OS PROBLEMAS AGRÍCOLAS REQUEREM SOLUÇÕES MACROECONÔMICAS

A nova lei agrícola americana sugere algumas indagações. Será boa? Como afetará os agricultores? Proporcionará ajuda insuficiente do governo ou mais intervenção?

Estas questões merecem atenção, mas podem ser enganadoras, caso façam supor que a legislação agrícola sozinha poderia ser a chave para uma renovada prosperidade na agricultura.

No artigo que se segue, o economista John Lee explica porque esta nova lei agrícola, ou qualquer outra, é inadequada para solucionar alguns dos problemas fundamentais que os agricultores norte-americanos estão enfrentando atualmente. Para eles e seus representantes terem uma voz efetiva nas políticas que afetam a agricultura, precisam estar atentos durante o ano inteiro para decisões na direção da economia norte-americana. As políticas econômicas globais afetam seus interesses gerais tanto quanto, ou até mais, que uma lei agrícola.

John Lee dirige o Serviço de Pesquisas Econômicas *do* USDA, *desde outubro de 1981. Cresceu numa fazenda de sua família, em* Pickens Country, Alabama. *Possui Ph. D. em economia, pela Universidade de* Havard. *É economista do* USDA *a partir de 1962.*

A nova legislação agrícola será fundamentalmente importante para a agricultura norte-americana, talvez por muitos anos. Os recursos da comunidade agrícola e, também, do governo, de indústrias não agrícolas, e de grupos de interesses, foram mobilizados para contribuir para as deliberações acerca da lei agrícola.

Por que, então, muitos economistas agrícolas continuam a focalizar sua atenção em outros rumos, na saúde da economia como um todo e nas decisões políticas que a afetam? Por que estão sugerindo que progressos nestas duas áreas poderiam provar serem mais significativos para a agricultura do que a lei agrícola de 1985?

A resposta requer um entendimento básico de política macroeconômica e de seu impacto na agricultura. Políticas macroeconômicas ou gerais guiam as ações tomadas pelo governo federal para formar a economia da Nação. Política monetária e política fiscal são as duas maiores componentes, e elas estão intimamente relacionadas.

A política monetária trata da oferta e controle da moeda e do crédito. Políticas fiscais determinam o que o governo gasta e como financia este gasto.

Uma Cartilha de Política Monetária

Quando a economia cresce, precisa mais dinheiro para transações comerciais normais, investimentos em capital e outras finalidades. Autoridades Monetárias, principalmente o **Conselho de Governadores do Sistema da Reserva Federal** (comumente chamado de o **Fed**), controlam o crescimento da oferta da moeda. Resumidamente, eles fazem isto comprando e vendendo títulos da dívida pública federal e estabelecendo regimes e regulamentos para o sistema bancário nacional.

O **Fed** pode fornecer combustível para a expansão econômica, permitindo que a oferta da moeda cresça mais rapidamente do que o crescimento real da atividade econômica. Quando a moeda excede as necessidades normais da economia, a taxa de juros tende a cair, assim como o preço de qualquer mercadoria cai quando a oferta cresce mais rápido do que a demanda. Quando a taxa de juros cai, os empresários investem mais, os consumidores compram mais e a atividade econômica como um todo melhora.

Infelizmente, a inflação também cresce, porque mais dólares estão disponíveis para comprar a mesma quantidade de bens e serviços, fazendo, desta forma com que subam seus preços.

De modo oposto, o **Fed** pode **esfriar** a economia, fazendo expandir a oferta de dinheiro mais vagarosamente do que o crescimento real da atividade econômica. Isto faz com que a moeda fique escassa, relativamente às necessidades, o que joga para cima a taxa de juros. Altas taxas de juros desencorajam o investimento, o gasto em consumo e a atividade econômica como um todo. Ao mesmo tempo, as pessoas têm menos dólares para pagar pela mesma quantidade de bens e serviços e, então, a inflação diminui.

