

# UNIDADE 6

## POLÍTICAS ECONÔMICAS

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender políticas econômicas, envolvendo tanto a política monetária como a política fiscal;
- ▶ Conceituar a conveniência do exercício de políticas econômicas;
- ▶ Identificar o poderio efetivo das políticas econômicas; e
- ▶ Compreender o tempo que as políticas econômicas demandam até que os seus benefícios possam ser sentidos pela população.



# POLÍTICAS ECONÔMICAS

## ATIVISTAS E NÃO ATIVISTAS

Caro estudante,

Estudamos na disciplina *Introdução à Economia* alguns aspectos sobre políticas públicas, abordando na Unidade 4 a política monetária. Nesta Unidade, retomaremos com mais detalhes o estudo das políticas econômica e fiscal, principais integrantes do quadro de instrumentos de ação da política econômica. Podemos entender por política econômica um conjunto de medidas e ações governamentais que são planejadas para atingirem determinadas finalidades relacionadas com a situação econômica de um país, região ou conjunto de países.

Para tanto, faremos a interpretação da política econômica não só por meio das curvas de oferta e demanda agregadas em suas formas usuais e inflacionárias, como também por meio das curvas IS-LM. Antes de interpretarmos estas curvas apresentaremos um apanhado das principais discussões da literatura da área sobre os conceitos que envolvem várias políticas econômicas, bem como as recomendações para o seu uso.

Atenção! Pois esta Unidade é a que vai nos trazer mais inquietude sobre os reais benefícios da política econômica, nos fazendo lutar contra um eventual ceticismo acerca da efetividade dos macroeconomistas na condução de negócios que afinal interessam a nós como membros da sociedade.

Preparado? Vamos começar?

A absorção de atividades da sociedade por parte do governo, na forma de organizações estatais, organizações de economia mista ou mesmo órgãos públicos encarregados de atividades-fins não é objeto da política econômica. É claro que o governo pode influenciar muito a sociedade chamando para si os negócios desta, como ocorreu no passado no bloco socialista. Mas este tipo de intervenção pertence ao campo da política, não sendo enquadrada como política econômica.

O que nos interessa neste estudo é entendermos a influência que o governo pode exercer por meio de instrumentos de política econômica, como taxas de juros, tributação ou decisões em investir na sociedade. Se admitirmos que esta forma indireta de ação adotada pelo governo possa ser efetiva, o primeiro questionamento a fazermos é se as autoridades responsáveis devem fazê-la para corrigir distorções nos ciclos econômicos no curto prazo e no equilíbrio e desenvolvimento econômico no longo prazo. Esta distinção temporal é importante.

Existe um consenso entre economistas de que o desenvolvimento econômico deve ser orientado por políticas públicas, principalmente em países em desenvolvimento. O equilíbrio no longo prazo é alcançado pelos mecanismos de ajuste dos mercados nas economias capitalistas, sendo que a política econômica teria sua importância pelos acertos ou desacertos oriundos da orientação no curto prazo.

É no curto prazo que residem as dúvidas quanto à efetividade das políticas econômicas. Mesmo que estas sejam efetivas, não necessariamente devem ser utilizadas. Obviamente, se os estudos teóricos indicarem a sua não efetividade, melhor seria deixar também os ajustes no ciclo econômico no curto prazo por conta dos mercados (nas sociedades capitalistas).

*Vamos fazer uma analogia para entendermos melhor os ajustes ocorridos por meio dos mercados?*

Retomando o nosso entendimento sobre a Macroeconomia, podemos fazer com esta uma analogia às instruções de atendimento de primeiros socorros fornecidas pelos paramédicos: precisamos nos lembrar da regra número um do atendimento a acidentados que diz que devemos procurar não causar danos e não piorar ainda mais o estado do paciente na tentativa de salvá-lo. Manter o estado do paciente nas condições em que este ficou logo após o acidente é um mérito; na dúvida, devemos apenas esperar a chegada dos paramédicos, isto é melhor do que intervir desastrosamente.

Esta analogia dá origem a duas correntes do pensamento macroeconômico:

- ▶ a dos ativistas que acreditam que as autoridades devem fazer intervenções na economia, considerando-as benéficas; e
- ▶ a corrente herdada da teoria de Adam Smith que considera que a economia é o que ela é, ou seja, ciclos, depressões, expansões e que tudo faz parte do funcionamento normal de uma sociedade, em que uma mão invisível, a do mercado, é capaz de garantir o retorno a um estado de progresso nas relações econômicas.

