



Análises e propostas

Macroeconomia para o desenvolvimento

João Sicsú

Nº 39 | dezembro de 2009

João Sicsú é professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) onde leciona as disciplinas de Macroeconomia e Economia Monetária nos cursos de graduação, mestrado e doutorado. Atualmente é Diretor de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

O conteúdo apresentado em “Análises e Propostas” representa o ponto de vista dos autores e não necessariamente reflete a opinião da Fundação Friedrich Ebert.

Esta publicação substitui a série anterior “Policy Paper” e também está disponível na internet: www.fes.org.br.

Índice

Apresentação	5
1. Introdução	7
2. Projeto de desenvolvimento	7
3. Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento	8
4. Administração fiscal	9
4.1. A política de arrecadação tributária	9
4.2. Política de gastos	11
a) Justiça social e organização do orçamento	11
b) Déficits e desemprego	12
5. As políticas cambial e monetária	14
6. Conclusões e sumário	15

Apresentação

Com esta série de Análise & Propostas a Fundação Friedrich Ebert (FES) busca disseminar considerações críticas sobre diferentes dimensões do desenvolvimento. Nosso principal objetivo é contribuir para que atores sócios-políticos comprometidos com o fortalecimento da democracia e com a ampliação da justiça social sejam interlocutores dos tomadores de decisão que influenciam a implantação de diversas políticas públicas, que ao fim constituem o atual modelo de desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, apostamos que as melhores escolhas governamentais são aquelas elaboradas em conjunto com os movimentos sociais, movimento sindical, acadêmicos, partidos políticos e diversas organizações não governamentais.

Esta série objetiva lançar bases conceituais iniciais sobre a temática do desenvolvimento tendo como foco a sociedade brasileira. Dentre os temas trabalhados nesta série de cinco ensaios, serão analisados: as condições políticas e históricas necessárias para que um projeto de desenvolvimento possa ser implementado de forma bem sucedida; a importância do salário mínimo (em processo de recuperação) como elemento-chave de uma política mais global de desenvolvimento social; a importância de um sistema de seguridade social como elemento básico de constituição e consolidação de uma sociedade desenvolvida. Também será objeto de análise a assertiva de que arrecadação de impostos, gastos governamentais e administração da dívida determinam que parte e em que proporções a sociedade se apropria do orçamento público. Por fim, é apresentado em detalhes a leitura de que existiram, no período recente no Brasil, dois diferentes padrões ou regimes de crescimento: um padrão incompatível

com um projeto consistente de desenvolvimento econômico, e outro que se mostra compatível com a constituição de uma rede de infraestrutura logística, que corresponde a uma das condições básicas do desenvolvimento do país.

Por meio dos nossos escritórios na América Latina, a FES pretende ampliar o número de atores sócio-políticos envolvidos neste debate. Além de nossos tradicionais parceiros brasileiros, criaremos plataformas de diálogo que também envolvam os demais países da região. Nesse sentido, temos a intenção que esta série de textos permaneça sendo utilizada como insumo nos encontros que buscam estimular a apropriação de conceitos técnicos por parte dos atores latinoamericanos, sem perder a dimensão política das escolhas que influenciam os modelos de desenvolvimento dos países de nossa região.

1. Introdução

A época das políticas neoliberais acabou. No Brasil, sua base social foi sempre tênue. Contudo, seus intelectuais, políticos e os seus veículos de comunicação continuam a repetir a mesma cantilena: reduzir gastos públicos, manter a inflação sob controle a base de elevadas taxas de juros, permitir o livre fluxo de capitais financeiros e fazer políticas sociais superfocalizadas. Aos pobres oferecem educação e saúde de baixa qualidade. À classe média oferecem planos de saúde e escolas privadas. Aos ricos oferecem os benefícios da globalização: viagens e bens/serviços cada vez mais sofisticados. Ao país oferecem a participação na divisão internacional do trabalho, considerada natural, como produtor de matérias-primas e de bens que contém baixo valor agregado. O desemprego é explicado pela falta de empregabilidade, um conceito que culpa o desempregado que não se esforçou o suficiente para se qualificar e encontrar uma vaga de trabalho. Muitos responsabilizam a taxa de natalidade das famílias pobres pela pobreza existente no país. Outros sugerem que a política de valorização do salário mínimo seja desmontada, que cada real gasto pela Previdência Social devido a essa política deveria ser transferido para programas sociais focalizados. Atualmente, tudo isto é mero discurso, sem realismo. Esse discurso foi ultrapassado pelos ventos que sopram com novas idéias. Esse discurso foi atropelado pelas necessidades reais, mas se esforça para ser transformado em realidade novamente.

O binômio planejamento-desenvolvimento e a participação ativa do Estado na vida da sociedade democrática voltaram à cena real. Políticas e programas de outra natureza estão sendo implementados no país. No Governo Federal, há muito esforço para superar o passado neoliberal tanto no plano das idéias quanto na esfera da elaboração e implementação das políticas e programas públicos. Contudo, por motivos diversos, esta é uma tarefa que tem se desenrolado em trajetórias não-lineares o que provoca ansiedade e, por vezes, indignação profunda. Esta tarefa assumirá uma trajetória mais linear e, portanto, mais veloz, quanto mais delineado estiver um projeto de desenvolvimento e suas políticas e programas. Um

projeto de desenvolvimento aponta um norte para que cada programa ou política não seja decidido no “varejo”, isto é, de acordo apenas com restrições e pressões quotidianas. O ataque ao neoliberalismo e a construção de outro país são tarefas que devem superar o “varejismo”. Para tanto, um projeto de desenvolvimento precisa se transformar na bússola do Estado brasileiro, muito mais que a bússola apenas do próximo governo que terá início em janeiro de 2011.

