

O Espectro do Déficit Público: Sofismas que o Cercam

Artur da Silva Coelho*
Haroldo da Silva**

Resumo: Este trabalho tem por objetivo resgatar as assertivas de Kalecki e levantar a questão do gasto público como fomentador do pleno emprego. Alguns equívocos cercam o conceito de déficit público, sobretudo quanto à sua composição e, tamanha aversão ao déficit advém desses equívocos. Presentemente, o déficit apresenta uma outra natureza que, difere do prisma kaleckiano. Kalecki propusera um déficit público para alcançar o pleno emprego e, como se fora capaz, previu a retórica que fundamentaria o repúdio às políticas governamentais nas duas últimas décadas. Portanto, tentamos, com esse artigo, chamar a atenção para a reflexão sobre a seguinte questão: déficit público é algo que se possa dizer, simplesmente, danoso às economias?

Palavras-chave: Déficit Público; Kalecki; Política Fiscal; Pleno Emprego.

1 O Espectro do Déficit Público: Sofismas que o Cercam

“Quando estes Estados conquistados estão acostumados a viver com suas leis e em liberdade, querendo, há três modos para mantê-los. O primeiro é aniquilá-los. O outro é residir neles. O terceiro é deixá-los viver com suas leis, retirando uma renda e criando internamente um governo de poucos que manterá o consenso. Tal governo, consciente do fato de existir pela vontade do príncipe, sabe que depende de sua benevolência e poder e tem todo o interesse em agir de modo a conservar a situação”.

Nicolau Maquiavel

1.1 Introdução

Existem termos como democracia e justiça, que correntemente, despertam entusiasmos nos governos, porém, há outros como corrupção e desemprego aos quais nenhum governo quer ver, associados à própria administração. Dentre a nomenclatura a ser evitada encontra-se o “déficit público”. Atualmente, o comedimento financeiro passou a ser a retórica e a preocupação, sobretudo, depois da era Thatcher/Regan.

Essa era foi marcada por reformas liberalizantes, que culminaram no encolhimento do Estado, desregulamentação de setores e mercados, assim como o desmonte de parte do “welfare state”.

* Mestre em Desenvolvimento Econômico - UFPR. Professor da UNIBRASIL.

** Mestrando Desenvolvimento Econômico - UFPR. Professor das Faculdades Ibirapuera - SP.

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

Mormente, o radicalismo *antidéficit* traz a visão de que o déficit público é algo nocivo às economias, não importando, contudo, o aspecto temporal, o curso e a forma de financiá-lo, e tampouco sua natureza. Déficit público é tido, como sinônimo de algo danoso, de prejuízo, de irresponsabilidade, sendo tratado com duras restrições por organismos internacionais, assim como pelas agências de classificação de riscos. E, de acordo com o discurso oficial: remete ao “charlatanismo populista e demagógico”.¹ Não obstante, some-se a obnubilação, às vezes imposta, tanto na imprensa como no discurso político, em diferenciar política monetária e fiscal. Resultado, discussões confusas, impregnadas por equívocos conceituais, ignorância de informações elementares, preconceitos doutrinários e cegueira ideológica, sendo desprovida de qualquer capacidade de análise crítica.

O déficit público equivale, em importância, aos principais elementos na análise de condições macroeconômicas *vis-à-vis* à “estabilidade” e “crescimento”, principalmente após o início da convivência com reduzidas taxas de inflação. Essa situação suscitou um novo desafio para as contas nacionais, já que, até então, não havia credibilidade quanto aos resultados apresentados, tampouco quanto às metas planejadas.²

Deve-se, considerar que os debates acerca desse assunto não têm apresentado grandes contribuições para o entendimento das políticas fiscais, em seu sentido mais original, principalmente, conforme foi proposto por (KALECKI [1943] 1977), em seu artigo clássico, no qual o autor fornece uma explicação premonitória da eloquência conservadora dos últimos vinte anos (SAYAD *in* POMERANZ, et. all, 2001).

Originalmente, quando (KALECKI *op.cit.*) fazia referência ao déficit público, como forma de alcançar o pleno emprego queria chamar a atenção, definitivamente, à política fiscal como mecanismo para expandir a “demanda efetiva”,³ por aqueles bens que não concorressem com equipamentos de capital (do setor privado).

A partir dessas considerações o objetivo desse trabalho é resgatar as assertivas que combinam: observação empírica e a apreciação da economia política, relacionadas ao conceito de déficit público.

¹ Expressão utilizada pelo Ministro Pedro Malan, na abertura do Seminário Internacional sobre Finanças Públicas, em 1999, ao referir-se às outras formas de políticas fiscais, menos parcimoniosas, bem como pelo Presidente do Banco Central, Gustavo Franco, no ano de 1998, ao criticar os que se apegavam contrários ao aprofundamento da abertura.

² “Efetivamente, durante o regime de alta inflação o estabelecimento de parâmetros para a elaboração do orçamento gozava de amplo descrédito. Embora a inflação crônica tenha servido ao governo para equilibrar as suas contas, através da depreciação das despesas e do uso do chamado imposto inflacionário, era absolutamente desastrosa para a credibilidade orçamentária. Com a estabilização dos preços, a recuperação da crença em uma verdade orçamentária ganhou terreno.” (CAVALCANTI & QUADROS, 2001, p. 32).

³ Descreve-a, efetivamente, como sendo um elemento importante para o entendimento do capitalismo recente: “A formulação do conceito de demanda efetiva não só constituiu uma verdadeira revolução para a teoria da dinâmica econômica capitalista como segue sendo um poderoso instrumento para a interpretação atual do capitalismo. Nela, encontram-se a reflexão de origem marxista – personalizada por Kalecki – e a luta de libertação em face da tradição, da ortodoxia, personalizada por Keynes” (BRAGA, 2000, p. 155).

**ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA**

O ponto de partida é a visão de Kalecki, um dos mais proeminentes economistas do século XX que, chegará antes mesmo de Keynes à importantes resultados.⁴

Para dispor deste expediente, o texto foi dividido em cinco partes, das quais esta introdução é a primeira delas. A segunda seção visa examinar as diferentes interpretações a propósito do déficit público, sua controversa conceituação, bem como o desvio de propósito quanto ao que fora indicado por Kalecki. Na terceira seção será investigada a aparente antinomia entre uma política de “ajuste fiscal sem fim” e o aumento progressivo do déficit público brasileiro. Na Quarta seção analisa-se o radicalismo anti-déficit e, por fim, apresenta-se as conclusões que puderam ser verificadas.

1.2 Algumas interpretações sobre o déficit público

Diferentes abordagens revelam que, as interpretações sobre o déficit são (difusas). De um modo geral, tendo em vista que, como qualquer agente dotado de orçamento, os governos, têm restrições em seus gastos, e, excedê-los, face às receitas e ao patrimônio, é o que se denomina déficit.

Em um tratamento formal Romer (2001) define como déficit algo que exceda à restrição orçamentária do ente, quer seja ele um consumidor qualquer, quer seja o Estado, e faz assim a analogia: *“A household’s budget constraint is that the present value of its consumption must be less than or equal to its initial wealth plus the present value of its labor income. A government faces an analogous constraint: the present value of its purchases of goods and services must be less than or equal to its initial wealth plus the present value of its tax receipts net of transfer payments”*. (ROMER 2001, p. 531)

Portanto, ao pretender-se romper a linha de restrição orçamentária intertemporal, representada pela equação 1, isso só será possível: via emissão de títulos aos quais serão pagos juros (dívida interna ou externa),⁵ emissão de moeda (senhoriagem) e/ou por meio de impostos e taxas.⁶

⁴ O qual segundo Celso Furtado: “Partindo de Karl Marx e Rosa Luxemburgo, ele (Kalecki) chegara por conta própria e com antecedência no tempo a resultados similares aos de Keynes.

⁵ Após a realização de testes econométricos (PONTA, 1995), conclui que: i) “A dívida interna é sustentável” – o que implica que a hipótese de que o desequilíbrio fiscal seja produzido por uma dívida pública com expansão explosiva não encontra sustentação empírica; ii) “A dívida externa não é sustentável”

– o que impõe, segundo a autora, “que uma política cambial que vise produzir déficits em transações correntes, por meio de um câmbio sobrevalorizado (...) poderá eventualmente constituir-se em uma estratégia altamente arriscada”. E, por fim, afirma que: “a dívida externa causa a dívida interna, e a substituição de dívida externa de custo baixo por dívida interna de custo relativamente mais elevado, agrava o déficit público”. (PONTA, 1995, pp...) (Grifos nossos).

⁶ A respeito da indiferença de como o governo financia seu déficit, surge o teorema que ficou conhecido como: “Equivalência Ricardiana”. Segundo esse conceito, apenas a quantidade do gasto governamental, e não a divisão do financiamento entre tributação e títulos, é importante, pois somente os gastos afetam a economia. Ver (ROMER, 2001), em especial, o capítulo 11.2.

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

Equação 1 - Restrição orçamentária dos governos:

$$\int_{t=0}^{\infty} e^{-R(t)} G(t) \partial t \leq -D(0) + \int_{t=0}^{\infty} e^{-R(t)} T(t) \partial t$$

Este constrangimento é definido por $G(t)$ e $T(t)$ que denotam os gastos reais do governo e impostos a tempo t , respectivamente, e $D(0)$ sua real dívida inicial excelente⁷. De tal modo $R(t)$ denota $\int_{\tau=0}^t r(\tau) \partial \tau$ onde $r(\tau)$ é a real taxa de juros no instante de tempo τ . Assim sendo, o valor de uma unidade de produção a tempo t descontado para voltar ao tempo 0 é $e^{-R(t)}$. Vale observar, que $D(0)$ representa dívida em lugar de riqueza e, por essa razão, entra com sinal negativo na restrição orçamentária do governo.

Entretanto, o exame da literatura, cada vez mais diversificada sobre déficit público, permite notar que o tema transcende à aparente simplicidade e está longe de uma interpretação coesa, provocando grandes debates.

Deve-se levar em conta que, essas discussões remontam à outras épocas; (BATISTA JR, 1985) apontava para “dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil”: um deles “ortodoxo” o qual, em resumo, concebia o déficit público como “fonte básica dos desequilíbrios internos e externos da economia brasileira”; e o outro, “heterodoxo” e conclusivo à medida que afirmava, à época, que o déficit público estava “sob total controle”, amparado exclusivamente no aspecto operacional.

Mas, afinal, o que seria o déficit público? Responder não é, certamente, tarefa trivial. Com bastante propriedade TANZI (1999),⁸ usa a seguinte metáfora para descrevê-lo:

“Um déficit [público] pode ser como um elefante: sempre se reconhece um quando se vê, muito embora possa ser difícil medi-lo ou descrevê-lo de maneira satisfatória para todas as pessoas e para todos os propósitos. Muitos conceitos diferentes têm sido identificados (...) Cada um poderia ser justificado para algum uso; nenhum é útil para todos os usos. A conclusão deve ser que é difícil medir com precisão o impacto de política fiscal sobre a demanda agregada, inflação e outras variáveis da macroeconomia”.

