

A crise estrutural do setor público, o déficit potencial fiscal e o déficit reprimido: o caso da Argentina*

Mario Brodersohn

1. Introdução; 2. O papel do setor público nas diferentes estratégias de desenvolvimento, 1900-83; 3. As condições iniciais dos programas de ajustamento fiscal instituídos a partir de 1984; 4. O período recente: 1984-88; 5. Déficit fiscal básico ou potencial; 6. Os ajustamentos fiscais de curto prazo e seus efeitos sobre o equilíbrio de longo prazo.

1. Introdução

Há um consenso geral nos círculos políticos na Argentina de que o setor público está em crise estrutural profunda. A manifestação mais visível desta crise é o desequilíbrio das contas fiscais, cujos efeitos têm sido sentidos pela sociedade, via inflação, taxas de juros elevadas, bem como pela necessidade de recorrer a novos impostos e/ou elevar as alíquotas daqueles já existentes. Entretanto, este desequilíbrio é só uma faceta do problema; o outro lado, que também é sentido pela sociedade, toma a forma de serviços públicos deficientes em quantidade e qualidade. Estas deficiências geram pressões sobre o setor público, o que torna o desequilíbrio potencial das contas fiscais muito maior do que aquele que é realmente divulgado.

Esta realidade atual, conflitante, do setor público é o resultado de diferentes estratégias de crescimento que foram seguidas durante certas décadas, onde o papel do Estado tem sido continuamente ajustado de modo a harmonizá-lo com estas diferentes estratégias de crescimento.¹

Assim sendo, iniciaremos apresentando um breve sumário da evolução no tempo da associação entre as versões diferentes dos modelos de crescimento que foram formulados durante várias décadas e o papel do Estado dentro destes modelos. Isto deve servir para colocar em um contexto apropriado a interação entre as distorções acumuladas no setor público e os planos de ajustamentos ou choques fiscais que foram idealizados desde 1984. Esta análise nos levará, então, a considerar o déficit básico ou po-

* O autor agradece, em especial, a colaboração de Alberto Porto.

¹ Para um tratamento mais detalhado deste assunto, ver Secretaría de Hacienda de la Nación. *Política para el cambio estructural en el sector público, Mensaje de los Proyectos de Leyes de Presupuesto, 1986-89*. Buenos Aires, 1989.

tencial, déficit fiscal reprimido e a relação entre os ajustamentos fiscais abruptos de curto prazo e o equilíbrio fiscal de longo prazo.

2. O papel do setor público nas diferentes estratégias de desenvolvimento, 1900-83

2.1 Estratégia de crescimento até 1930: a economia aberta e o setor público passivo

A estratégia de crescimento seguida até 1930, baseada no comércio com o resto do mundo e em um ingresso contínuo de capital externo e de trabalho para a Argentina, esteve associada a um Estado que desempenhava um papel passivo como ofertante de bens públicos (justiça, defesa, segurança, educação, etc.), enquanto, ao mesmo tempo, evitava interferir nas decisões privadas através de suas receitas e políticas de dispêndio (ou mudando preços relativos, subsidiando ou penalizando atividades, etc). Nos primeiros 30 anos deste século, os dispêndios do Governo Central flutuaram entre 10 e 13% do PIB. O dispêndio público necessário para prover os serviços básicos foi financiado a nível nacional por tarifas alfandegárias (que representavam cerca de 60-70% dos recursos fiscais), e ao nível provincial, por meio de impostos, tais como impostos sobre bens imobiliários (que na Província de Buenos Aires, por exemplo, constituíam 40-45% das receitas fiscais).

A crise financeira internacional de 1930, seguida pela II Guerra Mundial, mudou completamente, tanto o modelo de crescimento de longo prazo, quanto o papel que o Estado tinha que desempenhar na economia.

2.2 A estratégia de crescimento em 1930-62: a economia fechada e a expansão dos gastos públicos

A reformulação do modelo de exportação seguido até 1930, para um novo modelo baseado na expansão do mercado doméstico através do estímulo dinâmico da substituição de importação, também acarretou necessariamente a transformação do papel e das funções do Estado. Como resultado, após 1930, o Estado começou a participar mais ativamente da vida econômica, multiplicando seus instrumentos de intervenção. Os gastos públicos do Governo Central aumentaram de 13,2% do PIB em 1926 para 27,4% do PIB em 1955-59.

Os objetivos da política econômica do Governo após 1930 tiveram que ser adaptados às realidades externas que o país tinha que enfrentar. Em um estágio inicial, a preocupação básica era manter o nível doméstico de atividades e tornar a Argentina uma economia independente das flutuações da economia mundial. Essa foi uma reação natural por parte do Governo, levando em consideração que a crise financeira internacional de 1930 ocasionou uma queda de 14% do PIB entre 1929 e 1932. Entretanto, a expansão dos gastos públicos, que iniciaram como uma reação necessá-

ria a problemas cíclicos, tornou-se, ao final da década de 30, a estratégia fundamental de uma nova política de crescimento de longo prazo.

Esta estratégia era dominada pela idéia de industrialização via substituição de importações, na qual a quantidade e o preço das exportações eram determinados exogenamente por condições mundiais, sobre as quais o país e a sua política econômica podiam exercer pouca influência. Neste contexto, a expansão dos gastos públicos era vista como o complemento ideal à expansão do mercado doméstico, necessária para a industrialização baseada na substituição de importações. Como consequência, da segunda metade dos anos 40 em diante, o crescimento dos gastos públicos apresentou um claro viés redistributivo, com o objetivo de estimular a demanda doméstica.

Alguns exemplos servirão para ilustrar essa tendência redistributiva. Entre 1939 e 1955, o número de estudantes (primário, secundário e universitário) aumentou em 77%, enquanto a população total do país cresceu em 37%. Um outro exemplo é fornecido pelo desenvolvimento do sistema de previdência social. Em 1944, o sistema cobria somente 7% da população economicamente ativa, porém, após este ano, ele foi estendido para os trabalhadores do comércio (1944), da indústria (1946), do setor rural, autônomos, profissionais e empresários (1954). Deste modo, enquanto que no início dos anos 40 o sistema de pensão cobria somente alguns setores privilegiados, em meados de 50 ele tinha sido estendido para a maioria dos trabalhadores.