Este ensaio se propõe a apresentar as linhas gerais de um modelo macroeconômico que deve estar contido dentro de um projeto de desenvolvimento. Para tanto, esboça-se na primeira seção o arcabouço de um projeto de desenvolvimento, ou seja, as características de um país desenvolvido. As demais seções são dedicadas a delinear as políticas macroeconômicas adequadas a este projeto. São políticas fiscais que promovem justiça social e geram empregos. São políticas monetárias de juros baixos e políticas cambiais que buscam uma taxa de câmbio estável e competitiva para favorecer a exportação de manufaturados.

2. Projeto de Desenvolvimento

Uma estratégia de desenvolvimento (civilizatório), ou seja, desenvolvimento econômico, ambiental, cultural e social para o Brasil deve ser composta de três partes inseparáveis. A primeira é o ponto final, ou seja, para onde se quer levar a sociedade, ou seja, o Brasil desejado. A segunda é a trajetória macroeconômica que deve facilitar a chegada a este ponto final. E a terceira são políticas públicas que devem objetivar, por um lado, fazer justiça social e, por outro, alimentar, de forma vigorosa, o projeto de desenvolvimento em curso – por exemplo, políticas educacionais, políticas ambientais, políticas de redução das desigualdades de renda e de riqueza etc.

Uma estratégia de desenvolvimento, entretanto, para ser factível deve, acima de tudo, emular o imaginário da sociedade transformando-se em sonho, em utopia e orgulho nacional. Políticas sociais, políticas macroeconômicas, instrumentos, objetivos, metas, atores sociais e mecanismos de

avaliação devem, de forma inescapável, compor uma estratégia de desenvolvimento, mas se ela não for transformada em sonho que movimenta a maioria dos cidadãos permanecerá apenas como uma carta de belas intenções. A sociedade desejava deve ser sonhada.

O objetivo final de uma estratégia de desenvolvimento deve ser a construção de um país cuja sociedade deve estar organizada com base em uma política eficaz de empregos dignos e saudáveis para todos. Uma sociedade que também deve ser: (i)-democrática (com inclusão política), (ii)-tecnologicamente avançada (o que deve propiciar flexibilidade para refazer planos de futuro) e (iii)-ambientalmente organizada. São também partes que não podem ser desassociadas de um projeto de desenvolvimento: um sistema fiscal de gastos e tributário progressivo e solidário (inclusive do ponto de vista inter-geracional) e um sistema distributivo de renda e de riqueza.

E, além disso, um projeto de desenvolvimento deve conter também um sistema de geração de igualdades de oportunidades - cujas partes imprescindíveis devam ser sistemas gratuitos e universalizantes de saúde e educação para todos os níveis e necessidades. E, por último, mas não menos importante, o projeto de desenvolvimento deve objetivar um país com infraestrutura e logística (modernas e de tamanho adequado) para coisas e indivíduos. Por exemplo, com uma matriz energética bem planejada, com acesso universalizado à água potável, a esgoto sanitário e à energia elétrica e, ainda, com uma malha de transporte para mercadorias e indivíduos de alta qualidade.

O Estado de bem-estar social é o conceito que resume esse conjunto de objetivos. O Estado de bem-estar social é a maior conquista da civilização ocidental ao longo do século XX. Foi a única conjugação de fatores sociais, políticos e econômicos que conformou um ambiente institucional que valoriza a liberdade, a individualidade, o trabalho, a atividade empresarial, a gestão republicana do Estado, a justiça e o bem-estar. Sua construção teve início, ao longo do século passado, na Europa ocidental, o palco da sua realização.

Hoje há um Estado de bem-estar social em diversos países europeus, com destaque para a Suécia, Noruega, Finlândia, França, entre outros.

O funcionário do governo inglês William Beveridge foi um dos mais importantes idealizadores da utopia europeia do Ocidente. Ele foi além, muito além, do Chanceler Bismarck que havia construído na Alemanha ao final do século XIX um sistema de proteção social baseado na atividade do trabalho que relacionava benefícios pagos pelo sistema às contribuições efetuadas. Beveridge desconstruiu o modelo de Bismarck ao propor um sistema social que não estava baseado exclusivamente na atividade do trabalho, mas sim na existência do cidadão, portanto, um sistema de segurança de vida de todos e para todos – que ofertaria benefícios a todos. Entretanto, o Estado de bem-estar social é muito mais que o sistema de seguridade social universal beveridgeano. As idéias de universalização do direito ao emprego, de harmonia e complementaridade entre capital e trabalho, da valorização da concorrência e da regulação e de uma justa distribuição da renda e da riqueza podem ser atribuídas ao economista inglês John Maynard Keynes. O republicanismo e a democracia foram conquistas de origens diversas, mas seu símbolo maior é sem dúvida a revolução francesa de 1789 (e os diversos fatos que a sucederam) baseada no trinômio liberdade-igualdade-fraternidade.

3. Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento

As políticas macroeconômicas são três: a política (ou administração) fiscal, a política monetária e a cambial. O modelo macroeconômico merece destaque dentro de um projeto de desenvolvimento porque seu bom desempenho é uma condição necessária para que outras políticas desenvolvimentistas sejam implementadas. Por exemplo, uma política monetária de altas taxas de juros impõe custos orçamentários muito elevados para a gestão da dívida pública e, em decorrência, comprime o orçamento para realização de políticas de gastos em saúde ou educação, dentre outros.

As relações existentes entre as políticas macroeconômicas e as políticas sociais são evidentes. Quaisquer ações macroeconômicas podem impor custos fiscais, embora possam ser advindas de políticas monetárias ou cambiais. Como as políticas sociais são políticas de gastos, o que se obtém como resultado é que os gastos públicos referentes às políticas macroeconômicas se contrapõem aos gastos públicos das políticas sociais, dado que, em algum nível, sempre existirá alguma restrição orçamentária. Portanto, podem existir políticas macroeconômicas que são incompatíveis com o desenvolvimento, principalmente aquelas que exigem um elevado custo orçamentário. Obviamente, políticas sociais universalizantes mobilizam mais recursos que políticas sociais focalizadas. Logo, aqueles que possuem admiração por políticas fiscais e monetárias austeras (que geram elevados custos fiscais) são os mesmos que mostram também enorme admiração pelas políticas sociais focalizadas. Neste ensaio, a perspectiva das políticas sociais é universalizante o que é compatível apenas com políticas macroeconômicas de baixo custo orçamentário.

