

Questões Macroeconômicas

B. Ames, W. Brown e S. Devarajan

Versão preliminar

Resumo

1. Introdução
2. Definição e medição da pobreza
3. O crescimento é a força propulsora da redução da pobreza
 - 3.1. A importância do crescimento: dados empíricos
 - 3.2. Composição e distribuição dos temas do crescimento
4. O impacto das políticas macroeconômicas de alívio da pobreza orientadas para o crescimento
 - 4.1. Como as políticas macroeconômicas podem influenciar e contribuir para se alcançar rapidamente o crescimento sustentável no alívio da pobreza?
 - 4.2. A política fiscal
 - 4.3. As políticas monetária e cambial
5. O impacto dos choques externos sobre os pobres e as políticas de resposta apropriadas
 - 5.1. O impacto dos choques
 - 5.2. As políticas de resposta

Anexo: Um modelo para a análise das conseqüências distributivas das políticas macroeconômicas e respostas a choques externos

Referências

Notas técnicas:

Nota

Este capítulo foi preparado para ajudar a orientar o desenvolvimento ou o fortalecimento das estratégias para a redução da pobreza. Não se pretende que ele seja um receituário de prescrições nem que forneça as “respostas”. De forma mais geral, este capítulo não contém “balas mágicas” capazes de resolver todas as difíceis questões com que os países se defrontam na montagem de suas estratégias para a redução da pobreza. Destina-se apenas a oferecer sugestões e a ser usado seletivamente como fonte de informações. Não reflete as políticas ou abordagens oficiais do Banco Mundial nem do Fundo Monetário Internacional (FMI). Trata-se de um documento em evolução que será revisto à luz dos comentários e do *feedback* recebidos, bem como da experiência dos países no desenvolvimento e no fortalecimento das estratégias de redução da pobreza.

1. Introdução

Este capítulo oferece um resumo dos **conceitos básicos e um conjunto de técnicas** que podem ser usadas na elaboração de políticas macroeconômicas em apoio ao programa de redução da pobreza de um país. Fundamentado na literatura mais recente, ele destaca a importância do **crescimento** como o **principal determinante pobreza de renda** e como a **força propulsora da redução da pobreza**. Depois, discute como as **políticas macroeconômicas** influenciam e contribuem para a consecução rápida e sustentável do alívio da pobreza e ressalta como essas políticas precisam refletir as prioridades estabelecidas no **processo participativo** que leva ao Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP). Este capítulo oferece uma estrutura analítica para o desenvolvimento de um **conjunto de políticas fiscais** em apoio a programas de redução da pobreza que podem ser financiados de maneira sustentável e não-inflacionária e trata da importância de se adotar **políticas monetárias e cambiais** prudentes que ajudem nos objetivos do crescimento sustentável e da inflação baixa e estável. Em seguida, apresenta o **impacto dos choques externos** sobre o crescimento e a distribuição de renda, fornece um conjunto de **estruturas analíticas** que podem ser usadas na avaliação das implicações distributivas desses choques e indica como os pobres podem ser protegidos por meio de **respostas macroeconômicas apropriadas e redes de segurança em bom funcionamento**. O capítulo termina com a apresentação de uma estrutura quantitativa que pode ajudar as equipes do país mediante o rastreamento dos efeitos das políticas macroeconômicas e dos choques sobre o crescimento, os preços relativos e as receitas e despesas familiares.

2. Definição, Medição e Conseqüências da Pobreza

As pessoas divergem na compreensão da pobreza e de suas causas. Antes de entrarmos na discussão de como as políticas macroeconômicas podem ter impacto sobre o alívio da pobreza, convém definir “pobreza”, ver até que ponto ela pode ser medida e examinar o que os dados existentes nos dizem sobre sua origem e evolução.

Definição de pobreza

A melhor definição da pobreza é a de uma privação inaceitável do ser humano. Privação pode ser entendida no sentido tanto fisiológico como social (ver Capítulo 1, “Visão geral”). **Privação fisiológica** envolve a não-satisfação das necessidades básicas *materiais* ou *biológicas*, o que inclui alimentação, saúde, educação e moradia inadequadas. Portanto, alguém pode ser considerado pobre quando não é capaz de garantir a quantidade de bens e serviços suficientes para atender a essas necessidades materiais básicas. O conceito de privação fisiológica está estreitamente relacionado com os de baixa renda monetária e baixos níveis de consumo, mas pode ir além disso. A **privação social** amplia o conceito de privação para incluir risco, vulnerabilidade, falta de autonomia, impotência e ausência de auto-estima. Como as definições locais de privação com frequência vão além da privação fisiológica e por vezes dão mais peso à privação social, as populações locais (inclusive as comunidades pobres) devem ser envolvidas no diálogo para se chegar à definição mais apropriada de pobreza no país. O alargamento da definição de pobreza a partir de níveis mais baixos de renda e consumo para níveis baixos de necessidades básicas requer a ampliação da discussão de instrumentos de política a partir daqueles que só se relacionam com renda para os que se destinam a melhorar o desenvolvimento humano. Ele leva, portanto, ao centro das questões de políticas de

implantação de redes de segurança social (Capítulo 8, “Desenvolvimento humano”) e de medidas sociais e institucionais (Capítulos 10-14).

Medição e conseqüências da pobreza

Uma vez definida a pobreza, é necessário *medi-la* (ver Capítulo 3, “Dados e medição da pobreza”). A medição da pobreza é importante porque possibilita uma *visão agregada da pobreza ao longo do tempo* e permite que os planejadores estabeleçam *alvos mensuráveis* a partir dos quais é possível avaliar as ações empreendidas. A maior parte das medições da pobreza se concentra na renda e no consumo, muitas vezes mediante o uso de pesquisas domiciliares periódicas. Na medida em que a definição de pobreza for estendida para incluir a privação de dimensões que não envolvem renda, a medição da privação deverá passar a cobrir áreas como saúde e educação, bem como vulnerabilidade e impotência. A medição da vulnerabilidade e a quantificação da impotência é problemática, embora existam algumas técnicas para ajudar nessas áreas (ver Capítulo 2, “Organização de processos participativos” e Capítulo 11, “Desenvolvimento comunitário”). A linha final é que o entendimento da pobreza exige que se dispense atenção separada às diferentes dimensões de privação. A *definição e depois a medição* da privação em qualquer de suas dimensões se baseará na capacidade e disponibilidade institucional de dados em nível de país.

O que os dados nos dizem sobre a *incidência da pobreza*? As lições aprendidas dos dados disponíveis e de recentes estudos empíricos relativos à origem, à evolução e às conseqüências da pobreza são as de uma *tremenda diversidade nas conseqüências* ao longo da última década *entre regiões, países, comunidades, famílias e indivíduos* (ver Capítulo 1 do *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000*, no prelo). Além disso, os *padrões da evolução da pobreza têm variado enormemente*, sobretudo em nível de dados não agregados. Estudos detalhados, que usam tanto as linhas de pobreza nacional como os indicadores sociais, mostram igualmente grandes variações no desempenho da pobreza entre países dentro de cada região. Os indicadores de desempenho em nível nacional podem mascarar disparidades entre áreas e por grupos étnicos e gênero. Portanto, embora os níveis de pobreza, tanto nas dimensões que envolvem como nas que não envolvem renda, possam estar decrescendo no nível agregado, a situação de diferentes grupos da população talvez esteja de fato piorando. Além disso, o desempenho da pobreza de renda não combina necessariamente com o desempenho da privação de não-renda. Os dados desagregados para baixo até o nível familiar mostram um padrão de grande volatilidade, o que é uma medida da insegurança enfrentada pelas famílias nos países pobres. A lição a ser tirada desses padrões da evolução da pobreza varia muito, especialmente no nível desagregado, e *não existe explicação causal simples* para essas mudanças. Nessas circunstâncias, *não se deve esperar um conjunto uniforme de prescrições de políticas* para acabar com a pobreza. Pelo contrário, os padrões diferenciados das conseqüências indicam causas diferenciadas da pobreza e, portanto, justificam a *necessidade de políticas de resposta diferenciadas* com base nas situações particulares enfrentadas por cada país.

3. O Crescimento É a Força Propulsora da Redução da Pobreza

O crescimento econômico beneficia os pobres? Em caso positivo, o que determina o impacto do crescimento sobre a pobreza? Esta pergunta permanece no centro de um debate contínuo sobre a *relação entre crescimento econômico e alívio da pobreza*. Esta seção apresenta um *breve resumo dos fatos estilizados*, tirado da literatura empírica recente sobre crescimento e pobreza. As principais conclusões são que *o crescimento é o determinante*

primário da redução na pobreza de renda, que a **composição do crescimento** setorial determina o grau em que os segmentos mais pobres da população compartilham dos benefícios do crescimento e que a **distribuição de riqueza e renda** em um país determina até que ponto os pobres se beneficiarão do crescimento.

3.1 A importância do crescimento

O crescimento econômico é o fator único mais importante que influencia a pobreza. Além disso, o **crescimento é uma condição necessária mas não suficiente** para o alívio da pobreza. Numerosos estudos estatísticos encontraram uma forte associação entre a renda nacional *per capita* e os indicadores da pobreza nacional. Esses estudos examinam tanto as variações entre países em diferentes níveis da renda *per capita*, além das variações ao longo do tempo para um dado país, quanto os seus aumentos da renda *per capita*. Os exemplos incluem as relações entre as taxas de mortalidade infantil e a renda *per capita*, entre a relação da alfabetização feminina e masculina e a renda *per capita*, e entre o consumo médio e a incidência da pobreza de renda. Nestes três casos, os indicadores da pobreza nacional melhoram à medida que a renda *per capita* se eleva. Um estudo recente,¹ que engloba 80 países ao longo de quatro décadas, concluiu que, na média, a renda do quinto inferior da população cresce no mesmo ritmo do crescimento geral da economia definido pelo PIB *per capita*. Além disso, o estudo constatou que o efeito do crescimento sobre a renda dos pobres não é diferente nos países pobres em comparação com os países ricos, que a relação pobreza-crescimento não se alterou nos últimos anos e que o crescimento induzido por políticas é tão bom para os pobres quanto o é para a economia em geral. Com base nessas indicações, pode-se concluir que **o crescimento econômico é a força propulsora da redução da pobreza.**

Não obstante, pode ocorrer uma **ampla variação entre os países no tocante à extensão em que o crescimento econômico reduz a pobreza** (ou seja, uma grande variação entre movimentos na renda nacional *per capita* e os movimentos nos indicadores da pobreza nacional). As provas disto são mais misturadas. Um estudo observou pequena variação no grau em que o crescimento econômico teve impacto sobre a pobreza e que mais de 80% da variação nos indicadores da pobreza *entre os países* e ao *longo do tempo* se deviam a variações nas rendas globais *per capita*.² Outro estudo constatou que, embora existisse uma forte associação entre um aumento no consumo médio e um declínio na fração de pessoas abaixo da linha da pobreza, a mesma taxa de crescimento podia ter um impacto na pobreza *cinco vezes maior* em um país que em outro.³ Também parece ocorrer uma grande variação no impacto do crescimento econômico sobre os indicadores da pobreza que não envolvem renda. Diversos estudos concluíram que, para dado nível de renda *per capita*, é grande a variação nos resultados obtidos, juntamente com as dimensões que não envolvem renda, o que inclui mortalidade infantil e desnutrição.

O impacto da estabilidade do processo de crescimento na redução da pobreza não é claro. Um estudo recente entre países constatou que as rendas dos pobres caem apenas proporcionalmente durante as crises econômicas.⁴ Mas, para alguns países, também existem indícios de padrões assimétricos de respostas da pobreza a surtos de expansão econômica e a recessões (fenômeno conhecido como “histerese”), e dados vigorosos apontam para o fato de

¹ Dollar e Kray 2000.

² Ibid.

³ Ravallion e Chen 1997.

⁴ Dollar e Kray 2000.

que os choques de curto prazo em dimensões que não envolvem renda, como a educação e a saúde, podem ter conseqüências de longo prazo. Na medida em que cria incerteza, a volatilidade no processo de crescimento também pode ser prejudicial para o próprio crescimento, o que, por sua vez, pode ter efeitos negativos sobre a pobreza.⁵ Isto pode ser particularmente relevante no caso de países em desenvolvimento que dependem pesadamente da exportação de bens primários de preços altamente voláteis. Decorre daí que a volatilidade amplificada pela gestão imprópria de choques não poderia ter efeitos de longo prazo sobre os pobres.