Podemos concluir que o consenso deve ficar em uma posição intermediária entre estas duas correntes; nem um *laissez-faire*\* que possa causar severos danos à sociedade só pelo gosto de provar que ela pode se recuperar sozinha depois de ter atingido o fundo do poço nem uma correção de rota por qualquer pequeno desvio. Esta última estratégia os economistas costumam chamar de tentativa de fazer a sintonia fina da economia, em relação à qual há consenso sobre a sua impraticabilidade.

Uma perspectiva interessante é a introdução de estabilizadores automáticos na economia. O caso mais clássico deles é a provisão de seguro desemprego. Se a economia está passando por uma fase de recessão em que ocorre a diminuição de empregos, isto resulta em uma diminuição geral da renda da população pela falta dos salários, sendo estes parcialmente substituídos pelas

\**Laissez-faire* ou *laissez-passez* – doutrina que diz que os negócios econômicos da sociedade são otimizados pelas decisões individuais, pelo mercado e pelo mecanismo de preços com virtual exclusão da autoridade governamental.  
Fonte: Lacombe (2004).

ajudas oferecidas aos desempregados. Com a economia voltando a sua estabilidade econômica, estes auxílios são substituídos novamente por salários, fazendo com que a renda e o consumo da população em geral tenham oscilações bem menores do que a oscilação do emprego em si. Podemos optar pela intervenção na economia por meio de duas possibilidades:

- ▶ **Intervenção de forma discricionária:** ela ocorre de maneira flexível, utilizando instrumentos e dosagem conforme as circunstâncias e o bom senso das autoridades.
- ▶ **Intervenção por meio de regras rígidas:** ela emprega fórmulas matemáticas, diminuindo a flexibilidade de ação por parte das autoridades e aumentando a credibilidade de atuação do governo.

Logo, a política econômica deve ser governada por metas e instrumentos exequíveis. Por exemplo, não adianta o governo querer aumentar a cobrança de impostos (uma política fiscal) se não possui confiança na máquina institucional para a sua arrecadação. Da mesma forma, não adianta o governo propor alíquotas elevadas de impostos se não existem condições para o seu pagamento pelas organizações e pela população. Contudo, esta capacidade de pagamento é relativa, por exemplo, em um esforço de guerra as pessoas entendem a ação e se propõem a pagar impostos mais elevados.

## RAZÕES PARA CAUTELA COM POLÍTICAS ECONÔMICAS

Podemos nos desapontar com este convite a inoperância quando se está diante de uma situação de poder como a de um ministro da fazenda, do planejamento ou do presidente do Banco Central.

*Em sua opinião, quais são as razões que dão sustentação acadêmica a esta visão?*

Vamos arrolar três argumentos para essa sustentação: defasagem temporal entre as ações e seus efeitos; expectativas e reações que a sociedade desenvolve em resposta às ações do governo; e a credibilidade deste para conduzir as políticas econômicas.

### DEFASAGENS TEMPORAIS DAS INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS

Uma série de intervalos de tempo é somada para completarmos o ciclo de uma intervenção econômica na sociedade. Primeiro, devemos produzir estatísticas e informações confiáveis

para avaliarmos o estado da economia. Se analisarmos a economia de modo total, este será um processo complexo e trabalhoso, redundando sempre em atrasos relativos. Ou seja, as informações sobre o crescimento da economia de um mês ou de um trimestre são publicadas com algumas semanas ou meses de defasagem. Neste sentido, é melhor confiarmos em indicadores mais simples ou mesmo puramente qualitativos. Em seguida, temos a defasagem relativa ao delineamento do plano de ação, as decisões concertadas entre vários órgãos e instituições do governo e a redação do plano final. Se o plano envolver aprovação política, ele será submetido às casas legislativas e uma vez aprovado só entrará em vigor no ano seguinte ao de sua aprovação. Esta primeira defasagem de tempo é chamada de hiato interno.