A política de expandir os gastos públicos também tinha como objetivo redistribuir renda entre as províncias. No período de 1950-60, o emprego no setor público nacional aumentou em 5% e nas províncias em 40%. A consequente expansão dos gastos públicos das províncias teve como efeito o aumento da parcela dos recursos fiscais nacionais absorvidos pelas províncias. Por conseguinte, em 1946 os recursos desta fonte representaram 28% dos recursos das províncias, enquanto, em 1955, esta percentagem tinha aumentado para 105%. O modelo baseado na substituição de importações e na expansão dos gastos públicos, iniciado por razões exógenas em 1930 e, então, transformado na pedra fundamental da política de crescimento, entrou em crise a partir de 1952. Esta crise se tornou evidente e foi reconhecida pelo Governo quando ele lançou o Plano Econômico para 1952, que foi designado para combater a inflação alta e crescente e a situação externa crítica.

Revelou-se ser possível compensar a exaustão do estágio inicial da substituição de importação de bens de consumo acabados (têxteis, refrigeradores, etc.), que tornou-se visível no início da década de 50, ao se mover para um estágio mais complexo em 1959-61, baseado na substituição de importação de insumos básicos e de bens de capital. Entretanto, não foi suficiente, neste caso, este modelo de crescimento ser acompanhado por maiores despesas com propósitos redistributivos, de modo a estimular o mercado doméstico; enquanto este novo estágio de substituição prosseguia, o qual era muito mais intensivo em capital que o anterior, tornou-se necessário subsidiar investimento privado, não só por meio de tarifas de

importação elevadas, mas também por subsídios diretos (por exemplo, por leis garantindo a isenção de impostos). Em outras palavras, desta época em diante, o Estado teve que assumir dois papéis simultaneamente: por um lado, continuando sua política de redistribuição através da expansão dos gastos sociais, e, por outro, subsidiando investimento privado e desempenhando seu novo papel de Estado empresário. Em suma, durante este estágio, o Estado desempenhou um papel ativo através de seus próprios investimentos e do incentivo ao investimento privado. Iniciando em 1958, os incentivos para investimento privado, na forma de impostos, começaram a ser multiplicados, ocasionando um impacto significativo sobre a receita do setor público. Foi, então, que o Estado começou a agir, embora timidamente, como empresário e como uma fonte de subsídios.

Como consequência do processo descrito acima, ao final deste período, o setor público tinha crescido consideravelmente, dobrando sua participação no PIB. Para financiar estes dispêndios muito mais elevados, duas fontes de financiamentos foram usadas. Uma foi o estoque elevado de reservas internacionais acumulado durante a II Guerra Mundial: dos 7 bilhões de dólares (a preços de 1987) acumulados durante este período, 3,125 bilhões de dólares foram usados para a nacionalização das ferrovias e telefones e 1,125 bilhão de dólares para pagamento antecipado da dívida externa pública (a qual, diferentemente de outros países devedores da América Latina, a Argentina pagou sem insistir em nenhum abatimento sobre a quantia devida). A outra fonte utilizada foi o superávit obtido pelo sistema previdenciário, que entre 1950 e 1970 montou a 28% do PIB. Durante os anos 50, a disparidade entre um pequeno número de pensionistas, em um incipiente sistema de previdência social, e um grande número de contribuintes ativos resultou em um considerável superávit financeiro que foi apropriado pelo Governo para financiar outros gastos públicos, por meio da colocação de títulos públicos de longo prazo com lastro do sistema previdenciário, a taxa de juros variando de 4 a 8% ao ano. Em adição, os juros sobre estes títulos também foram pagos com outros títulos de longo prazo, como foram as contribuições do Estado e as contribuições dos empregados públicos. Esta dívida na forma de títulos públicos com taxa de juros tão baixa foi, naturalmente, paga pela inflação ao longo dos anos. Em 1970, a dívida, que então montava somente a 273 milhões de dólares (menos do que 1% do PIB), foi paga em 10 prestações anuais sem correção pela inflação. Em outras palavras, uma dívida do sistema previdenciário, que representava 28% do PIB nos anos 50, foi paga, em 1970, com recursos que montaram a menos do que 1% do PIB.

No início da década de 60 estas fontes tinham secado: as reservas cambiais eram uma coisa do passado, e o aumento no número de pensionistas tinha varrido o superávit do sistema de seguridade social; logo no início dos anos 60, a situação da seguridade social tinha se invertido, à medida que o país inteiro estava tendo que contribuir com impostos para financiamento do déficit previdenciário.

2.3 Período de transição nos anos 70; em direção à reformulação do modelo de economia fechada com expansão dos gastos públicos

A exaustão do modelo baseado na substituição de importações e na expansão dos gastos públicos tornou-se muito evidente em certas áreas do setor público. Em adição à crise financeira no sistema de previdência social já mencionado, um outro exemplo claro é fornecido pelas tendências observadas pela expansão dos gastos das províncias. Entre 1960 e 1970, continuando a aparente tendência da década anterior, quando o emprego público nas províncias cresceu em cerca de 40%, o emprego nas províncias aumentou em 28%, ao passo que no serviço público nacional cresceu em 1%. Dessa maneira, em termos de PIB, os gastos públicos das províncias aumentaram em 90% entre 1962 e 1970, enquanto o gasto público nacional caiu em 10%. Isto provocou um aumento na participação das províncias nas receitas com impostos nacionais de 27,6% em 1955 para 46,2% em 1965.

Após a exaustão do modelo nas décadas de 1940 e 1950, a década de 60 formou um período de transição, durante o qual foram feitos esforços para reformular a estratégia seguida até aquele ponto, que tinha sido baseada na expansão do mercado interno e no aumento dos gastos públicos. Assim sendo, foram feitas tentativas para estimular as exportações agrícolas (as minidesvalorizações de 1964-1965) e as exportações industriais (desvalorização compensada pela redução das tarifas de importação de 1967). Durante os anos 60, as finanças públicas foram gerenciadas com muito cuidado. Entre 1962 e 1970, os gastos públicos caíram para 3,9% do PIB e o déficit fiscal foi reduzido de 7,7% (1962) para 1,8% (1970) (ver tabela 1).

