

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 36-K

Por uma Política
Econômica Positiva
Edmar Lisboa Bacha



PUC-Rio – Departamento de Economia

www.econ.puc-rio.br

Junho de 1982

O documento aprovado pelo Conselho Monetário Nacional em 25 de outubro insiste em ser imprescindível passar de 500 milhões de dólares neste ano para 6 bilhões de dólares no próximo ano o saldo do balanço comercial. Contam as autoridades com que as exportações possam crescer em 2 bilhões de dólares. Segue-se que as importações devam contrair-se em 3,5 bilhões de dólares. Insiste-se, entretanto, em que, se se frustrarem as metas de exportação, o ajustamento deva dar-se através de uma contração adicional das importações, já que a restrição de 6 bilhões no saldo do balanço comercial é impositiva.

Exceto por uma referência à possibilidade de se contraírem as importações de petróleo em 1 bilhão de dólares, através do aumento da produção nacional e da substituição de fontes energéticas, o documento do C.M.N. é evasivo a respeito da forma como se irá obter a desejada redução das importações.

Entretanto, repetidos anúncios de metas fiscais contracionistas e recentes medidas restritivas na área monetária sugerem que, de fato, buscar-se-á o reequilíbrio das contas externas através de um “desaquecimento” da economia em 1983. Fala-se, assim, numa diminuição dos investimentos das estatais “em 4%” e numa associada redução do déficit público “de 5,7% para 2,5% do PIB”¹. A tais anúncios se associa a decisão recente de aumentar o compulsório dos bancos e de se estender seu recolhimento a outros papéis do sistema financeiro.

Consequências Recessivas

Façamos as contas. Consideremos a redução dos investimentos, a qual, no caso das estatais, obter-se-á diretamente pelo corte de gastos e, no caso das empresas privadas, deverá estar associada à restrição creditícia e ao “desaquecimento” generalizado da economia. Estatisticamente, no caso brasileiro, há uma relação de aproximadamente 3,5 para 1 entre o nível de investimentos e as importações de bens de capital. Ou seja, para cortar um dólar de importações de bens de capital se deverá suprimir algo em torno de três dólares e meio de investimentos em capital fixo. Isto quer dizer que, por cada dólar economizado, haverá dois dólares e meio a menos de encomendas à indústria de bens de capital doméstica. Ao reduzir-se o nível de atividades dessa indústria, propaga-se o efeito contracionista pelo resto da economia, pois serão menores tanto a massa de salários distribuídos como as compras de matérias primas e produtos intermediários. No final do processo, multiplicar-se-á aproximadamente por dois o valor da redução inicial da demanda. Ou seja, a diminuição de dois dólares e meio de encomendas à indústria de bens de capital implicará numa queda de cinco dólares no nível geral de atividades.

¹ Cf. Jornal do Brasil, 26/10/82, p. 21.

Assim, por cada dólar economizado na importação de bens de capital, o custo se medirá por uma diminuição equivalente a cinco dólares de produção nacional. É certo que, no processo, cairão também as importações de bens intermediários e de matérias primas, de modo que a economia total de divisas poderá ascender a algo em torno de um dólar e vinte e cinco centavos.

Os números acima são aproximados, obviamente, mas não são gratuitos. Eles sugerem que, para cada US\$ 1.25 economizados na importação, o PIB terá que contrair-se num valor equivalente a US\$ 5.00. Assim sendo, para obter, pela via da redução dos investimentos públicos e privados, uma economia de 2,5 bilhões de dólares nas importações do ano que vem, por uma simples regra de três podemos calcular que a produção nacional deverá cair de 10 bilhões de dólares. Isto equivale a cerca de 3,7 por cento do PIB brasileiro, estimado por fontes governamentais em US\$ 270 bilhões².

Trata-se de uma previsão mínima de redução do PIB, já que, por um lado, são otimistas as estimativas tanto de substituição de petróleo importado como de crescimento das exportações. Por outro lado, presume-se uma máxima eficiência dos cortes fiscais e monetários, já que se supõe que estes recaiam inicialmente de maneira exclusiva sobre as decisões de investimento, tendo, portanto, um impacto direto de redução das importações de bens de capital. Entretanto, conforme anunciado, o “desaquecimento” deve, adicionalmente, incluir uma redução do déficit do governo em conta corrente e um corte generalizado do crédito. Tais medidas têm um impacto muito menor sobre as importações, pois incidem primariamente sobre os produtos intermediários e matérias primas importadas e tão somente de maneira indireta sobre as importações de bens de capital.

