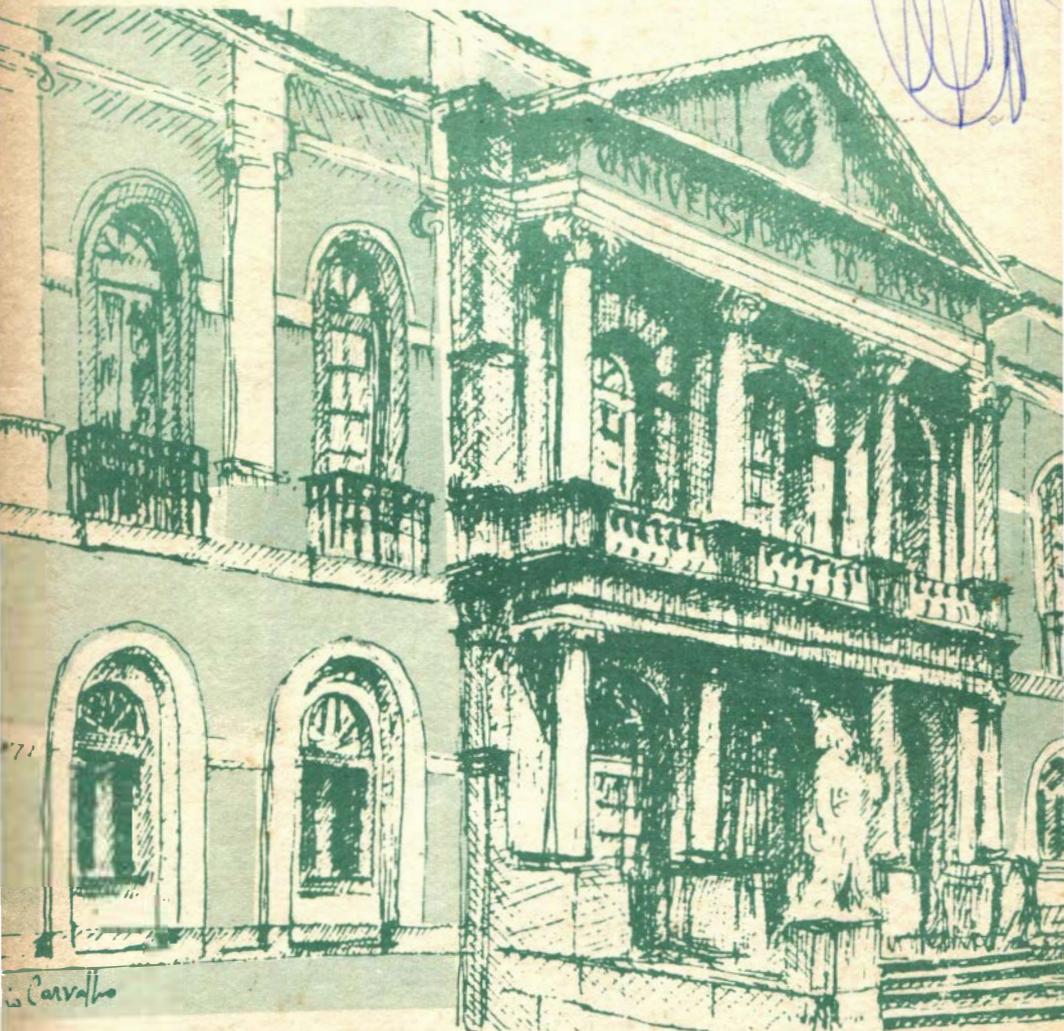


BOLETIM DE CONJUNTURA

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

VOLUME 7 Nº 3 MES 8 ANO 1987



EDITORIAL

O DÉFICIT NA BERLINDA*

A quase unanimidade das opiniões vê hoje no déficit público a principal fonte das pressões inflacionárias que têm inviabilizado os esforços da estabilização. Não obstante conquistar novos adeptos a cada dia, os fundamentos desta proposição não são em regra explicitados e muito menos discutidos. Além disto, com os poderes públicos na defensiva, seja pela frustração das expectativas geradas pela transição para a democracia (e exacerbadas pelo Plano Cruzado), seja pela fragilidade da aliança que se incumbiu de realizar a transição, ou mesmo pela preservação de traços negativos do regime autoritário, os ataques ao déficit têm sempre por alvo os gastos do governo. Em outras palavras, a recuperação da carga tributária e a correção das tarifas públicas, expedientes óbvios de combate ao déficit, tendem a ser desqualificados a priori tornando-se um verdadeiro ato de coragem política propô-las e defendê-las.