Tabela 1
Gastos e recursos do setor público
(em % do PIB)

	Gastos totais	Recursos totais	Déficit orçamentário
1962	37,5	29,8	7,7
1970	33,6	31,8	1,8
1975	39,5	24,4	15,1
1980	43,9	36,4	7,5
1983	49,7	34,6	15,1

Fonte: Secretaría de Hacienda. *Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los Proyectos de Leyes de Presupuesto, 1986-89*. Buenos Aires, 1989.

Os resultados obtidos neste período de transição em direção à reformulação da estratégia de crescimento do período de 1930-60 foram auspiciosos. O PIB *per capita*, que tinha crescido em 11,5% entre 1950 e 1960,

mostrou uma onda de crescimento de 32,5% entre 1960 e 1970, enquanto a inflação foi trazida para níveis de um dígito em termos anuais, em 1969.

2.4 A estratégia de crescimento (1970-83): nova tentativa com um modelo exaurido, baseado em uma economia fechada sustentada pela expansão dos gastos públicos

Exatamente como no início da década de 50, o modelo de crescimento baseado na substituição de importações (indústrias leves) não pôde ser levado adiante. Assim, no início dos anos 60, o modelo de substituição concentrado em indústrias básicas inaugurado em 1959, também, tinha alcançado seu limite. O primeiro sintoma de exaustão começou a ficar visivelmente perceptível a partir de 1967, quando o Estado assumiu o papel de promotor do crescimento por meio da expansão dos gastos públicos (principais investimentos públicos). Desse modo, a década de 70 tornou-se, então, um período-chave no que diz respeito às opções de políticas econômicas. O país necessitava de sinais claros quanto a se as autoridades estavam ou não optando pelo desenvolvimento de um novo modelo de crescimento de longo prazo baseado, desta vez, na abertura da economia e na reformulação do papel do Estado na atividade econômica, e preocupado em conter, de modo firme, os gastos públicos. Infelizmente, esta não foi a opção seguida nos anos 70. A despeito de ideologia civil ou militar, os sucessivos governos dos anos 70, ao contrário, caminharam continuamente em direção a uma economia fechada que só poderia ser mantida por uma expansão substancial dos gastos públicos, e, como nós veremos mais adiante, esta expansão levou a sérias dificuldades com relação a suas fontes de recursos. Como resultado desta política de crescimento, dois entraves se desenvolveram durante o período de 1970-83, que estão tendo significativa repercussão hoje: o Estado contratador e o Estado subvencionista ou benfeitor.² O preço pago por esta opção errada foi alto, não somente em termos da erosão da competitividade do setor privado, mas também com relação à deterioração do Estado na provisão dos serviços sociais básicos: na educação, saúde, moradia, segurança interna, etc.

Para uma análise detalhada do que aconteceu em 1970-83, o período tem que ser dividido em três subperíodos, diferenciados pelas fontes de financiamentos necessárias pela expansão dos gastos públicos (ver tabela 1).

2.4.1 1970-1975: período populista baseado em expansão considerável dos gastos correntes, financiados por impostos inflacionários e aumento da dívida pública interna.

² As principais decisões adotadas nos anos 1970-72, que traçaram os fundamentos para esta opção de uma economia fechada sustentada pela expansão dos gastos públicos, foram aquelas relacionadas ao que segue: a) Fundo Chocón-Cerros Colorados (1967); b) Lei "Compre Argentina" (1971); c) Lei de Incentivo à Tierra del Fuego; d) Fundo de Habitação Nacional (1972); e) Fundo de Tabaco Nacional (1972); f) Fundo Nacional para as Principais Obras Elétricas (1971); g) Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transporte (1972).

A opção baseada na expansão dos gastos públicos foi ampliada a partir de 1973; o déficit fiscal aumentou de 5,8% do PIB em 1972 para 15,1% em 1975, dois terços deste déficit sendo financiados por emissão monetária. O motor para o crescimento do gasto público foi fornecido pelo aumento do emprego público (a nível nacional e de província). Gastos com pessoal aumentaram em 87%, a preços constantes, entre 1972 e 1975. É paradoxal que o Governo deva aumentar seus gastos públicos com pessoal ao seguir uma política populista, somente para acabar financiando-o por imposto inflacionário, o qual é altamente regressivo.

Ao longo deste período, a crise financeira dos governos das províncias continuou a piorar. Metade dos aumentos dos gastos consolidados do setor público (nacional, das províncias, empresas públicas e seguridade social) surgiu do aumento dos gastos das províncias. Isto estimulou um outro aumento na proporção das receitas nacionais com impostos absorvidas pelas províncias, as quais aumentaram de 27,6% em 1955 para 46,2% em 1965 e para 50,5% em 1973. Consequentemente, em pouco menos do que 20 anos, as províncias quase dobraram suas participações nas receitas nacionais com impostos. Sob esta pressão crescente das províncias, o Governo recorreu à criação de fonte de recursos que não fosse sujeita à divisão de receita com as províncias: emissão monetária. O uso crescente da emissão de moeda como meio para financiar os gastos públicos do Governo enfraqueceu a base de imposto, da qual resultava o aumento proporcional na participação da receita primária. Em 1975, somente 20% dos gastos nacionais foram financiados por impostos que formavam as receitas divisíveis, enquanto 80% foram por recursos não sujeitos à divisão de receitas (emissão monetária e dívida pública interna do Governo Central). Como consequência, tornou-se necessário suplementar os recursos transferidos para as províncias com contribuições do Tesouro, que foram distribuídos arbitrariamente entre as províncias pelo Governo, e que geralmente acabaram ampliando a irresponsabilidade fiscal dos governos provinciais. Enquanto em 1970 estas contribuições do Tesouro representavam 21% das receitas tributárias disponíveis para divisão, em 1975 este percentual tinha alcançado 258%. Em suma, este período populista de expansão do emprego público nacional e provincial foi caracterizado pelo financiamento por emissão monetária.