Para exemplificar este ponto, consideremos a proposta redução do déficit público de 5,7% para 2,5% do PIB, ou seja, uma redução de 3,2 pontos percentuais do gasto líquido do governo como percentagem do PIB. Estatisticamente, cada ponto de percentagem de redução do gasto do governo implica numa queda de dois pontos percentuais do PIB, devido à propagação da redução inicial da demanda através de menores salários e aquisições de bens e serviços. Ou seja, em princípio, a prometida austeridade fiscal acarretará uma queda do PIB de 6,4% entre 1983 e 1984. Entretanto, se tal austeridade não implicasse em redução dos investimentos e, portanto, das importações de bens de capital, pode calcular-se que ela traria uma economia de divisas inferior a 1 bilhão de dólares, em menores importações de matérias primas e produtos intermediários.

Os exercícios numéricos acima deixam patenteada a inconsistência existente entre as políticas fiscal e monetária anunciadas e as afirmações ministeriais de que não haverá recessão no ano que vem. A se cumprirem as políticas anunciadas, o Brasil deverá experimentar uma recessão de profundidade nunca antes vivida neste país.

² Cf. Jornal do Brasil, 26/10/82, p. 21.

Inflação e déficit público

Tratemos de entender direito a natureza do problema, pois há muita fumaça em torno dele. Enfrentamos uma clássica situação de estrangulamento externo. Não há problema de abastecimento interno. Pelo contrário, o desemprego urbano continua elevado, a capacidade ociosa na indústria é ampla e a produção agrícola supera a demanda. É um absurdo afirmar, como o faz o documento do C.M.N., que há necessidade de redução do “excesso de demanda agregada” numa economia com um excesso de oferta agregada tão patente assim. É difícil superenfatizar a importância desta observação, pois diversos observadores têm aplaudido as decisões de “desaquecimento” com base no objetivo de reduzir a inflação. A experiência brasileira demonstra sobejamente, primeiro, a ineficiência de combater-se a inflação através de medidas de controle de demanda agregada. Tudo o que estas conseguem, como em 1966/67 e em 1981, é uma pronunciada desativação da economia, com retornos ínfimos em termos de redução dos índices inflacionários³. Nossa experiência indica, em segundo lugar, que é possível compatibilizar uma política de expansão da demanda com uma redução da taxa de inflação (exemplo: o período de 1967 a 1971).

Não há que negar a gravidade do processo inflacionário brasileiro. O que não se justifica é a tentativa de iludir a opinião pública com a sugestão de que as “austeridades” anunciadas tenham o propósito paralelo de controlar o ritmo da alta de preços. Se já é difícil aceitá-las com o objetivo de reequilibrar o balanço de pagamentos, é impossível engoli-las em nome de uma doutrina que associa a inflação a um pretense e inexistente “excesso de demanda” na economia brasileira.

Um terceiro benefício das “austeridades” tem sido sugerido em certos círculos. Trata-se da própria redução do déficit público. Neste ponto de vista associam-se “desestatizantes” de todas as matizes com aqueles que se preocupam com o descontrole da oferta de moeda provocada por um déficit público insustentável. É impossível tratar adequadamente do tema da estatização nos limites deste artigo. Por isso, limitar-nos-emos a considerações relacionadas ao descontrole monetário.

Independentemente do desemprego inicial na economia, é certo que uma expansão monetária descontrolada eventualmente gerará um excesso de demanda agregada, com conseqüente agravamento das pressões inflacionárias e do déficit externo. É imperativo, pois, racionalizar-se o gasto público, por um lado, e provê-lo de adequado financiamento, por outro. Pouca dúvida há da necessidade de uma consolidação dos orçamentos públicos, que permita uma visão conjunta do problema do déficit público e um informado debate sobre as maneiras mais adequadas de financiá-lo. A nosso ver, esta consolidação revelará pelo menos dois pontos importantes, que tendem a escapar do debate atual. O primeiro deles é que o déficit público está negativamente relacionado com o nível

³ Especialmente quando estes índices são medidos pelo IPA de produtos industriais, o qual adequadamente exclui os efeitos das safras agrícolas, cujas variações pouco têm a ver com as políticas de controle de demanda.

de atividades, especialmente devido ao fato de que a arrecadação cresce quando a produção aumenta. O segundo, menos óbvio, é que, quanto maior a taxa de inflação, maior tende a ser o déficit público, devido tanto a uma inadequada indexação das taxas de juros dos créditos subsidiados, como ao recolhimento atrasado principalmente do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas. Destas duas observações, segue-se que o déficit público é hoje uma proporção do PIB bem maior do que seria em condições normais, ou seja, numa economia trabalhando a plena capacidade e com taxas toleráveis de inflação.

O *moto* “o déficit público causa a inflação” deve assim ser qualificado e ampliado para “o déficit público pode causar a inflação, mas a inflação (e a recessão) também causam o déficit público”. Ademais, uma avaliação sobre o peso excessivo ou não do déficit deve tomar em devida conta o estado da economia e o ritmo da inflação, pois, em princípio, deveríamos combater com armas permanentes apenas aquele déficit cujo valor fosse excessivo quando a economia estivesse operando a taxas normais de utilização da capacidade instalada e com ritmos toleráveis de inflação.