Conforme se observou na seção anterior, no caso da pobreza de renda e de não-renda, medidas de ***movimentos de bem-estar nos agregados nacionais podem ser decepcionantes, pois tendem a mascarar movimentos nos dados desagregados entre grupos e famílias de renda diferente.*** Portanto, é importante ir além dos indicadores da pobreza nacional e examinar as variações regionais e de outros grupos no interior da população. Além disso, o que é verdadeiro para a pobreza de renda entre regiões também pode ser verdadeiro para a não-pobreza de renda entre grupos ricos. Portanto, a vinculação entre crescimento econômico e redução da pobreza se complica na medida em que se desagregam os indicadores da pobreza nacional. A mesma taxa de crescimento nacional, ainda que possa beneficiar os pobres proporcionalmente no desagregado, pode ter efeitos muito diversos em diferentes indivíduos, dependendo de sua posição patrimonial, situação de emprego, localização, gênero, etnia e acesso a redes de segurança. É preciso levar em conta essas diferenças na compreensão de conseqüências específicas da pobreza e de ações específicas para combater a pobreza.

3.2 Composição e distribuição da importância do crescimento

Embora seja a força propulsora da redução da pobreza, parece que o crescimento econômico pode funcionar com mais eficácia em algumas situações que em outras. Para cada incremento dado na renda média nacional, o impacto sobre a pobreza dependerá de como o incremento se distribui entre a população. Se bem que o crescimento seja quase sempre acompanhado de uma redução na pobreza de renda e o crescimento negativo seja acompanhado de um aumento na pobreza, para cada taxa de crescimento dada o impacto sobre a pobreza pode variar substancialmente. Dois fatores essenciais que parecem determinar o impacto do crescimento sobre a pobreza são a ***composição setorial*** e os ***padrões de distribuição*** do crescimento.

Composição do crescimento

A ***composição setorial do crescimento pode determinar o impacto que o crescimento terá na pobreza.*** A sabedoria convencional tem se manifestado no sentido de que o crescimento em setores da economia em que os pobres estão concentrados tem um impacto maior na redução da pobreza do que o crescimento em outros setores — na verdade, isto é quase uma tautologia. Por exemplo, argumenta-se com freqüência que, nos países em que a maioria dos pobres vive em áreas rurais, o ***crescimento agrícola*** reduz a pobreza porque gera renda para os agricultores pobres e aumenta a demanda por bens e serviços que podem ser facilmente produzidos pelos pobres (ver Capítulo 7, “Pobreza rural”). Vários estudos específicos de países e entre países mostraram que o crescimento nos setores agrícola e terciário tem um efeito maior sobre a redução da pobreza, o que não acontece com o

⁵ Ramey e Ramey 1995.

crescimento na indústria de transformação.⁶ Todavia, os vínculos podem ser mais complexos no longo prazo. Embora o crescimento mais rápido na agricultura possa resolver a pobreza rural no curto prazo, a dependência da atividade agrícola pode intensificar a variabilidade da produção, o que, por sua vez, contribuiria mais para aumentar que para diminuir a pobreza. Uma **economia mais diversificada**, com um setor de transformação vibrante, pode oferecer as melhores oportunidades para a elevação dos padrões de vida no longo prazo. Independentemente, existe um consenso geral de que as políticas que introduzem distorções para influenciar o crescimento de determinado setor podem ter um impacto negativo significativo sobre o crescimento geral. Em vez disso, as estratégias para o crescimento de um setor específico deveriam concentrar-se na remoção das distorções que impedem o crescimento no setor.

O **crescimento intensivo em trabalho** tem um impacto maior sobre a redução da pobreza do que o crescimento intensivo em capital. Quando o crescimento resulta na expansão do emprego de mão-de-obra de baixa qualificação, é mais provável que os pobres sejam os beneficiários do crescimento. Um estudo recente entre países constatou que, quanto mais intenso em trabalho for o padrão do crescimento, mais rápido será o declínio na incidência da pobreza.⁷ Além disso, os países que têm tarifas reduzidas sobre os bens de capital e, ao mesmo tempo, descuidam da reforma de seu mercado de trabalho, têm experimentado oscilações significativas nos preços relativos, que resultam em aumento de desemprego e níveis mais elevados de pobreza.

Distribuição do crescimento

Quando os benefícios do crescimento se traduzem em redução da pobreza por meio da distribuição da renda existente, as **sociedades mais iguais transformam o crescimento em redução da pobreza de forma mais eficiente**. Diversos estudos empíricos constataram que a resposta da pobreza de renda ao crescimento aumenta significativamente com a redução da desigualdade.⁸ Essa conclusão é apoiada também por um estudo recente entre países que observou que, quanto mais igual a distribuição de renda em um país, maior o impacto do crescimento sobre as pessoas na pobreza.⁹ Mas desigualdade vai além de desigualdade de renda e inclui desigualdade no patrimônio, seja ela humano, imobiliário ou financeiro. Por exemplo, desigualdade na distribuição de terra (ver Capítulo 7, “Pobreza rural”), no acesso aos serviços de saúde (ver Capítulo 8.1, “Saúde”) e no nível de educação (ver Capítulo 8.2, “Educação”) pode afetar a base patrimonial e a renda dos pobres e, por sua vez, determinar em parte como os pobres se beneficiarão do crescimento. O crescimento pode, portanto, ter efeitos diferentes sobre a redução da pobreza, pois se alimenta da estrutura particular distribuição de renda e patrimônio em um determinado país.

O **próprio grau de desigualdade em um país pode afetar a taxa de crescimento econômico**. Existe a preocupação de que se consegue maior igualdade é obtida às custas de menor crescimento e de que é necessária uma solução de compromisso entre crescimento e igualdade para se chegar à redução da pobreza. Embora exista pouca dúvida de que maior igualdade possa levar a maior crescimento, é provável que exista um ponto além do qual maior igualdade seja incompatível com trabalho e incentivos empresariais adequados, o que, por sua vez, é prejudicial para o crescimento. Mas um grande número de estudos empíricos constatou

⁶ Datt e Ravallion 1998, Thorbecke e Jung 1996, Timmer 1997 e Bourguignon e Morrison 1998.

⁷ Fallon e Hon 1999.

⁸ Alesina e Rodrik 1994, Benabou 1996, Birdsall e Londono 1997, Deininger e Squire 1998, Perotti 1992, 1993, 1996; e Persson e Tabellini 1994.

⁹ Ravakkuib 1997a.

que não existe solução de compromisso necessária¹⁰ e que a igualdade em suas várias dimensões pode de fato promover o crescimento.¹¹ Para a maioria dos países em desenvolvimento, possivelmente existe espaço substancial para se buscar o crescimento por meio de políticas destinadas a melhorar a distribuição de renda (por exemplo, alterações nas alíquotas fiscais marginais e médias, aumentos nos gastos sociais, etc.), que em seu conjunto podem beneficiar os pobres.

Quando o próprio processo de crescimento conduz a mudanças na desigualdade, a relação entre o crescimento e a redução da pobreza se torna mais complexa. Por exemplo, se o crescimento resulta em aumento na desigualdade, o impacto do crescimento sobre os indicadores da pobreza nacional passa a depender obviamente da natureza e da magnitude desse efeito. A mesma taxa de crescimento econômico pode, portanto, estar associada a padrões muito diferentes de mudança da desigualdade.

4. O Impacto das Políticas Macroeconômicas sobre a Pobreza

As seções anteriores trataram das causas diferenciadas da pobreza, da importância do crescimento como principal determinante da pobreza de renda e do impacto da composição setorial do crescimento e da distribuição de renda sobre os esforços para aliviar a pobreza. Mas que implicações operacionais podem ser tiradas dessas discussões? Qual é o impacto das políticas macroeconômicas sobre a pobreza? Dadas as diversas causas da pobreza, existe um conjunto de políticas macroeconômicas básicas que deva ser aplicado entre países ou os planejadores precisam elaborar essas políticas sob medida para adaptá-las às circunstâncias únicas de cada país?

Embora as circunstâncias específicas do país certamente precisem ser levadas em conta no desenvolvimento da estratégia apropriada para a redução da pobreza, **a necessidade de políticas voltadas para um crescimento econômico sustentável e de base ampla é universal.** A **estabilidade macroeconômica** é a pedra fundamental de qualquer esforço bem-sucedido para aumentar o desenvolvimento do setor privado e o crescimento econômico. Por estabilidade macroeconômica entendemos o retorno a uma situação de equilíbrio em seguida a um choque interno ou externo. É importante, porém, observar que não existe uma definição única ou um nível estabelecido de parâmetros específicos com relação à situação de equilíbrio para todos os países. O que se tem é um conjunto contínuo de várias combinações de níveis de variáveis macroeconômicas básicas (por exemplo, crescimento, inflação, déficit fiscal, déficit em conta corrente, reservas internacionais) que podem indicar a estabilidade macroeconômica. Embora possa ser relativamente fácil identificar quando um país se encontra em uma situação de instabilidade macroeconômica (grandes déficits em conta corrente financiados por empréstimos de curto prazo, níveis altos e crescentes de dívida pública, taxas de inflação de dois dígitos e PIB estagnado ou em declínio) ou de estabilidade macroeconômica (saldos de conta corrente e fiscal coerentes com níveis de dívida baixos e em declínio, inflação baixa de um só dígito e PIB *per capita* em crescimento), existe uma “área cinza” substancial entre as duas situações. Como não existe uma linha divisória nítida para cada uma das variáveis macroeconômicas separando entre estabilidade e instabilidade macroeconômicas, os planejadores precisam avaliar e determinar qual é a combinação mais apropriada de alvos macroeconômicos que constitui a estabilidade macroeconômica em sua circunstância particular.

¹⁰ Alesina e Rodrik 1994; Benabou 1996; Birdsall e Londono 1997; Deninger e Squire 1998; Perotti 1992, 1993, 1996; e Persson e Tabellini 1994.

¹¹ Deininger 1999, Thomas e Wang 1998; Klasen 1999; Dollar e Gatti 1999; e Easterly e Rebelo 1993.

As regressões entre países que usam uma grande amostra de países sugerem que crescimento, investimento e produtividade se correlacionam negativamente com instabilidade macroeconômica, distorções estruturais e movimentos adversos de relações de troca. Embora seja difícil provar a direção da causalidade, esses resultados reforçam o ponto de vista de que **a instabilidade macroeconômica geralmente tem sido associada com desempenho de crescimento fraco**. Na ausência dessa estabilidade, os investimentos interno e externo não se apresentam e os recursos são desviados para outra parte. De fato, a prova econométrica do comportamento do investimento indica que, além dos fatores convencionais (ou seja, crescimento passado da atividade econômica, taxas de juros reais e crédito para o setor privado), o investimento privado é significativamente influenciado pela incerteza e pela instabilidade macroeconômica.

Para conseguir estabilidade, os planejadores precisam **equilibrar as necessidades de recursos dos setores público e privado**, evitar a “marginalização” indevida do investimento do setor privado, impedir a acumulação excessiva de dívida ou o recurso a financiamento monetário e adotar uma política monetária conducente à manutenção de taxas reais baixas de juros e da estabilidade de preços. Essas políticas devem, por sua vez, apoiar taxas de câmbio competitivas e inspirar confiança no público.

Esta seção trata do **impacto das políticas macroeconômicas sobre as conseqüências da pobreza**. Começa com uma visão geral de como as políticas macroeconômicas influenciam e contribuem para a consecução de um crescimento rápido e sustentável, voltado para o alívio da pobreza. Depois, apresenta as principais opções disponíveis aos planejadores na área de políticas fiscal, monetária e cambial, e discute o impacto de cada uma dessas políticas sobre a pobreza à luz das circunstâncias particulares enfrentadas pelo país. E por fim apresenta uma estrutura analítica que pode ser usada pelos planejadores na montagem de um conjunto de medidas destinadas à redução da pobreza, que podem ser financiadas de maneira coerente com os objetivos macroeconômicos do país e de forma compatível com os recursos disponíveis.

4.1 Como as políticas macroeconômicas influenciam o crescimento

As políticas macroeconômicas influenciam e contribuem para a consecução de crescimento econômico rápido e sustentável, orientado para aliviar a pobreza de diversas maneiras. Em primeiro lugar, e sobretudo, com a **adoção de políticas econômicas sólidas**, os planejadores enviam sinais claros ao setor privado. Os planejadores conseguirão influenciar a confiança do setor privado na medida em que forem capazes de apresentar um retrospecto de políticas sadias, o que, por sua vez, terá impacto sobre o investimento, o crescimento econômico e as conseqüências da pobreza.