Na escalada em curso contra o Estado, passou recentemente a ser empregado um argumento que tende a tornar ainda mais acirrada a hostilidade ao gasto público. Referimo-nos à tese segundo a qual o Estado, nos seus gastos tradicionais (ou seja, excluindo-se as empresas estatais), só pode transferir

* A evolução do déficit público e de suas formas de financiamento ao longo de 1987 é o objeto da seção intitulada "O déficit em 1987: perspectivas".

renda de certas classes da população para outras. Segundo esta abordagem, obras como hospitais e escolas em uma região são construídos às custas de atividades talvez semelhantes em outra região (a semelhança obviamente dramatiza o argumento), ou, ainda, às custas da renda real de outros segmentos da população. Desta forma, a atividade do Estado se constituiria em um jogo de soma nula, em que uns ganham exatamente o que outros perdem. Além disso, sendo a forma mais simples de impor perdas, a elevação dos preços dos bens a serem desviados para obras públicas, o déficit público passa a ser entendido como origem do "imposto inflacionário" que redistribue renda de um grupo social para outro. Por fim, como os assalariados se defendem do chamado imposto inflacionário com menor êxito do que as firmas, acrescenta-se como uma espécie de corolário, que os déficits públicos têm como efeito líquido favorecer determinado conjunto de assalariados em detrimento de outro conjunto.

Esta tese, que décadas atrás era conhecida como a Visão do Tesouro (por sua associação com as políticas do Tesouro inglês dos anos 30), tem por base a suposição de que os recursos utilizados numa economia em dado momento são fixos. Assim, só se pode aumentar a utilização de recursos para um determinado fim, se algum outro objetivo for sacrificado.

Ocorre, no entanto, que se existirem recursos não utilizados, — trabalhadores desempregados e capacidade ociosa —, não há em princípio porque aceitar esta proposição. O trabalho que não é realizado não se "conserva" para o futuro: é perdido para sempre. Assim também, a renda que não é gerada no presente — porque as firmas antecipam mercados — não é "absorvida" pelo setor privado. Supor que o Estado pode unicamente promover a redistribuição inflacionária dos recursos disponíveis é ignorar, antes de mais nada, a evidente possibilidade de que o setor privado, por si só, não gera uma demanda global suficiente para sustentar níveis satisfatórios de emprego. Em tais condições não tem sentido

afirmar que o Estado "subtrai" recursos. Já que o setor privado sequer consegue empregar plenamente os recursos restantes. Por outro lado, se as firmas antecipam uma demanda maior, sustentada direta ou indiretamente pelo gasto público (através das compras de bens de consumo que o gasto público induz), não há razão para supor que elas não utilizem mais trabalhadores, recorrendo ao manancial de desempregados para satisfazer a demanda prevista.

Não há tampouco sentido na crença (raramente explicitada, mas em regra subjacente) de que as firmas reagem a aumentos de demanda privada, aumentando sua produção, mas reagem à demanda do Estado aumentando preços. Até mesmo porque, grande parte do estímulo de mercado oriundo de gastos públicos provém da demanda privada por bens de consumo, nascida do fornecimento de mercadorias ao Estado. Firms oferecem emprego com a perspectiva de lucros, e lucros são gerados em bons mercados, não importando a identidade do comprador. A medida que se ingressa na faixa de pleno emprego, a situação se altera, mas, ainda aqui, as pressões inflacionárias independem da natureza pública ou privada do gasto. Mas será que os críticos da eficácia dos gastos públicos estariam efetivamente dispostos a definir a situação corrente da economia brasileira — com demanda patentemente desaquecida e temores de uma retração ainda maior — como de pleno emprego? Em qualquer caso, porém, considerar o gasto público como algo inerentemente inflacionário em contraste com o gasto privado é simplesmente falso.

Todos estes argumentos são fartamente conhecidos, e a idéia de que ao Estado só é possível "disputar" recursos reais com o setor privado foi refutada há décadas. Ela vem sendo resuscitada, no entanto, por aqueles que se dispõem a tomar seriamente a idéia de que há uma posição "natural" da economia, à qual ela tende por si mesma, e da qual ela não pode se afastar senão à custa de graves desequilíbrios. Além disso, seria preciso aceitar que esta posição "natural" coinci

de com o atual grau de utilização dos recursos — que, aos não iniciados, parece tão insatisfatória.

Convém, no entanto, realçar, que combater esta reincarnação da Visão do Tesouro não significa validar ou justificar quaisquer meios e modos de gasto público. Obras de valor duvidoso, bem como desperdícios de qualquer tipo devem ser combatidos, antes de mais nada, porque existem possíveis aplicações de dinheiro público de elevado retorno econômico e social — e não por meros preconceitos anti-Estado.