Estrangulamento externo

Para uma adequada compreensão do problema econômico brasileiro, devemos finalmente entender que as exportações do país estão restritas pela demanda externa. Sua queda em 1982 deveu-se à recessão mundial. Assim como não se manifesta uma pressão excessiva da demanda interna sobre os produtos exportáveis, em geral não se observa uma falta de competitividade externa de nossas exportações de manufaturas. Ao contrário, até se poderia dizer que é um “excesso” de competitividade que vem causando pressões protecionistas crescentes em alguns mercados importadores. Nestas condições, uma maxidesvalorização teria efeitos apenas marginais sobre as exportações, os quais não deverão compensar suas consequências negativas para a inflação interna e para a situação financeira dos devedores em moeda estrangeira, tanto no governo como no meio empresarial.

As “austeridades” proclamadas pelas autoridades governamentais não cumprem assim qualquer papel positivo do ponto de vista interno, justificando-se apenas como forma de restabelecer a credibilidade do governo face aos credores externos.

Que se pode esperar a médio prazo desse ajuste passivo à recessão econômica mundial? Se aceitarmos, com o governo, que 1983 está perdido em termos econômicos (assim como 1981 e 1982), podemos contar com algo melhor em 1984? Dificilmente. Observe-se, por um lado, que vamos entrar no terceiro ano consecutivo de recessão. É inevitável que se esteja deteriorando a situação financeira das empresas nacionais que se endividaram nos últimos anos, na expectativa de que a recessão ia durar pouco. A perspectiva de quebras e falências generalizadas não pode ser descartada para 1983 e,

mesmo que (às custas de um descontrole monetário gigantesco) o Banco Central se transforme num imenso hospital de massas falidas, longo tempo custará a recuperação da capacidade produtiva perdida na confusão armada por uma recessão prolongada. Mesmo assim, nossa dívida externa continuará aumentando, como preveem as autoridades. Ou seja, em 1984, o valor em dólares do serviço da dívida deverá ser maior do que em 1983. Implicará isto então que em 1984 precisaremos apresentar aos credores externos um superávit do balanço comercial ainda maior do que os 6 bilhões de dólares planejados para 1983? Onde irá parar esse processo?

Perspectivas internacionais

A julgar por pronunciamentos do Presidente da República e outros, parece que o governo joga suas esperanças numa recuperação da economia mundial, a qual possibilitaria uma elevação considerável das exportações brasileiras além de reabrir o mercado internacional de capitais para o país. Entretanto, a despeito das recentes reduções das taxas de juros de curto prazo virtualmente todas as previsões de recuperação internacional estão sendo revistas para baixo⁴. A probabilidade maior é que a economia mundial se mantenha em recessão ou em crescimento muito lento nos próximos dois anos. Os futurólogos mais ousados esperam que a recuperação seja a mais anêmica do pós-guerra com aumentos no PNB dos países da OECD da ordem de 2-3 por cento anuais. Mesmo estas estimativas parecem excessivamente otimistas, como tem sido o caso de virtualmente todas as previsões semelhantes, feitas há um ano atrás. Quando o crescimento dos países da OECD cai abaixo dos 1,5 por cento anuais, o comércio mundial tende a declinar por um múltiplo deste hiato de crescimento. Assim, se tem estimado que, quando o nível de atividade na OECD se mantém constante, o comércio de produtos outros que não o petróleo tende a declinar em 5 por cento. Tal é o fenômeno observado em 1982 e que ameaça acentuar-se nos próximos anos.

Em circunstâncias de crescimento bisonho ou inexistente, tendem a acentuar-se as medidas protecionistas, tornando provável a emergência de uma miniguerra comercial entre os EUA, a Comunidade Econômica Europeia e o Japão. Notem-se, assim, as seguintes medidas protecionistas tomadas pela administração Reagan até o momento:

- i) imposição de restrições “voluntárias” às exportações de automóveis japoneses;
- ii) arrocho severo do Acordo Multifibras seguido de restrições adicionais em acordos bilaterais para compra e venda de produtos têxteis, negociados neste contexto;

⁴ Os trechos que se seguem sobre a economia internacional baseiam-se em C. Fred Bergstein, “Preventing a World Economic Crisis: what must the US do now?”. Washington, D.C.: Institute of International Economics, September 29, 1982, mimeo.

- iii) introdução e subsequente aperto das quotas de importação para o açúcar; e
- iv) negociação de novas restrições “voluntárias” às exportações de aço da CEE, as quais implicarão uma cartelização efetiva do mercado mundial do aço.