Segundo, **políticas macroeconômicas prudentes que resultam em inflação baixa e estável têm importantes efeitos diretos e indiretos sobre os pobres**. A inflação acarreta impactos negativos sobre os pobres graças à redução do crescimento e à redistribuição real de renda e riqueza em detrimento daqueles que na sociedade são os menos aptos a defender seus interesses econômicos. Em geral, os pobres são menos capazes de proteger o valor real de sua renda e seus bens da inflação do que os ricos. Em conseqüência, aumentos no nível de preços impõem sofrimentos significativamente maiores sobre os salários e bens dos pobres em comparação com os dos não-pobres. No caso de certos preços (por exemplo, salários) serem rígidos, a inflação teria impacto sobre os preços relativos, os quais, por sua vez, teriam conseqüências distributivas. Embora possa ser verdade em alguns países que o impacto da

inflação sobre os extremamente pobres seja mínimo em razão de seu envolvimento limitado com a economia monetária, resta o fato de que a inflação é um imposto regressivo e arbitrário, cujo ônus é suportado de forma desproporcional pelos que se encontram no grupo de baixa renda. A inflação também é ruim para o crescimento econômico, o que, por sua vez, tem impacto negativo sobre os pobres. Dados empíricos confirmam uma forte relação negativa entre inflação e crescimento econômico em todos os níveis de inflação, com exceção daqueles mais baixos.¹² A inflação alta também pode introduzir grande volatilidade nos preços relativos e tornar o investimento uma decisão arriscada, o que, por sua vez, pode ter impacto negativo significativo sobre o crescimento e a pobreza. Ao mesmo tempo, a menos que a inflação comece em níveis muito altos, a desinflação rápida pode acarretar custos para a produção, e os planejadores precisam ter em conta o ritmo de suas ações com relação ao impacto sobre os pobres no curto prazo.

Terceiro, ao **mover-se rumo à sustentabilidade da dívida**, os planejadores estão ajudando a criar as condições para avanços firmes e contínuos nos objetivos de crescimento e redução da pobreza. A existência de uma grande dívida pendente pode impedir o investimento e crescimento pela criação de incertezas da parte dos credores quanto à capacidade do governo de assumir novas dívidas. A Iniciativa Reforçada HIPC ajudará a eliminar esta pendência de dívida em muitos países de baixa renda. Ao manter níveis da dívida interna e externa que possam ser pagos de maneira sustentável, sem apertos indevidos nos gastos que não se referem à dívida, os planejadores conseguirão garantir a disponibilidade de recursos internos para financiar programas sociais essenciais. Ao mesmo tempo, o acesso ao capital do setor privado não será indevidamente “marginalizado” pelo governo tomador, o que favorece a criação de emprego e o crescimento. Além disso, com a manutenção da dívida em níveis razoáveis, o governo estará reduzindo a vulnerabilidade de seu país a choques externos (em particular, a aumentos nas taxas de juros mundiais), com o que muitos países em desenvolvimento sofreram dolorosamente no início dos anos 80. A esse respeito, é importante prestar atenção cuidadosa à manutenção de um nível aceitável de dívida de curto prazo, pois o pagamento dessa dívida durante uma crise acaba impondo restrições significativas à liquidez do governo e aumentando a pressão para cortes nos gastos que podem ser prejudiciais para os pobres.

Quarto, ao **manter uma política cambial apropriada**, o governo promove uma expansão econômica equilibrada, com padrões de investimento e comércio que correspondam à vantagem comparativa de seu país. Políticas cambiais impróprias afetam a composição do crescimento influenciando o preço de bens comercializáveis frente aos de bens não-comercializáveis. Dados de pesquisas domiciliares de vários países indicam que os pobres tendem a consumir quantidades maiores de bens não-comercializáveis enquanto geram sua renda a partir de bens comercializáveis.¹³ O oposto parece verdadeiro para os que se encontram nos grupos de renda mais alta. Portanto, uma taxa de câmbio muito valorizada, além de distorcer o comércio e inibir o crescimento, pode prejudicar as rendas relativas e o poder de compra do pobre. A excessiva desvalorização, por outro lado, também é indesejável, pois agrava a inflação. A dosagem de política fiscal e monetária deve ser feita de maneira a evitar qualquer desses dois extremos.

¹² Ghosh e Phillips (1997) concluíram que a inflação acima de um dígito é prejudicial para o crescimento. Mas a meta de taxas de inflação muito baixas (ou zero) pode não ser o ideal, sobretudo nos países em desenvolvimento sujeitos a grandes choques de oferta. Pode-se argumentar que, se os salários nominais forem rígidos, uma taxa modesta de inflação pode de fato permitir um grau maior de flexibilidade de salário real e o ajuste a choques econômicos a custos mais baixos em função de desemprego do que em um ambiente de perfeita estabilidade de preços.

¹³ Em Burkina Faso, por exemplo, os pobres consomem bens não-comercializáveis, como mandioca, enquanto obtêm rendas de bens comercializáveis, como o cultivo do algodão.

Finalmente, ao construir e **manter um nível adequado de reservas internacionais líquidas**, os planejadores têm condições de criar um amortecedor razoável contra potenciais choques externos. Como se verá na seção 5 deste capítulo, os choques externos podem ser particularmente prejudiciais para os pobres por conta de seu impacto sobre os salários reais, o desemprego, a renda não-proveniente de mão-de-obra, as transferências privadas e as transferências líquidas do governo. Com a manutenção de níveis adequados de reservas, um país pode resistir a um choque moderado e temporário — como secas ou declínios nas relações de troca — sem ter necessariamente que reduzir os gastos essenciais em favor dos pobres. As reservas devem ser medidas líquidas de dívida de curto prazo, uma vez que os choques externos normalmente levam à cessação imediata na rolagem da dívida de curto prazo, o que resulta em redução das reservas e em menos espaço para as reservas atuarem como amortecedor para o próprio choque externo. O nível das reservas “adequadas” depende da escolha do regime cambial (ver seção 4.3 abaixo).

Em resumo, uma macroeconomia estável é benéfica para os pobres. Os planejadores devem, portanto, definir um conjunto de alvos macroeconômicos alcançáveis (ou seja, crescimento, inflação, dívida externa e reservas internacionais líquidas) e perseguir políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial) coerentes com o objetivo da estabilização macroeconômica. Nos casos em que os desequilíbrios macroeconômicos são menos graves (nas condições descritas no início desta seção), uma faixa de possíveis alvos pode ser coerente com o objetivo da estabilização. Nessas circunstâncias, alvos precisos podem ser estabelecidos dentro da faixa, de acordo com as metas e as prioridades da estratégia para a redução da pobreza do país. Como se verá abaixo, os planejadores precisarão elaborar e desenvolver um conjunto de políticas fiscais em apoio do alívio da pobreza que possam ser financiados de maneira coerente com esses objetivos macroeconômicos.

4.2 Política fiscal

A política fiscal pode ter impacto direto sobre os pobres, tanto com relação ao impacto da política fiscal agregada sobre a macroeconomia quanto no que diz respeito às implicações distributivas da composição da política fiscal e dos gastos públicos. O Gráfico 1 apresenta um diagrama esquemático de uma **estrutura analítica** que pode ser útil para os planejadores na montagem de uma estratégia para a redução da pobreza coerente com os objetivos macroeconômicos do país. Este diagrama oferece uma representação dos diversos vínculos e das diversas restrições macroeconômicas e destaca as soluções de compromisso que os planejadores enfrentam. É importante observar de início que **não existem limites rígidos e predeterminados na posição fiscal de um país** (como, por exemplo, “o déficit orçamentário não pode ser maior que 3% do PIB”). Ao contrário, para se chegar a uma estrutura apropriada e que funcione **será preciso fazer malabarismos com um grande número de parâmetros e pesar as soluções de compromisso entre múltiplos objetivos**. A circularidade que faz parte de forma explícita dessa estrutura indica que se trata de um **processo iterativo**.

O primeiro passo envolve a **avaliação do programa de gastos do governo** com relação ao alcance de suas metas de crescimento e redução da pobreza. O planejadores precisarão **examinar a composição da despesa orçamentária presente** com relação a gastos prioritários, gastos não-discricionários e gastos discricionários não-prioritários, levando na devida consideração o **impacto distributivo e de crescimento** do gasto em cada uma dessas áreas (ver Capítulo 5, “Gastos públicos”). Devem, portanto, dar a devida ênfase aos programas que são favoráveis aos pobres (por exemplo, certos programas de saúde, educação e infra-

estrutura) e na prestação eficiente dos serviços públicos essenciais (por exemplo, saúde pública, educação pública, previdência social, etc.). No exame desses gastos, os planejadores devem avaliar até que ponto a intervenção do governo e a composição dos gastos podem justificar-se por conta das **falhas do mercado** e/ou de considerações de **redistribuição**. Também devem se perguntar se os bens ou serviços públicos visados podem ser fornecidos de maneira eficaz e, em caso contrário, se não é possível colocar em prática um conjunto apropriado de incentivos para garantir essa prestação eficiente.

No contexto do planejamento orçamentário de médio prazo, os planejadores devem considerar o espaço para a **realocação dos gastos do governo em áreas prioritárias** e fora de gastos não-produtivos e não-prioritários, bem como em áreas em que não se justifica a intervenção pública. A qualidade do gasto público pode ser avaliada no contexto da análise dos gastos públicos com a ajuda de doadores multilaterais e/ou bilaterais. Os planejadores podem então avaliar os **novos projetos e as novas atividades para o alívio da pobreza** identificados no contexto do processo participativo que levem ao desenvolvimento da PRS e integrá-los no programa preliminar de gastos. Assim, eles devem tentar **classificar os programas para combater a pobreza em ordem de importância relativa** em conformidade com as prioridades sociais e econômicas do país, os critérios de falha do mercado/redistribuição identificados acima e levando em consideração a **capacidade de absorção do país** à luz das restrições institucionais e administrativas existentes.

O passo seguinte (do ponto de vista conceitual) envolve a **avaliação da base de receita existente** (fiscal e não-fiscal) com vistas à compreensão do impacto do atual sistema tributário sobre os pobres e do espaço para o levantamento de recursos internos adicionais de maneira não-regressiva. A política fiscal **contribui para o crescimento** minimizando os impedimentos para o investimento produtivo da poupança privada. Embora não tenham um impacto importante sobre o nível médio da poupança, os regimes tributários poderão afetar essa poupança se os ativos não forem todos tributados da mesma maneira (por exemplo, imobiliário em relação ao financeiro). A tributação também pode **criar distorções** por alterar os preços relativos dos produtos finais e dos insumos, deixando de refletir os casos de escassez relativa. Ao realizar suas avaliações, os planejadores devem avaliar cada medida com relação à **eficiência, igualdade, viabilidade administrativa e considerações de receita**. Trata-se de uma medida de receita economicamente eficiente no sentido de que não cria distorções ou, na medida em que o faz, possibilita que se tomem medidas compensatórias do lado dos gastos? A medida é equitativa com relação a seu impacto sobre a redistribuição de renda ou, na medida em que é desejável mas regressiva, permite que se tomem medidas compensatórias com relação aos gastos públicos? Existem recursos administrativos para a avaliação, arrecadação e fiscalização da medida de receita ou esses recursos podem ser reforçados de maneira oportuna e acessível?

Os planejadores devem, portanto, esforçar-se para desenvolver um **sistema tributário transparente, eficiente e equitativo com o mínimo de isenções**, que pode incluir:

- Um imposto sobre vendas de base ampla, preferivelmente sobre o valor agregado, com uma alíquota única (se necessário, com isenções limitadas a poucos bens e serviços, primariamente consumidos pelos pobres);
- Um imposto seletivo de consumo sobre produtos de petróleo, álcool, tabaco e alguns itens supérfluos;
- Nenhuma dependência dos direitos de exportações;
- Nenhuma dependência da tributação de importações como fonte de receita;

- [Um imposto imobiliário ou outros impostos sobre ativos/riqueza]
- Uma forma administrativamente simples de imposto de renda pessoal progressivo; e
- Um imposto de renda de pessoa jurídica arrecadado a uma alíquota única de moderada a baixa.

O espaço para **empréstimo interno líquido adicional** deve levar consideração a necessidade de manter a estabilidade macroeconômica e de garantir a disponibilidade adequada de crédito para o setor privado. O desenvolvimento do setor privado está no centro de qualquer estratégia para a redução da pobreza, e os governos precisam garantir que o empréstimo do setor público não “marginalize” indevidamente o acesso do setor privado ao crédito, o que comprometeria o crescimento do país e os objetivos da inflação. Por vezes, o empréstimo do setor público também pode “marginalizar” o investimento do setor privado com a implementação da infra-estrutura necessária crítica para a prosperidade da empresa privada. Como em qualquer ponto do tempo existe uma quantidade finita de crédito disponível em uma economia, os planejadores devem avaliar a produtividade relativa do investimento público em comparação com o investimento privado e determinar o montante do financiamento orçamentário interno que é **coerente com a necessidade de manter a inflação baixa e de apoiar o crescimento econômico sustentável**.

Sacrificar a inflação baixa com vistas a financiar gastos adicionais em geral não é um meio eficaz para reduzir a pobreza, pois os que se encontram nos grupos de renda mais baixa são os mais afetados pelos aumentos no nível de preços. Da mesma forma, a marginalização do investimento privado e o aumento da pressão sobre as taxas de juros reais são contraproducentes, pois tendem a comprometer o crescimento econômico. O espaço para financiamento orçamentário interno dependerá de vários fatores, inclusive da taxa sustentável de crescimento monetário, dos requisitos de crédito do setor privado, da produtividade relativa do investimento público e da meta desejada para as reservas internacionais líquidas.