(TANZI, BLEJER, & TEJEIRO, 1999, p. 22). (Grifos nossos)

Cabem algumas observações gerais para ressaltar como o déficit, *a priori*, proposto por Kalecki, visando garantir o pleno emprego, sofreu distorções. No conceito que precede à mudança, o déficit objetivava puramente a execução de política fiscal, a fim de manter o pleno emprego por meio da despesa governamental financiada por empréstimos. Com efeito, atualmente, o déficit apresenta uma outra natureza: não por outra razão, ele garante a remuneração mínima ao capital, ou em outras palavras, *required rate of return*, do modelo de Harrod.

Na expressão de (SAYAD, 2001): “O conceito de déficit público acaba colapsando em conceito genérico, diferente do conceito específico da época de Kalecki,

⁷ Por simplicidade assume-se que a dívida anterior à análise seja supostamente nula.

⁸ Diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional.

ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA

e passa a representar apenas o horror ao governo, à política econômica e a inflação; já não se distingue política monetária e fiscal” (SAYAD, 2001, p. 243).

Na concepção de (PIANCASTELLI & PEREIRA, 1996), dentro desta perspectiva surge a tendência em se admitir, com determinado sucesso, o conceito denominado por “Gasto Público Federal - Despesa Não-Financeira”, sobretudo, para avaliar a dimensão real do gasto fiscal da União, ao mesmo tempo em que permite isolar o lado financeiro das contas do governo e contribui para o exame do processo orçamentário e dos níveis de execução.

O Fundo Monetário Internacional recomenda que, o déficit tenha a seguinte denominação:⁹

Resultado Fiscal = (Receita + Doações) – (Despesas com Bens, Serviços e Transferências) – (Financiamentos – Reembolsos)

É essencial, sobretudo, frisar duas diferentes formas de observar o déficit: primeira, para os radicais *antidéficit* ele deve ser eliminado totalmente com celeridade, independentemente de que maneira o custo social desta ação se abata sobre a população, especialmente a de menor renda e, portanto, carente dos serviços e recursos públicos; segunda, existem aqueles que pregam pelo comedimento financeiro, e, para esses o papel do dispêndio público deve ser analisado sob o prisma de um instrumental de promoção da estabilidade macroeconômica.

Nessa segunda linha de pensamento, SEN (2000),¹⁰ argumenta que: “*O objetivo do comedimento financeiro não é tanto o mérito aparentemente notório de ‘viver nos limites dos próprios recursos’, muito embora essa retórica seja bastante atrativa. (...) O argumento em favor do comedimento financeiro fundamenta-se, em grande medida, no conhecimento de que a estabilidade de preços é importante e que ela pode ser seriamente ameaçada pela complacência e irresponsabilidade fiscal.*” (SEM, 2000, pp. 164-165).

A conclusão inequívoca que se pode tirar disso é a de que o comedimento financeiro deve ser, inexoravelmente, parte da agenda do governo, juntamente à estabilidade de preços; a irresponsabilidade fiscal deve ser impedida e, sem embargo, punida, conforme previsto na legislação própria sobre o assunto.¹¹ Todavia, não é possível estabelecer, *a priori*, um *trade-off* entre a supressão acelerada do déficit público e o controle da inflação, conforme sugere a visão radical *antidéficit*.

Nesse sentido, SEN (2000) esclarece que se torna necessário uma distinção entre o radicalismo *antidéficit* e o comedimento financeiro: “*Existem boas razões para reduzir os vultosos déficits orçamentários encontrados em muitos países do mundo*

⁹ Manual on Government Finance Statistics, (FMI – 1986).

¹⁰ Prêmio Nobel de Economia, 1998.

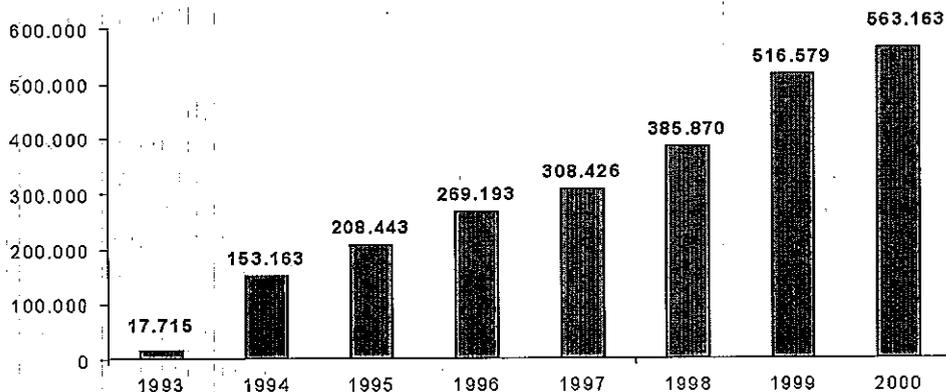
¹¹ Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal ver (NASCIMENTO & DEBUS, 2001).