4. Administração Fiscal

Por administração fiscal entende-se o conjunto de três políticas: (i) a política de arrecadação tributária, (ii) a política de gastos do governo e a (iii) política de administração de déficits e da dívida pública (as discussões e debates em torno desta última não serão apresentados neste ensaio). Uma administração fiscal desenvolvimentista deve ter como objetivos fazer justiça social, manter a economia em rota de crescimento para gerar milhões de empregos e manter a dívida pública numa trajetória contábil responsável, isto é, uma trajetória segura para os credores do Estado. Nenhum desses objetivos deve ser buscado de forma isolada, em detrimento dos demais. A boa arte do exercício da administração fiscal não recomenda, por exemplo, a busca do equilíbrio orçamentário através do corte de gastos públicos em rubricas que geram emprego, renda e bem-estar social, ou seja, que promovem justiça social.

O equilíbrio orçamentário deve ser almejado. Contudo, não são pilares religiosos, morais ou re-

gras da economia doméstica que devem motivar gestores fiscais a buscar o orçamento equilibrado. Mas sim, motivações macroeconômicas. Um governo que possui um orçamento mais próximo do equilíbrio será aquele governo que tem mais “munição” para enfrentar ameaças de recessão com políticas contracíclicas de gastos. A história econômica já mostrou que orçamentos públicos se equilibram quando as economias crescem. Também já foi mostrado que déficits e dívidas crescem em fases em que há baixo crescimento, estagnação ou recessão. O resultado orçamentário é um espelho do que acontece na economia real. Quando há crescimento robusto, haverá equilíbrio das contas públicas. Portanto, o que promove o orçamento equilibrado são políticas macroeconômicas que promovem o crescimento econômico robusto. Políticas de corte de gastos governamentais reduzem o crescimento, geram desemprego, diminuem a arrecadação e, ao final das contas, produzem déficits e crescimento da dívida pública.

A administração fiscal deve buscar fazer justiça social não somente pela política de gastos, mas também por intermédio da implementação de um sistema de arrecadação progressivo. A arrecadação é feita basicamente através do estabelecimento de impostos diretos e indiretos. Os impostos diretos incidem sobre as rendas e a riqueza. Os impostos indiretos incidem sobre os produtos e serviços.

4.1 A Política de Arrecadação Tributária

Nos tempos modernos, onde vigora o capitalismo e a democracia, o Estado é um prestador de serviços à sociedade que o constituiu. Portanto, necessita de recursos. Alguns serviços são necessários para organizar a sociedade de forma civilizada; outros serviços são necessários porque promovem justiça social. Entre os primeiros, destaca-se a prestação do serviço de segurança pública realizado através do aparato policial. Por outro lado, a justiça social deve ser alcançada, por exemplo, através do acesso amplo e irrestrito dos indivíduos a sistemas de saúde e educação de alta qualidade. Impostos, taxas e contribuições são, portanto, uma necessidade da vida civilizada.

Há diferenças, por vezes substanciais, de ganhos que conformam as rendas dos indivíduos que vivem em sociedade. O ponto de partida para a promoção da justiça social é a alíquota contributiva cobrada de cada indivíduo. Está consagrado que aqueles que ganham mais devem pagar alíquotas superiores àqueles que ganham menos. Assim, é através de alíquotas diferenciadas que sacrifícios para o pagamento de impostos podem ser equalizados. Logo, um imposto com alíquota única não é socialmente justo porque estabelece um sacrifício menor àqueles que ganham mais. É reconhecido também que a melhor forma de diferenciar alíquotas é através do imposto direto sobre a renda e sobre o patrimônio. Os impostos indiretos sobre mercadorias de uso generalizado como o leite, por exemplo, que possuem a mesma alíquota para todo e qualquer consumidor, são injustos porque sacrificam demasiadamente os menos afluentes relativamente aos mais ricos.

Uma política de promoção de justiça social deve estar baseada em um sistema tributário progressivo que significa que aqueles que possuem maiores rendimentos e riquezas devem pagar impostos com alíquotas mais elevadas. E, aqueles que recebem rendas menores e possuem riquezas diminutas pagariam taxas menores ou até mesmo estariam isentos. A justiça tributária é feita na arrecadação e no gasto. Em outras palavras, significa que uma parcela da parte da renda que seria poupada pelos mais abastados será transferida na forma monetária ou in natura para aqueles que não teriam acesso a determinados bens e serviços, caso a tributação fosse progressiva. Um sistema tributário progressivo e adequado é aquele que tributa, arrecada, uma parcela daquela parte da renda que não seria gasta pelos ricos.

Para um sistema ser progressivo é desejável que do total arrecadado a maior parcela seja advinda da tributação direta, onde alíquotas diferenciam os cidadãos de acordo com a sua renda, riqueza e capacidade contributiva. O imposto indireto não é progressivo já que todos pagam as mesmas alíquotas: ricos e pobres, por exemplo, pagam o mesmo imposto ao comprar um litro de leite. O imposto

sobre a riqueza também deve ser progressivo na medida em que a riqueza, em geral, é uma aproximação do fluxo de rendimentos dos cidadãos. Aqueles que possuem maiores riquezas são os mesmos que possuem os maiores rendimentos.