O **Fed** deve ter uma ação equilibradora, constantemente ajustando a taxa de crescimento da oferta da moeda, para assegurar fundos ao crescimento econômico firme, sem alimentar a inflação. A tendência do **Fed** para favorecer um lado deste jogo (crescimento-inflação) é o que caracteriza a política monetária da nação em qualquer período.

Uma rápida visão da História recente pode ajudar a compreensão. Por muitas décadas, culminando em 1970, o **Fed controlou** a taxa de juros, permitindo à inflação ajustar-se o necessário. Taxas de juros baixas e estáveis foram mantidas, para aumentar a oferta de moeda, a qual, por sua vez, tendeu a empurrar para cima a inflação. As taxas de inflação começaram a subir no final de 1960 e começo de 1970.

Depois de numerosas tentativas para frear a aceleração dos níveis de preços nos anos 70, uma inflação galopante finalmente determinou uma mudança maior na política do **Fed**. Desde 1979, a política do **Fed** tem sido controlar o crescimento da oferta de moeda com oscilações periódicas, provendo dinheiro suficiente para um alto porém sustentado crescimento econômico, enquanto mantém a inflação em xeque. Por outro lado, permite que as taxas de juros flutuem, para cima e para baixo, a fim de que reflitam

as forças no mercado financeiro.

Esta política de revezamento tem sido crucial para a agricultura, afetando a disponibilidade e o custo do crédito, taxas de inflação, valores da terra, taxas correntes de câmbio, demanda externa e crescimento econômico, tanto nos **EUA** como no exterior. Falaremos mais acerca disto, depois.

Uma Cartilha de Política Fiscal

A política fiscal determina que quantidade de dinheiro o governo federal arrecada e quanto gasta. Despesas maiores do que as receitas criam um déficit, e gastos deficitários podem estimular a economia, bombeando mais dinheiro do que o retirado através dos impostos. Isto incrementa a demanda por bens e serviços, encorajando a produção e novos investimentos.

Muitas estratégias podem ser empregadas para financiar o déficit orçamentário federal: o governo pode endividar-se com o setor privado, o **Fed** pode aumentar a oferta de dinheiro para financiar o déficit ou pode ser usada alguma combinação dos dois métodos.

O financiamento do déficit pelo aumento da oferta de moeda foi a política predominante desde a segunda guerra mundial até o final dos anos 70. A oferta de moeda foi aumentada o bastante para prover o financiamento normal dos negócios e cobrir o déficit federal. Isto criou um quadro sem grandes problemas enquanto o déficit orçamentário era modesto e amarrado, em grande parte, às flutuações cíclicas na economia.

Durante os anos 70, no entanto, o déficit orçamentário cresceu e se tornou persistente, visto que o crescimento dos recursos provenientes dos impostos não acompanhavam o rápido e crescente gasto federal. A política de financiamento do déficit através da impressão de mais dinheiro começou a alimentar uma crescente inflação. Este foi o resultado lógico de incrementar o crescimento da oferta de moeda mais rápido do que a atividade econômica real.

Com a mudança na política monetária, no fim da década, veio uma mudança paralela na política fiscal. Em vez de aumentar a oferta de dinheiro para cobrir o déficit, o governo optou por financiar como você e eu fazemos: endividando-se. Esta política vem sendo seguida, mais ou menos, desde 1980, reduzindo as pressões inflacionárias, porém aumentando a competição nos mercados de crédito, empurrando para cima a taxa de juros.

A agricultura em duplo perigo

As políticas fiscal e monetária atuais têm duas conseqüências óbvias. Primeiro, elas mandam sinais conflitantes para a economia, desde que déficits crescentes efetivamente põem um pé no acelerador, enquanto restrições monetárias põem o outro pé no freio.

Em segundo lugar, e mais importantes para agricultura, as taxas de juros estão aumentando por duas razões: pela política fiscal de endividamento, para financiar o déficit; e pela política monetária, ao permitir que as taxas de juros flutuem para provocar controles mais restritos na oferta de moeda entre devedores prospectivos. O resultado é que as taxas de juros, depois de corrigidas pela inflação, têm estado em patamares historicamente altos, nos anos 80.