Por outro lado, o financiamento do déficit, em quaisquer circunstâncias, requer cuidados. Além disto, estes cuidados são especialmente necessários numa situação onde o próprio orçamento de rotina (custeio) se encontra desequilibrado, fazendo antever fortes e incessantes pressões do setor público, independentemente do estado geral da economia.

Genericamente, quando o Estado efetua seus gastos, a renda monetária dos seus fornecedores é aumentada. Este acréscimo de dinheiro é então posto em circulação conforme a propensão ao dispêndio daqueles que o recebem, e a forma pela qual preferam manter a sua poupança. Se os gastos do governo são realizados com base em novas emissões de dinheiro (ao invés da colocação de títulos), o volume de dinheiro existente na economia sobe, e o acréscimo de liquidez deve traduzir-se em redução das taxas de juros e, conseqüentemente, em ampliação dos gastos fortemente dependentes da taxa de juros (como certos investimentos, compra de duráveis de consumo, construção, etc.). Parte do acréscimo de dinheiro é absorvida deste modo na sustentação de um nível ampliado de transações, e o restante é absorvido na circulação financeira.

Os acréscimos de demanda primária (derivados do dispêndio público e dos seus impactos sobre consumo) e secundária (gastos induzidos pela redução de juros) não tem, por si, porque

serem inflacionários. Havendo folga de capacidade e trabalhadores desempregados, convém mais uma vez lembrar, o ajuste ao aumento da demanda monetária pode perfeitamente se dar através do acréscimo da produção. Em um contexto de expectativas inflacionárias exacerbadas, porém, isto pode ser impedido, ainda que existam fartos recursos ociosos. Isto porque, os agentes estão prontos a se antecipar às altas de preços que — justificadamente ou não — se acredita serem iminentes. O aumento da oferta de moeda se torna, então, ao mesmo tempo, o sinal para que as antecipações se concretizem e a sua própria condição de viabilização — ao permitir a acomodação a um nível nominal de transações mais elevado. Nesta situação, a resposta ao aumento da demanda nominal será uma elevação de preços ao invés de aumento da renda real. Isto se explica pela profunda corrosão da confiança na estabilidade da moeda e na sua capacidade de conservar poder de compra. A geração de expectativas alarmistas se torna, assim, um fator autônomo de dificuldades. Ou seja, se os agentes aceitam a idéia, repetida a exaustão, de que o gasto público ou a emissão, por si em si são inflacionários, a reação ao aumento de gastos passa a se dar através de preços e não de quantidades. Em tais condições, como já foi notado em situações semelhantes a atual, as expectativas, e a opinião daqueles que influem na formação destas expectativas, passam transitoriamente a ser o que mais conta na determinação do comportamento da economia. Se, além do mais, o público tem a sua memória recente moldada pelo fracasso de tentativas de estabilização, a predominância de expectativas desestabilizantes passa a ser altamente compreensível. Isto não deve, porém, obscurecer o fato de que este tipo de situação não surge como mero resultado da realização de gastos públicos, ou do aumento da oferta de moeda, e sim da ocorrência destes aumentos, num contexto em que a visão dominante se tornou a de que eles são intrinsecamente inflacionários.

Alternativamente a emissões, o déficit público pode ser co-

berto pelo lançamento de títulos que absorvam parte dos recursos monetários existentes na circulação financeira. Este método pode gerar alguma pressão sobre as taxas de juros e, na medida em que as necessidades de recursos sejam muito elevadas, acarretar a "expulsão" de tomadores privados do mercado financeiro. É o chamado "crowding out", que no Brasil atinge genericamente as operações financeiras de curto prazo, tendo ainda efeitos de segunda ordem sobre as decisões de investir na economia. Esta pressão pode, porém, ser reduzida caso o desequilíbrio do setor público não seja visto como algo estrutural ou permanente (evitando-se, assim, a expectativa de um desequilíbrio orçamentário crônico, pressionando incessantemente o mercado), se os títulos tiverem os seus termos adaptados às preferências do mercado, e se as necessidades residuais de liquidez forem acomodadas por uma política monetária flexível. Novamente, situações de instabilidade como a que se verifica no Brasil atualmente não são um resultado inerente à existência de déficits públicos. No centro da questão residem expectativas tornadas altamente elásticas pela experiência recente de fracasso no combate à inflação, e pela difusão de uma visão alarmista que busca confundir déficits públicos com estatização e corrupção. Em tais circunstâncias, o aumento das fontes de receitas do Estado deve ser ostensivamente acompanhado de moralização e racionalização do gasto público. Isto permitiria não apenas reduzir a pressão do governo sobre os mercados financeiros, como também eliminar a possibilidade — exaustivamente explorada na atualidade — de se tomar casos verdadeiramente patológicos como representativos da ação do Estado na economia.