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

(com freqüência agravados por gigantescos ônus de dívida nacional e altas taxas de crescimento dessa dívida). Mas esse argumento não deve ser confundido como extremismo de tentar eliminar totalmente os déficits orçamentários com grande rapidez, sem importar qual possa vir a ser o custo social.” (SEN 2000, p. 166)

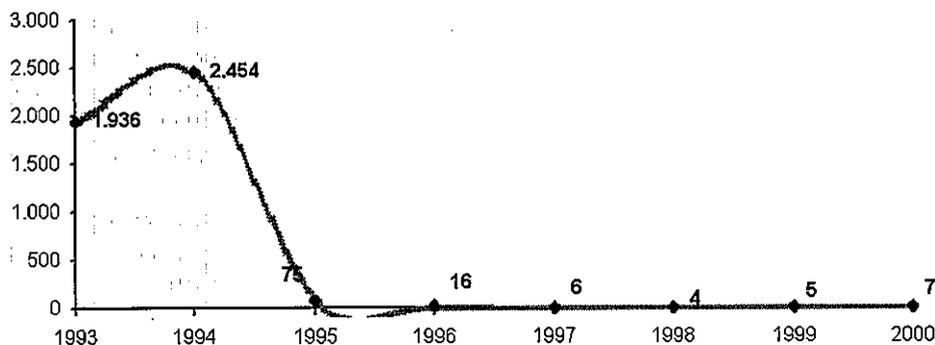
A situação acima especificada pode ser retratada a partir da experiência brasileira. Com efeito, diante do exame cuidadoso dos gráficos 1 e 2, é possível inferir que: enquanto o Brasil alcançava baixos índices de inflação, em um contexto histórico, paralelamente, o déficit do setor público ampliava-se exponencialmente.

GRÁFICO 1 – DÍVIDA TOTAL DO SETOR PÚBLICO LÍQUIDA – FINAL DE PERÍODO – EM MILHÕES DE R\$



Fonte: IPEA

GRÁFICO 2 – TAXAS ANUAIS DE INFLAÇÃO NO BRASIL (INPC-G) %



Fonte: Indicadores DIESP/Fundap

**ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA**

Contudo, a pergunta relevante é: como ficam, portanto, os argumentos utilizados para afiançar que a redução do déficit público seja premissa básica para que um governo consiga a decantada estabilidade de preços?

A resposta parece ser que, o pseudo *trade-off* surge como axioma requerendo demonstrações contundentes e, caso analisado mais precisamente, se mostra insustentável à luz dos dados.

Ressalva seja feita à monetização da dívida, pois essa, evidentemente, é perniciosa em termos inflacionários. Contudo, para que ela aconteça é forçoso que exista a seguinte conjugação de fatores: i) a existência de um déficit fiscal primário persistente, e, ii) taxas de juros acima da taxa de crescimento, contribuindo para a elevação da relação dívida/produto.

A partir desse processo e para evitar que o crescimento da dívida não seja explosivo, a autoridade monetária terá, por algum momento que, financiar os déficits com expansão monetária, sancionando, assim, a essência da “desagradável aritmética monetarista” (SARGEN & WALLACE, 1981 *in* PONTA, *op.cit.*, p. 9).

A despeito dessas advertência, cabe esclarecer que, no caso brasileiro o déficit desempenhou importante papel no sentido de controlar os níveis de inflação; outros países, também, utilizaram a redução do déficit como instrumento de estabilidade de preços. A origem dessas políticas encontra-se no Consenso de Washington, conforme indica a próxima seção.

1.3 Controle do déficit e aumento dos gastos: o paradoxo

A política conservadora e parcimoniosa que, passou a vigorar após os pontos que ficaram conhecidos como “Consenso de Washington”, pode ser assim resumida: controle de gastos públicos, liberação comercial completa, equilíbrio orçamentário, desregulamentação geral da economia, reconhecimento irrestrito de patentes, privatizações e, sobretudo, com inspiração advinda dos séculos XVIII e XIX, o Estado mínimo. Dito de outra forma: o “pensamento único”, no qual não se pode, questionar a pretensa “racionalidade do livre-mercado”, protagonizada pela contra-revolução neoclássica, ganha espaço e o debate ideológico. Segundo ORMEROD (1996):

“A moda recente dos mercados livres teve como seus principais defensores os governos de direita da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos no início da década de 1980, mas muitos governos considerados de centro-esquerda foram incapazes de resistir à pressão. A França de Mitterrand, a Espanha de González, a Austrália de Hawke e Keating, e a Nova Zelândia de Lange são todos exemplos de países onde governos com ideais social-democratas adotaram a maior parte da agenda política de Margaret Thatcher e Ronald Reagan.”

(ORMEROD, 1996, p. 81)

A partir da política chamada de “diplomacia do dólar forte”, no final dos anos 70, que instituiu uma brusca elevação das taxas de juros norte-americanas e internacionais,

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

os empréstimos externos, em sua maior parte acordados com taxas variáveis, acabaram por forçar pagamentos excessivamente altos por parte dos países endividados, exigindo esforços fiscais que culminariam em anos recessivos. Em decorrência desse processo ocorre no início da década seguinte a “Crise da Dívida”, agravada, ainda, por outro choque do petróleo.

Alguns países que seguiram a recomendação liberal-conservadora a fim de reduzirem seus déficits orçamentários, não obtiveram êxito. Dentre eles estão diversos países da Europa, os Estados Unidos e o Brasil.

No caso brasileiro, em particular, o Estado promove uma ampla privatização¹² de suas empresas no início da década de 90, sob o pretexto de reduzir o tamanho do Estado, bem como encontrar novas fontes de investimentos que viabilizassem as estatais “sucateadas” e, finalmente, reduzir a dívida pública, detalhada na tabela 2 (apêndice). No processo de privatização o Brasil acabou tomando novos empréstimos para poder quitar os passivos trabalhistas das estatais, aplicando os recursos não para empregar e crescer “*é a primeira vez na história recente que não estamos pedindo empréstimos externos ‘para desenvolvimento’, mas sim para desempregar diretamente*” (...) “*Sabemos que o keynesianismo do ‘pleno emprego’ [tal qual o de Kalecki] e o ‘desenvolvimento estadista’ não estão em moda, mas também não precisava exagerar*” (TAVARES, 1998, p. 125).