A estas ocorrências deve somar-se a luta do governo americano contra os subsídios agrícolas europeus e sua oposição à construção do gasoduto siberiano, bem como as ameaças do Congresso dos EUA de aprovar o chamado “princípio de reciprocidade” no comércio com o Japão e um requisito de conteúdo doméstico mínimo em todos automóveis vendidos nos EUA.

Agenda alternativa

Nestas lamentáveis condições econômicas e políticas mundiais parece no mínimo arriscado fazer a economia brasileira depender da expansão de suas exportações para a OECD para poder voltar a crescer. Sem embargo, até agora é só isto que o governo parece ter para oferecer ao país. É austeridade demais para ganho nenhum. Urge formular-se uma agenda alternativa para a ação que, sem prejuízo de uma firme atuação nas frentes de negociação; financeira internacional, diga um rotundo não à recessão.

Prioritário nessa agenda é um programa consistente de investimentos governamentais a médio prazo, que ofereça uma rota segura para os investimentos privados complementares e garanta uma perspectiva realista de crescimento para o país. Sem voltar à megalomania do II PND, é imperativo restabelecer-se a dignidade do planejamento governamental neste país. O planejamento deve incluir um orçamento de-divisas a curto e médio prazos que indique o grau possível de abertura ao exterior, com o qual deve dar-se o crescimento econômico nos próximos anos.

Fator crítico será a execução de uma política comercial que revigore os laços econômicos do país com o Terceiro Mundo em geral e a América Latina em particular, procurando garantir-se o abastecimento de petróleo, trigo, cobre etc., sem que haja dispêndio de divisas conversíveis, ou seja, através de moedas-convênio.

Deve observar-se, neste contexto, que nossas exportações para o Terceiro Mundo e o bloco socialista, em geral, estão restritas por estes países não disporem de divisas e não porque desejam reduzir a concorrência estrangeira, num quadro de políticas monetárias contracionistas, como tem ocorrido nos últimos anos nos principais países do Primeiro Mundo. Os países menos desenvolvidos e os socialistas, de um modo geral, reprimem suas importações por problemas ligados à falta de conversibilidade de suas respectivas moedas e não por insuficiência do nível de suas atividades econômicas internas.

O reconhecimento dessa restrição generalizada de divisas é importante para compreender

porque agora, ao contrário do que ocorria nos bons tempos das décadas de 60 e 70, cabe encarar com bom ânimo as perspectivas de formação de uniões de pagamento, ou áreas de conversibilidade limitada, entre países que têm o que comerciar entre si, mas não dispõem, na atual ordem internacional, dos meios de pagamento necessários para tal propósito.

Essas providências de ordem comercial teriam o benefício adicional de fortalecer o poder de barganha do Brasil face aos países da OPEP chamados de não absorvedores (especialmente a Arábia Saudita), tendo em conta o estado deprimido do mercado de petróleo na atualidade. Poderíamos, assim, almejar o financiamento de nosso déficit comercial com estes países através de créditos diretos dos fornecedores, omitindo-se a necessidade do passo intermediário, agora de todos modos dificultado, pelo mercado financeiro internacional.

Internamente, trata-se de explorar as possibilidades de substituição de importações, a partir da base atual da economia brasileira. Aqui, entretanto, não basta fazer referência a uma lista de “5 mil itens” de importações potencialmente substituíveis por produção local. Em primeiro lugar, a possibilidade de substituição pressupõe que se mantenha a demanda, abstendo-se o governo de fazer uma política de contração de gastos e contenção de crédito. Em segundo lugar, deve observar-se que, no curto prazo, são diminutas tanto a capacidade de resposta interna quanto a possibilidade de mudar a demanda de produtos importados para bens locais. Isto implica que os preços, tanto dos produtos importados como os dos produtos locais substitutivos de importação, irão subir a níveis muito elevados, para tornar factível a substituição de importações, a curto prazo. Esta elevação de preços é, em boa medida, inevitável, mas mecanismos adicionais devem ser acionados para: (a) taxar os lucros extraordinários das firmas que se beneficiarão do controle das importações, até que se expanda adequadamente a produção local, (b) retirar essas mudanças de preços seletivamente dos mecanismos internos de indexação, pois de outro modo poderia provocar-se um total descontrole da inflação no país, e (c) proteger os grupos mais pobres dessas altas de preços, pois não há sentido em fazê-los pagar por medidas que se fazem necessárias para manter em funcionamento o conjunto da economia.

Certamente deve tratar-se de, na medida do possível, obter-se um corte das importações sem que se reduzam os investimentos, pois é destes que depende a possibilidade de no futuro a economia brasileira poder prescindir sem traumas de importações que lhe são hoje essenciais.

Trata-se, enfim, de formular uma política positiva de ajustamento. O Brasil não deve optar pela recessão à espera de uma eventual recuperação das economias centrais. Não só porque isto arriscaria fazer explodir o tecido social do país, mas porque o fundamental é viabilizar um projeto autônomo de desenvolvimento no país.