Faz-se justiça social também impedindo a constituição de mecanismos que geram oportunidades diferenciadas. Diferenças de rendas devem ser aceitas até certo grau, diferenças de riqueza e patrimônio também. Mas acessos e oportunidades diferenciadas não podem ser aceitos. A instituição da justiça social deve impedir a emergência de mecanismos que geram privilégios como, por exemplo, a transferência de heranças em magnitude capaz de fazer um indivíduo se diferenciar dos demais não por sua capacidade, mas sim pela capacidade de seus antepassados.

O imposto sobre a herança bem aplicado é decisivo dentro de um projeto de desenvolvimento com justiça social. Este imposto deve assumir mais um caráter regulatório do que arrecadatório. Deve buscar reduzir as diferenças de oportunidades. Os indivíduos devem disputar posições socioeconômicas ao longo de suas vidas a partir de uma base de igualdade de oportunidades. Os indivíduos devem alcançar, dentro de certos limites, rendas e riquezas diferentes devido ao esforço, inteligência, talento etc. Mas jamais devem conquistar posições diferenciadas porque partiram de patamares diferentes. Quando o processo segue o curso da transmissão integral de heranças entre gerações, as desigualdades são mantidas ou até ampliadas entre ricos e pobres já que as diferenças de dotações iniciais (oportunidades) são cada vez mais ampliadas ao longo do tempo. É exatamente o imposto sobre a herança que pode retirar uma potencial desigualdade inicial. Um indivíduo pode se diferenciar em termos socioeconômicos dos seus semelhantes, mas isto não pode ocorrer como resultado do talento, esforço, inteligência de seus antecessores.

Um pesado imposto sobre a herança não é um desestímulo à formação de riqueza - se o indivíduo que deseja constituí-la objetiva não somente desfrutá-la, mas também almeja transmiti-la.

Muito pelo contrário, se a alíquota de transmissão é elevada, o indivíduo terá que acumular riquezas muito maiores para que possa transmitir aos seus sucessores quantidades significativas. Todo o imposto arrecadado sobre a herança deveria obrigatoriamente ser transformado em gastos que possibilitassem a equalização de oportunidades, tais como a construção de escolas públicas de qualidade com acesso universal. Deveria ser mostrado publicamente pelo Estado que parte da herança individual é um bem social na medida em que tal riqueza será herdada pela sociedade que possibilitou a sua construção. Tal riqueza embora de propriedade privada foi gerada no ambiente social do trabalho, da produção, da geração de serviços e do investimento. A riqueza precisa da sociedade para ser gerada: ela não foi construída na lua ou em marte, mas na sociedade que deve herdá-la em parte.

4.2 Política de gastos

Nas duas subseções seguintes são apresentadas algumas idéias que formam o pavimento de uma política fiscal de gastos de inspiração keynesiana-desenvolvimentista. A política de gastos, tal como a política de arrecadação, é um poderoso instrumento de promoção de justiça social. O mais básico direito social que a política de gastos públicos pode consagrar é a geração de postos de trabalho para todos. Tais empregos devem prover rendimentos dignos e condições de emprego seguros e saudáveis (a atividade profissional não deve ser desenvolvida em um ambiente de risco de acidentes ou propício à contração de doenças).

Conceitos básicos acerca da política de gastos públicos devem ser revistos. Gasto de custeio deveria ser considerado apenas aquele que está relacionado com atividade-meio; e gasto de investimento deveria ser rotulado todo e qualquer gasto relacionado com atividade-fim do Estado. Portanto, pode-se estar incorrendo em grave erro administrativo e conceitual imputar ao gasto de investimento uma qualidade sempre superior ao gasto de custeio, pelo menos nos termos em que tais gastos são definidos correntemente. O gasto para construção de uma ferrovia não pode ser classificado

como de boa qualidade em relação à contratação de médicos que imporiam um gasto de má qualidade ao Estado. O gasto de má qualidade deveria ser considerado somente aquele que é oriundo do desperdício, de atos de corrupção e aqueles que não geram nem empregos, nem renda ou melhoria da qualidade de vida da população.

a) Justiça social e organização do orçamento

Um canal de promoção da justiça social está na forma do gasto da arrecadação realizada. Contudo, a justiça social deve ser entendida através de um conceito amplo. É muito mais do que o lema do Robin Wood: tirar dos ricos para dar aos pobres. Justiça social é mais do que um conjunto de mecanismos de transferência de renda. Em uma sociedade democrática e com uma economia de mercado, a justiça social desejada é a instituição pública que oferta segurança de vida com qualidade para todos, sem qualquer distinção de idade, de condição (formal ou informal) no mercado de trabalho, de condição física, racial, social ou religiosa.

Os gastos públicos devem ser feitos de modo a atender a todas as necessidades de uma vida individual e social com alta qualidade. Devem ser realizados para gerar empregos para todos aqueles que desejam trabalhar, mas também devem ser feitos na forma de políticas de pagamentos monetários àqueles que estão desalentados para sempre, ou seja, que foram colocados à margem do mercado de trabalho de forma definitiva. Mais do que isso: devem prover a todos desde o básico para a sobrevivência em uma sociedade civilizada - como o acesso a sistemas de saúde e educação sofisticados - até gastos com alimentos para a "alma" dos indivíduos, tais como programas culturais. O gasto público deve ser, em resumo, voltado para garantir qualidade de vida para todos: todos devem ter o direito de ter acesso a tudo.

A promoção da justiça social é um ato de investimento permanente do Estado na sua sociedade, portanto é um ato de investimento da sociedade nela mesma. Isto implica que o orçamento público não pode ser contabilmente dividido, de forma

míope, em gastos correntes e gastos de investimento. Gastos de investimento seriam apenas os gastos em ativos que constituem a infra-estrutura de um país, tais como estradas e ferrovias. E gastos correntes são todos os gastos para fazer funcionar a "máquina" pública, tais como o pagamento de salários ao funcionalismo, gastos com material escolar etc.

