



Política de ‘ajuste fiscal e monetário’ em 2015: antecedentes e situação recriada

Guilherme C. Delgado¹

1. Antecedentes

Ciclos de expansão e contração da atividade econômica são normais no capitalismo. Mas sua frequência, intensidade e principalmente a duração dos períodos de estagnação chamam-nos atenção às políticas de Estado que lidam com os chamados ‘ajustes fiscais’, supostamente concebidos para recompor trajetórias de crescimento interrompidas ou ‘sanear’ passivos financeiros contraídos nessas transições, de um período ascendente a uma fase declinante do ciclo econômico.

O período recente, de contração econômica da economia brasileira (2012-2015), foi precedido por ciclo relativamente curto de expansão (2004-2011), a que antecedeu uma longa fase de estagnação, inaugurada com a crise cambial de 1981. Nesses períodos de estagnação, quaisquer que sejam suas causas provocativas, se revelam as cadeias de endividamento privado inadimplente ou bolhas financeiras estouradas, herdadas do ciclo expansivo precedente. Consultada a história econômica recente, haverá uma disputa radical, mas não revelada publicamente, em torno dos motivos - **“saneamento” financeiro e retomada do crescimento**, que praticamente paralisa o sistema econômico. Os ajustes fiscais e monetários ficariam insondáveis nos seus objetivos declarados, se não identificássemos os reais interesses financeiros envolvidos. Em tais circunstâncias - de reversão cíclica, os passivos de inadimplência financeira, seja no sistema de crédito, seja as perdas no mercado de capitais, reivindicam uma arbitragem do Estado, na forma de certa “socialização de prejuízos”, ancorando-se em geral na dívida pública. Ajustes fiscais, programas de estabilização ou reformas monetárias, como foi o caso da criação do Real em 1994, são ocasiões escolhidas a dedo para realizar os assim pomposamente chamados “reconhecimento de passivos contingentes” ou esqueletos financeiros, na

¹ Economista e pesquisador do IPEA.

linguagem popular, que de forma geral substituem vários ativos tóxicos carregados pelo sistema financeiro, por títulos da dívida pública, emitidos em favor dos Bancos.

Dos anos 2000 até o presente, o País realizou no seu sistema econômico uma forte especialização no comércio exterior em exportações primárias, com vistas a prover meia dúzia de ‘commodities’ (soja-milho, minério de ferro, petróleo bruto, carnes, açúcar, café e pasta de celulose) em período de forte expansão do comércio mundial, puxado pela aceleração da economia chinesa. Os preços externos foram claramente favoráveis, até 2013, com pequena variação conjuntural em 2009. Mas desde 2013, e particularmente em 2015, a relação de trocas externa se reverte fortemente.

Observe-se que o eixo da expansão econômica desse período (2004-2011), seja do ponto de vista dos vetores estratégicos da demanda final (exportações e investimento), seja do ponto de vista das atividades produtivas que puxam o sistema econômico, estão direta ou indiretamente vinculados à captura de vantagens comparativas naturais de terras aráveis, recursos hídricos, recursos minerais e campos petrolíferos, ciclicamente valorizados pelo ‘boom das commodities’. A reversão dos termos de troca externos afetará toda a cadeia de atividades cuja demanda final está concentrada nos produtos a que nosso comércio externo se especializou. Por sua vez, a demanda interna nesse período cresce apoiada num virtuoso casamento da expansão do mercado de trabalho formal e da cobertura da política social, fundamentada em direitos da seguridade social, mais crédito ao consumo.

Equilíbrio fiscal e equilíbrio externo nesse sistema dependem crucialmente de um crescimento continuado das fontes tributárias e previdenciárias da receita pública, por um lado, que requerem um PIB em ciclo ascendente; e do desempenho muito favorável das exportações primárias, susceptível de produzir ‘superávit’ ou pequeno ‘déficit’ em Conta Corrente com o exterior, financiável por fluxos ‘normais’ de capital estrangeiro. O ciclo de crescimento é fortemente apoiado por termos de troca favoráveis das ‘commodities’, combinados às vantagens comparativas naturais, suprido em última instância por ingresso de capital estrangeiro; contem ingredientes de dependência externa explícitos. O desequilíbrio fiscal, por seu turno, na forma de ampliação dos passivos do setor público, principalmente da dívida mobiliária federal, irá se explicitar na reversão do ciclo econômico de crescimento

Por outro lado, a crise fiscal, fruto da reversão de um ciclo precedente de crescimento, deve-se acrescer dois componentes recentes de política econômica, que de certa forma a propagam autonomamente:

1 - Um denominado programa anticíclico, do primeiro governo Dilma, com vários dos seus componentes revelados inadequados ao estilo de crescimento perseguido;

2 - Um programa de ‘ajuste fiscal’, de caráter pró-cíclico do segundo governo, a que nos deteremos neste artigo.

