

7. Populismo econômico *versus* Keynes: a reinterpretação do déficit público na América Latina*

Luiz Carlos Bresser Pereira
Fernando Dall'Acqua

O déficit público está mais uma vez no centro do debate sobre o ajustamento econômico na América Latina. O fracasso dos programas ortodoxos de ajustamento, na primeira metade dos anos 80, levou à busca de soluções alternativas. Em seguida, o insucesso dos sucessivos planos heterodoxos na segunda parte da década, exceto o caso do México (1987), resultou em renovada ênfase sobre a primazia da política fiscal como pré-condição para a estabilização econômica, seja ela realizada em termos ortodoxos ou heterodoxos (incluindo política de rendas). O vaivém entre heterodoxia e ortodoxia tem sido analisado em muitos artigos que relacionam a doença econômica da América Latina com o populismo econômico. Por outro lado, é muito comum pretender-se a legitimação do déficit público na teoria econômica keynesiana. Neste trabalho, tentaremos esclarecer essas duas questões, argumentando, primeiro, que a visão keynesiana de política econômica não dá apoio a uma política fiscal frouxa e, segundo, que o populismo macroeconômico não é a única explicação para a crise fiscal na América Latina.

Analisaremos o populismo macroeconômico na América Latina com ênfase no aspecto fiscal. As políticas populistas, sem dúvida, contribuíram para o fracasso dos programas de estabilização. Mas é preciso salientar que os desequilíbrios fiscais que têm inviabilizado a estabilização na América Latina nos anos 80 não são ou não foram, em sua maioria, resultantes de políticas populistas.

Argumentaremos que a contínua incapacidade de muitos governos latino-americanos de adotarem políticas fiscais austeras está estreitamente associada às políticas desenvolvimentistas

* Artigo publicado originalmente no *Journal of Post-Keynesian Economics*, 13:(2). Bresser Pereira é professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Fernando Dall'Acqua é diretor de pesquisas do Interamerican Institute for Cooperation in Agriculture - OEA, San José, Costa Rica. Tradução de Maurício Gutemberg Lima Silva.

implementadas, principalmente nos anos 70, baseadas fortemente na obtenção de empréstimos externos. Estas políticas não devem ser confundidas com populismo econômico. Neste sentido, a ênfase atual no populismo, mesmo que parcialmente correta, desvia a atenção da causa fundamental da grave crise financeira do Estado e das necessidades mais prementes dos países da América Latina.

Populismo econômico *versus* Keynes

Uma literatura crescente aponta a utilização de políticas macroeconômicas populistas como principal responsável por muitos déficits públicos na América Latina.¹ Esse tipo particular de enfoque econômico tem sido definido genericamente por políticas expansionistas voltadas para o crescimento econômico e distribuição de renda, com pouca preocupação em relação aos riscos de inflação, dos déficits orçamentários e restrições externas.

A procura de meios para acabar com a inflação sem que haja forte redução do nível de atividade motiva a implementação de políticas nas quais a disciplina fiscal e monetária não é perseguida. Supõe-se, então, que a determinante crucial da inflação não é resultante de pressão do lado da demanda, de um excesso de absorção. A existência de capacidade ociosa e de reservas de divisas forneceria as condições necessárias para um crescimento não inflacionário sem o risco de se incorrer em restrição externa.

Na verdade, existem muitas experiências bem definidas na América Latina, nas quais o déficit fiscal foi significativamente aumentado com o objetivo de se alcançar maior distribuição de renda e crescimento com efeitos desastrosos sobre a economia. A lista de episódios recentes que apresentam algum tipo de experiência populista inclui: Brasil (1979-1980), com João Figueiredo, e (1985-1986), com José Sarney; Chile (1971-1973), com Salvador Allende; Peru (1985-1988), sob o comando de Alan García, e Bolívia (1982-1984), sob o governo de Hérnan Siles Suazo.