Somado a esta defasagem temos ainda o período de tempo necessário para que as ações atinjam um segmento significativo da economia, de forma que seus efeitos tenham impacto nas variáveis macroeconômicas (que sempre são agregadas). Medidas pontuais ou que atinjam pequenos segmentos da sociedade têm pouco impacto nestas variáveis agregadas. A este período chamamos de hiato externo do plano econômico. Finalmente, temos a defasagem da coleta de dados para avaliarmos o desempenho da ação de política econômica, sugerindo a sua modificação, o seu aumento ou a diminuição de sua dosagem ou a complementaridade com outras ações.

Como vimos, algumas linhas do pensamento econômico preferem pensar que oscilações no ciclo econômico são parte do funcionamento de um fenômeno social ligado à produção das condições materiais da sociedade. Seria algo como o equilíbrio biológico da vida em uma perspectiva darwiniana: na qual há necessidade de que as mudanças relativas que ocorrem entre suas espécies às vezes sacrifiquem umas para promover outras.

As defasagens de política econômica são tipicamente compreendidas entre seis meses e dois anos. Há uma grande descrença em relação às políticas que envolvam aprovação pelas casas legislativas, na medida em que estas defasagens podem ser muito maiores e fora de controle por parte do executivo dos governos.

Desta forma, se os efeitos de medidas econômicas só são sentidos após meio ano, o ideal seria que tivéssemos indicações do comportamento da economia para pelo menos os próximos seis meses. Poderíamos obter estas indicações por meio de estatísticas específicas, como aquelas que apontam para a encomenda de novas máquinas, para a atividade do setor de embalagens ou compras no atacado. Alterações no nível destas variáveis significam alterações nos mercados finais em um futuro próximo. Melhores do que estas alterações são as chamadas sondagens conjunturais, por meio das quais os empresários dão a sua opinião qualitativa sobre os rumos da economia. Melhores ainda são as informações de bolsa de valores que têm essencialmente esta função, ou seja, valorar o preço das ações das organizações em função de suas perspectivas de lucratividade futura.

*Estamos apresentando diferentes elementos de efeitos econômicos, mas qual seria a sua implicância em nosso futuro?*

Todas estas informações sobre o futuro têm maior valor para a condução da sociedade, tanto no âmbito organizacional como no da economia de forma geral. Grandes esforços são feitos pelos economistas a fim de modelarem econometricamente o desempenho futuro. E isto corresponderia a termos bolas de cristal, ou seja, ao determos estas informações privilegiadas já estaríamos ricos! Aparentemente estamos mais no campo da quiromancia do que no da economia. É interessante que na economia as profecias também podem ser autorrealizáveis. Por exemplo, se são previstos tempos sombrios à frente, isto poderia determinar, erroneamente, políticas que refreariam o consumo e o investimento, diminuindo o pagamento de rendas – pagamento dos fatores de produção envolvidos na provisão de bens de consumo e de investimento –, o que por sua vez reforçaria a diminuição de consumo e investimento.

De maneira responsável, os economistas têm desenvolvido modelos econométricos fortemente baseados nas inter-relações das

curvas IS-LM para preverem o desdobramento de políticas econômicas. Existem inúmeros modelos deste tipo, tanto em uso pelas instituições públicas como pelos consultores privados que vendem informações ligadas à futurologia. O problema é que estes modelos dão resultados diferentes entre si, tanto em relação ao real impacto de políticas econômicas na sociedade quanto na distribuição dos efeitos ao longo do tempo. Ou seja, estes modelos procuram avaliar a dissipação dos efeitos das ações econômicas no curto prazo, mostrando como estas ações contribuem para a atenuação dos ciclos econômicos ao redor de suas tendências. Ao final deste período de ajuste da economia os economistas estarão reencontrando o estado de equilíbrio da economia no longo prazo.

Sendo assim, podemos afirmar que os modelos econométricos devem apontar para um mesmo ponto de chegada ao final do ciclo, dado que os condicionantes da economia no longo prazo não dependem de ações no curto prazo. Assim, no longo prazo, podemos nos valer dos ensinamentos da teoria clássica para a qual o que interessa é a demanda, fruto de características comportamentais dos agentes econômicos; e a oferta, ligada à produtividade dos fatores de produção.

Os modelos apontam para os percursos distintos que a economia pode seguir no curto prazo até chegar no longo prazo. Desta forma, podemos imaginar que os modelos diferem entre si a partir de uma perspectiva *ex ante*\* e *ex post*\*.