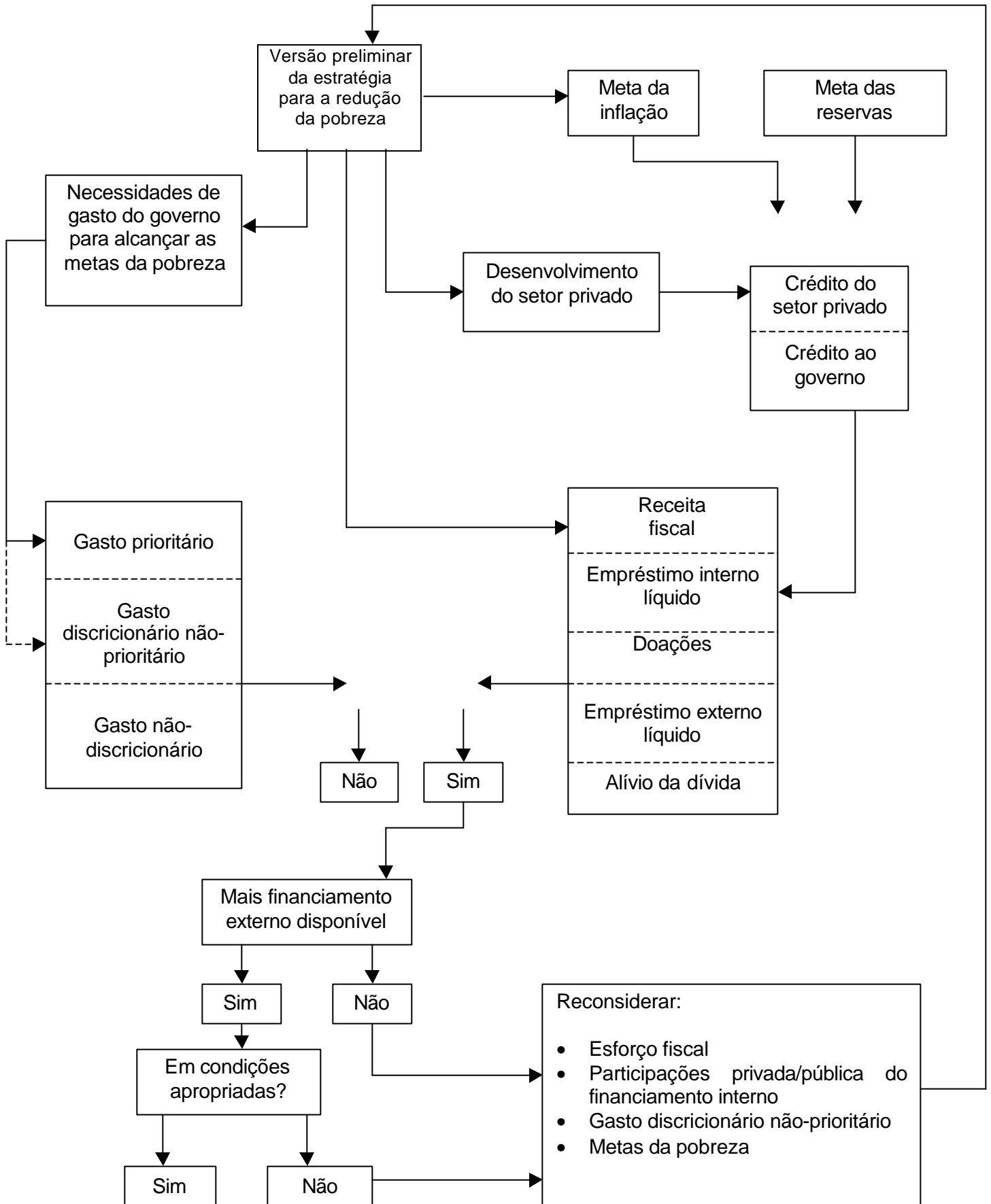
O componente final da identidade orçamentária é o **financiamento externo**, seja na forma de concessões, empréstimo externo líquido ou alívio da dívida. O montante e o tipo do financiamento externo disponível variarão na dependência de circunstâncias particulares que o país enfrenta. Os países que têm acesso a concessões externas precisam considerar qual é o montante disponível e sustentável nas circunstâncias presentes. Embora o mesmo seja verdade no caso da dívida externa, os planejadores também precisam determinar se as condições desse empréstimo são apropriadas e se a carga adicional de dívida é sustentável. Quando um país está se beneficiando ou pode se beneficiar do alívio da dívida externa no âmbito da Iniciativa Reforçada HIPC, os fluxos de recursos líquidos — fluxos previsíveis no médio prazo — são liberados para financiar os gastos orçamentários relacionados com a pobreza. Outro fator a ser considerado é que o financiamento externo adicional, se gasto, pode provocar pressão sobre alguns preços internos e a taxa de câmbio, tornando as exportações do país menos competitivas. A intensidade dessas pressões dependerá de quão direto é o vínculo entre a ajuda adicional e as importações adicionais e de se criar ou não demanda adicional para bens e serviços internos não-comercializados.

Depois que executarem essas avaliações, os planejadores determinam se os requisitos do programa desejado de gastos com a pobreza podem ser compatibilizados com o financiamento orçamentário esperado (receitas orçamentárias e financiamento interno e externo líquido) e as políticas associadas de forma coerente com as metas de crescimento, inflação e reservas internacionais líquidas do país. Se persistir um **desequilíbrio entre gastos e financiamento esperado**, uma das opções será examinar até que ponto o financiamento externo adicional estaria disponível. Como a elaboração da estratégia para a redução da pobreza envolve um

processo participativo que inclui os padrões de desenvolvimento do país, a intenção é fornecer uma oportunidade de se examinar a justificativa para o apoio adicional do doador em países específicos. Até onde isto seja possível, os doadores devem comprometer-se com ajuda de médio prazo em apoio à estratégia para a redução da pobreza do país, a fim de que o país, ao iniciar novos programas de gastos, mantenha a confiança de que esses programas continuarão viáveis nos anos futuros.

Quando o programa desejado de gastos não pode ser conciliado com a meta de financiamento interno e o financiamento externo disponível, os planejadores precisam reconsiderar os diversos parâmetros discutidos acima. Entre as questões básicas estão: Existe ainda espaço para a mobilização da renda interna? Os gastos discricionários não-prioritários podem ser cortados? A meta de financiamento interno pode ser relaxada sem colocar em risco a estabilidade macroeconômica ou os objetivos de desenvolvimento do setor privado? As metas macroeconômicas podem ser modificadas de maneira que isto não comprometa os objetivos inter-relacionados de crescimento econômico rápido, inflação baixa e estável e alívio da pobreza? A Seção 5 apresenta uma maneira simples de se avaliar algumas dessas soluções de compromisso de maneira quantitativa. As respostas a essas perguntas determinarão a extensão em que os programas desejados de alívio da pobreza podem ser adotados no período corrente. Se houver necessidade de cortes, os planejadores deverão voltar a recorrer à sua classificação dos programas propostos para combater a pobreza com base na importância e prioridade relativas atribuídas a cada atividade.

Versão preliminar para comentários



4.3 Políticas monetária e cambial

As políticas monetária e fiscal afetam os pobres primariamente por meio de três canais: inflação, produção e taxa de câmbio real.¹⁴ Como se mencionou acima, a inflação tem um impacto adverso sobre os pobres por ser um imposto regressivo e pelo seu efeito negativo na taxa de crescimento. As flutuações na produção têm um impacto direto sobre os pobres, e as políticas monetária e cambial afetam essas flutuações de duas maneiras: primeira, alterações na oferta monetária podem ter um efeito de curto prazo sobre as variáveis reais, como a produção; segunda, o regime cambial escolhido de um país pode amortecer ou amplificar choques exógenos. Finalmente, a taxa de câmbio real pode ter impacto sobre os pobres de duas maneiras: primeira, afeta a competitividade externa do país e, portanto, sua taxa de crescimento; segunda, como representa o preço relativo de bens comercializáveis e não-comercializáveis, uma alteração na taxa de câmbio real, por meio, por exemplo, de uma desvalorização da taxa nominal, pode ter um impacto distributivo sobre os pobres.¹⁵

Como as políticas monetária e cambial afetam os pobres por seu impacto em três variáveis — inflação, produção e taxa de câmbio real — à primeira vista poderia parecer que, por essa razão, elas devam ser usadas visando as três variáveis simultaneamente. No entanto, embora as políticas monetária e cambial possam afetar os pobres por todos esses canais, as autoridades monetárias não precisam necessariamente controlar o tamanho e a natureza do impacto resultante. Por exemplo, ainda as alterações na oferta monetária que afetem as variáveis reais, como produção e emprego no curto prazo, elas o fazem de uma maneira que, na melhor das hipóteses, é incerta e não se compreende perfeitamente. Como resultado, as autoridades monetárias em geral são incapazes de explorar de forma sistemática e benéfica este impacto.¹⁶ Da mesma maneira, embora as políticas monetária e cambial possam ser usadas para se conseguir um impacto de curto prazo na taxa de câmbio real, a taxa de câmbio real de *equilíbrio* não está sob o controle direto desses instrumentos de política. Portanto, é possível que o uso ativo dessas políticas para perseguir uma meta particular de taxa de câmbio de curto prazo incoerente com a taxa de equilíbrio subjacente introduza instabilidade.

As políticas monetária e cambial devem ser direcionadas para a exploração dos impactos que podem ser usados da maneira mais eficaz como controle, dos quais o mais importante é o impacto de longo prazo da inflação sobre a taxa de crescimento. Falando de maneira ampla, pode-se conseguir isto com o estabelecimento de um objetivo para as políticas monetária e cambial: a consecução e manutenção de uma taxa de inflação baixa e estável. Na prática, portanto, a questão mais importante que o planejador enfrenta é a escolha de políticas monetária e cambial, ou mais precisamente da *estrutura monetária*, capazes de levar a esse objetivo da maneira mais eficaz. Na escolha da estrutura, predominam três considerações: a

¹⁴ Um quarto canal, talvez menos direto, podem ser as taxas de juros reais. Todavia, taxas de juros reais cronicamente elevadas constituem um sintoma típico de um sistema financeiro ineficiente (tema que está além do alcance deste capítulo) ou de uma “marginalização” fiscal (discutida na seção anterior).

¹⁵ Por exemplo, como se indicou antes, estudos recentes mostraram que em alguns países, a renda dos pobres está mais associada com bens comercializáveis e o consumo com bens não-comercializáveis que os padrões de renda e consumo de outros grupos de renda. Nesses países, isto implica que uma desvalorização da moeda interna terá impacto distributivo benéfico sobre os pobres, mantendo-se todo o demais em condições de igualdade.

¹⁶ No médio e no longo prazo, não existe impacto do dinheiro na produção (no jargão econômico, o dinheiro é neutro). Todavia, existe um impacto de longo prazo da inflação sobre o crescimento da produção (no jargão econômico, o dinheiro não é superneutro). Existe o risco de que, se a política monetária tiver uma meta de produção de curto prazo, isto possa comprometer a consecução da inflação baixa, e portanto ter um efeito negativo de longo prazo sobre o crescimento.

credibilidade, o uso de uma âncora nominal e a natureza dos choques exógenos a que o país está mais exposto.

Credibilidade

A questão da credibilidade tornou-se focal no debate sobre políticas monetária e cambial. A credibilidade refere-se essencialmente à percepção que o setor privado tem do empenho da autoridade monetária em executar ações que reforcem suas políticas. Se o setor privado acreditar que as autoridades monetárias executarão as ações necessárias para conseguir os objetivos de suas políticas, sua política terá credibilidade. Sua importância deriva da idéia amplamente aceita de que existe um *viés inflacionário* nas estruturas em que a autoridade monetária exerce plena discricção no estabelecimento dos instrumentos de política.¹⁷ Este viés se deve à falta de credibilidade da política. O setor privado não acredita que as autoridades estejam comprometidas com o objetivo da inflação baixa e, portanto, não incorporam a meta de inflação que elas divulgam em suas expectativas de inflação quando, por exemplo, planejam as negociações salariais.¹⁸ Em parte, isto pode ser um reflexo das pressões do mundo real enfrentadas pelas autoridades monetárias, que em muitos países tendem a implementar ações que proporcionam estímulo de curto prazo, em vez de ações que garantam a estabilidade de preços.

Não existe uma maneira única de dar credibilidade às políticas. No entanto, uma das condições por muitos considerada necessária é a coerência global da política macroeconômica. Em particular, a disciplina fiscal é um pré-requisito para a credibilidade das políticas monetária e cambial das autoridades. Os requisitos cada vez mais persistentes de financiamento interno impõem pesados ônus sobre qualquer que seja o regime adotado. No limite extremo, o ônus pode ser simplesmente insustentável, levando em última instância ao colapso do regime. Déficits fiscais persistentes, por exemplo, conduzem à drenagem contínua das reservas internacionais, o que leva ao abandono da taxa de câmbio fixo. Da mesma forma, a falta de coerência entre as políticas monetária e cambial conduz invariavelmente a um desequilíbrio, o que, por sua vez, compromete a credibilidade das políticas. Por exemplo, a política monetária expansionista em um regime cambial fixo esgota as reservas de divisas e pressiona a taxa de câmbio.