Esse populismo econômico é, geralmente, legitimado por um certo tipo de keynesianismo que dá ênfase exclusiva à demanda efetiva, inverte a Lei de Say² e advoga o uso indiscriminado da política fiscal e de déficits fiscais como mecanismos para a estabilização cíclica. Um exemplo extremo dessa abordagem é a tentativa de legitimar aumentos salariais como meio de promover consumo e sustentar a demanda agregada.

A utilização da teoria keynesiana clássica para justificar a política fiscal frouxa nos países latino-americanos é espúria por muitas razões. De fato, a tradição keynesiana enfatiza a política fiscal e o déficit público como componente da demanda agregada.

Desse prisma, o objetivo de equilíbrio fiscal poderia ser suspenso temporariamente durante períodos recessivos.³ Os governos deveriam incorrer em déficit orçamentário para recriar o pleno emprego, perdido por causa da insuficiência de demanda agregada, causada pela redução da demanda externa, devido à diminuição das exportações ou à queda dos investimentos privados.

Isso, contudo, não quer dizer que Keynes fosse a favor de déficits fiscais. Ao contrário, era muito reticente em relação ao desequilíbrio fiscal. Como Kregel sublinha, “a estratégia do investimento era o objetivo primeiro da política keynesiana” (1985:33). Para alcançar tal estabilização, um aumento do investimento público seria necessário, mas isso não deve ser confundido com o financiamento via déficit público. Keynes foi muito claro nesse aspecto:

“O orçamento de capital será um ingrediente necessário nesta análise do investimento esperado... Esta é uma grande mudança na apresentação dos nossos negócios que eu desejaria muito que adotássemos e que não possui qualquer relação com o financiamento via déficit público. Bastante distinta é a proposta de que se, por uma razão ou outra, o volume de investimento planejado fracassa em produzir o equilíbrio, acabará provocando o desequilíbrio do orçamento corrente. Esse é apenas o último recurso, utilizado quando o mecanismo do orçamento de capital não opera.” (1943:352.)

No esquema keynesiano, a relação entre preços e salários é considerada bastante estável, de modo que mudanças na demanda agregada implicam variações da produção, do emprego e da utilização de capacidade produtiva. Nessas circunstâncias, não ocorreria nenhum *crowding out* como resultado de um déficit temporário, quando trabalho e outros fatores produtivos estão disponíveis para satisfazer o aumento da demanda do governo sem deslocar as demais demandas. Isto é, o novo empréstimo ao setor público será financiado pela poupança gerada pela renda associada à expansão da produção e emprego. Em suma, déficits orçamentários funcionam como um mecanismo de estabilização cíclica, que deve ser acionado somente durante períodos recessivos, e eliminado durante os momentos de prosperidade econômica.

De acordo com Kregel:

“O próprio Keynes jamais recomendou o déficit do governo como um instrumento de política de estabilização e, quando ele o considerou como medida temporária, demonstrou uma nítida preferência pelo investimento ao invés de gastos de consumo.” (1985:32.)

Keynes considerou o orçamento de capital como um “conceito fundamental”, enquanto que déficit público era um “expediente desesperado” (1943:353-4). Déficits públicos são aceitáveis apenas como política fiscal de curto prazo. A hipótese fundamental é que a economia apresenta desemprego e capacidade ociosa do lado da oferta. Nesse caso, qualquer estímulo do lado da demanda implicará aumento da produção, mesmo que os salários reais e *mark ups* mantenham-se estáveis. Assim, um forte excesso de capacidade provê a base teórica para a crença de que o déficit fiscal pode sustentar uma recuperação não inflacionária.