\**Ex ante* – diz respeito a valores programados, planejados, previstos. A teoria econômica clássica/keynesiana lida fundamentalmente com valores *ex ante*. Fonte: Elaborado pelo autor.

\**Ex post* – são valores a *posteriori*, efetivos, realizados. A Contabilidade Social trata apenas de valores *ex post*. Fonte: Elaborado pelo autor.

*Esta bifurcação coloca em dúvidas o poder do instrumental macroeconômico para afetar a economia: como pode ocorrer que cada modelo indique um resultado relativamente diferente entre si?*

Isto é um prenúncio de que eles também não vão indicar os reais impactos e a sua distribuição ao longo do tempo na economia real? O consolo é sabermos que os modelos convergem para a ordem de grandeza dos impactos e para os momentos ao longo do ciclo em que estes impactos são mais fortes.

## A QUESTÃO DAS EXPECTATIVAS

A introdução da visão temporal do processo ao longo do tempo, por meio do qual se desenvolvem as ações relativas às políticas econômicas, apresenta um conceito inovador elaborado pelo economista [Lucas](#) para as teorias macroeconômicas: o conceito de **expectativas racionais\***. Este conceito veio em substituição às **expectativas adaptativas\*** que eram aceitas até este momento como a maneira como os indivíduos e as organizações reagem às ações econômicas. Por exemplo, ao ser anunciada uma desvalorização do câmbio que faz com que todos os produtos importados fiquem mais caros, reagiriamos de maneira usual, procurando antecipar as compras destes produtos antes que os novos preços viessem a refletir uma maior dificuldade em comprá-los do exterior.

À medida que a mudança cambial vai surtindo seus efeitos, os consumidores vão se adaptando ao que está efetivamente acontecendo na economia, ou seja, se os preços de mercadorias importadas não estiverem subindo tanto, eles refreariam a compra para formação de estoques. Do contrário, se os preços estiverem subindo mais do que das outras vezes, mais do que a experiência anterior indicaria, eles aumentariam a antecipação das compras dos produtos importados temendo altas ainda maiores no futuro imediato. Ainda por outro lado, diante das expectativas racionais são elaborados modelos mentais semelhantes aos utilizados pela macroeconometria para preverem o que realmente acontecerá no futuro. Se estes modelos indicarem que os preços dos produtos importados não subirão no futuro, não serão realizados estoques preventivos.

Voltando ao caso das expectativas adaptativas, podemos notar que as

**\*Expectativas racionais** – um dos pressupostos-base das modernas teorias neoclássicas cujas previsões dos agentes econômicos não são enviesadas, ou seja, não contém erros sistemáticos de previsão e baseiam-se em toda a informação disponível. Fonte: Elaborado pelo autor.

**\*Expectativas adaptativas** – representam um mecanismo de formação de expectativas que supõe que estas sejam corrigidas (ou adaptadas) em função do último erro observado. Fonte: Elaborado pelo autor.



### Saiba mais

Robert Emerson Lucas Jr.

Economista estadunidense nascido em Yakima, Washington. Professor da University of Chicago, Chicago, Illinois, USA, ganhou o Prêmio Nobel de Economia (1995) por ter desenvolvido e aplicado a hipótese de expectativas racionais e, desta forma, ter transformado a análise macroeconômica e aprofundado a nossa compreensão de política econômica. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/EcRobELu.html>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

organizações e as famílias normalmente seguem a reboque das políticas econômicas. Os formuladores de políticas econômicas têm um lapso de tempo à frente da reação das pessoas: os implantadores dos planos econômicos trabalham com informações do presente e fazem projeções para o futuro, enquanto que a sociedade utiliza informações do passado. Esta margem de manobra permite a introdução, por parte do governo, de algo novo na condução da política econômica que talvez possa ter sucesso na diminuição da amplitude dos **ciclos econômicos**. Segundo as expectativas adaptativas, o governo tem facilidade em introduzir mudanças inesperadas, as surpresas na economia.



Lembre-se de que a Macroeconomia no curto prazo está fundamentalmente voltada para a estabilização econômica.