A despeito da venda de quase todas as estatais durante o período 1994-1998, o déficit não apresentou significativa redução, o que contraria o postulado teórico.¹³ As ex-estatais (privatizadas), “eleitas” como as principais responsáveis pelo déficit público, inflação e gastos excessivos, não puderam ser abatidas do referido déficit.

Pelos critérios do FMI, quando uma empresa estava sob controle do governo, ao auferir um empréstimo esse financiamento era incorporado à dívida da União, portanto, tornava-se déficit. Curiosamente, quando essa mesma empresa foi vendida, seu valor não foi descontado do total da dívida.

Nesse sentido, SAYAD (2001) argumenta que “*A venda do controle dessas estatais deveria refletir-se em imediato e significativo decréscimo da dívida pública, independentemente do destino dos recursos obtidos, já que o endividamento dessas empresas fazia parte do endividamento do governo. Entretanto, as autoridades brasileiras e do FMI resolveram não considerar essas reduções por se tratarem de reduções únicas ‘once for all’.*” (SAYAD, 2001, p. 250)

¹² Para uma visão geral do tema, ver (BRUGIN & SILVA, 1998).

¹³ “O resultado (onde a venda de ativo se aplica) é o perigo de confiar nas variações do déficit convencional para determinar a adequação da política fiscal. Isto surge porque as vendas de ativos tendem a reduzir o déficit convencional (e as necessidades de financiamento do setor público) no ano da venda, enquanto o impacto sobre a “renda permanente” ou riqueza do governo é negligenciado. Assim sendo, embora as vendas de ativo facilitem as restrições de liquidez (fornecendo caixa disponível) e pareçam permitir uma margem para cortes de impostos ou aumentos nos gastos (fornecendo receita extra), isso pode ocorrer às custas de um futuro agravamento dessas restrições.” (MANSOUR, 1993, p. 413)

ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA

O resultado das privatizações, em termos de redução do déficit, não tiveram o efeito esperado devido ao modo como foram conduzidas. Talvez por ter sido o BNDES o responsável por financiar parte dos recursos (cerca de um quarto) do programa de desestatização. A rigor, os significativos recursos provenientes das privatizações serviram para, em prol da estabilidade de preços, manter uma política de manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada, complementada por outra questionável política monetária calcada em juros reais “irreais” (com todas as aspas).

Finalmente, e como era de se esperar, câmbio sobrevalorizado e juros reais em níveis elevados – política monetária restritiva – formaram um conjunto de fatores altamente significativos para que o objetivo de reduzir o déficit público soçobrasse. Mesmo adotando políticas para racionalizar e modernizar as contas públicas¹⁴ - reformas administrativa e do sistema financeiro, tentativas de corte nos gastos públicos, “congelamento” de salários do funcionalismo,¹⁵ bem como a ampliação da carga tributária comprovada pelos sucessivos recordes de arrecadação - essas medidas mostraram-se inócuas, pois, ainda assim, a dívida crescia (tabela 1).

TABELA 1 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - BRASIL
(DADOS EM % DO PIB)

Período	Superávit Primário	Despesas com Juros	Déficit Operacional
1986	-1,60	5,20	3,60
1987	1,00	4,70	5,70
1988	-0,90	5,70	4,80
1989	1,00	5,90	6,90
1990	-4,60	3,30	-1,30
1991	-3,00	1,65	-1,35
1992	-2,31	4,44	2,13
1993	-2,62	2,37	-0,25
1994	-5,26	3,90	-1,36
1995	-0,36	5,24	4,88
1996	0,09	3,66	3,75
1997	0,92	3,39	4,30
1998	-0,01	8,02	7,60
1999	-3,80	12,20	4,60
2000	-3,60	4,60	1,20

Fonte: Bacen. (+) Déficit; (-) Superávit. Deflator: IGP-DI (centrado).

¹⁴ i) Fim da conta movimento no Banco do Brasil; ii) Criação da Secretaria do Tesouro Nacional; iii) A unificação dos orçamentos; iv) Criação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); v) Implantação da conta Única do Tesouro Nacional; vi) A transferência do Banco Central para o Tesouro em relação à gerência da dívida pública; vii) A criação de uma carreira específica para o Tesouro (Carreira de Finanças e Controle); (viii) Transferência do Banco Central para o Tesouro de todo serviço da dívida externa; ix) Reestruturação da Carteira de Títulos do Tesouro no Banco Central.

¹⁵ Esse expediente é explicado por (PEREIRA 1999, p. 7), pois para ele: “O governo faz uso da inflação [que desde o início do Plano Real, em julho de 1994 a junho de 2001, segundo o IGPM, foi de quase 206%] para retrain seus gastos em termos reais.”

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

O que poderia explicar esse aparente paradoxo?

A explicação teria, por exemplo, na visão de TAVARES (...) a seguinte dinâmica: *o fechamento do balanço de Pagamentos frente aos constantes desequilíbrios requer um nível de endividamento conseguido às custas das elevadas taxas de juros praticadas pelo Banco Central; com isso, cria-se um déficit público de natureza financeira que, detona uma crise fiscal e provoca a desvalorização da dívida pública.*

Em suma, o déficit público que é elevado, não tem exatamente a mesma concepção com o que Kalecki chamava de déficit; é um déficit originado preponderantemente por juros que chegaram a mais de 12% do PIB, em 1999 (tabela 1), e contribui para o desemprego.