Pressupondo-se que o requisito básico da coerência seja atendido, o país pode adotar diversas estratégias diferentes para aprimorar sua estrutura monetária com o objetivo de melhorar a credibilidade de suas políticas. Uma das possibilidades é escolher uma taxa de câmbio fixa e apropriar-se essencialmente da credibilidade da âncora monetária. Outra alternativa, dentro de um regime cambial flexível, é o país buscar a credibilidade com uma destas três estratégias ou uma combinação delas: (i) aumento da transparência das políticas; (ii) delegação da política monetária a uma autoridade monetária independente; e (iii) investimento em uma reputação antiinflacionária. As duas primeiras dessas estratégias estão associadas a regimes de “metas visadas de inflação”.

¹⁷ Referências. Índícios à primeira vista de desempenho pior da inflação nesses regimes.

¹⁸ O problema teórico básico que está por trás da falta de credibilidade é chamado de “inconsistência dinâmica”. Em resumo, isto se refere à possibilidade de que os objetivos de curto e longo prazo das autoridades monetárias possam não ser coerentes. No curto prazo, as autoridades podem desejar comprometer-se em abaixar a inflação. Todavia, se o setor privado tomar esse compromisso pelo valor nominal e estabelecer expectativas com base nele, depois as autoridades poderão cair na tentação de abandonar seu compromisso para alcançar um objetivo alternativo, como um aumento da produção, gerando uma inflação “surpresa”. Referências.

A taxa de câmbio fixa é uma regra que diz a todos os agentes econômicos como as autoridades conduzirão sua política monetária. Ao adotar e anunciar essa regra, as autoridades abrem mão da flexibilidade em seu uso da política monetária. Não obstante, é precisamente pelo uso de uma norma para “atar suas mãos” que as autoridades dão credibilidade a suas políticas. Uma das vantagens de se ter uma regra cambial é que ela é relativamente simples e transparente e pode ser facilmente monitorada (normalmente, no dia-a-dia), o que torna difícil para a autoridade monetária esconder os desvios da regra. Além do mais, ao adotar as versões mais restritivas deste regime, como o regime de caixa de conversão, a união monetária ou a dolarização, as autoridades internas atam ainda mais suas mãos, abdicando da capacidade de imprimir dinheiro como fonte de financiamento para o déficit fiscal. Este é um aspecto importante desses regimes que ajuda a abaixar as expectativas inflacionárias e, por conseguinte, a própria inflação com maior rapidez e com custos de transição para a produção mais limitados.

Em alguns países, os regimes cambiais fixos têm-se demonstrado muito eficazes para o estabelecimento e a manutenção da inflação baixa. De maneira mais geral, os dados empíricos apontam para o fato de que o desempenho da inflação tem sido melhor nos países de regimes cambiais fixos.¹⁹ No entanto, não se pode concluir que a adoção de um regime cambial fixo estabelece necessariamente a credibilidade das políticas. A disciplina fiscal é essencial para o funcionamento eficaz de um regime cambial fixo, e é pouco provável que a adoção de um regime fixo instale disciplina fiscal em países em que ela está ausente. Nesses países, a adoção de um câmbio fixo pode levar a crises da balança de pagamentos e, possivelmente, também ao abandono do regime, o que acarreta custos. Além disso, a falta de flexibilidade implica que as autoridades terão menos capacidade para responder aos choques de liquidez nos casos em que isto vier a ser necessário. Em particular, nos regimes mais extremos, como o de caixa de conversão ou o da dolarização, as autoridades abrem mão de sua capacidade de prestamista de última instância.²⁰

Já um regime cambial flexível não implica quaisquer restrições para a política monetária. Neste regime, as autoridades podem ter mais flexibilidade para reagir a choques exógenos. Todavia, se não se colocam restrições alternativas para a operação da política monetária (ou seja, a discricção é plena), é provável que o desempenho da inflação seja fraco. Em parte, isto se deve ao viés inflacionário inerente a este regime, como se mencionou acima. Um tipo de regime cambial flexível que tem atraído muita atenção recentemente pela sua capacidade admitida de mitigar o problema do viés inflacionário em um regime cambial flexível é a “meta visada de inflação”. Para melhorar a credibilidade das políticas, este regime tipicamente incorpora o estabelecimento de procedimentos e/ou acordos institucionais elaborados para aumentar a transparência das políticas ou a independência da autoridade monetária (ou, em alguns casos, ambas). Por exemplo, esses regimes quase sempre requerem o anúncio regular de metas de médio prazo para a inflação, e em alguns países elas são publicadas com a avaliação do desempenho das autoridades. Uma das vantagens deste regime é que ele preserva uma certa flexibilidade no curto prazo para as autoridades monetárias.

¹⁹ Ver, por exemplo, Ghosh et.al. (1999).

Âncoras nominais

A regime cambial fixo reforça a credibilidade das políticas e, portanto, do desempenho da inflação com o fornecimento de uma âncora nominal clara. Ao contrário, sob regimes cambiais flexíveis, alguns países tentaram usar a política monetária para atribuir metas à taxa de câmbio real. Contudo, a atribuição de metas a uma variável real não serve de âncora para os preços nominais e pode até levar à aceleração da inflação. Com uma regra de taxa de câmbio real, em resposta às pressões para cima sofridas pela taxa de câmbio real devido à inflação, as autoridades permitirão a desvalorização da taxa de câmbio nominal. Mas a desvalorização da taxa nominal aumenta ainda mais os preços internos das importações, o que alimenta a inflação, aumenta a pressão para cima na taxa de câmbio real e força nova depreciação. Este provavelmente é um regime instável. Na verdade, existem indícios de que entre os países com taxas de câmbio flexíveis o desempenho da inflação tem sido mais fraco nos países que operam sem âncora nominal, o que é particularmente verdade nos casos de meta visada da taxa de câmbio real.²¹

Portanto, com uma taxa de câmbio flexível, as autoridades precisam selecionar uma âncora nominal alternativa que tenha credibilidade. As âncoras nominais mais típicas adotadas com taxas de câmbio flexíveis têm sido os agregados monetários, como o M2. Essas âncoras apresentam algumas limitações. Em alguns países, os agregados monetários não têm alta correlação com a inflação e, portanto, ainda que as metas sejam cumpridas, é possível que isto não leve a melhorias duradouras no desempenho da inflação. Em um ponto relacionado, na ocorrência de uma variação muito forte não explicada nos agregados monetários, a adesão estrita às metas pode ter efeito desestabilizador -- por exemplo, por induzir grandes flutuações nas taxas de juros. Uma âncora alternativa, usada em regimes de metas visadas de inflação, é o próprio objetivo anunciado da inflação. Uma das vantagens disto é que as previsões de inflação em que o regime se baseia normalmente se correlacionam melhor com a inflação real do que com os agregados monetários. Mas uma das desvantagens é a sua relativa complexidade operacional.²²

Choques exógenos

No curto prazo, os choques exógenos amortecem a produção em seu caminho de crescimento de longo prazo. Esses desvios de curto prazo na produção podem ter um forte impacto sobre os pobres. Na escolha de um regime cambial, deve-se dispensar atenção aos tipos de choques predominantes em uma particular economia. Como diferentes regimes cambiais oferecem diferentes propriedades de isolamento frente a certos tipos de choques, a escolha do regime que melhor isola a economia serve para moderar as flutuações na produção e, portanto, atende melhor aos pobres.

Além disso, essas considerações tipicamente reforçam as considerações de se conseguir a credibilidade das políticas. A credibilidade de uma política pode ser comprometida quando ela não se sai bem na proteção da economia contra os tipos de choques predominantes. Por exemplo, choques de relações de troca persistentes que atingem uma economia com alto grau de inflexibilidade de salários e preços nominais e uma taxa de câmbio fixa podem levar ao desalinhamento da taxa de câmbio real, enfraquecendo a competitividade externa e, portanto,

²¹ Bredenkamp and Schadler (1999)

²² [Para o aprofundamento da discussão do regime de metas visadas de inflação, ver: Masson, Savastano e Sharma (1997).]

abaixando a produção. Nessas circunstâncias, se forem duradouros, esses desalinhamentos poderão comprometer a percepção pública da deseabilidade da âncora e, por conseguinte, da credibilidade da política.

Os choques externos, como mudanças duradouras nas relações de troca, mexem na taxa de câmbio real de equilíbrio. Em certas condições, a produção (embora não as rendas reais) pode ser isolada desses choques com um regime cambial flexível, no qual a taxa nominal seja livre para ajustar-se e levar a taxa de câmbio real a seu novo equilíbrio. Da mesma forma, a taxa de câmbio flexível isola melhor a produção contra os choques reais internos permitindo, uma vez mais, que a taxa de câmbio nominal se ajuste e, assim, gere ou contraia a demanda externa. Por outro lado, o efeito dos choques monetários internos, como os choques à demanda por dinheiro, é melhor isolado na produção pela taxa de câmbio fixa que permite que eles sejam absorvidos pelas flutuações nas reservas internacionais e que, portanto, não tenham impacto sobre o mercado de bens.

Os aspectos estruturais da economia também podem afetar o impacto que um determinado choque tem sobre a economia, bem como as propriedades de isolamento dos regimes cambiais. Assim, caso uma economia se caracterize por um grau significativo de rigidez do salário nominal, os salários não se ajustarão plenamente (pelo menos no curto prazo) em resposta a pequenos choques reais, e por isso seu efeito sobre a produção será amplificado. Nessas circunstâncias, mesmo que os choques monetários internos sejam importantes, o regime cambial flexível pode perfeitamente ganhar a preferência. Outro importante aspecto estrutural é o grau de abertura da economia. Tipicamente, quanto mais aberta uma economia, maior será sua exposição a choques externos. Isto deporá em favor de um regime cambial flexível. No entanto, a volatilidade das taxas de câmbio flexíveis pode tolher o comércio internacional e, portanto, reduzir a demanda externa (embora os dados neste ponto estejam misturados). Esses vários prós e contras precisam ser pesados país por país — não existe uma “resposta certa” válida universalmente.

Desequilíbrios macroeconômicos

As considerações acima, credibilidade e propriedades de isolamento, pertencem em primeira instância à escolha do regime em países que desfrutam de condições macroeconômicas relativamente estáveis. Em países com sérios desequilíbrios macroeconômicos, a escolha do regime apropriado para corrigi-los pode ganhar prioridade no curto prazo. A correção desses desequilíbrios talvez não esteja necessariamente em conflito com o objetivo de se abaixar a inflação. Todavia, em alguns casos, a estabilização macroeconômica pode exigir a adoção de políticas monetária e cambial que, no curto prazo, tenham um impacto de contração sobre a produção e, em decorrência, um efeito adverso sobre os pobres. Não obstante, é provável que a omissão em adotar essas políticas para proteger os pobres desses efeitos de curto prazo seja uma falsa solução de compromisso, prestando-se apenas para prolongar e, por vezes, piorar a instabilidade e, em decorrência, atrasar o retorno da economia ao seu caminho de crescimento e pleno emprego. Uma solução preferível é combinar o ajuste macroeconômico necessário com redes eficazes de segurança social.

Conclusões

O direcionamento das políticas monetária e cambial para um objetivo único e uma taxa baixa e estável de inflação oferece apoio maior ao desempenho do crescimento no longo prazo de um país e aos esforços de redução da pobreza. Na escolha das melhores políticas ou, de forma mais geral, da melhor estrutura monetária para alcançar este objetivo, ao mesmo tempo em

que se minimizam as flutuações da produção no curto prazo, convém ter em mente diversas considerações. Primeira, a credibilidade das políticas é essencial. Neste aspecto, é possível que as estruturas monetárias em que as autoridades têm “plena discricção” careçam de credibilidade, o que, por sua vez, pode levar a um viés inflacionário. Isto não implica que os regimes cambiais fixos sejam a única solução para o problema da credibilidade. Podem-se tomar medidas para melhorar a credibilidade em uma estrutura de taxa de câmbio flexível mediante o reforço de aspectos da estrutura, como a transparência das políticas. Além disso, os dados empíricos revelam que o uso de uma âncora nominal em regimes cambiais flexíveis também ajudam enormemente no desempenho da inflação. Finalmente, deve-se tomar o cuidado de assegurar que o regime cambial escolhido seja um dos que melhor se “adaptam” à economia do ponto de vista dos aspectos estruturais da economia e aos tipos de choques a que ela está mais exposta. No final das contas, um regime cambial que ajude a alcançar uma taxa de inflação baixa ao custo de um contínuo desalinhamento da taxa de câmbio real contribuirá apenas para comprometer a estabilidade macroeconômica.