Se a política fiscal é usada dessa maneira, esta teria pequenos efeitos inflacionários⁴. Mas Keynes estava consciente de que a expansão fiscal pode gerar inflação, pelo aumento dos preços de oferta, do alargamento dos *mark ups* e acúmulo de ativos financeiros nas mãos do setor privado (Christopher Taylor, 1988: 127). Keynes alerta para os gargalos que podem ser gerados quando o produto aumenta, causando a aceleração da inflação. Em suas palavras:

“É provável que o nível geral de preços não aumentará muito mais do que o incremento na produção, principalmente quanto maior for a disponibilidade de fatores de produção eficientes ociosos. Mas, na medida em que a produção aumenta suficientemente para gerar gargalos, haverá provavelmente um forte aumento dos preços de alguns bens”. (1936: 300)

Ignorando, ou dando pouca atenção ao fato de que a análise keynesiana é possível apenas para o curto prazo, a macroeconomia populista concebe a política fiscal como o principal instrumento para sustentar uma estratégia de desenvolvimento. O déficit público não é utilizado como um instrumento de estabilização cíclica, mas sim como uma política central para se alcançar os objetivos de rápido crescimento econômico e distribuição de renda. O elemento fundamental dessa estratégia é a crença de que, se for adequadamente dirigido e acompanhado por sistemas apropriados de controle administrativo, um aumento do déficit público pode estimular um sustentado processo de crescimento econômico engendrando uma maior equidade na distribuição de renda.

Não é necessário dizer que essa visão da política fiscal ignora alguns dos princípios básicos da teoria keynesiana. Isso não se reflete apenas na atribuição de um papel desmesurado à política fiscal, mas também na suposição de uma grande facilidade de recuperação da economia para uma trajetória sustentada de crescimento. Essa concepção dinâmica do papel da política fiscal não reconhece que as expectativas do público e as condutas

econômico-sociais não podem ser mudadas instantaneamente, de modo a sustentar uma rápida expansão da capacidade produtiva simultaneamente à expansão da demanda sem gerar pressões inflacionárias e restrições externas.

A segunda limitação está relacionada à suposição keynesiana de que alterações nos fluxos, como empréstimos ao governo e monetização, não afetam de modo significativo os estoques, como a dívida pública e a base monetária durante o período em consideração, e, portanto, podem ser negligenciadas. Essa hipótese é consistente com a proposta keynesiana de que o déficit público, quando adotado, deve ser temporário. Porque os estoques existentes são supostamente inalterados no curto prazo, as consequências do modo como o déficit é financiado não são investigadas a fundo no modelo keynesiano. A política monetária aparece como uma variável arbitrária. O impacto de curto prazo do déficit público sobre produto e preço depende basicamente do grau de acomodação da oferta monetária definida pelo Banco Central, a qual, nestes termos, deixaria de ter o impacto sobre as taxas de juros. Embora essa hipótese esteja basicamente correta, daí não se serve — ao contrário do que pretende o raciocínio macroeconômico populista — que a administração monetária e principalmente fiscal tenha pouca importância.

Seguramente essa não se aplica à maioria dos países da América Latina, onde o tamanho do déficit público é muito grande e crônico. Nessas circunstâncias, a administração de políticas fiscais enfrenta dificuldades não antecipadas pela análise keynesiana. Quando o setor público é altamente endividado, a possibilidade de financiar o déficit público torna-se extremamente limitada. No limite, à medida que concomitantemente a inflação se acelera, só é possível financiá-lo por meio da emissão de moeda. A confiança evanescente na dívida pública interna, como instrumento de financiamento do déficit orçamentário, torna-a impotente em face das pressões das expectativas ou do excesso de absorção sobre o aumento dos preços. Ao mesmo tempo, o aumento dessa dívida é perverso, na medida em que taxas de juros mais elevadas devem aumentar também a carga da dívida e, conseqüentemente, a necessidade de financiamento do setor público. Tal fenômeno pode causar uma espiral dívida-déficit ou a monetização da dívida (senhoriagem), que, mais cedo ou mais tarde, significará mais inflação. Ademais, quanto maior for a parcela pública da dívida externa, maior será o peso do serviço da dívida sobre o orçamento público. Sob essas condições, que prevalecem na maioria dos países da América Latina, a política fiscal torna-se muito sensível às tentativas de melhorar o nível dos ativos líquidos do país no exterior. Políticas de promoção de exportação, tais como desvalorização real do câmbio, tornarão mais aguda a

restrição da dívida externa à medida que pioram o estado das finanças públicas.