Lucas introduziu o conceito de que os agentes econômicos (pessoas e organizações) têm a mesma informação que os formuladores dos planos econômicos e os encarregados de sua implantação. Chamou a esta situação de expectativas racionais. Os agentes econômicos reagem de acordo com as suas expectativas em relação a como o futuro se comportará e não a partir de sua experiência do passado. É claro que as pessoas e as organizações não são especialistas e nem dispõem do mesmo ferramental dos formuladores da política econômica para a avaliação das consequências das novas ações implantadas, mas o importante é que na média elas acertam. Em outras palavras, elas não cometem erros sistemáticos, sempre subestimando ou superestimando os efeitos de cada ação.

É importante lembrarmos ainda que de acordo com as expectativas adaptativas também não se impõem que as previsões quanto ao futuro, baseadas no passado, estejam sempre certas. Ocorre que neste caso, nas expectativas adaptativas, podem existir erros sistemáticos, ou seja, que todos subestimem ou superestimem os efeitos de cada ação porque no passado, na média, esta era a resposta que ocorria aos planos econômicos.

Um exemplo claro que podemos destacar, pois atinge a todos, é a reação a um aumento salarial proposto pelo governo para corrigir distorções que a inflação tenha causado ao longo do tempo. Pelas expectativas adaptativas, os agentes econômicos só vão aceitar este

aumento se ele incorporar alguma previsão das perdas que vão ocorrer desde o momento do aumento até o próximo reajuste, talvez daqui a um ano. Esta previsão de perdas está baseada na inflação que ocorria no passado e diminuía o poder de compra dos assalariados ao longo do período entre os aumentos de vencimentos.

Pelas expectativas racionais, os agentes econômicos só vão barganhar a inclusão desta previsão de perdas se existirem evidências concretas de que o futuro vai tender a repetir o passado. Imagine, por exemplo, que quem está formulando a política econômica é um governo com grande credibilidade e que assume o poder no momento em que a economia está organizada. Todas as expectativas indicam que não ocorrerá inflação, logo, não há o porquê de os agentes econômicos tentarem retroalimentar o futuro com algo que ficou no passado.

Os defensores das expectativas racionais acreditam que os efeitos das políticas econômicas são rapidamente antecipados pelos agentes econômicos. Por um lado, isto faz com que o alcance destas políticas seja bastante atenuado pelas reações dos indivíduos e das organizações. Por outro lado, os efeitos das políticas econômicas podem ser maiores quando elas incluem elementos de surpresa que não podem ser antecipados de forma racional em termos de seu desdobramento no futuro. Assim, podemos afirmar que apesar de ser difícil introduzirmos esta surpresa diante de agentes econômicos racionais, isto é possível. É o que Lucas chama de um passeio aleatório: as pessoas vão reagir de maneira também inesperada em um jogo de tentativa e erro até descobrirem a melhor maneira de lidarem com as novas regras da economia. Isto dá tempo para os agentes econômicos implantarem e procurarem extrair benefícios para a sociedade de suas **políticas discricionárias\***. O contrário seriam as políticas baseadas em regras fixas, estas totalmente antecipáveis pelos agentes econômicos.

Por não acreditarem na qualidade e na isenção de políticas discricionárias e por não concordarem com esta espécie de jogo imposto pela necessidade do elemento surpresa na condução da

\*Medidas discricionárias  
– meios pelos quais os formuladores de política econômica têm liberdade e flexibilidade para escolher. Fonte: Elaborado pelo autor.

política econômica, os partidários da teoria das expectativas racionais propugnam menor interferência na economia, maior estabilidade das regras do jogo e maior credibilidade dos encarregados da política econômica.

## CREDIBILIDADE NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Em alguns momentos ao longo deste livro enfatizamos ser possível pensarmos em termos de senso comum para uma boa condução da política econômica. Por exemplo, praticamente não enxergamos limites para a recomendação de melhoria do padrão educacional da sociedade, o que faria com que os recursos humanos se tornassem muito mais produtivos. Ao final, o que determinaria o bem-estar de uma população seria a produtividade de seus agentes econômicos. Em princípio, quanto maior a educação maior a produtividade.

Da mesma forma, parece-nos inquestionável a necessidade de melhorarmos as condições de comércio e de circulação da economia pelo lado da infraestrutura, com a provisão de bons meios de transporte; e pelo lado institucional por meio de regras contratuais claras e de mecanismos jurídicos expeditos.