Uma fenomenologia, apoiada confusamente nos preceitos da “ortodoxia”, serve para demonstrar em que medida a proposição para altas taxas de juros, que contaminam o déficit, tenha justificativa. Qual seja: “os juros são altos porque o déficit público é elevado”, o mais interessante, no entanto é que, excluindo-se os juros os déficits são reduzidos e, algumas vezes registra-se superávits (tabela 1).

A partir dessas considerações o próximo tópico procura reunir algumas razões para a grande aversão ao déficit.

1.4 O que está por trás da aversão ao déficit público

A meta de pleno emprego associada a política fiscal expansionista (déficit) não parece ser desejável, do ponto de vista do governo e nem dos empresários.

Mas, por que pleno emprego, tal como proposto por Kalecki é algo indesejável por parte dos “capitães da indústria”? Elevados níveis de ocupação, indubitavelmente não beneficiariam somente os empregados, porém, os capitalistas não pretendem minimizar o efeito proveniente da “disciplina do mercado de trabalho”: a dificuldade em encontrar um novo emprego funciona como um mecanismo disciplinador. Desse modo, pretende-se chamar a atenção para a oposição empresarial/política de se criar empregos por meio do gasto governamental.

O que se requer é a compreensão de quais as razões que levam os empresários a tomarem partido contrário à política de pleno emprego que, de *per si*, não retrai seus lucros, pois não envolve tributação adicional. Na concepção de KALECKI as razões são classificadas dessa maneira: a) reprovação à interferência pura e simples do governo no problema do emprego; b) a reprovação, também, à direção da despesa governamental (para investimento público e subsídio ao consumo); e, por último e provavelmente mais importante; c) reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes da sustentação do pleno emprego.

Resumidamente, o que está em julgamento é o controle, neste caso indireto, exercido pelos capitalistas sob o governo. Se o Estado suprir a economia com aumento no nível de emprego necessário, o “estado de confiança” dos empresários perde a

**ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA**

importância e o governo poderia, portanto, promover políticas que contrariassem à expectativa dos “líderes do mundo dos negócios” sem grandes dificuldades.

Para retratar a radical oposição à intervenção do Estado na economia BUSTELO usa as seguintes palavras: “*En suma, la intervención del Estado es, además de costosa, contraproducente. Es cierto, afirma la CRN [contra-revolução neoclássica], que el mercado tiene imperfecciones (market failures), pero éstas son, por lo general, menores que las introducidas por el Estado (government failures)*”. (BUSTELO, 1998, p. 167).

Todavia, em uma economia com desemprego “natural”, sempre segundo a visão da contra-revolução neoclássica, as políticas governamentais não devem abalar o humor dos investidores, pois, isso causaria diretamente uma crise econômica, diante da retração da atividade. Vale, no limite, o propalado *laissez-faire*.

Não obstante, ao explicar porque as ações intervencionistas são repudiadas pelos empresários, Kalecki argumenta que a *manutenção* do pleno emprego causaria mudanças sociais e políticas, como também daria um novo ímpeto à oposição dos “capitães da indústria”, no sentido de buscar garantir o *status quo*: “*De fato, sob um regime de permanente pleno emprego, a demissão de empregados deixaria de exercer sua função de medida disciplinar. A posição social do patrão estaria minada e cresceriam a autoconfiança e a consciência da classe trabalhadora. As greves por aumentos salariais e melhorias nas condições de trabalho criariam tensão política.*”(KALECKI, [1943] (1977, p. 56).

Nessas circunstâncias, o ciclo se completa: as pressões empresariais, bem como as ideológicas impedem o gasto público para a manutenção de elevados níveis de emprego e, do mesmo modo, impõem a criação de uma dívida pública que não gera emprego, mas, insolitamente, garante rendimento ao capital. O enigma, deste modo, se desfaz. Cabe, de acordo com o ultraliberalismo, sem outra opção e como solução múltiplo, tal qual ao início do século XX, uma “superdose de remédio clássico”.

Considerações Finais

À guisa de conclusão, uma coisa parece certa: permanecer um longo período de tempo exagerando nos gastos é algo que pode causar distúrbios na economia, e com isso até heterodoxos concordam, mas somente se for estendido indefinidamente.

Intuitivamente, os que se consideram admiradores da retitude fiscal, invariavelmente, se mostram céticos quanto à necessidade do Estado ser fomentador do crescimento, assim como instrumento de redução das desigualdades, sobretudo no Brasil que é o berço dos desiguais. O déficit público do “pleno emprego” kaleckiano deve ser repudiado na visão dos “homens de negócios”. O problema aqui não é o déficit público em si, mas, o entendimento dos empresários de que o desemprego é uma parte integrante do sistema “capitalista normal”.

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

A intenção é de salientar as razões para tanto receio ao déficit público e, em paralelo, aos altos níveis de emprego, e, ao contrário do que se possa supor, o propósito não é defender gastos governamentais a esmo, ou de modo vago. O Estado tem por atribuição o dever de manter suas contas equilibradas, conforme previsto em lei. O que se afirma, portanto, é que maior esforço fiscal não é sinônimo de imediata contenção do endividamento público. Se assim puder ser dito, o grosso da dívida não é mais oriundo do gasto, porém é resultante dos juros.

Além disso, é fácil supor quais sejam os setores que, por várias razões, são sempre chamados a conterem os gastos na adoção de políticas fiscais restritivas que se sobrepõem aos interesses dos trabalhadores. Dada a relativa rigidez de boa parte das despesas governamentais (principalmente em itens tais como folha de pagamento do funcionalismo, despesas com a dívida pública, dentre outras), o gasto social tende a servir de variável de ajuste.