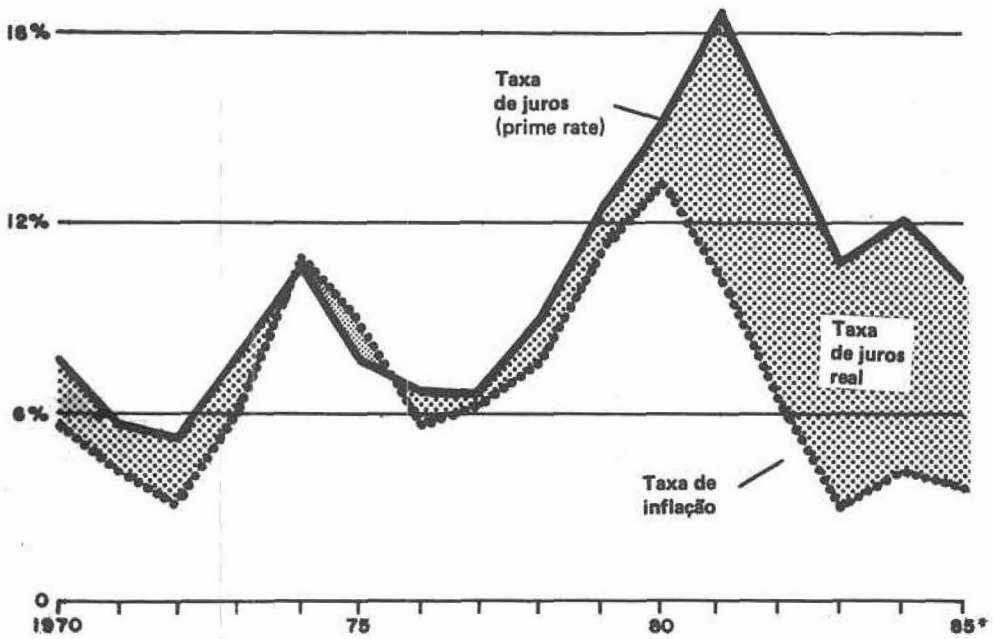
Altas taxas de juros estão prejudicando mais aqueles setores da economia que são intensivos em capital e orientados para a exportação. Indústrias intensivas em capital tendem a depender, muito pesadamente, de fundos de empréstimos. Indústrias orientadas para exportação são vulneráveis às mudanças nas taxas de câmbio estrangeiras as quais são fortemente influenciadas pelas taxas de juros reais, aqui **(EUA)** e no exterior.

A agricultura se encaixa em ambos os grupos vulneráveis. Ela tem a mais alta taxa investimento/vendas de qualquer grande indústria, sendo um dos setores econômicos mais intensivos em capital. Também, tem uma das mais altas razões de exportação relativamente ao total de produção, colocando-se entre os setores mais dependentes de exportações.

Nós temos visto como o dilatado déficit federal e a política monetária

Grande mudança na política econômica deteve o descontrole inflacionário, mas contribuiu para elevar as taxas de juro reais

GRÁFICO 03



Inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor
* Previsão

antiinflacionária combinados empurram para cima a taxa de juros. É igualmente importante compreender como as taxas de juros e outros efeitos das políticas monetária e fiscal influenciam a atividade econômica do Setor porque a agricultura está encadeada com o resto das economias norte-americana e do mundo.

Estes efeitos são difíceis de se acompanhar, porém podem ser agrupados em 3 categorias: efeitos nos custos agrícolas, efeitos na demanda por bens que os agricultores produzem e efeitos no valor das propriedades.

Impacto nos custos agrícolas e no valor das terras.