2.4.2 1976-1980: período de expansão do Estado contratador, financiado pelo endividamento externo

Este período foi marcado por uma enorme expansão dos gastos com capital. No período até 1975, um grande número de trabalhos e projetos com baixo retorno e programas financeiros enganosos tinham sido iniciados. Os trabalhos iniciados em 1976 e 1977 agravaram o problema. Projetos públicos ambiciosos foram implementados sem critérios financeiros sólidos:

- as usinas nucleares e a Planta de Água Pesada Rio III e Atucha II;
- as usinas hidrelétricas de Salto Grande, Futaleufu, Alicurá e Yaciretá;

- a Ponte Férrea Zárate-Brazo Largo;
- o reequipamento da Elma e da Aerolíneas Argentinas;
- estádios e outras facilidades para o Campeonato Mundial de Futebol;
- empresas militares Domecq García, Tamse, etc.

A seleção, a programação e a execução deficiente das obras são a razão para a produtividade baixa e declinante do capital no setor público da Argentina. O financiamento necessário para o Estado contratador resultou na quintuplicação (em valores constantes) da dívida do setor público com o sistema financeiro (excluído o Banco Central), conjugado com um aumento de cerca de 260% na dívida externa pública.

2.4.3 1981-1983: período de expansão do Estado benfeitor, financiado por imposto inflacionário

A situação ao final de 1971 pode ser descrita como segue:

- a) aceleração da inflação;
- b) aprofundamento da recessão;
- c) endividamento do setor privado no mercado doméstico, como resultado das taxas de juros elevadas que prevaleceram nos anos anteriores;
- d) forte endividamento interno do setor público (Governo e empresas);
- e) forte endividamento externo dos setores público e privado, com elevada concentração em obrigações de curto prazo;
- f) condição internacional desfavorável (nos mercados de bens e de capital).

Dado este quadro, até meados de 1982, o Estado atuou como subsidiário ou benfeitor dos investimentos privados, com uma intensidade sem precedentes na história econômica da Argentina. As transferências de riqueza efetuadas no espaço de poucos meses ocorreram em uma escala raramente observada no passado. Dois mecanismos foram empregados:

- a) no âmbito doméstico, o choque inflacionário com taxas de juros baixas que praticamente “pagaram” a dívida interna privada. Naturalmente, a rápida desmonetização da economia que ocorreu imediatamente após motivou as perdas maciças do Banco Central que foram o resultado de taxas de redescontos elevadas (déficit quase-fiscal). A política econômica de julho de 1982 levou a enormes transferências de riqueza dos credores para os devedores. No mesmo trimestre (terceiro trimestre de 1982) em que foram adotadas as medidas para “pagar” as obrigações privadas, o ganho para os últimos alcançou cerca de 7% do PIB; na segunda metade de 1982 e em 1983, o subsídio aos devedores variou entre 10,8% e 13,4% do PIB;
- b) no âmbito externo, as garantias e a conversão dos riscos cambiais de dezembro de 1981 e a aplicação geral da garantia de riscos cambiais em julho de 1982 resultaram na absorção pelo Estado da dívida externa privada, com subsídios que montaram a um custo de 50% desta dívida. A derrota nas Malvinas e o não-desejo dos bancos internacionais de fornecer novos empréstimos à Argentina levaram a uma virtual interrupção dos pagamentos internacionais, que precederam em alguns meses a paralisação dos pa-

gamentos anunciados pelo México em agosto de 1982. É nitidamente paradoxal que, ao mesmo tempo que o Governo parou de fazer pagamentos internacionais, o Banco Central estivesse oferecendo ao setor privado – através do mecanismo de garantia contra risco cambial – os dólares necessários para que ele fizesse seus pagamentos aos bancos internacionais a preços subsidiados. É claro que quando as garantias contra riscos cambiais deviam ser honradas, o Banco Central não tinha as reservas cambiais necessárias para atender a este compromisso, fazendo com que, em resposta às pressões dos bancos comerciais internacionais, o Estado acabasse tomando lugar dos devedores privados perante os credores externos e absorvesse praticamente toda a dívida externa privada. Como resultado do endividamento externo total, os juros devidos sobre esta dívida aumentaram de 1% do PIB em 1975 para 7% em 1983; essas obrigações com juros absorveram 4% da poupança doméstica do país em 1975 e 63% em 1983, representando 16% das importações em 1975 e 69% em 1983.

Em suma, o principal objetivo da política econômica de juros de 1982 foi reduzir o valor real das obrigações do setor privado (internas e externas), com o Estado absorvendo o custo destes subsídios de modo velado e não através do orçamento nacional.

A política de subsídios não terminou com o pagamento das obrigações internas e externas do setor privado. Ela também incluiu os subsídios fornecidos pelas isenções de impostos concedidas sobre os esquemas de incentivos à indústria e as garantias dadas pelo Governo ao setor privado, quanto à tomada de recursos externos para este último.

Em resumo, o período de 1981-83 foi caracterizado não somente pela expansão dos gastos públicos incluídos no orçamento nacional e que alcançaram nível explosivo de 49,7% do PIB (1983), mas também pelo surgimento e expansão de uma série de dispêndios que não foram registrados contabilmente e que permaneceram ocultos da fiscalização explícita da opinião pública. Estes subsídios disfarçados de montantes indeterminados e não incluídos no orçamento nacional estão detalhados a seguir:

- a) subsídios ocultos no pagamento da dívida privada doméstica, que somente em um trimestre (terceiro trimestre de 1982) montou a 7% do PIB;
- b) subsídios ocultos nas garantias contra riscos cambiais e na absorção pelo Estado da dívida externa privada; estes subsídios representaram 50% desta dívida;
- c) esquemas de incentivo à indústria com subsídios, que, ao invés de serem mostrados como gastos públicos, foram disfarçados em redução de impostos via isenções e adiamentos, que em 1987 somaram 1,5% do PIB;
- d) garantias dadas pelo setor público quanto à dívida privada para execução de serviços públicos em alguns casos e projetos de investimento de larga escala em outros (papel, petroquímica, aço), que acabavam sendo pagos pelo governo. No período de 1976-83, o setor privado recebeu garantias totalizando 3 bilhões de dólares;
- e) subsídios disfarçados em preços diferenciais cobrados por empresas públicas ao setor privado. Exemplos particulares são o setor de alumínio e de petroquímicos.