Esta divisão está absolutamente incorreta porque o Estado investe em infra-estrutura (estradas, ferrovias), mas investe fundamentalmente em indivíduos, investe em qualidade de vida. Portanto, a divisão deve ser outra. Todo o gasto com atividades fins deve ser considerado investimento. E todo o gasto que sustenta as atividades fins deve ser considerado gasto corrente. Por exemplo, o salário de um médico não pode ser rubricado como gasto corrente. Gasto corrente seria o gasto com salários de funcionários administrativos do Ministério da Saúde. O gasto com a realização de um grande concerto público de música clássica não pode ser considerado gasto corrente: isso é investimento em milhares de indivíduos!!!

Esta reorganização orçamentária teria implicações. Governos que adotassem essa metodologia orçamentária deveriam buscar reduzir os gastos correntes em relação aos gastos de investimento, sem prejuízo destes, porque isto representaria aumento da produtividade da máquina pública, o que é plenamente desejável. Cortar gastos correntes, como querem os conservadores, sem mudar a metodologia orçamentária, significa retirar do Estado o seu papel original. Afinal, o Estado é uma criação da sociedade para beneficiá-la, para mantê-la organizada, para trazer segurança social para suas famílias, para garantir segurança social para a coletividade. É para isso que indivíduos recolhem impostos, contribuições e taxas. Cortar gastos correntes sem mudar a organização do orçamento, como querem os conservadores, pode até auxiliar a tornar o orçamento equilibrado, mas a sociedade estará em permanente estado de desequilíbrio porque não haverá qualidade de vida.

b) Déficits e desemprego

Foi o economista inglês, John Maynard Keynes, que consagrou a idéia de que a taxa de desemprego poderia ser mantida em patamares bem reduzidos se uma política fiscal de gastos fosse corretamente posta em operação. A variável econômica mais importante na teoria de Keynes sempre foi o emprego. Sua obra mais importante, publicada em 1936 e cada vez mais atual, chama-se "Teoria Geral do Emprego..." e não "Teoria Geral do Crescimento...". Hoje em dia, a variável real mais observada e discutida é a taxa de crescimento econômico. Contudo, a taxa de desemprego e quantos milhões de pessoas estão desempregadas representam de forma muito mais fidedigna a realidade não somente econômica de um país, mas revelam também a realidade social de uma economia.

O direito econômico mais básico que um indivíduo deveria ter, segundo Keynes, era o direito à renda obtida através do trabalho. O Estado deveria garantir esse direito. A teoria de Keynes demonstrou que trabalhadores e empresários, interagindo livremente em plena concorrência, não poderiam prover vagas suficientes para absorver todos aqueles que buscavam renda que deveria ser obtida pela venda do esforço físico e/ou mental, o único ativo que os trabalhadores possuem. Empresários, agindo de forma racional, não podem ofertar vagas de trabalho quando vislumbram uma queda das suas vendas futuras. Então, o papel do Estado, através de políticas governamentais, deveria ser a geração de expectativas empresarias otimistas, um ambiente que empresários contratassem mais e mais trabalhadores.

A política fiscal foi identificada, por Keynes, como aquela política capaz de fazer o serviço de manter o desemprego quase nulo. O gasto público, especialmente aquele em atividades intensivas em trabalho, é o elemento básico dessa política. A realização de grandes obras públicas, por exemplo, contrata muitos trabalhadores que vão gastar os seus salários comprando bens de consumo. É esse cenário esperado de aumento de suas vendas que os empresários precisam vislumbrar para elevar a

sua produção e contratar mais trabalhadores. Há então um efeito multiplicador do emprego gerado pelo gasto público que cria, em cadeia, empregos também nas fábricas de bens de consumo.

Para realizar essa política discricionária fiscal de gastos, as finanças públicas precisam estar sempre saudias. Para realizar gastos, um governo precisa ter condições orçamentárias de realizar tais gastos. Um governo que possui uma dívida pública muito grande pode estar sujeito a pagar um serviço elevado por essa dívida. Talvez sob estas condições, o governo tenha perdido a capacidade de utilizar o instrumento apreciado por Keynes, já que seu orçamento pode ser consideravelmente deficitário, o que impediria ou pelo menos reduziria, em demasia, a sua capacidade de realização de gastos públicos adicionais.

É exatamente sob condições de dificuldade que a aplicação de políticas macroeconômicas keynesianas deve ser objeto de reflexão, análise e reelaboração. Sob condições ideais, basta aplicá-las e colher os frutos. Se a economia possui um déficit reduzido, e se é necessário que o governo gaste mais: gasta-se mais e aumenta-se o déficit. Desequilíbrios orçamentários devem ser sempre evitados, mas em condições emergenciais, podem ser aceitos. Contudo, se o orçamento já está no limite máximo de déficit aceitável, se a carga tributária não pode ser elevada e o governo precisa gerar mais empregos, então, o que o governo deve fazer é: mudar a composição dos seus gastos, trocar gastos que geram poucos empregos por gastos que geram muitos empregos. Por exemplo, reduzir o gasto público com o pagamento de serviço da dívida que não gera empregos e gastar mais em construção de infra-estrutura pública. Cada gasto do governo tem um multiplicador de empregos diferente. Quem recebe juros proveniente do carregamento de dívida pública não realiza gastos adicionais, já que tem todo o seu consumo plenamente satisfeito. Mas o trabalhador da construção civil contratado pelo governo para fazer uma estrada necessariamente gasta tudo o que recebe.

Esta fórmula de recomposição de gastos públicos, sem necessariamente aumentá-los, além

de reduzir o desemprego, proporcionará também uma redução do déficit público e, possivelmente, um equilíbrio do orçamento. Com crescimento econômico haverá aumento da arrecadação e redução de alguns tipos específicos de gastos, tal como o gasto com o pagamento de seguro-desemprego. Há uma lição importante a ser destacada na trajetória macroeconômica descrita. O orçamento equilibrado é o sintoma de uma economia vigorosa que possui baixo desemprego. E o déficit público é o sintoma de uma economia com elevado desemprego.