5. O Impacto dos Choques Externos Sobre os Pobres e as Políticas de Resposta Apropriadas

Com a observação de que os choques externos afetam adversamente os pobres, esta seção identifica as políticas de resposta apropriadas examinando os diversos canais por meio dos quais os choques podem prejudicar os pobres. Muitas das políticas são semelhantes àquelas associadas com a estabilidade macroeconômica e o crescimento, pois permitem que o governo com mais recursos proporcione redes de segurança para os pobres. Todavia, quando não existem redes de segurança, o ritmo das reformas estruturais talvez tenha de ser desacelerado para proteger os pobres no curto prazo. Finalmente, nas economias mais sujeitas a choques devem ser adotadas as políticas que permitam isolar os pobres dos choques.

5.1 O impacto dos choques

Os choques externos, sejam eles macroeconômicos (choques de relações de troca, choques de taxas de juros mundiais, cortes repentinos nos fluxos de capitais) ou meteorológicos (secas, furacões, terremotos, etc.) podem ter um impacto particularmente intenso sobre os pobres, dada a sua incapacidade de se proteger contra as flutuações da renda. As crises não apenas tendem a golpear os pobres desproporcionalmente, mas a pobreza é persistente no sentido de que nem sempre retorna ao nível que prevalecia antes da crise.²³ Isto leva a uma separação natural dos efeitos dos choques em efeitos transitórios e de longo prazo para a pobreza.

Os efeitos de longo prazo dos choques para a pobreza estão associados a fatores que afetam o capital humano ou o crescimento de longo prazo:

- Os choques podem ter efeitos permanentes sobre os pobres, como poderia ser o caso de impactos irreversíveis sobre seu estoque de capital humano. No Quênia, por exemplo, existem indícios de que as crianças das famílias pobres abandonam as escolas durante as crises. Os estudos sobre os países da América Latina sugerem que os choques adversos de curto prazo, como os choques de comércio, explicam parte do declínio no desempenho acadêmico.

²³ Embora este ponto de vista pareça prevalecer (ver, por exemplo, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001*), um trabalho recente (Dollar e Kraay [2000]) apresenta dados que vão em sentido contrário.

- A volatilidade das relações de troca ou a volatilidade dos fluxos de capital contribuem para as taxas voláteis de crescimento quando os choques não podem ser amortecidos. A volatilidade do crescimento, por sua vez, não conduz ao crescimento de longo prazo, o que constitui um dos fatores essenciais que afetam a redução da pobreza.²⁴

Compreende-se melhor o impacto de choques sobre a pobreza transitória quando se reconhece que o comportamento do mercado de capitais é um fator chave no amortecimento de choques. O acesso a mercados de crédito, bem como a existência de mercados de ativos seguros para a poupança apropriada, são instrumentos importantes para lidar com a volatilidade da renda. Distorções nesses mercados reduzem a capacidade dos pobres de seguir os padrões de uniformização do consumo. Essas distorções se tornam ainda mais relevantes quando o valor dos ativos detidos por este grupo co-variam com sua renda (Dercon (1999), Lustig (1999)). Quando, por exemplo, se perde uma safra, os agricultores perdem não apenas a renda daquele ano, mas também parte do valor de sua terra. O comportamento do governo em resposta aos choques também é um determinante dos efeitos destes últimos sobre os pobres.

Em muitos países, a renda dos pobres depende pesadamente dos ganhos do setor rural e do setor dos não-comercializáveis. Na Nicarágua, cerca da metade da renda dos pobres provém de atividades rurais, e a outra metade corresponde aos ganhos no setor com os não-comercializáveis. Os choques nessas duas atividades são particularmente importantes para os pobres.

São vários os canais que indicam a incidência dos **choques das relações de troca** sobre os pobres:

- **Distorções nos mercados de ativos:** As economias sujeitas a choques temporários freqüentes requerem tipicamente altos padrões de poupança durante os choques positivos para compensar os padrões de poupança mais baixos no momento de uma reversão de choque. Este comportamento requer que os agentes sejam capazes de poupar em ativos cujo valor não caia quando precisarem compensar uma queda na renda. Os instrumentos de poupança são em geral compostos de ativos externos, ativos financeiros internos e ativos reais internos. Quando os governos impõem controles sobre as divisas, torna-se difícil para os pobres economizar em ativos externos no período de tranquilidade econômica, e a poupança deve ser feita principalmente em ativos internos. Os choques negativos de relações de troca corroem a poupança em ativos internos e, como resultado, talvez os pobres não sejam capazes de amortecer o impacto dos choques temporários. Na Etiópia, os preços da criação (muitas vezes, o único ativo dos pobres) cai durante as secas porque todos os agricultores passam a vender suas cabeças de gado para compensar a safra ruim. Efeitos semelhantes ocorrem em sistemas financeiros represados em que o retorno à poupança pode ser extremamente baixo ou negativo.
- **Estrutura dos mercados de crédito:** Os efeitos indiretos sobre os pobres dependem da estrutura dos mercados de capitais, como a existência da alocação de crédito avalizado. No setor agrícola, o crédito é muitas vezes estendido tomando-se a terra ou o valor das safras como garantia. Na Índia, os trabalhadores sem terra recebem crédito com base nos ganhos de seu trabalho futuro. Os choques das relações de troca reduzem o valor da garantia e, por conseguinte, o acesso ao crédito, o que pode resultar em reduções drásticas na produção e no emprego. Além disso, neste cenário a resposta das empresas a choques

²⁴ Também este ponto é levantado no trabalho recente de Dollar e Kraay [2000].

positivos e negativos é assimétrica, ou seja, os choques negativos atingem as empresas mais duramente que os choques positivos as beneficiam em situações de restrição de crédito como consequência das quedas drásticas no preço da garantia (em comparação com empresas sem restrições). (Kiyotaki e Moore (1997), Izquierdo(1999)). Este aumento da volatilidade no declínio pode ter efeitos consideráveis sobre o bem-estar e o emprego dos países rurais. Os baixos níveis da garantia também podem ajudar a explicar o acesso reduzido ao crédito para as pequenas empresas que normalmente empregam indivíduos de baixa renda.

- **Política fiscal cíclica do governo:** As receitas do governo co-variam com as relações de troca, ou porque os governos dependem da tributação dos bens primários de exportação ou porque as receitas dependem dos níveis da atividade econômica. Tipicamente, esses governos seguem políticas fiscais que favorecem o surgimento de ciclos, aumentando os gastos durante os períodos de prosperidade e reduzindo-os nas recessões, muitas vezes como consequência de se tratar os choques positivos de relações de troca e de aumentos da arrecadação como se fossem permanentes, evitando a poupança pública. Muitas vezes, os cortes nos gastos resultantes incidem sobre os programas sociais e as transferências para os pobres – no momento exato em que eles mais precisam deles.

Em alguns países, os governos diminuíram os impostos dos produtos primários de exportação ou reduziram o esforço de arrecadação da receita durante os surtos de prosperidade, amplificando os efeitos dos choques positivos. Isto aparentemente não ocasiona problemas fiscais na fase de prosperidade, uma vez que a base tributária é mais alta, mas os gastos associados ao surto econômico tornam os ajustes mais sérios nos colapsos. Exemplos dessas políticas podem-se encontrar na experiência de Cote d'Ivoire em 1976-79 e na Colômbia em 1975-1980. Também se argumentou que a sincronização das políticas tributárias com os choques tende a obscurecer o conteúdo de informação de preços com base em que os agentes tomam suas decisões de poupança, conduzindo em muitos casos a taxas de poupança mais baixas que as necessárias para amortecer futuros choques adversos (Collier e Gunning, (1999)).

- **Vulnerabilidade do setor financeiro e transmissão para outros setores.** De forma típica, os surtos de relações de troca estão associados com um aumento da demanda por depósitos internos, uma vez que uma porção significativa da renda a partir do choque positivo é colocada no sistema bancário interno, resultando em expansões do crédito, não apenas nos setores comercializáveis mas também nos setores não-comercializáveis (Hausmann, (1999)). Reversões de relações de trocas inesperadas e a redução resultante na liquidez dos bancos podem parar a rolagem do crédito, difundindo o efeito dos choques também para os setores não-comercializáveis.

Os choques nos mercados internacionais de capitais também têm efeitos indiretos sobre os pobres com mecanismos complexos de transmissão (Krugman [1991]). Cada vez mais, os dados sugerem que os influxos de capitais são parcialmente explicados por condições externas, como recessões em países desenvolvidos ou o comportamento das taxas de juros internacionais (Calvo et al. (1999)), e não apenas por fatores internos. A reversão dessas condições podem ter sérios efeitos adversos. Os **choques nas taxas de juros internacionais** podem operar de maneira semelhante aos choques das relações de trocas no que diz respeito aos mercados de crédito e à política fiscal:

- Os aumentos nas taxas de juros reduzem o valor dos preços dos ativos e da garantia real, amplificando os efeitos dos choques negativos via comportamento do mercado de crédito, conforme descrito acima.
- Os aumentos nas taxas de juros normalmente associados com saídas de capital acarretam uma redução no nível de atividade e uma queda na arrecadação de impostos. Os pagamentos de juros do saldo da dívida também aumentam, colocando pressão substancial sobre o orçamento do governo. Como a política fiscal é cíclica e não existem amortecedores para suavizar o aumento da carga sobre o orçamento, os cortes nos gastos são implementados com efeitos semelhantes sobre os pobres, conforme mencionado acima.
- As saídas de capital, juntamente com o perfil de vencimento no curto prazo da dívida do governo, podem levar a sérios problemas de liquidez que impedem os governos de controlar os ciclos das políticas fiscais, colocando, uma vez mais, pressão sobre os gastos do governo.

Outro comportamento comumente observado nos mercados de capital são **paradas repentinas nos fluxos de capitais**, indicando uma mudança nas percepções dos investidores da economia ou um aumento da aversão ao risco durante a crise (Calvo (1998)). A parada nos fluxos (mesmo que não haja fuga de capital) força a conta corrente ao equilíbrio mediante a redução do consumo dos bens comercializáveis. Isto em geral será acompanhado por uma queda na demanda por bens não-comercializáveis que dispara uma queda em parte inesperada nos preços internos, levando muitos produtores internos à falência. Isto, por sua vez, cria uma perturbação financeira quando os empréstimos se tornam não-produtivos, o que difunde o efeito do choque pelo sistema financeiro. As falências no setor dos não-comercializáveis podem traduzir-se em desemprego para os pobres urbanos.

Os pobres têm acesso extremamente limitado aos mercados de crédito para amortecer os efeitos mencionados dos choques e, mesmo que eles tivessem acesso a mercados de empréstimos informais, a sua capacidade de empréstimo co-varia em geral com sua renda, o que impede o uso desta fonte durante as crises. Todos os canais de transmissão acima, associados com os atritos do mercado de capitais, apontam para a incapacidade deste grupo de amortecer os choques. Em muitos casos, a política fiscal e o comportamento do mercado de crédito terminam por amplificar, em vez de amortecer, os efeitos dos choques sobre os pobres.

5.2 As políticas de resposta

O que os governos devem fazer para minorar os efeitos adversos dos choques macroeconômicos sobre os pobres? A questão pode ser dividida em duas partes: (i) Como se deve elaborar a política econômica global para reduzir os impactos adversos dos choques sobre os pobres? (ii) Que políticas específicas os governos podem implementar para isolar os pobres das conseqüências dos choques?

Políticas econômicas globais

Suponha-se que um governo esteja seguindo um conjunto de políticas econômicas que promovem o crescimento e a distribuição de renda. Devem essas políticas ser alteradas no caso de a economia estar sujeita a choques externos que atingem os pobres? A resposta curta é “Não.” Políticas que promovem o crescimento e a distribuição, como a estabilidade macroeconômica, a reforma do comércio, etc., também são as políticas que em geral deixam o

governo com o máximo de recursos para proteger os pobres. Como o problema é a incapacidade de estar a salvo dos choques, uma das funções do governo é proporcionar redes de segurança para compensar os pobres. Mas, para fazê-lo o governo precisa de recursos, e governos em economias de crescimento mais acelerado dispõem de mais recursos. Existem também indícios de que os efeitos do crescimento dos choques de relações de troca negativos são mais suaves em economias mais abertas e menos distorcidas (Balassa, Mitra).

A resposta mais comprida à pergunta colocada acima é que depende de dois fatores: (i) de os governos estarem executando políticas e instrumentos com que afetar as transferências para os pobres na esteira de um choque; e (ii) de existir a vontade política de fazer as transferências. Esses dois fatores variarão entre os diversos países e dentro de um país ao longo do tempo. Se os governos não dispuserem de mecanismos para compensar os pobres durante os choques, será preciso fazer um compromisso com as políticas que promovem o crescimento global e a distribuição. Constatou-se, por exemplo, que os subsídios para a alimentação são ineficientes e com frequência beneficiam os não-pobres. A maioria dos programas de reforma requerem sua redução ou até mesmo sua eliminação. Todavia, depois de um choque grave, como o da crise financeira do Leste asiático de 1997-98, em que países como a Indonésia careciam de redes abrangentes de segurança, os subsídios de alimentação existentes podem ser o único meio de se impedir a malnutrição e a inanição. Após a crise, porém, esses subsídios devem ser substituídos por transferências para os pobres mais orientadas e menos distorcedoras. A lição que emerge da análise e da experiência é que o momento oportuno e o encadeamento dos programas de reforma talvez tenham de ser alterados para proteger os pobres em economias sujeitas a choques (Bourgignon, Branson e de Melo).