Porque os agricultores são pesados usuários de empréstimos, o aumento nos custos dos juros tem elevado os custos de produção na agricultura. Em 1979, os agricultores gastaram US$ 12 bilhões no pagamento de juros, ou cerca de 13% de todas as despesas de produção pagas. Por volta de 1984, os agricultores pagaram mais de US$ 22 bilhões em juros de crédito agrícola ou 19% de todos os custos. Os juros tornaram-se o mais alto custo isolado de produção.

Vale a pena mencionar que, quando a taxa de juros média do crédito agrícola aumenta 1%, os gastos de produções rurais aumentam, aproximadamente, US$ 2 bilhões.

O alto custo do dinheiro tem contribuído para depreciar o valor das propriedades rurais, especialmente as terras. Outras coisas sendo iguais, quanto mais alta for a taxa de juros, menos pessoas poderão pagar a compra de terras.

Os impactos de demanda das políticas macroeconômicas são tão importantes quanto os mais óbvios efeitos de custos.

No final dos anos 70, uma economia mundial superaquecida, causou inflação galopante, impelindo os **EUA** e outros países industrializados a adotarem políticas monetárias restritivas. Os países menos desenvolvidos, provisoriamente, estavam começando a desacelerar ou ajustar suas importações, em resposta aos crescentes problemas de dívida externa. Em 1980, o mundo estava submergindo numa severa recessão.

É face a esta sucessão de eventos que nossa política econômica interna tem tido uma série de efeitos negativos sobre a economia rural.

Altas taxas reais de juros nos **EUA** se casam com percepções estrangeiras de que os **EUA** eram e são porto seguro, em tempos difíceis, atraindo capital do exterior. Os **EUA** rapidamente tornam-se um ímã para investimento estrangeiro. Demanda por dólares para realizar aqueles investimentos causam um aumento rápido do valor do dólar, em termos de outras moedas. (Ao mesmo tempo, o grande influxo de capital estrangeiro resolveu um pouco da pressão nos nossos próprios mercados de crédito, provavelmente desacelerando o crescimento nas taxas de juros, causadas pelos empréstimos federais).

Alguns indicadores: cada US$ 50 bilhões de déficit estrutural no orçamento federal causa um aumento, na taxa real de juros, de 1 ou 2 pontos percentuais acima do que estariam sem o referido aumento do déficit. Adicionalmente, para cada 1 ponto percentual mais alto no diferencial entre as taxas reais de juros nos **EUA** e aquelas de outros países, o valor do dólar aumenta de 5 a 10 por cento.

Conseqüência: demanda menor

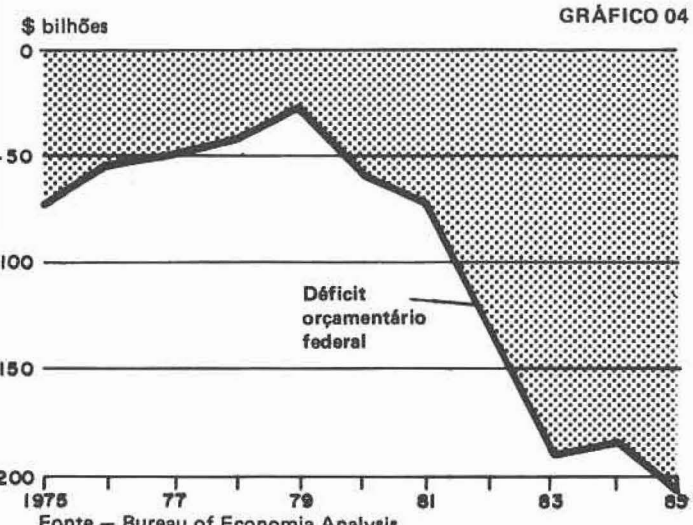
Este aumento no valor do dólar, o qual é observado como um aumento do preço de exportação para os bens norte-americanos – enfraquece diretamente a demanda por nossos produtos agrícolas.

O alto valor do dólar em relação a outras moedas faz com que as exportações de bens norte-americanos tornem-se mais caras para os compradores estrangeiros, enquanto os bens estrangeiros parecem mais baratos para os americanos. Em conseqüência, as exportações declinam e importações de outras nações se expandem.