A doença básica de certas economias, então, não são seus déficits públicos, mas suas elevadas taxas de desemprego. Déficits são sintomas que devem ser eliminados porque impedem que economias utilizem políticas keynesianas de gastos na rubrica obras públicas em condições ideais, onde seus resultados são mais previsíveis. Contudo, tentar eliminar o déficit público através do corte de gastos correntes e de investimento em uma economia que possui a doença crônica do desemprego é tarefa quase impossível e que obterá como resultado mais do mesmo: mais déficit e mais desemprego. Doenças devem ser combatidas com ataques às suas causas, e não aos seus sintomas. Um corte de gastos correntes e de investimentos em situação de elevado desemprego provocará, por um lado, uma redução da arrecadação, porque agravará o desemprego e, por outro lado, um aumento de gastos em determinadas rubricas, tais como o seguro-desemprego. Então, um corte de gastos correntes e de investimento pode aumentar o déficit, e não forçosamente reduzi-lo.

Deve-se, em conclusão, rejeitar a ocorrência de déficits públicos profundos e permanentes porque impedem a realização discricionária e emergencial de políticas de gastos governamentais de combate ao desemprego. Deve-se, ainda, buscar eliminar os déficits públicos através do combate ao desemprego e não através do corte de gastos correntes e de investimento quando a economia e a sociedade já estão em situação de penúria. É preciso ficar claro que resultados orçamentários são sintomas. Quando a economia possui alto desemprego, o orçamento será deficitário. Quando a economia

está em situação de pleno emprego, o orçamento público será superavitário. O nível de desemprego é a doença, o resultado orçamentário é apenas o sintoma.

5. As políticas cambial e monetária

A política cambial que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela capaz de estabelecer uma taxa de câmbio competitiva para a produção e a exportação de bens manufaturados. Uma taxa cambial neste patamar, por um lado, favorece a realização de mega-superávits comerciais e, portanto, o acúmulo de reservas não-voláteis e, por outro, é uma proteção contra crises cambiais de desvalorização abrupta pelo simples fato de que uma taxa desvalorizada tem uma chance menor de se desvalorizar (ainda mais) do que uma taxa valorizada.

14

Uma política de administração cambial - de uma taxa que deve ser flutuante - em que o Banco Central compra e vende reservas realizando um verdadeiro processo de sintonia fina é capaz não só de manter a taxa de câmbio em patamar competitivo para as exportações de manufaturados, mas também é capaz de reduzir a sua volatilidade - reduzindo, em decorrência, a atividade especulativa no mercado de moeda estrangeira.

A defesa do equilíbrio externo requer atenção não somente com a balança comercial, mas também com a conta de investimentos financeiros internacionais. Capitais financeiros que têm por finalidade financiar o investimento e a produção são bem-vindos, sejam eles domésticos ou estrangeiros. Capitais financeiros que tem o mero objetivo de sua capitalização, sem que este processo traga benefícios à produção ou ao investimento, não são bem-vindos. Estes capitais somente provocam pressão valorizativa sobre o câmbio no momento da sua entrada e pressão desvalorizativa no momento da sua saída: nada mais. O movimento dos capitais financeiros que busca apenas a sua capitalização através de movimentos especulativos e de arbitragem deve ser desestimulado. A primeira e principal medida neste campo é o estabelecimento de uma

taxa de juros básica da economia em patamar semelhante aos juros americano. Uma taxa de juros muito elevada em relação à taxa de juros americana é maléfica para a economia em pelo menos três aspectos: (i)-atrai capitais financeiros especulativos para o País, (ii)-eleva demasiadamente o custo de carregamento de reservas por parte do Banco Central e (iii)-desestimula o investimento produtivo. Se uma taxa de juros relativamente baixa não for capaz de evitar os males dos movimentos especulativos dos capitais, outras medidas devem ser adotadas, por exemplo, a cobrança de impostos sobre a movimentação financeira internacional ou outras medidas administrativas a serem definidas. Tais medidas devem necessariamente auxiliar na recuperação de um sistema econômico nacional, ou seja, aquilo que segundo Celso Furtado é apresentado nos dias de hoje como um anacronismo: "A perda de controle dos fluxos de liquidez pelos bancos centrais e a rápida integração dos sistemas monetários e financeiros deram lugar a uma situação nova que a própria idéia de sistema nacional passou a ser chamada de anacrônica." (Furtado, 1992, p.13)

A política monetária que favorece o investimento e a industrialização mais sofisticada é aquela que é totalmente consistente com a política cambial descrita. Não se pode determinar uma política monetária independentemente da política cambial (e vice-versa), ainda que o regime de câmbio seja flutuante, porque um regime de altas taxas de juros está necessariamente associado a um regime de câmbio valorizado, quando a economia está financeiramente aberta. Esta é uma conhecida gangorra da macroeconomia. Uma política monetária de taxas de juros baixos é consistente, portanto, com uma política cambial de taxa competitiva. Como dito, uma política de taxas de juros elevadas determina uma taxa de câmbio valorizada e impõe custos elevadíssimos de carregamento de reservas ao setor público, que recebe a taxa de juros americana e paga a taxa de juros doméstica por cada dólar retido no Banco Central.

A taxa de juros é fundamental para manter o equilíbrio externo: transações com o exterior financiadas e blindagem contra movimentos de

capitais financeiros que são maléficos. Mas é também fundamental para manter o equilíbrio interno: alto crescimento com inflação baixa. Nesse sentido, uma nova concepção deveria governar a determinação da taxa de juros. Todo poupador cujos recursos não financiam algum tipo de gasto doméstico (consumo ou investimento) é um gerador de desemprego. Quanto maior a taxa de juros maior é o estímulo para a poupança e, portanto, maior é o desemprego causado pelo poupador. Logo, a taxa de juros deveria ser pensada como um instrumento capaz de punir aqueles que não querem gastar, ou seja, como um instrumento que pune o gerador de desemprego. Portanto, a taxa de juros deveria ser sempre baixa, muito baixa.