Em 1987, o custo (estimativa parcial) dos subsídios – não todos eles – chegaram a quase 4 bilhões de dólares, isto é, cerca de 5% do PIB.³

Qual é o custo fiscal de oportunidade destes subsídios, além de suas implicações para alocação dos fatores de produção? Estes subsídios representam:

- a) quase três vezes o que o Governo Central gasta em cultura e educação (nível primário, secundário e universitário);
- b) quase sete vezes o que o Governo Central gasta com saúde pública;
- c) quase sete vezes e meia o que o Governo Central gasta com segurança externa (polícia, polícia de fronteira, guarda-costeira, etc.);
- d) mais de 20 vezes do que o Governo Central gasta com Justiça;
- e) 70% de todo investimento real do setor público;
- f) 37% dos salários totais do setor público.

Este é o custo fiscal dos subsídios: eles significam menos e pior qualidade de educação pública, saúde pública, segurança pessoal e justiça; encargos tributários mais pesados; mais déficit fiscal; menor pagamento para os empregados do Governo e menos pagamento aos aposentados e pensionistas; menos investimento público e, portanto, estradas em menor quantidade e pior qualidade e serviços de gás e eletricidade menos satisfatórios, etc.

2.4.4 Em resumo: as opções ao início dos anos 70, as escolhas erradas e suas consequências

Da discussão anterior, é claro que ao início dos anos 70, as opções abertas para a sociedade argentina, com relação ao modelo de crescimento a ser seguido, eram: por um lado, um retorno ao já exaurido modelo dos anos 40 e 50, baseado em uma economia fechada, sustentada por uma pronunciada expansão dos gastos públicos; ou, por outro lado, a reforma do modelo de crescimento com o objetivo de abrir a economia e reformular o papel do Estado, e a resultante contenção dos gastos públicos. Infelizmente, a opção que foi seguida nos anos 70 não foi a última. Sucessivos governos civis e militares deste período caminharam continuamente em direção a uma economia fechada baseada no desincentivo às exportações e que também necessitava de uma expansão substancial dos gastos públicos, os quais, de fato, aumentaram em 16 pontos percentuais do PIB entre 1970 e 1983, isto é, um aumento de quase 50% em termos do PIB em somente 13 anos. Ao mesmo tempo, o PIB *per capita* caiu em 7,3%.⁴ Uma vez que o mecanismo real de financiamento dos anos 50 se exauriu, este

³ Os custos isolados incorridos nos anos anteriores, naturalmente, não estão incluídos.

⁴ Uma breve digressão com relação à bem conhecida e frequentemente criticada Lei de Wagner é justificada neste ponto. Nos anos 60, a proporção do gasto público com relação ao PIB declinou ao mesmo tempo que o PIB *per capita* aumentou de 33%. No período 1970-83, esta tendência foi revertida, com um aumento na relação gasto público/PIB (em 16 pontos) e uma queda de 7,3% no PIB *per capita*. Em nenhum período o que realmente aconteceu foi consistente com o que poderia ter sido esperado com base na Lei de Wagner.

gasto público de crescimento rápido teve que ser financiado por imposto inflacionário e empréstimo externo.

Tabela 2
Indicadores da economia argentina
(1970 e 1983)

	1970	1983
1. Produto interno bruto <i>per capita</i> (pesos de 1970)	350	348
2. Taxa de inflação anual		
a) segundo o índice de preços ao consumidor	13,6	343,8
b) segundo o índice geral de preços no atacado	14,1	360,9
3. Comércio exterior (milhões de dólares correntes)		
a) exportações	1.773	7.836
b) importações	1.694	4.505
4. Comércio externo <i>per capita</i> (1983, dólares <i>per capita</i>) ¹		
a) exportações	201,8	264,5
b) importações	192,8	152,1
5. Dívida externa (milhões de dólares correntes)	3.676	41.559
6. Dívida externa PIB/(%)	17,0	59,5
7. Gasto não-financeiro do setor público/PIB (%)	33,7	49,8
8. Déficit não-financeiro do setor público/PIB (%)	1,9	15,2

Fonte: com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística e Censo, no Banco Central da República Argentina e na Secretaria de Finanças.

¹ Baseado no índice de preços por atacado dos EUA.

Em suma, para uma avaliação global dos erros cometidos e dos custos da escolha errada no período de 1970 a 1983, nada é mais elucidativo que a comparação da economia argentina em 1970 e em 1983 apresentada na tabela 2. Enquanto em 1970 já era necessário reconsiderar os gastos públicos, em 1983, seguindo a expansão descontrolada destes gastos nos anos intermediários, era inevitável uma reforma total do papel do setor público. Em vista destas sérias distorções estruturais, várias tentativas de choques fiscais foram implementadas a partir de 1984, no esforço de reduzir o déficit fiscal, que tinha alcançado 15,1% do PIB em 1983. Portanto, é interessante verificar quão sustentáveis foram estes choques fiscais e em que extensão as distorções estruturais acumuladas durante algumas décadas transformaram estes choques em déficits fiscais reprimidos, já que o déficit básico ou estrutural não foi corrigido.

3. As condições iniciais dos programas de ajustamento fiscal instituídos a partir de 1984

Até o final de 1983, quando o novo Governo tomou posse, a principal característica do setor público era que ele estava fora de controle, como é evidenciado pelo simples fato da escala de dispêndios (49,7% do PIB) e da magnitude do déficit (15,1% do PIB). Este déficit foi financiado por emissão monetária. Para se entender o desenvolvimento do setor público no período 1970-83, de modo mais claro, será útil olhar mais atentamente para o seu "tamanho". Se este é medido em termos de gasto total, o quadro obtido é de um aumento de quase 50% em termos de PIB, isto é, expansão de 16 pontos percentuais do PIB. Se, por outro lado, ele é medido em termos do número de funcionários públicos por 100 habitantes, a taxa declina suavemente entre 1970 e 1983 (de 6,4 em 1970 para 5,18 em 1983).⁵ A explicação para esta aparente discrepância se encontra no crescimento acentuado dos gastos públicos não salariais, isto é, aqueles relacionados à compra de bens, a subsídios ao setor privado e a juros externos. Uma hipótese preliminar seria, portanto, que a provisão de bens e serviços (educação, justiça, saúde, seguridade, etc.) públicos permaneceu constante e que a explosão dos gastos públicos tem que ser atribuída ao aumento dos preços relativos dos bens ofertados pelo setor privado e aos juros. A partir disto, podemos concluir que algumas deficiências estruturais que foram acumuladas ao longo do tempo foram tão sérias quanto a magnitude dos gastos fiscais, o déficit e a escala de financiamento por emissão monetária:

a) o setor de seguridade social apresenta um déficit estrutural. Entre o período de 1950 e 1980, a população do país cresceu 73%; a população empregada assalariada 41% e o número dos beneficiários da seguridade social cresceu em 1026%. A crise estrutural do sistema de seguridade social pode ser avaliada em toda a sua extensão ao se considerar o número de aposentados recebendo a pensão mínima, já que esse era o mecanismo usado para atender as restrições financeiras do sistema. Em janeiro de 1971, somente 22,1% de todos os aposentados estavam recebendo a pensão mínima. Este percentual, então, cresceu rapidamente através dos anos 70 e 80 e até dezembro de 1984 ele tinha alcançado 79,7%;

b) altos níveis de comprometimento com o investimento público. Alguns projetos principais tinham sido realizados sem financiamento: Yaciretá, Atucha II, etc. Uma proporção elevada destes investimentos estava concentrada no setor de eletricidade (hidro e nuclear); a programação econômica e financeira deles era deficiente; havia deficiências em suas execuções e controles; a produtividade média do capital público era baixa e declinante;

c) rigidezes orçamentárias decorrentes da alocação de receitas tributárias ao financiamento de trabalhos específicos (independentemente da hierar-

⁵ Porto, Alberto. *Una nota sobre la evolución reciente del Sector Público Argentino*. Versão preliminar, mayo 1989.

quia dos retornos econômicos) e propósitos (por exemplo, o Fundo ao Tabaco);

d) relações financeiras conflitantes com os governos das províncias. A emenda de 1980 na Lei de Distribuição da Receita Federal foi um grande golpe financeiro para as províncias, cujas participações nas receitas tributárias nacionais caíram de 48,5% em 1980, para 29% em 1983, ao mesmo tempo que o Governo Central transferia para as províncias serviços de educação, saúde, etc.

Além disso, devido ao uso da emissão monetária para financiar gastos públicos, os montantes disponíveis para divisão das receitas, em 1983, compreendiam somente 25% dos recursos totais do Governo Central. Estes fatores, combinados com a transferência dos serviços para as províncias, sem contrapartida em recursos, causou um aumento excessivo nas contribuições do Tesouro, que em 1983 representaram 175% da participação nas receitas federais (para todas as províncias). Desta maneira, a queda dos recursos decorrentes da participação nas receitas foi compensada por outros recursos, mas, como a alocação de recursos era arbitrária, houve uma mudança significativa na distribuição secundária. Nas províncias favorecidas, as contribuições atuavam como mecanismo de “reconhecimento de dispêndio”, o que encorajava a irresponsabilidade fiscal;

e) o Programa de Incentivo à Indústria, o qual, na medida em que era expandido, erodia crescentemente a arrecadação real de impostos. Os programas regionais (La Rioja, desde 1980, e Catamarca e San Luis, desde 1983) ainda não tinham causado impactos significantes sobre as arrecadações. Além disso, o impacto fiscal do programa para a Tierra del Fuego começava a ser sentido;

f) o acúmulo da dívida externa pública desde 1976, que incluía a dívida privada que tinha sido transferida para o setor público, gerou obrigações com juros que causaram um impacto sob o orçamento público de cerca de 7,7% do PIB (média para 1981-83). Em adição, a aceitação desta dívida implicava subsídios ao setor privado que afetavam o déficit quase-fiscal do Banco Central;

g) a política de estabelecer as obrigações do setor privado perante o sistema bancário fez com que o déficit quase-fiscal do Banco Central disparasse;

h) o acentuado aumento dos gastos militares entre 1970 e 1975 e em 1980-83, que conduziu a um superdimensionamento da estrutura militar, tornando difícil sua manutenção;

i) um sistema tributário que sofria das seguintes limitações: erosão pronunciada das principais bases tributárias; crescente evasão à medida que o tempo passava, falta de equidade na distribuição da incidência de impostos; falta de transparência, como resultado das regras que impediram a investigação acerca da confiabilidade da informação e, por conseguinte, tornava difícil para as autoridades detectar a evasão; e fraqueza da administração tributária. As somas coletadas através deste sistema também eram afetadas pelo processo inflacionário, o qual reduzia as receitas reais

devido às defasagens substanciais entre as transações sujeitas à taxação e o pagamento real do imposto.

Em oposição ao plano de fundo destas condições iniciais, vamos olhar agora para o impacto fiscal dos programas de estabilização implementados em 1984 com a mudança de governo.

4. O período recente: 1984-88

Os dados apresentados nas tabelas 3 e 4 revelam a magnitude do ajustamento das contas fiscais entre 1984 e 1988.⁶ Para o setor público nacional (constituído do Governo Central, do sistema de seguridade social, e das empresas públicas e autoridades binacionais, cujas contas correntes são baseadas nos seus ganhos líquidos), o quadro para o período, com relação aos recursos, dispêndios e ao déficit, é mostrado na tabela 3.

Tabela 3
Setor público nacional
(em % do PIB)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ¹
Recursos	19,53	18,42	23,24	21,76	20,43	19,70
Dispêndios	34,92	28,84	28,65	25,86	27,871	23,82
Necessidade de financiamento	15,40	10,42	5,42	4,10	7,38	4,22

Nota: Estes números não incluem gastos das províncias financiados com seus próprios recursos (impostos provinciais), já que os números para 1987/88 não estavam disponíveis. Logo, há discrepâncias para 1983, quando os números são comparados com os da tabela 1, que não incluem dispêndios financiados com recursos das províncias. Medido desta maneira, o déficit fiscal para 1983 resulta em 15,4% do PIB, em vez de 15,1%, como foi mostrado na tabela 1.

¹ 1983-87; execução orçamentária; 1988: orçamento fiscal definitivo.