O comedimento financeiro deveria ser o pesadelo do setor financeiro que, lucra com os altos juros da dívida geradora do novo tipo de déficit e, não dos gastos sociais, pois a dívida mais perversa - e que não está sendo resgatada - é a social.

Apesar de sua irrefutável importância o déficit público é, sob quaisquer circunstâncias, um instrumento de avaliação do impacto da política fiscal sobre a macroeconomia. Dessa maneira, até prova em contrário, atribuir ao déficit responsabilidade por boa parte das mazelas da economia é, no mínimo, pouco produtor.

Quiçá, certo dia, altas taxas de desemprego, bem como seus efeitos deletérios, sobretudo nos grandes centros urbanos, também tenham a mesma intolerância tal qual às políticas que ficaram conhecidas como keynesianas.

**ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA**

Apêndice

TABELA 2 – DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL – ESTOQUE TOTAL DE TÍTULOS FEDERAIS FORA DO BACEN

FINAL DE PERÍODO	TÍTULO DO TESOURO NACIONAL					TÍTULOS DO BACEN				TOTAL (a)	
	NTN TOTAL	LTN	LFT	OUTROS	TOTAL (b)	LBC	BBC	NBC	TOTAL		
1994	DEZ	40,5	0,8	11,7	0,0	53,0	3,2	38,5	0,0	39,7	92,7
1995	DEZ	27,6	25,5	24,0	0,2	77,1	29,5	35,0	0,0	64,5	141,6
1996	DEZ	53,8	57,5	0,0	0,0	111,3	39,2	60,2	0,0	99,4	210,7
1997	DEZ	69,1	72,3	71,0	0,1	212,4	28,2	31,6	13,0	72,8	285,2
1998	DEZ	57,3	8,0	172,2	0,1	235,5	24,7	53,0	37,0	114,7	350,2
1999	DEZ	89,7	34,8	186,6	10,4	311,1	1,0	0,0	56,6	67,6	388,7
2000	DEZ	38,6	66,1	221,7	12,0	328,4	0,0	0,0	70,0	70,0	398,4
2000	AGO	42,8	84,8	225,7	12,0	333,3	0,5	0,0	60,5	61,0	394,3
	SET	41,7	88,0	225,9	12,0	335,6	0,0	0,0	61,7	61,7	397,3
	OUT	42,3	70,4	226,4	11,9	339,1	0,0	0,0	65,3	65,3	404,4
	NOV	41,2	65,9	226,0	11,9	333,0	0,0	0,0	69,3	69,3	402,3
	DEZ	38,6	66,1	221,7	12,0	328,4	0,0	0,0	70,0	70,0	398,4
2001	JAN	41,5	70,8	224,1	12,2	328,4	0,0	0,0	73,5	73,5	409,9
	FEV	42,0	83,4	224,9	12,0	329,7	0,0	0,0	78,2	78,2	407,9
	MAR	42,5	85,0	225,4	12,0	329,9	0,0	0,0	83,5	83,5	416,4
	ABR	42,8	56,8	226,8	11,9	326,5	0,0	0,0	89,2	89,2	415,7
	MAI	45,0	52,6	222,0	12,1	319,6	0,0	0,0	98,3	98,3	417,9
	JUN	45,2	49,8	230,2	11,8	325,2	0,0	0,0	99,7	99,7	424,9
	JUL	46,7	47,6	246,1	12,1	340,4	0,0	0,0	106,3	106,3	446,7
VARIAÇÃO (%)											
2001	FEV	-41,8	47,4	5,8	32,8	7,7	-	-	37,8	38,3	11,8
	MAR	-28,2	26,1	2,5	30,5	7,8	-	-	48,8	45,4	13,0
	ABR	-28,3	-2,9	5,8	34,7	-2,9	-	-	51,5	50,3	4,4
	MAI	-17,1	-8,8	-4,5	18,5	-8,0	-	-	61,8	60,7	1,4
	JUN	2,0	-19,1	-3,4	19,0	-6,4	-	-	65,4	64,2	3,2
	JUL	10,8	-21,0	4,6	21,6	-2,2	-	-	77,9	76,8	8,7
2001	MAI/ABR	4,8	-7,4	-2,1	2,0	-1,9	-	-	10,2	10,2	0,5
	JUN/MAI	0,5	-5,3	3,7	2,7	1,4	-	-	1,4	1,4	1,4
	JUL/JUN	3,2	-4,4	6,9	2,8	2,7	-	-	8,7	6,7	3,8

Fonte: Indicadores Diesp/Fundap, nº 85, jul/ago.2001;

Deflator: IGP/DI centrado no dia 30. (a) A partir de 1999 inclui títulos em tesouraria (R\$ milhões correntes); (b) A partir de abril de 2000, inclui (em R\$ milhões correntes) Créditos séc. div. Agríc., TDA, CDP.