A taxa de juros por ser um instrumento capaz de controlar a demanda agregada, já se mostrou um instrumento plenamente eficaz de controle da inflação. Contudo, é preciso entender que sua funcionalidade depende de sua perversidade, isto é, gerar desemprego - para que haja uma redução de demanda relativamente à oferta o que inibe o reajuste de preços. Mas como a economia de bem-estar que se deseja construir é uma economia de emprego para todos, estabelece-se aqui um trade-off: de um lado um instrumento antiinflacionário funcional que gera desemprego e, de outro, a obrigação estratégica permanente de gerar mais empregos. A alternativa não pode ser abandonar a taxa de juros, um instrumento antiinflacionário funcional, mas sim reduzir ao máximo possível a utilização antiinflacionária da taxa de juros, sem que o objetivo da estabilidade de preços seja relegado a um segundo plano.

Para tanto, o objetivo da estabilidade de preços deveria ser um objetivo de todos os órgãos públicos. Logo, mais instrumentos estariam disponíveis para este fim. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento do feijão ou da soja, seria o Ministério da Agricultura que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apontar soluções. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento de margem de lucro de forma excessiva por parte da indústria automobilística, seria o Ministério da Indústria e Comér-

cio que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apresentar soluções. O Banco Central deveria ser o controlador de última instância da inflação, e não o primeiro e único órgão do Governo preocupado com um problema que é amplo, complexo e com muitas especificidades. Deixar somente o Banco Central responsável por tratar da estabilidade de preços é o mesmo que solicitar a um médico clínico geral para solucionar ora um problema do coração, ora um problema de pele, ora um problema do estômago. Manter a inflação sob controle é algo tão importante que deveria haver uma câmara formada por diversos organismos do Governo – inclusive o Banco Central – e dirigida pelo Presidente da República para deliberar sobre o assunto.

6. Conclusões e sumário

O Brasil que queremos deve funcionar com ampla participação política de sua população. Deve ser um País tecnologicamente avançado para que possa ter uma economia em condições de propiciar rendas com diferenças socialmente justas e trabalho formalizado com garantias e direitos. Deve ser um país onde a busca pelo pleno emprego se torne uma obsessão. O pleno emprego mantém a organização social coesa tanto do ponto de vista da auto-estima de cada indivíduo quanto da arrecadação tributária que pode gerar para financiar o Estado de bem-estar social. Ademais, o Brasil que queremos deve ter uma política permanente de moradia digna para todos; deve ter um território planejado, inclusive o manejo do seu meio ambiente. O país que queremos deve ter também um sistema de seguridade social de máxima qualidade e de acesso universalizado. Há dois sistemas que devem compor a seguridade social que são essenciais: um sistema de saúde e um sistema educativo que devem ser gratuitos e de máxima qualidade para todos os níveis e necessidades.

As políticas macroeconômicas que podem abrir caminho para o desenvolvimento do país são as seguintes:

(i) Política monetária: deve administrar uma taxa de juros baixa, capaz de estimular o investimento produtivo e desestimular o investimento financeiro que pode ser gerador de desemprego; uma taxa de juros baixa que reduza o custo de carregamento de reservas por parte do Banco Central; uma taxa de juros baixa para não atrair capitais especulativos de curto prazo para o sistema financeiro doméstico.

(ii) Política cambial: deve administrar uma taxa de câmbio desvalorizada ou competitiva para facilitar a exportação de produtos manufaturados; taxas nesse nível são geradoras de megassuperávits comerciais sustentáveis no tempo. Uma taxa de câmbio desvalorizada é também uma proteção contra ataques especulativos porque uma taxa que já está desvalorizada tem menor chance de ser ainda mais desvalorizada. Uma política de administração cambial deve também objetivar regular o movimento de capitais financeiros especulativos que tem se mostrado maléfico para as economias não desenvolvidas – tal como mostrou a experiência brasileira entre os anos 1995 e 2002.

(iii) Administração fiscal: deve ser capaz de estabelecer um sistema tributário progressivo e com uma carga compatível com as necessidades de financiamento do Estado de bem-estar social. Ademais, deve controlar o nível de gastos públicos com o objetivo de manter o pleno emprego e elevar a qualidade de vida em sociedade. Deve ainda buscar o equilíbrio orçamentário como resultado do vigor econômico alcançado. Obter equilíbrio fiscal é fundamental para deixar o governo em condições confortáveis para realizar políticas de combate ao desemprego e melhorar a qualidade dos programas sociais. Por último, a administração fiscal deve ser remodelada para assumir a concepção de que gastos de investimento são gastos de atividades-fins (por exemplo, educação, saúde, etc.) e gastos correntes são aqueles que sustentam a realização das atividades finalísticas.

A FES no Brasil

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a Fundação Friedrich Ebert (FES) é a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividades em mais de 100 países.

A representação da Fundação Friedrich Ebert no Brasil (FES Brasil) está organizada em quatro áreas de atuação: Estado e sociedade, mundo do trabalho, inclusão social e política internacional. Cada uma dessas áreas desenvolve projetos diferenciados, que se relacionam entre si, mas que possuem uma identidade própria.

A área Estado e Sociedade visa a contribuir para o aperfeiçoamento do Estado, de seu modelo de desenvolvimento, de suas políticas públicas e da relação da sociedade civil com os governos. O foco dos diferentes projetos atende ao desejo de contribuir para a modernização do Estado e para o fortalecimento da participação da sociedade civil na tomada de decisão em políticas públicas, tanto no Brasil como em parceria com os demais escritórios da FES na América Latina.