A diminuição das exportações ter-

Déficits orçamentários federais crescentes . . .

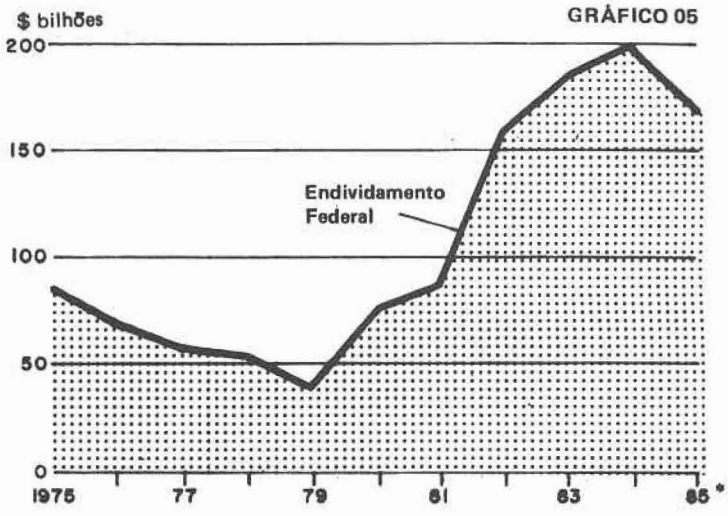
GRÁFICO 04



Fonte – Bureau of Economia Analysis.
* Previsão.
Dados fornecidos pelo economista Dave Torgerson.

. . . Financiados por Substancial Endividamento Federal . . .

GRÁFICO 05



Fonte – Conta de fluxo de recursos do Sistema da Reserva Federal.
* Previsão.

mina por aumentar a quantidade de produtos estocados, os quais tendem a deprimir os preços e as rendas agrícolas. Em outras palavras, os agricultores terminam vendendo uma quantidade menor de produtos e, usualmente, a um preço mais baixo.

Existem outras conseqüências e efeitos sobre a demanda, provenientes das altas taxas de juros americanas e os fatores que as causam. No momento em que mais capital estrangeiro é introduzido nos **EUA**, por exemplo, os recursos disponíveis no resto do mundo se reduzem. As nações em desenvolvimento ficam com menos dinheiro para pagar suas importações e para investir na recuperação econômica e crescimento. O potencial das nações em desenvolvimento para se tornarem melhores fregueses dos produtos agrícolas americanos está diretamente ligado ao crescimento econômico de cada uma. A drenagem de capital para fora desses países reduz as perspectivas de exportação, tanto no curto quanto no longo prazo.

Há mais. O alto custo do dinheiro e a atrativa opção de investimento em ativos norte-americanos denominados em dólar, reduz o incentivo de outras nações para aplicarem na compra de estoques de mercadorias agrícolas. Fazem melhor negócio mantendo seus próprios estoques de alimentos em baixos níveis, deixando os **EUA** arcarem com os custos da estocagem.

Semelhantemente, as firmas privadas norte-americanas, prevendo altos custos financeiros, também, tentam minimizar a manutenção de estoques que não sejam essenciais, desta forma empurrando a carga de volta para o nível agrícola. Isto aumenta os custos agrícolas e reduz a demanda, cujo mais óbvio resultado são os baixos preços das **commodities.**

Um dólar forte tem alguns aspectos favoráveis. A queda no preço das importações joga para baixo a inflação norte-americana e isto ajuda a baixar os gastos dos agricultores. Um aumento de 10% no valor do dólar reduz a taxa geral de inflação em, aproximadamente, 1% e isto pode-se traduzir em uma redução de mais ou menos US$ 1,5 bilhão nas despesas da produção agrícola.

É claro que importações baratas também nos custam empregos. Mais da metade dos rendimentos das famílias agrícolas é de origem não agrícola, principalmente ordenados e salários. As indústrias que asseguram muitos dos empregos rurais no Sudeste e outras áreas estão muito vulneráveis à competição estrangeira.

