desse tipo.

Essas teses andam sobrevoando perigosamente a discussão da LRF no Senado. Sua expressão mais vigarista é que supõe que, ao proteger a integridade dos pagamentos de juros, a LRF favorece os bancos. De fato, uma das ilusões mais comuns nos orçamenteiros é de que a dívida pública pertence aos bancos, e não aos poupadores que investem em fundos mútuos, certificados de depósitos e cadernetas de poupança. Eles acham que a dívida pública é um assunto que "dá para negociar" com o doutor A ou B, grandes banqueiros, o que é uma tolice de proporções amazônicas. Para esconjurar essa tolice basta lembrar que o Plano Collor quebrou metade do Brasil, mas não quebrou nenhum banco.