A área Mundo do Trabalho é a mais tradicional da Fundação Friedrich Ebert e é desenvolvida em quase todos os países onde a FES está presente. No Brasil, essa área de trabalho busca fortalecer a capacidade dos sindicatos para intervir na defesa dos interesses da classe trabalhadora, considerando e valorizando a sua heterogeneidade (de gênero, raça/etnia, geracional, dentre outras) e a diminuir a assimetria na relação entre capital e trabalho.

Junto com os sindicatos, a representação brasileira da OIT, instituições de pesquisa do meio sindical e trabalhista bem como o governo, a FES tem trabalhado em três dos quatro pilares do conceito de trabalho decente: direitos dos trabalhadores, proteção social e diálogo social.

Em Inclusão Social, a FES Brasil desenvolve projetos com governos, sociedade civil e partido político na busca da promoção da igualdade de gêneros e racial, dos direitos das juventudes, do aumento da efetividade das políticas de segurança pública e da democratização dos meios de comunicação. Nesta área, a FES também tem acompanhado e apoiado o envolvimento de mulheres do campo da esquerda para articulação e incidência nos espaços em que as mulheres se afirmam como sujeitos políticos e de direitos e contribuem para a alteração das desigualdades de gênero na sociedade brasileira.

Para ampliar a capacidade de elaborar propostas e compreender o impacto das decisões internacionais na arquitetura política e financeira internacional, a FES Brasil desenvolve na área Política Internacional projetos em cooperação com organizações da sociedade civil e instituições governamentais. Esta área contribui para intensificar o diálogo entre os poderes emergentes e os já estabelecidos, com vistas a descobrir e examinar possibilidades de cooperação política.

Temas da agenda global são incluídos sistematicamente no trabalho de projeto nacional realizado pela FES Brasil com a intenção de discutir a grande relevância dos desafios globais para o país e desenvolver posições neste sentido junto com nossos parceiros mais importantes, ou seja, CUT, PT, ONGs e governos progressistas.

Em todas essas áreas, a FES desenvolve sistematicamente projetos em parceria com nossos escritórios na América Latina, Bruxelas, Nova Iorque e Berlim. A FES Brasil também apóia missões de intercâmbio técnico e político no contexto do diálogo entre Brasil e Alemanha, assim como projetos de pesquisa específicos sobre integração regional.

Nossas publicações

Série Análises e Propostas

Nº 38, 2009 - Desenvolvimento econômico e infraestrutura no Brasil : dois padrões recentes e suas implicações

Miguel Bruno e Renaut Michel B. Silva

Nº 37, 2009 - O direito à proteção social: perspectivas comparadas

Lena Lavinias e Bárbara Cobo

Nº 36, 2009 - Desenvolvimento, planejamento e atores sociais: conceito e experiências

Gilberto Maringoni

Nº 35, 2009 - As políticas de igualdade racial no Brasil

Matilde Ribeiro

Nº 34, 2007 - A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos

Marcos Rolim

Nº 33, 2006 - Política Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções.

Paulo de Mesquita Neto

Nº 32, 2004 – A regulação internacional dos subsídios à exportação: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira

Adriana Dantas

Nº 31, 2004 – Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo eficaz?

Jörg Meyer-Stamer

Série Policy Paper

Nº 30, 2002 – Desenvolvimento Local e Sustentável

Sérgio Andréa

Nº 29, 2002 - Internet: a quem cabe a gestão da infra-estrutura?

Carlos Alberto Afonso

Nº 28, 2001 - Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica

Jörg Meyer-Stamer

Nº 27, 2001 - Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul.

Mauro de Azevedo Menezes

Nº 26, 2000 - Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?

Carlos A. Afonso

Nº 25, 1999 - Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil - Obstáculos e desafios.

José Francisco Siqueira Neto

Nº 24, 1999 -Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha.

Wolfgang Däubler

Nº 23, 1999 - Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa.

Jörg Meyer-Stamer

Nº 22, 1998 - Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva - Exemplos internacionais de política social e salarial.

Andreas Esche

Nº 21, 1997 - Pobreza no Brasil: quatro questões básicas.

Ricardo Barros, José Márcio Camargo, Rosane Mendonça

Nº 20, 1996 - ISO 9000.

José Augusto Fernandes

Nº 19, 1996 - Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90.

Paulo Fernando Fleury

- Nº 18, 1996 - Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política.
Edward J. Amadeo
- Nº 17, 1995 -Diretrizes para a Política Social.
Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão
- Nº 16, 1995 -Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil.
Edward J. Amadeo
- Nº 15, 1995 -Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma.
Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão
- Nº 14, 1995 -A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho, Estratégias e Opções de Política Industrial.
José Roberto Ferro
- Nº 13, 1995 -Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa.
Walter Georg
- Nº 12, 1994 -Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil: Temas e Propostas.
Edward J. Amadeo
- Nº 11, 1994 -A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação.
Claudio Frischtak
- Nº 10, 1994 -Inserção do Brasil no Comércio Mundial e Competitividade de suas Exportações: Problemas e Opções.
Jorge Chami Batista
- Nº 9, 1994 - Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil.
Edward J. Amadeo
- Nº 8, 1994 - Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Agenda para os Anos 90.
André Urani
- Nº 7, 1993 -Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.
José Luis da Costa Fiori
- Nº 6, 1993 - Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica.
Cláudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores
- Nº 5, 1993 - A Reestruturação da Indústria Brasileira. Situação Atual, Opções, Recomendações.
Rogério Valle
- Nº 4, 1993 -Educação Brasileira: Consertos e Remendos.
Claudio de Moura Castro
- Nº 3, 1993 -Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional.
Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio
- Nº 2, 1993 -Premissas para a Reforma Constitucional. Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio
- Nº 1, 1993 -O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas.
Barbara Fritz