Populismo versus desenvolvimentismo

Enquanto a interpretação populista da teoria keynesiana é inadequada, ater-se ao populismo como a razão primeira do histórico desequilíbrio fiscal na América Latina pode ser perigoso, uma vez que reforça o mito de que os governos latino-americanos podem tirar suas economias da crise atual se adotarem as políticas convencionais “corretas”; em outras palavras, a boa utilização da teoria econômica pode solucionar a crise econômica na América Latina, não importando quão difícil seja a situação em cada um dos países. Nesse sentido, a crescente ênfase no populismo desvia a atenção sobre a causa principal da crise — a crise fiscal do Estado —, sobrecarregando os circuitos políticos nessas economias e afastando o foco do papel da comunidade financeira internacional.

Nesse contexto, pode-se notar que a persistência da crise fiscal na América Latina não pode ser explicada exclusivamente pela adoção de sucessivas políticas fiscais modeladas pela abordagem populista. Políticas desenvolvimentistas também desempenharam papel fundamental. Particularmente, durante os regimes autoritários, nos anos 70, o orçamento público foi mantido sistematicamente em desequilíbrio, freqüentemente apresentando enormes déficits, como resposta a fortes pressões internas de empresários e burocratas por um modelo econômico que garantisse uma rápida taxa de crescimento do estoque de capital. Sob esse modelo, muitos países latino-americanos presenciaram um substancial aumento dos gastos governamentais, não financiados por arrecadação fiscal, associados a um forte aumento do investimento público, de subsídios diretos e de outros incentivos fiscais. Esse conjunto de políticas objetivava promover setores específicos da economia, ou compensar reduções na lucratividade das exportações que podiam surgir em função da sobrevalorização da taxa de câmbio.

Durante o ciclo desenvolvimentista, governos da América Latina financiaram o déficit orçamentário com endividamento externo. Brasil, Argentina e Bolívia são exemplos clássicos de países que incorreram em déficits públicos crônicos facilmente financiados por empréstimos externos durante a década de 70.

O fácil acesso ao capital externo fez os países latino-americanos praticamente ignorarem os déficits orçamentários. No caso do Brasil, durante os anos 70, enquanto a economia e particularmente as empresas estatais endividaram-se fortemente no

Exterior, os déficits fiscais eram negados pelo governo. O conceito de déficit público era limitado ao déficit do governo central, que estava equilibrado formalmente. O conceito mais amplo de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) foi utilizado pela primeira vez em 1983, quando adotado um programa de ajustamento do FMI. Embora o déficit público fosse certamente elevado nos anos 70, não existem informações disponíveis sobre sua dimensão.

Aumentando a dívida externa em vez de imprimir moeda, o governo podia reduzir o impacto inflacionário do desequilíbrio fiscal. Essa política de endividamento valorizou a taxa de câmbio em relação ao nível que teria sido atingido caso outra estratégia tivesse sido adotada. Em consequência, a economia foi aliviada de pressões inflacionárias. A política de postergar a depreciação do câmbio para abaixar a inflação não pôde, entretanto, ser mantida com a restrição do crédito internacional no início dos anos 80. A maioria dos países da América Latina que se defrontou com dificuldades para honrar o serviço da dívida estava incorrendo em pesados déficits orçamentários com limitadas possibilidades de financiamento no mercado doméstico de capitais. Quando emergiu a crise da dívida nos primórdios dos anos 80, por exemplo, o déficit público nominal (NFSP em termos nominais) alcançou o nível recorde de mais de 15% no México, Argentina, Bolívia e Brasil. Assim, a redução da disponibilidade de financiamento externo impôs a estes países a necessidade de retorno rápido aos equilíbrios econômicos fundamentais, especificamente à reabilitação da política fiscal. Agora a alternativa ao equilíbrio fiscal era uma alta taxa de inflação. Por outro lado, um forte ajustamento fiscal era necessário para melhorar a conta corrente do balanço de pagamentos, uma vez que não existia mais poupança externa para cobrir os déficits externos.