Os recursos não variaram entre os 2 anos em questão (1983 e 1988), permanecendo por volta de 19,6% do PIB, porém, flutuaram consideravelmente ao longo do período: por conseguinte, o aumento de quase quatro pontos do PIB entre 1983 e 1985 foi perdido entre 1985 e 1988, não obstante a contínua criação de novos impostos. Isto ressalta o crescente impacto dos programas de isenção e da evasão.

Os gastos, por outro lado, caíram de 34,9% do PIB em 1983 para 23,8% em 1988.

A tabela 4 apresenta os dados desagregados para 1983-88. Todos os itens de gastos, tanto correntes como com capital, caíram acentuadamente,

⁶ Veja nota da tabela 3.

com os gastos correntes declinando de 28,1% do PIB em 1983 para 19,4% – isto é, em 30,5% – e os gastos com capital caíram de 6,8% para 4,4%, isto é, uma queda de 35,3%.

Tabela 4
Setor público nacional, 1983 e 1988
(em % do PIB)

	1983	1988
Dispêndios totais	<u>34,92</u>	<u>23,82</u>
<i>Correntes</i>	<u>28,13</u>	<u>19,43</u>
Pessoal	4,82	4,00
Bens e serviços	2,94	1,71
Juros	3,32	1,98
Transferências	14,49	12,84
Outras transferências	2,56	-1,10
<i>Capital</i>	<u>6,79</u>	<u>4,39</u>
Investimento real	6,00	4,11
Outros	0,79	0,28
Recursos totais	<u>19,53</u>	<u>19,60</u>
Receitas com impostos	15,73	17,31
Receitas sem impostos	3,35	1,51
Capital	0,20	0,25
Outras	0,25	0,06
Financiamentos emergenciais	–	0,47

Fonte: com base nos dados da Secretaria de Finanças.

Os programas de estabilização realizados com o apoio do FMI, em 1984-88, foram caracterizados por fortes choques fiscais que são facilmente perceptíveis a partir dos números já citados: o déficit fiscal caiu de 15,4% do PIB (1983) para 4,2% (1988). Em toda a sua extensão, o ajustamento fiscal é atribuído a um corte nos gastos públicos de 11 pontos do PIB. Somente no meio do ano seguinte ao Plano Austral (junho de 1985), o déficit de caixa do setor público não-financiado caiu em 5,3% do PIB.

É claro que a primeira questão que surge ao se observar estes números é quão crível e sustentável no tempo foi este ajustamento fiscal. A magni-

tude e a qualidade do choque fiscal indicam que por trás deste ajustamento havia um déficit fiscal reprimido, para usar um termo comparável com inflação reprimida. Neste caso, a contração dos salários reais, das pensões reais, das contribuições às províncias e dos gastos com capital foi muito difícil de ser sustentada ao longo do tempo, especialmente quando se consideram as sérias distorções estruturais do setor público que constituíam o ponto de partida destes programas. Os acordos com o FMI, com seus objetivos trimestrais, significavam, inevitavelmente, que muito mais peso foi dado ao ajustamento quantitativo e não qualitativo. Isto é confirmado pela experiência com o Plano Austral. Assim sendo, foram incluídas no acordo com o FMI medidas fiscais que se manifestaram contraproduativas, do ponto de vista de um programa que pretendia ser economicamente eficiente no longo prazo.

O programa antiinflacionário acordado com o FMI incluía impostos sobre exportações, maiores tarifas alfandegárias, novos impostos emergenciais sobre a renda e o capital já sujeitos à taxaço, e o corte do investimento público e das contribuições às províncias e ao sistema de seguridade social, sem qualquer consideração inicial acerca dos efeitos das medidas estruturais sobre os gastos e os impostos. Os acordos pareciam ter sido baseados na hipótese de que as distorções estruturais acumuladas tinham, de alguma maneira, se evaporado. É paradoxal que o Fundo, o qual dificilmente aceita políticas de rendas, porque elas poderiam levar à inflação reprimida, devido ao controle de preços e salários, não usou a mesma lógica quando foi feita a proposta de "reprimir" o gasto público nos programas de estabilização.

É claro que isto não fornece argumentos para concluir que nós podemos passar sem uma política apropriada de controle de demanda em economias com inflação elevada. Isto não é verdade. O que nós queremos enfatizar é que a qualidade do ajustamento é tão importante quanto a quantidade e que ambos têm de ser perseguidos simultaneamente. Não faz sentido anunciar que as contribuições do Tesouro ao sistema de pensão ou às províncias serão reduzidos, se não se tomam simultaneamente medidas que reduzam a idade da aposentadoria, e que reduzam o número dos empregados públicos nas províncias.

Não faz sentido propor gastos gerais nos dispêndios, se não se considera antes o excesso de pessoal militar ou a educação livre nas universidades. Não faz sentido propor um aumento na alíquota de impostos se as reduções e isenções de impostos dadas pelos programas de incentivo à indústria também não são examinadas. Não faz sentido aumentar as tarifas públicas, se os subsídios ocultos em preços diferenciados estabelecidos para favorecer certas atividades privadas ou regionais não são antes eliminados.

Um déficit fiscal menor pode ser alcançado pelo corte de dispêndio e/ou elevação de qualquer imposto, porém certos dispêndios e certos impostos têm impacto mais favoráveis do que outros na alocação de fatores produtivos. Por esta razão, quando se estabelecem programas de choques fiscais, o requisito de uma política de controle da demanda tem que ser in-

tegrado às distorções estruturais acumuladas que, como nós procuramos mostrar para o caso da Argentina, são muito pronunciadas.⁷ Se isto não é feito, o programa de choque acabará se transformando em um déficit fiscal reprimido, o qual após um certo período procurará retomar o nível básico de longo prazo.

Em suma, a principal conclusão que nós podemos tirar da política fiscal do período de 1984-88 é que a política de ajustamento estrutural do setor público foi muito lenta e gradual, em vista das sérias crises que envolveram o setor em 1983, cujos efeitos também reduziram a durabilidade dos ajustamentos de curto prazo efetuados.