O ESPECTRO DO DÉFICIT PÚBLICO: SOFISMAS QUE O CERCAM

TABELA 3 - ARRECADAÇÃO BRUTA DAS RECEITAS FEDERAIS

PERÍODO	TOTAL	IMPOSTOS					CONTRIBUIÇÕES					SEG. SERV.	
		TOTAL*	IR	PI	COM EXT ^b	IOF	TOTAL ^c	COFINS	PIS / PASEP	SOCIAL	CPMF		
1994	103.877	67.135	31.437	17.266	3.957	6.198	36.740	17.818	8.765	7.423	0	2.049	
1995	111.880	70.506	40.042	18.858	8.006	4.417	41.374	21.045	8.458	8.122	0	2.898	
1996	114.019	70.268	41.908	19.251	5.236	3.550	43.749	22.228	9.183	8.230	0	3.208	
1997	123.309	71.994	42.034	19.385	5.914	4.357	51.315	22.021	8.738	8.858	7.934	2.994	
1998	130.619	80.323	50.811	18.083	7.259	3.926	50.289	20.789	8.359	8.542	9.003	2.753	
1999	141.762	80.839	51.401	16.401	7.858	4.912	60.913	31.855	9.852	7.331	7.715	3.126	
2000	145.436	78.259	49.404	16.454	7.427	2.734	63.177	34.876	8.789	8.149	12.751	3.171	
2001	JAN-JUL	85.925	44.880	28.712	9.175	4.410	1.841	41.945	21.392	5.282	4.589	7.592	1.875
2001	MAI	12.541	8.441	4.092	1.365	705	267	8.100	3.026	731	498	1.408	214
2001	JUN	12.209	8.233	4.008	1.358	636	225	5.976	3.129	803	504	1.088	248
2001	JUL	12.826	8.627	4.454	1.295	858	224	8.189	3.042	732	764	1.130	239
VARIAÇÃO (%)													
2001	MAI	10,0	9,7	11,7	1,9	11,3	14,1	10,6	11,9	7,0	5,8	8,3	-11,1
	JUN	-4,4	-2,6	-5,8	-0,7	-2,8	-18,6	-6,3	-6,3	-15,8	9,4	8,7	12,7
	JUL	9,0	4,4	6,0	-2,8	8,9	4,5	14,5	10,9	5,8	-1,8	25,7	19,2
	12 MESES	3,2	1,0	0,7	0,7	4,7	-0,3	5,7	9,2	3,4	1,7	4,8	0,6
COMPOSIÇÃO (%)													
2001	JAN-JUL	100,0	51,7	34,2	10,8	5,1	1,9	48,3	24,6	6,1	5,3	8,7	1,9

Fonte: Indicadores Diesp/Fundap, nº 85, jul/ago.2001;
 Deflator: IGP/DI – Valores deflacionados mês a mês. (a) Inclui ITR e outros. (b) Impostos de Importação e Exportação. (c) Inclui outras contribuições.

Referências Bibliográficas

- BATISTA JR, P. N. (1985). “Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil”. São Paulo. *Revista de Economia Política*, vol. 5. n.2, abril-junho, pp. 17-38;
- Ex. BRAGA, J. C. S. *Temporalidade da riqueza: teoria dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas, ed. IE Unicamp, série Teses, 2000;
- BRUGIÑ, D. & SILVA, H. “Introdução às privatizações no Brasil”. São Paulo. Disponível on-line em: <http://www.uol.com.br/cultvox/artigos/privat/privatizacoes.htm> (15/05/03);
- BUSTELO, F. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid, ed. Síntesis, 1998;
- CAVALCANTI, C. E. G. & QUADROS, W. L. “Economia do setor público: breves notas sobre a evolução do processo orçamentário”. São Paulo, *Indicadores Diesp*; nº 83, março/abril, 2001;
- FMI (1986). *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington. In DIAMOND, J. & SCHILLER, C.. *Os atrasos do governo nos programas de ajuste fiscal*. Brasília, ed. STN, pp. 133-74, [1993] (1999);
- KALECKI, M. (1983). Crescimento e ciclo das economias capitalistas. “Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego”. Série *Economia & Planejamento*. São Paulo, ed. Hucitec. Publicado pela primeira vez em *Political quarterly*, n. 4, pp. 54-60, 1943;
- MANSOUR, A. M.. *Impacto orçamentário de privatização [sic]*. Brasília, ed. STN, pp. 411-431, [1993] (1999);
- NASCIMENTO, E. R. & DEBUS, I. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, 2001. Disponível on-line em: <http://www.bndes.gov.br> (15/05/03);

ARTUR DA SILVA COELHO
HAROLDO DA SILVA

- ORMEROD, P. *A morte da economia*. São Paulo, ed. Cia das Letras, 1996;
- ROMER, D. *Advanced Macroeconomics*. Berkeley, ed. McGraw-Hill, Sec. Edition, 2001;
- PEREIRA, R. M. "O ajustamento cíclico dos gastos públicos federais brasileiros". Brasília. IPEA. *Texto para discussão* n. 632, março, 1999;
- PIANCASTELLI, M & PEREIRA, F. "Gasto público federal: análise da despesa não-financeira". Brasília. IPEA. *Texto para discussão* n. 431, agosto, 1996;
- PONTA, A. F. (1995). "As implicações macroeconômicas do endividamento público: um estudo econométrico aplicado ao Brasil". São Paulo. Dissertação. Mimeo. FEA-USP;
- SARGENT & WALLACE (1981) in PONTA, A. F. (1995). "As implicações macroeconômicas do endividamento público: um estudo econométrico aplicado ao Brasil". São Paulo. Dissertação. Mimeo. FEA-USP;
- SAYAD, J. in POMERANZ, L; MIGLIOLI, J & LIMA, G. T. (org.). "Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a M. Kalecki. Em *Aspectos Políticos do Déficit Público*. São Paulo. ed. Edusp, pp. 243-56, 2001;
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, ed. Cia das Letras, 2000;
- TANZI, V; BLEJER, M. I & TEJEIRO, M. O. "Efeitos da inflação sobre a mensuração dos déficits fiscais: medida convencional versus medida operacional" In BLEJER, M. I. & CHEASTY, A. *Como medir o déficit público: questões analíticas e metodológicas*. Brasília. Ed. STN, [1993] (1999);
- TAVARES, M. C. in MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, ed. IE Unicamp, 1998.