O legado do desenvolvimentismo

O ciclo desenvolvimentista deixou uma triste herança, que vem dificultando se alcançar o ajustamento fiscal em muitos países da América Latina. O objetivo de crescimento econômico desempenhou o papel principal no modelo econômico que prevaleceu neste ciclo. Efeitos de longo prazo sobre a distribuição de renda, quando explicitamente considerados, eram tratados de forma subordinada ao crescimento conduzido por investimentos financiados externamente. Esses modelos consideram que cortes no consumo são necessários para assegurar melhoria no nível de consumo no futuro, e que este deslocamento na distribuição de renda em favor dos grupos de renda mais alta aumentará a

poupança e conseqüentemente o investimento produtivo. Em outras palavras, a necessidade de rápido crescimento econômico inicialmente pioraria a distribuição de renda relativa. Nesse sentido, o ciclo desenvolvimentista presenciou o aguçamento amargo dos conflitos sociais causados por uma estratégia de desenvolvimento que aprofundava as desigualdades de renda entre classes sociais, regiões, setores e grupos étnicos.

Essas pesadas diferenças econômicas, durante os anos 80, ativaram as forças político-econômicas, favorecendo uma política econômica radicalmente diferente, enfatizando crescimento e distribuição de renda. Contudo, essa política era simultaneamente limitada pela restrição da dívida elevada, por empréstimos externos do passado e por pressões sociais para a redução das desigualdades. Os gastos exorbitantes do Estado durante o ciclo de desenvolvimento deixaram um enorme endividamento externo. O repentino fim dos empréstimos externos para a América Latina em 1982 impossibilitou a continuação deste tipo de financiamento para o déficit público. Ao mesmo tempo em que o governo perdeu a maior fonte de financiamento do seu déficit, o serviço da dívida rapidamente tornou-se a principal rubrica das despesas públicas, o que inibiu o governo na realização da redistribuição de renda como resposta às demandas sociais.

Em suma, a situação das finanças públicas na América Latina hoje está seriamente comprometida pela necessidade de realizar o pagamento do serviço da dívida e por pressões para aumento das despesas para aliviar os conflitos sociais. A partir das condições sociais e econômicas que acabamos de descrever, mesmo num contexto de inflação crescente, a austeridade fiscal foi freqüentemente rejeitada por causa das dificuldades em reduzir o pagamento de juros, relacionado ao grande estoque da dívida pública, e ao temor de que cortes nas despesas sociais pudessem provocar uma disseminação de conflitos sociais e políticos incontroláveis. Como resultado, os governos da América Latina fracassaram em adotar medidas de efetiva correção fiscal, e um grande déficit público tornou-se o maior obstáculo à estabilização.

Os déficits públicos do passado não são necessariamente a causa da aceleração da inflação, mas certamente a sancionaram com a emissão monetária. Outros fatores, em particular os choques de oferta sobre uma inflação de caráter inercial, tiveram papel importante na aceleração inflacionária. Em qualquer hipótese, dada a impossibilidade de financiamento dos déficits públicos, não há dúvidas de que a eliminação deste é uma condição necessária para controlar a inflação na maioria dos países latino americanos.⁵

Conclusão

Portanto, qualquer que seja a motivação social e política do populismo, ele não pode ser considerado como a única ou principal razão para o fracasso dos programas de ajustamento da América Latina. A combinação de enormes dívidas públicas com desigualdades na distribuição de renda e com uma inflação que, particularmente no Brasil e na Argentina, é crônica ou inercial⁶, tornou a administração da política econômica muito mais difícil. Em conseqüência, tanto governos populistas quanto não populistas foram incapazes de retomar o crescimento de seus respectivos países.