Especialmente em países atingidos por múltiplos choques (como o Brasil, que no início da década de 80 enfrentou choques de relações de troca e taxas de juros, além de um corte nos empréstimos externos), a dosagem ao longo do tempo de ajuda externa e políticas de redução e reorientação dos gastos podem ter implicações significativas para a pobreza (Krugman [1991]). É desnecessário dizer que esta é também uma área em que as condições iniciais importam muito: para o mesmo choque, um país altamente endividado terá que se ajustar mais, e mais rapidamente, que outro menos endividado. O impacto da pobreza dessas duas rotas podem ser bastante diferentes.

Políticas específicas

Além disso, para se adotar políticas econômicas globais favoráveis e construir redes de segurança, existem algumas intervenções específicas que os governos podem empreender para isolar os pobres das conseqüências adversas dos choques. A maior parte delas tem a ver com os mecanismos por meio dos quais os pobres são atingidos pelos choques.

Na medida em que as distorções dos mercados de ativos impedem os pobres de poupar e de se proteger contra os choques, as políticas para remover essas distorções podem ser valiosas. Por exemplo, uma grave repressão financeira, como taxas de juros controladas (como conseqüência de políticas do governo) impede os pobres de economizar; políticas de liberalização financeira, se adequadamente administradas, podem ter o benefício adicional de aumentar a auto-segurança dos pobres. Da mesma forma, os controles cambiais forçam os pobres a manter seus magros ativos na moeda interna, cujo valor tipicamente declina com os choques adversos. O relaxamento desses controles (uma vez mais, de uma maneira bem administrada) poderia dar ao pobres acesso a instrumentos de diversificação de risco até então disponíveis apenas para os ricos

Da mesma forma, o fato de que a alocação de crédito com garantias reais amplifica os efeitos dos choques sobre os pobres significa que as políticas que promovem a melhor regulamentação do setor financeiro pode reduzir a eficácia desse canal particular de transmissão.

Finalmente, e o que importa mais, os governos podem fazer muito para reduzir a natureza cíclica de suas políticas fiscais. Tipicamente, os governos gastam as receitas adicionais provenientes de um choque favorável em gastos correntes (salários do funcionalismo) ou em projetos de investimento de benefícios questionáveis. O resultado, conforme mencionado antes, é que, quando ocorre um choque desfavorável, o governo dispõe de pouco espaço para manobrar e é forçado a cortar gastos “discricionários”, o que muitas vezes tem efeitos adversos sobre os pobres. O padrão de gastos observado é um reflexo da pressão política que os governos enfrentam, sobretudo em países de baixa renda, para usar a sorte inesperada no sentido de reduzir a pobreza. No final das contas, o ideal seria que os governos “tratassem todo choque favorável como temporário e todo choque adverso como permanente” (Little, Cooper e Rajapatirana). Mas nem mesmo esta regra prática pode ser suficiente. Os governos precisam encontrar maneiras de “atar as próprias mãos” para resistir à pressão de gastar as receitas dos golpes de sorte (Devarajan). Um dos métodos é transferir as receitas para o setor privado. Existem indícios cada vez mais fortes de que os governos que fazem isto nos tempos de bonança se dão melhor nos momentos de aperto (Collier e Gunning). Outro método, mais apropriado quando a fonte das receitas é de propriedade pública, como o petróleo ou um recurso natural, é poupar as receitas do fato positivo no exterior, com regras rígidas sobre quanto pode ser repatriado. Países como a Colômbia, o Chile e Botsuana têm tentado variantes desta estratégia, com benefícios não apenas para a gestão macroeconômica global, mas também para a proteção dos pobres durante os choques adversos.

Anexo: A Estrutura Macroeconômica para Estratégias para a Redução da Pobreza

Esta seção descreve uma estrutura quantitativa para a avaliação de alguns dos aspectos macroeconômicos das estratégias para a redução da pobreza descritas nas seções anteriores. São pelo menos duas as razões que tornam essa estrutura necessária. Os modelos macroeconômicos existentes usados no trabalho econômico do país, como o Modelo de Programa Financeiro do FMI ou o RMSM-X do Banco Mundial, tomam o crescimento econômico e os preços relativos como exógenos. Os dois determinantes da pobreza mais importantes — o crescimento e a distribuição de renda — estão fora desses modelos. Em segundo lugar, como a discussão anterior demonstra, os vínculos entre as políticas macroeconômicas e a pobreza são complexos — e tendem a ser conflitantes. A sustentabilidade fiscal pode exigir que um país corte seus gastos públicos, enquanto preocupações com a pobreza podem requerer que esses mesmos gastos sejam aumentados. Uma estrutura quantitativa que identifique as relações críticas de que a produção depende pode trazer uma contribuição útil à abordagem de colaboração dos PRSPs.

Como precisamos de uma estrutura desse tipo, quais são algumas de suas características desejáveis? Primeira, como se indicou acima, a estrutura deve ser capaz de identificar algumas das soluções de compromisso críticas nas políticas macroeconômicas destinadas à redução da pobreza. Por exemplo, como os custos (em função da pobreza) de gastos mais altos (e de déficits fiscais mais altos) se comparam com os benefícios da orientação desses gastos para os pobres? Segunda, a estrutura deve ser coerente com a teoria econômica, de um lado, e com os dados básicos, como contas nacionais e pesquisas domiciliares de renda e gastos, do outro. De outro modo, a estrutura não será capaz de promover um diálogo entre as partes em conflito nessas questões. Terceira, e a mais importante, a estrutura deve ser simples o suficiente para os economistas operacionais podem usá-lo em suas mesas de trabalho. Isto significa que ela não deve implicar exigências indevidas de dados e que deve se basear em software disponível para todos, como o Microsoft Excel™.

No desenvolvimento de uma estrutura com essas características, fazemos algumas simplificações estratégicas. Em vez de construir um modelo completamente desenvolvido, multissetorial, multidomiciliar, de equilíbrio geral dinâmico, optamos por uma abordagem modular. Especificamente, a estrutura reúne diversos modelos existentes. Uma das vantagens dessa abordagem é que os modelos componentes individuais já existem. Outra é que, se por motivo de dados ou por outras razões um modelo componente particular não se encontrar disponível, o restante da estrutura poderá ser implementado sem ele. O custo de se adotar essa abordagem, porém, é que a cadeia causal que vai das políticas macroeconômicas à pobreza segue apenas uma direção: nós não captamos o efeito de *feedback* das alterações na composição da demanda (devido a mudanças na distribuição de renda) sobre os equilíbrios macroeconômicos. Enfatizamos que uma abordagem modular significa que diferentes modelos (baseados em diferentes visões do funcionamento da economia) podem ser incorporados como subcomponentes alternativos da estrutura.

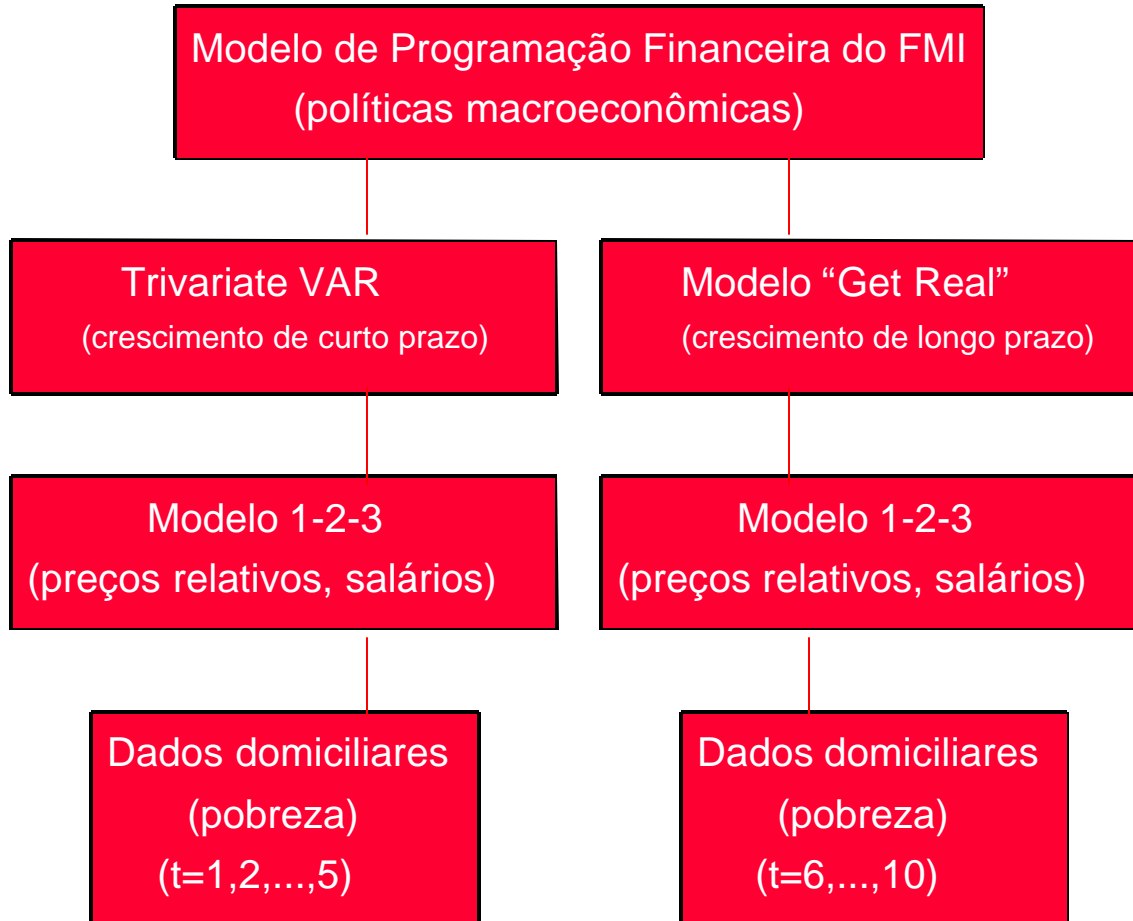


Figura 1: Visão Esquemática da uma Macroestrutura para PRSPs

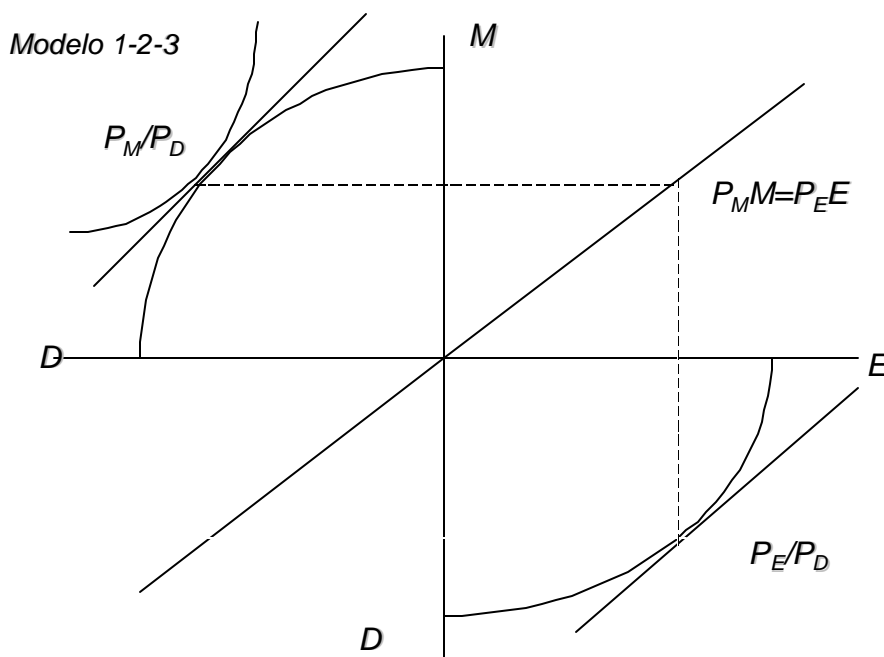
A Figura 1 é uma representação esquemática de uma possível estrutura macroeconômica para uso no desenvolvimento de PRSPs. Começamos com um modelo estático e agregado, que é o Modelo de Programação Financeira (FPM) do FMI. Este modelo apresenta a vantagem de ter um conjunto coerente de contas nacionais, vinculados com contas fiscais, de balança de pagamentos e monetárias. A maioria das políticas macroeconômicas, como o nível de gastos do governo, tributação e a composição do financiamento do déficit está contida (como variáveis exógenas) neste módulo. Como a FPM é uma estrutura contábil, com poucos pressupostos comportamentais, não existem alternativas reais a esta parte da estrutura. Todavia, diferentemente da prática padrão com a FPM, a taxa de crescimento da economia e sua taxa de câmbio real não são tomadas como dadas (ou como metas), mas devem ser derivadas explicitamente nos modelos que seguem.