Para onde vamos?

Juntando todos os efeitos das políticas macroeconômicas no setor, é fácil ver porque muitos economistas agrícolas estão preocupados com a economia geral. Nosso ponto de vista é que os desenvolvimentos macroeconômicos são a principal origem dos problemas que os agricultores enfrentam atualmente.

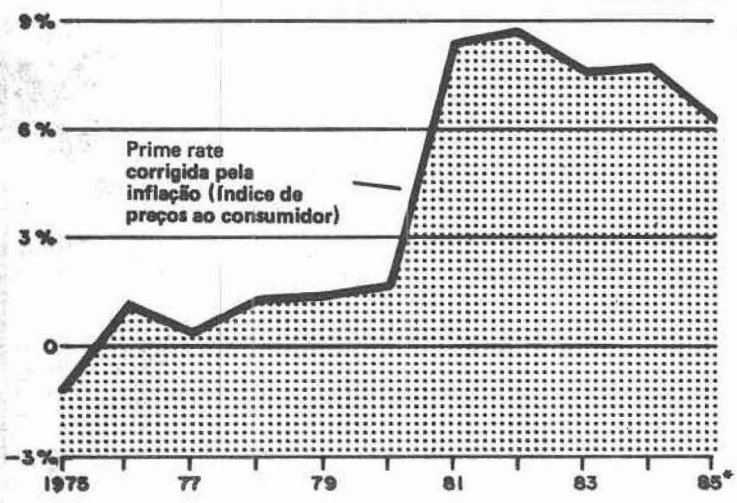
Como a sociedade, nós temos tido pouca dificuldade em concordar com os objetivos gerais da economia, como estimular o crescimento econômico e reduzir as taxas de juros, se assim podemos afastar um novo tempo de inflação. Similarmente, poucas pessoas se mostram contra a adoção de cortes profundos no déficit federal, caso isto possa ser conseguido sem aumento dos impostos.

No entanto, na prática, as decisões econômicas envolvem muitas negociações e incertezas. Isto deixa a direção futura das políticas fiscal, monetária, de impostos e comércio abertas para debates. Participando ou não desses debates, os agricultores têm um interesse vital nas conseqüências.

(JOHN E. LEE. In FARMLINE, *volume VII, número 1, dez-jan/86. Tradução de ROBERTO C. W. RIBEIRO).*

. . . Ajudam a manter elevadas as taxas de juro reais

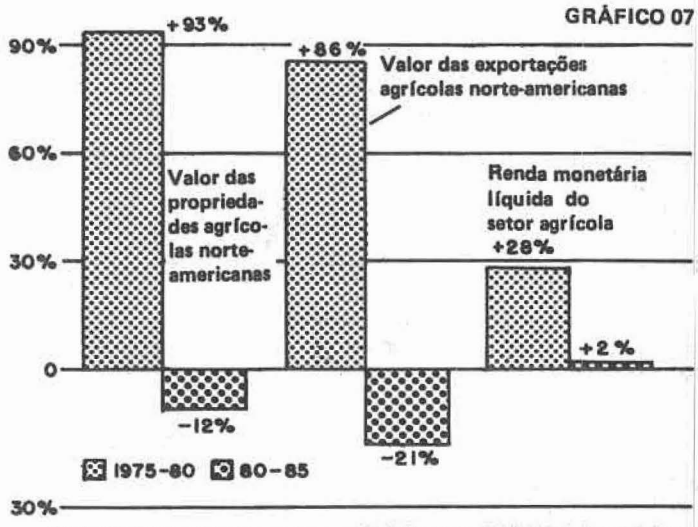
GRÁFICO 06



* Previsão

. . . Contribuindo para deprimir os valores da terra, as exportações e a renda agrícola

GRÁFICO 07



Valores da terra pesquisados em 01/02 ou em 01/04 e dados relativos ao ano fiscal para as exportações. —* Previsão para 1985.
Fonte — Economic Research Service.