2. O ajuste fiscal e monetário pró-cíclico

Nos sete primeiros meses de 2015, o governo Dilma executou integralmente seu ajuste monetário programado, elevando a taxa interna de juros SELIC, de 11,65% a.a. em final de dezembro de 2014 para 14,25% em final de julho de 2015. Parte do ‘ajuste fiscal’ programado se executou, como sejam os cortes de gastos sociais previstos nas MPs do seguro desemprego e das pensões, ligeiramente mitigados em suas tramitações no Congresso; e a suspensão do programa de assistência financeira do Tesouro junto ao BNDES, principalmente. Mas a principal medida desse desenho inicial, qual seja a recomposição das contribuições patronais à Previdência Social, desoneradas fortemente no primeiro governo Dilma, ainda tramita no Congresso. Por sua vez, de forma não programada, a crise no sistema PETROBRÀS, condimentada pelas apurações da operação “Lava a Jato”, e ainda pela forte queda no preço externo do petróleo, contaminaram o ambiente de negócios nos sistemas de petróleo, hidroeletricidade e infraestrutura viária, todos eles operados pela dezena de empreiteiras envolvidas nos processos de corrupção em juízo.

Medidas programadas e não programadas combinaram-se perversamente para produzir em muito pouco tempo forte aprofundamento da crise fiscal, manifesta explicitamente pela queda das arrecadações tributária e previdenciária da União de 3,5% em termos reais com relação a igual período de 2014 (cinco primeiros meses de cada ano). Utilizando a informação de análise de conjuntura de Amir Khair, publicada no Caderno de Economia de “O Estado de S. Paulo (19-07-2015), vale a pena reproduzir este trecho- *“Comparando em valores reais (excluída e inflação), os primeiros cinco meses do ano com os correspondentes de 2014 para o governo central (Tesouro, Previdência Social e Banco Central), vale notar: a) a receita sofreu queda de 19,6 bilhões de reais (3,5%); b) a despesa, excluindo o gasto com juros, cresceu 0,9 bilhões (0,2%); c) os juros cresceram 90,0 bilhões (122,5%) e; d) o déficit fiscal cresceu 103,2 bilhões (193,7%)”*.

Esse resultado era previsível, exceto na visão fundamentalista do Ministro Levy, que trabalhava com uma meta de ‘superávit’ primário de 1,2 % do PIB em 2015, mas teve

que abandoná-la, ainda em julho, por absoluta impossibilidade de alcançá-la em face das trajetórias das receitas da União.

Por sua vez, de forma também previsível, o ajuste monetário, basicamente praticado por elevação da renda financeira dos detentores de títulos da dívida pública, que é, portanto, uma despesa financeira da União, incrementou em seis meses mais de 100,0 bilhões de reais os encargos financeiros da União, tão somente pela elevação da taxa SELIC.

Os dois pilares do ajuste econômico são claramente conspiratórios à recuperação econômica, até porque o que perseguem no imediato é uma maior concentração da riqueza financeira, declarada pelas metas de ‘superávit’ primário e executada pela política de juros SELIC (a famosa renda mínima dos detentores de títulos da dívida pública). Mas essa concentração financeira, sem abertura de oportunidades visíveis de investimentos público-privados, de diversificação e elevação das exportações e de sustentação do consumo interno não sinaliza cenário de crescimento econômico. Tampouco esse caminho é líquido e certo aos proprietários da riqueza financeira, visto que a dosagem fundamentalista do ajuste monetário foi de tal irrealismo, que inviabilizou as próprias metas do ‘superávit’ primário – de 1,2% do PIB em 2015 e 2,0% em 2016. O próprio governo, pela iniciativa pragmática do Ministro do Planejamento, foi obrigado a rever essas metas já na primeira quinzena de julho, por absoluta impossibilidade de executá-las, face a já apontada queda das receitas pública. Mas o discurso fundamentalista do Ministro Levy continua anunciando que o ajuste fiscal continuará, agora com pretensão de “ajuste estrutural”, mirando as despesas compulsórias, subterfúgio para atacar o Orçamento da Seguridade Social e os benefícios monetários da política social, protegidos por regra constitucional. E enquanto isso, segue crescendo aceleradamente a despesa financeira incrementada pelos elevadíssimos juros SELIC, automaticamente transformadas em Dívida Pública.