As informações do módulo de programação financeira são lidas depois em cada um dos dois modelos: o “Modelo 1-2-3”, um modelo estático, multissetorial, de equilíbrio geral; e um modelo de crescimento agregado, conhecido como o Modelo “Get Real”. A seguir, descrevemos cada um deles separadamente.

O Modelo 1-2-3

O Modelo 1-2-3 toma as informações agregadas da FPM, mas depois divide a economia em dois setores: exportações (E) e todos os outros bens finais produzidos, chamados de bens internos (D). O modelo pressupõe que existe uma elasticidade constante da função de transformação que vincula a produção nos dois setores, sendo o nível de produção determinado pelo ponto em que a função é tangente ao preço relativo das exportações em relação aos bens internos (ver o quadrante inferior direito na Figura 2). O preço das exportações é exógeno (pressuposto de país pequeno). Existe outro bem na economia, que são as importações (M) — daí o nome “um país, dois setores, três produtos primários”. Os consumidores têm uma elasticidade constante da função de utilidade de substituição em D e M, e o nível da demanda é determinado pela curva de indiferença mais alta, que é tangente à linha orçamentária do consumidor. O preço das importações também é exógeno. O preço de D é determinado pelo preço que equilibra a oferta e a demanda para D. Na medida em que D é um bem interno que não é nem importado nem exportado, o preço relativo de D para E ou M é uma taxa de câmbio real. O aspecto de destaque do modelo 1-2-3, portanto, é que ele capta os efeitos das políticas macroeconômicas sobre um preço relativo crítico, a saber, a taxa de câmbio real.

Figura 2: Uma Exposição em Diagrama do Modelo 1-2-3



A barreira da transformação entre E e D se baseia na alocação de fatores entre os dois setores. Portanto, por trás dessa função está um mercado de trabalho e capital. Para fins de simplicidade, pressupomos que existe apenas um mercado de trabalho na economia e que é competitivo. Pressupomos ainda que existe pleno emprego. Todos esses pressupostos poderão ser relaxados se houver dados sobre as diferentes categorias de mão-de-obra e informações sobre como o mercado de trabalho opera. No entanto, neste modelo simples, os

pressupostos implicam que, associada com o preço de equilíbrio de D, também existe uma taxa salarial de equilíbrio. Os lucros de cada setor são, assim, residuais da produção depois da massa salarial. Em resumo, portanto, começando com um conjunto de contas nacionais, para um dado conjunto de políticas macroeconômicas, o modelo 1-2-3 gera um conjunto de salários, lucros e preços relativos (de D, M e E), que são coerentes entre si. O modelo 1-2-3 é apenas uma maneira de deduzir as implicações dos preços relativos de um conjunto de políticas macroeconômicas. Os setores particulares escolhidos – exportações e bens internos – fazem ressaltar um preço relativo crítico, que é a taxa de câmbio real. No entanto, outras abordagens seriam coerentes com essa estrutura. Se os dados permitirem, um modelo plenamente desenvolvido, multissetorial e de equilíbrio geral poderá ser inserido na estrutura neste ponto (ver Devarajan, Lewis e Robinson [1992]). A título de exemplo, a versão multissetorial poderia captar os efeitos dessas políticas macroeconômicas e dos choques sobre diversos setores agrícolas e manufatureiros. Alguns desses modelos também têm um tratamento mais complexo dos mercados de trabalho, inclusive do mercado de trabalho informal, da migração rural-urbana e dos sindicatos trabalhistas (Agenor [], Devarajan, Ghanem e Thierfelder [1996]).

O Modelo “Get Real”

Como se viu antes, o modelo 1-2-3 é um modelo estático. Para uma dada taxa de crescimento da economia, ele calcula os salários, os lucros e os preços relativos coerentes. Como também se viu acima, esta “taxa dada de crescimento” é normalmente uma previsão ou uma meta na maioria dos modelos macroeconômicos usados pelos economistas do país. Todavia, existem razões para se acreditar que as políticas macroeconômicas em questão podem ter um impacto no longo prazo sobre a taxa de crescimento. Presumivelmente, é por isso que defendemos políticas como liberalização do comércio, desenvolvimento da infra-estrutura e estabilidade monetária e fiscal. O Modelo Get Real apresenta um conjunto parcimonioso de regressões de crescimento entre países que captam o impacto do crescimento dessas políticas no longo prazo. Os coeficientes de uma das regressões mais robustas são dados na Tabela 1. Observe-se, por exemplo, que os efeitos no longo prazo do crescimento dos aumentos na matrícula na escola secundária e nos estoques de infra-estrutura (linhas telefônicas) são captados por este modelo.

Tabela 1: Coeficientes de Crescimento do Modelo Get Real

Ágio no mercado paralelo	-0.0092
M2/PIB	0.0003
Taxa de câmbio real	-0.0091
Matrícula no secundário	0.0003
Linhas telefônicas/1000	0.0055

Fonte: Easterly (1999)

Uma vez mais, enfatizamos que o modelo "Get Real" é uma alternativa de captura dos efeitos de longo prazo do crescimento de políticas macroeconômicas. É um modelo de forma reduzida e, como se baseia em regressões entre países, os coeficientes são os mesmos para todos os países. Uma alternativa seria estimar um modelo de país específico. O problema aqui é que não existe variação intertemporal suficiente para se obter coeficientes significativos. Apesar disso, se o analista tiver um modelo alternativo de determinação de crescimento de longo prazo, nada poderá impedir que o insira no lugar do Modelo Get Real neste estágio da estrutura.

Modelo Trivariate VAR

O modelo Get Real capta os efeitos de longo prazo das políticas macroeconômicas — aproximadamente cinco anos depois que as políticas são colocadas em prática. E quanto aos primeiros cinco anos? Uma das opções é usar a previsão de consenso para o crescimento nesses cinco anos. No entanto, essa previsão nada nos diria, por exemplo, do impacto do crescimento no curto prazo de um choque de relações de troca ou de um aumento nos gastos do governo. Para captar esses impactos, precisaríamos estimar uma auto-regressão de um vetor (VAR) trivariado, em que se encontram estas três variáveis: o choque exógeno (relações de troca ou gastos do governo), a taxa de câmbio real e o crescimento.

Como os modelos 1-2-3 e Get Real (Trivariate VAR) tornam os preços relativos e o crescimento endógenos (respectivamente), as projeções resultantes talvez não combinem com aquelas geradas pelo modelo de programação financeira do FMI, que toma essas variáveis como exógenas. Por exemplo, as projeções sobre a arrecadação de imposto podem ser diferentes daquelas obtidas na projeção de uma taxa de crescimento exógena. A discrepância só pode ser conciliada mediante o exame dos pressupostos que fundamentam os modelos que tornam essas variáveis endógenas e a comparação com os pressupostos (implícitos) que estão por trás das previsões exógenas do FMI.

Dados domiciliares

Até o momento, não falamos em pobreza e, não obstante, supõe-se que esta estrutura se destine a captar os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a pobreza. Votamo-nos, portanto, para o módulo final, que é chamado de “dados domiciliares” na Figura 1. Considere-se cada uma das famílias da pesquisa domiciliar (em Burkina Faso, são cerca de 8 mil famílias na pesquisa). Se cada família maximiza sua utilidade (oferta de mão-de-obra e consumo), a função de utilidade indireta, v , é uma função de salários (w), lucros (π) e preços (p):

$$v = v(w, \pi, p).$$

Para examinar o impacto de pequenas mudanças nos preços nesta utilidade, diferenciamos v e aplicamos o Lema de Shephard:

$$dv/\lambda = wL(dw/w) + d\pi - pC(dp/p)$$

onde $\lambda = \partial v/\partial \pi$, a utilidade marginal da renda, L , é a oferta líquida de trabalho e C é a demanda líquida de mercadoria. Cada uma das variáveis do lado direito é retratada pelos resultados dos modelos 1-2-3 e Get Real combinados. Assim, com a informação sobre mudanças nos salários, lucros e preços dos três bens dados pelos modelos, e com os níveis iniciais da renda do trabalho e do consumo da mercadoria dados pelas pesquisas domiciliares, podemos calcular o impacto das políticas macroeconômicas no bem-estar das famílias. A Tabela 2 apresenta informações sobre os salários, os lucros e a demanda de mercadoria para os 10 decis na amostra de 8 mil famílias de Burkina Faso. Um exame da Tabela 2 revela diversos aspectos interessantes da distribuição de renda e dos gastos em Burkina Faso. Primeiro, observe-se que os pobres gastam a maior de sua renda em bens internos, enquanto os ricos gastam mais em bens importados. Uma política que leva a uma valorização da taxa de câmbio real (aumento nos gastos do governo com bens não-comercializáveis, por exemplo) favoreceria os ricos frente aos pobres. Do lado da renda, os pobres conseguem a maior parte de sua

renda não-salarial do setor de exportações. De fato, este padrão é o mesmo para todos com exceção do decil dos mais ricos, cuja renda não-salarial provém em grande parte do setor de bens internos. Uma vez mais, portanto, uma valorização da taxa de câmbio real teria efeitos danosos para os pobres.

Em princípio, podemos calcular o impacto sobre cada família da amostra de modo a captar o efeito da distribuição da renda inteira. Naturalmente, para uma dada linha de pobreza, o efeito sobre as diferentes medidas da pobreza também podem ser relatados. Em resumo, a estrutura descrita até aqui permite uma previsão das medidas de bem-estar e das conseqüências da pobreza coerentes com um conjunto de políticas macroeconômicas. O modelo é bastante flexível e pode acabar permitindo a análise da pobreza entre as diferentes regiões de um país, quando os dados permitem esse nível de desagregação.

Tabela 2: Dados Domiciliares de uma Amostra de Burkina Faso

Decil	Exp. em D(%)	Exp. Em M(%)	Salários (%)	Lucro de D(%)	Lucro de E(%)
1	4,1	1,0	,2	,4	,4
2	5,8	1,9	,8	1,0	1,4
3	6,5	2,6	2,1	1,7	2,3
4	6,9	3,3	3,7	2,5	3,1
5	7,7	4,4	5,2	3,2	3,9
6	8,4	5,7	8,8	4,0	5,8
7	9,2	7,4	11,2	5,8	8,5
8	10,4	10,3	13,0	7,7	12,0
9	12,6	16,2	17,9	11,7	18,1
10	28,5	47,4	37,1	62,1	44,5
Todos	100	100	100	100	100

Gastos públicos

As políticas consideradas até aqui foram políticas agregadas ou, na melhor das hipóteses, políticas que distinguem entre exportações, importações e bens internos. Mas um componente importante do diálogo macroeconômico sobre a redução da pobreza envolve mudanças na composição dos gastos públicos, orientados para setores sensíveis da pobreza, como saúde, educação e infra-estrutura. Para captar os efeitos das mudanças na composição dos gastos públicos (mantendo-se o nível constante), adotamos a seguinte abordagem: No caso dos gastos com saúde e educação, usamos a pesquisa de gastos familiares para estimar o grau em que as famílias estão atualmente se beneficiando dos gastos com saúde e educação públicas. Depois, supusemos que o padrão desta incidência não mudaria e tratamos o aumento dos gastos com saúde e educação como transferências diretas para as famílias (na proporção do seu recebimento atual desses benefícios). Desprezamos, portanto, qualquer acumulação do capital humano como resultado desse aumento de despesas, sobretudo porque esses efeitos ocorrerão vários anos depois no futuro²⁵. Ao contrário, tratamos o aumento nos gastos com infra-estrutura apenas como reforçadores do crescimento (com um efeito sobre os preços relativos por meio de mudanças na composição da demanda do governo), sem efeitos especiais para os pobres.

²⁵ Na medida em que o aumento de gastos na educação secundária, por exemplo, leva a um aumento de matrícula na escola secundária superior, os efeitos do crescimento (por meio da acumulação de capital humano) são captados pelo Modelo Get Real.

Observações conclusivas

A estrutura apresentada aqui, embora possa ser manejada, é um colcha de retalho de modelos com diferentes filosofias. Por exemplo, a estrutura neoclássica do modelo 1-2-3 baseia-se em uma filosofia diferente da forma reduzida do modelo Get Real. O trabalho futuro será no sentido de integrar melhor as diversas peças. Por exemplo, uma descrição mais satisfatória do mercado de trabalho — tendo-se em mente o requisito de que o modelo seja aplicável em países com dados insuficientes — é de alta prioridade. Uma segunda tarefa é o desenvolvimento de algumas interações de mão dupla entre pelo menos alguns dos elementos básicos, para no final se poder desenvolver um sistema completamente simultâneo.