Concomitantemente, o ajustamento fiscal continuou a ser o principal obstáculo à implementação do programa de estabilização macroeconômica na América Latina. O corte nas despesas sociais ou o aumento dos impostos para pagar o serviço da dívida pública são medidas difíceis de serem vendidas no âmbito político, principalmente em economias nas quais conflitos sociais exercem fortes pressões sobre o papel do setor público na redistribuição da renda. Nesses termos, hoje, o ajustamento fiscal não significa somente a vontade de se adotar medidas fiscais dolorosas, mas também a redução no serviço da dívida externa através do cancelamento daquela parte da dívida que não é consistente com o crescimento e a estabilidade dos preços. Isso garantirá espaço de manobra para que os governos da América Latina estabilizem suas economias de forma que elas possam voltar a crescer.

Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "Ideologias econômicas e democracia no Brasil". *Estudos Avançados (USP)*, 3: (8), maio-ago./1989. (Versão atualizada, constitui o Capítulo 4 deste livro.)
- . "The perverse logic of stagnation: debt, deficit and inflation in Brasil". *Journal of Post-Keynesian Economics*, 12: (4), verão 1990. (Trabalho apresentado ao simpósio "The present and the future of the pacific basin economy", Institute of Developing Economies, Tóquio, jul./1989.)
- BRESSER PEREIRA, L. C. & NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. "Populismo macroeconômico na América Latina", 1989 (Capítulo 6 deste livro.)
- EISNER, Robert. "Budget deficits: rhetoric and reality". *Journal of Economic Perspectives*, 3: (3), mar-maio/1989.
- ELTIS, W. & SINCLAIR, P. (eds.). *Keynes and economic policy*. Londres, MacMillan e National Economic Development Office, 1988.
- KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Londres, MacMillan, 1936.
- . "Maintenance of employment: the draft note for the chancellor of the exchequer". In: KEYNES, J.M. 1980.

- . "Activities 1940-1946 shaping the post-war world: employment and commodities". *The collected writings*, vol. XXVII. Londres, MacMillan e Cambridge University Press, 1980.
- KREGEL, J.A. "Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes' post-war policy proposals". In: VICARELLI, F.(ed.). 1985.
- SACHS, Jeffrey. "Conflito social e políticas populistas na América Latina". 1988. (Capítulo 5 deste livro.)
- TAYLOR, Christopher. "Inflation and fiscal expansion". In: ELTIS & SINCLAIR, (eds.). 1988.
- VICARELLI, Fausto. *Keynes' relevance today*. Londres, Macmillan, 1985.

Notas

1. Veja, entre outros, Bresser Pereira (1988), Sachs (1988), Dornbusch e Edwards (1988), neste livro.
2. De acordo com esse tipo de *keynesianismo*, a demanda cria a sua oferta. Com o intuito de promover o crescimento, basta aquecer a demanda de investimento e consumo.
3. Na verdade, Keynes sublinha que em caso de "uma queda na renda devido ao declínio no nível de emprego, se isto durar muito tempo... o governo ... será obrigado, querendo ou não, a incorrer em déficit fiscal" (1936:98). Assim, em caso de recessão, o déficit público tende a aumentar de qualquer maneira.
4. Um economista keynesiano, Robert Eisner, depois de cuidadosas análises econométricas de inflação e déficit público nos EUA, concluiu que "a verdadeira história é aparentemente que a alta inflação dos anos 70 e início dos anos 80 tem como causa não os déficits orçamentários ou excesso de demanda, mas um forte choque de oferta..." (1989: 88-9).
5. Deve ficar claro que rejeitamos raciocínios lineares e simétricos do tipo: se a eliminação do déficit público é uma condição necessária para controlar a inflação, então a causa da inflação é o déficit público.
6. A teoria neo-estruturalista da inflação inercial foi desenvolvida no início dos anos 80 na América Latina. Veja Bresser Pereira e Nakano (1987) para uma apresentação geral da teoria e Bresser Pereira (1989) para uma avaliação dos efeitos perversos do déficit e dívida pública em países como o Brasil, onde prevalece a inflação inercial.