3. A situação do mercado de trabalho

O cotejo de várias fontes estatísticas de emprego e desemprego no Brasil – Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME), Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios e Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (formal) do Ministério do Trabalho (CAGED), revela até o terceiro trimestre de 2014 uma situação razoavelmente favorável do mercado de trabalho. Mas no último trimestre do ano e principalmente no

primeiro semestre de 2015 a situação se inverte completamente. De empregador líquido de mais de 1 milhão de novos trabalhadores anuais, no mercado formal, durante a década 2004-2014, o país passa a desempregar liquidamente cerca de 100 mil novos trabalhadores ao mês, desde novembro de 2014 até junho de 2015, segundo o CAGED. Esse dado é plenamente confirmado pela PME do IBGE, que de 4,3% de desemprego aberto nas nove principais regiões metropolitanas, detectado em dezembro de 2014, esse indicador sobe em seis meses (final de junho de 2015) para 6,9%. Outro indicador do IBGE, com amostragem nacional, a PNAD-continua (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios), revela deterioração ainda mais séria – o desemprego vai de 6,8% em janeiro de 2015 e atinge 8,10% em maio de 2015. Essa proporção – da PNAD, está referida a uma População Economicamente Ativa ao redor 102 milhões de pessoas, o que nos dá ideia do grau de piora das condições do mercado de trabalho em tão curto período. Em termos absolutos e relativos, o volume de desemprego criado em tão curto período é preocupante e pode ficar associado à guinada da política econômica do segundo Governo Dilma e obviamente a todos os outros componentes não programados, de caráter recessivo, a exemplo da crise política e da reversão dos termos de troca externos.

A queda observada no emprego formal, segundo os dados do CAGED, praticamente em todos os Estados, tem origem na desativação do ritmo de crescimento da construção civil privada imobiliária, ainda no último trimestre de 2014, e se aprofunda em 2015 com a forte contração do investimento público direto ou financiado, a que em parte podemos atribuir a crise das empreiteiras envolvidas no processo “Lava-a-jato” e a retração do financiamento de longo prazo do BNDES. O programa de concessões de infraestrutura, que se esperava compensar essa retração, não teve o efeito esperado. Por sua vez a manutenção do ritmo de expansão do crédito rural subvencionado (Sistema Nacional de Crédito Rural), anunciado no Plano Safra 2005-2016, apresenta muito baixa correlação com o emprego formal, e também não é de se esperar melhoria no mercado de trabalho informal (da agricultura familiar) por essa via.

O grau de incerteza dura que prevalece no sistema político e a natureza do ‘ajuste fiscal e monetário’ em execução alimentam um clima de maior retração do mercado de trabalho, que infelizmente continuará desempregando no amplo setor de serviços e na indústria manufatureira, responsáveis por mais de 85% do emprego formal.

4. Conclusões

Há evidências políticas e até mesmo empíricas muito claras de que os motivos - ‘saneamento financeiro’ preventivo, sustentado pela política de juros crescentes do BACEN, nos marcos do ‘ajuste monetário’ - contaminaram de tal sorte o sistema fiscal, tornando inviável as metas do superávit primário de 2015 e 2016, mas não o crescimento forte da relação Dívida Pública/PIB, obviamente impactada pelo crescimento da despesa financeira capitalizada. A esse cenário, os fundamentalistas do mercado financeiro, reagem com apelo à captura dos recursos públicos vinculados constitucionalmente às políticas sociais – principalmente Previdência Social, Lei Orgânica da Assistência Social e Seguro Desemprego, diretamente financiados pelo Orçamento da Seguridade Social às situações de riscos sociais comprovados. Basta ler a mensagem subliminar das entrevistas do Ministro Levy e explicitamente os economistas e consultores conservadores reproduzidos nos Cadernos Econômicos da grande mídia. A isto, com pompa e circunstância denominam de “ajuste estrutural”, sem explicitar no detalhe, para não despertar precocemente reação política.

Fica cada vez mais claro, por mais ideológica que seja a formação da maioria dos economistas, a clara inadequação do ajuste fiscal e monetário ora em curso e muito mais ainda para o decantado ‘ajuste estrutural’, para produzir crescimento econômico. Não é este o seu objetivo imediato, nem mesmo na simulação do chamado ajuste estrutural. Avidamente associados à captura de renda financeira, extraem dois setores sob forte manipulação privada – a dívida pública e o mercado de terras, recursos que não estão sendo produzidos nos mercados reais. A engenharia ora em curso pode estar antecipando recessão ainda mais profunda, acompanhada de inusitado crescimento do desemprego. Paralisa do investimento público privado, deterioração da relação dívida/PIB e crescimento do desemprego aberto, como observado nos sete primeiros meses do ano, não são um fenômeno econômico tipicamente mercantil. Mas decorrem de uma estratégia completamente equivocada de lidar com a crise fiscal cíclica.

Finalmente, é claro que há alternativas a tais políticas, até mesmo porque por meio delas nunca se alcançará o declarado objetivo de retomada do crescimento econômico. Certamente a proteção ao emprego formal e aos direitos sociais são prioritários. Mas certamente não haveria que se retomar o ciclo de crescimento precedente, contaminada por forte dependência externa, mas um outro arranjo de economia política, substitutivo ao que ora submete o país a verdadeira agenda de niilismo coletivo.