5. Déficit fiscal básico ou potencial

Para podermos avaliar a extensão das distorções estruturais que formaram o ponto de partida do programa de ajustamento posto em prática em 1984-88, consideramos relevante procurar quantificar o déficit potencial ou básico como indicador do déficit fiscal reprimido, partindo das seguintes hipóteses:

- a) que a carga tributária e tarifária seja mantida, isto é, que não sejam criadas novas receitas com impostos;
- b) que a erosão da arrecadação de impostos continue devido aos programas de incentivo à indústria aprovados nos últimos anos, sendo esta erosão estimada em 0,3% do PIB ao ano;
- c) que o atual efetivo de empregados públicos seja mantido e que os salários reais sejam trazidos de volta para os níveis elevados de 1974;
- d) que o número de pensionistas e aposentados permaneça constante e que o valor real das pensões retorne ao nível de 1974;
- e) que o investimento público seja aumentado para o nível médio de 1974-80, de modo a fornecer melhor educação, serviço de saúde, rodovias, oferta de energia elétrica, etc.

Sob estas hipóteses simples, o gasto público e, portanto, o déficit fiscal aumentarão pela significativa percentagem atual de 12,3% do PIB. Este número claramente subavalia que os ajustamentos fiscais de curto prazo (queda nos salários reais, paralisação das obras públicas, etc.) só retardam as tendências mais básicas ou permanentes em direção ao desequilíbrio fiscal.

6. Os ajustamentos fiscais de curto prazo e seus efeitos sobre o equilíbrio de longo prazo

Como já observado, uma política centrada em um choque fiscal de curto prazo acarreta dispêndio público reprimido que se manifesta em defasa-

⁷ O estudo de Vito Tanzi é um dos primeiros estudos a reconhecer que nos programas de curto prazo não só a magnitude do ajustamento fiscal, mas também a qualidade do ajustamento, obtida através de medidas economicamente eficientes ou ineficientes, são importantes: Fiscal policy, growth, and design of stabilization programs. IMF, Working paper, Jan. 13, 1987. Tanzi conclui: "A elaboração dos programas de ajustamento deve integrar estabilização com crescimento, ou política de controle da demanda com políticas estruturais do lado da oferta" (p. 3).

gens salariais e de investimento. Quando o choque fiscal é combinado com uma política de renda baseada no congelamento de salários e preços, a repressão torna-se mais explícita porque o Governo é obrigado a aderir à hipótese de inflação zero com relação às tarifas públicas, enquanto os preços do setor privado não a seguem.

Um exemplo desta realidade é o caso da Argentina entre 1983 e 1988. Durante este período, o déficit fiscal foi reduzido em 11,2% do PIB devido à redução dos gastos públicos de 11% do PIB. Algo semelhante ocorreu no México durante as tentativas de ajustamentos fiscais de 1982-87. O déficit operacional do setor público despencou em 7,7% do PIB, principalmente, como resultado de uma queda de quase 2% do PIB nos salários e de 4,5% do PIB no investimento público, enquanto as receitas fiscais aumentaram de 1,3% do PIB.⁸

A experiência dos planos de estabilização mostra que, para vários países da América Latina, os choques fiscais iniciais não tiveram o efeito desejado e, subsequentemente, novos choques tiveram que ser aplicados. Na realidade, quanto mais brusco o choque fiscal (contrações de 5 ou 6% do PIB dentro de um trimestre), maior é a tendência de formação de repressão fiscal com relação aos salários e aos investimentos públicos.⁹ Deste modo, ao invés de ser um fator estabilizador, os programas de choques acabaram minando a verdadeira credibilidade do ajustamento fiscal.

Duas conclusões podem ser tiradas destas experiências:

- a) primeira, que os objetivos dos choques fiscais tendem a ser insustentáveis ao longo do tempo, já que eles se concentram em quedas politicamente inaceitáveis nos salários reais e no investimento público, ou ainda em impostos emergenciais. Isto indica que corrigir o déficit fiscal básico ou potencial não forma, geralmente, uma parte explícita dos programas de ajustamento fiscal. Por trás do déficit básico estão sérias distorções estruturais nas contas do setor público que permanecem ocultas durante a repressão fiscal, a qual é uma característica dos programas de ajustamento. Estas distorções estruturais, portanto, devem ser corrigidas não somente para melhorar a alocação de recursos, mas também para fazer com que o choque fiscal de curto prazo seja sustentável ao longo do tempo;
- b) segunda, a sequência de sucessos e insucessos dos choques fiscais de curto prazo, seguida pela necessidade de anunciar novos programas de choque após um certo período, tende a erodir a credibilidade destes choques, a menos que as causas básicas ou estruturais do déficit fiscal sejam

⁸ Ortiz, Guillermo. Public finance, trade and economic growth. The Mexican case. In: Tanzi, V., ed. *Public finance, trade and development*. IMF.

⁹ Com relação aos programas de ajustamento fiscal no México (1982-87), Ortiz conclui: "Duas questões básicas são, naturalmente, se a atual contração fiscal é sustentável (já que ela tem sido baseada, principalmente, em cortes de investimentos e de salários reais dos empregados do setor público), e se o crescimento pode ser retomado, dado o nível atual de investimento público. A resposta a ambas as questões pareceria ser negativa. Isto sugere que a qualidade do ajustamento fiscal precisa ser melhorada no futuro, para permitir um aumento no investimento público (...) É provável que seja ainda mais necessário no futuro, dada a deterioração na infra-estrutura básica que ocorreu durante o período de ajustamento." (Ortiz, G. op. cit.)

atacadas ao mesmo tempo. Esta credibilidade enfraquecida é demonstrada pelo fato de que cada novo programa de choque tem menos impacto na demanda monetária básica e, portanto, sobre o comportamento da taxa de juros real.

Como resultado, um programa de estabilização precisa combinar as medidas ortodoxas de curto prazo com os aspectos mais estruturais do déficit básico ou potencial. Isto tornará possível abrandar a repressão fiscal que ocorre com o ajustamento fiscal de curto prazo, com relação aos salários e ao investimento público. Se isto não é feito, programas de estabilização poderiam suceder a outros “programas de estabilização sem acarretar um ajustamento durável, a menos que se volte para as causas básicas do desequilíbrio”.¹⁰

¹⁰ Tanzi, V. op. cit. p. 18.