Estes elementos institucionais também são extremamente importantes para a condução da política econômica. Não há só a necessidade de pessoas com boa formação na área de economia ou de órgãos públicos que funcionem e combatam permanentemente a corrupção, mas também que haja confiança em relação às decisões tomadas.

*Diante desta explicação você saberia definir a função da política?*

Para melhor visualizarmos esta definição faremos a sua relação com um motorista em trânsito. Neste cenário poderíamos afirmar, cingidamente, que a função do motorista, assim como a da política econômica é a de tirar o pé do acelerador quando a viagem está começando a ficar divertida, ou seja, controlar a velocidade da economia: no entanto, é muito desagradável encontrar as lombadas eletrônicas escondidas em algum desvio da estrada ou logo nas descidas em que o carro tende a adquirir maior velocidade. Em geral, perdemos a confiança no Estado e em seus representantes e ficamos imaginando que estes estão apenas em busca de seus interesses específicos, no caso relacionado, um aumento da arrecadação de multas!

Alguns exemplos de modificações na política econômica que contrariam regras, contratos ou decisões previamente tomadas e que podem abalar a credibilidade do governo estão listados a seguir:

- ▶ o rompimento de tetos de gastos públicos, como aqueles colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ▶ as **moratórias\***, no pagamento de dívidas ou negativa de aceitação de responsabilidade pelo seu pagamento;
- ▶ a aceleração da atividade econômica em anos pré-eleitorais;
- ▶ a procrastinação do pagamento de dívidas, de aumentos salariais, de autorizações para importação e exportação por meio da interposição de entraves burocráticos;
- ▶ a cobrança de impostos de forma contrária as regras constitucionais que impõem que as pessoas possam se preparar para o seu pagamento, fazendo com que eles incidam apenas no exercício seguinte ao que foram criados;
- ▶ o não reconhecimento dos reais efeitos da inflação por meio da construção de índices de correção monetária manipulados; e
- ▶ a cobrança de tributos de forma cumulativa, sem fato gerador ou acima da capacidade de pagamento de seus responsáveis.

\***Moratória** – suspensão temporária do pagamento de dívidas por acordo entre credores e devedor ou por decisão unilateral do devedor que declara a impossibilidade de honrar seus débitos. Fonte: Lacombe (2004).

De todos os malefícios que podem advir da inconstância da política econômica os economistas costumam apontar três como sendo os mais pertinentes. São eles:

- ▶ **A inconsistência temporal:** a tentação para que as regras do jogo sejam mudadas ao longo do curso de sua ação pode ser muito grande e esta mudança pode, inclusive, ser consensual, beneficiando a todos. É o caso de o governo incentivar os empréstimos consignados dentro de uma política geral de restrição de crédito. Imagine, por exemplo, que o governo proponha uma política de restrição ao crédito, mas cede a pressão do sistema bancário para aumentar o crédito consignado.
- ▶ **O ciclo econômico político:** a condução da economia se sujeita a questão maior das escolhas políticas de uma sociedade e ao processo de escolha dos dirigentes. Desta forma, há um grande incentivo para que a economia seja utilizada de forma a temporariamente causar bem-estar e melhorar as chances eleitorais dos partidos que estão no governo. Admite-se que mais à frente será necessário pagar por estas benesses econômicas e eleitorais. No entanto, o cálculo político neste momento é o de que as facções políticas beneficiadas por estas decisões terão bastante tempo (até as novas eleições) para rearranjarem a economia, ou no pior dos casos, isto será uma tarefa a ser resolvida pelos adversários que ganharem as eleições.
- ▶ **A independência do Banco Central:** além dos ministros da área econômica, a Macroeconomia é conduzida pela equipe do Banco Central, em particular por seu presidente. Eles são encarregados de encaminhar a fixação de juros, comprar e vender títulos do governo no mercado e regular a taxa de câmbio. Dito

em termos populares, o presidente do Banco Central é o homem que detém a chave do cofre! Há novamente uma grande tentação para que este presidente esteja alinhado politicamente com o partido que está no governo e com os ministros da área econômica. A recomendação clássica é a de que o Banco Central seja independente, que a sua presidência seja ocupada por alguém isento politicamente, que seu mandato seja de longo prazo, não coincidindo com os períodos de renovação eleitoral e que deva prestar contas ao poder legislativo de suas ações. Os [bancos centrais](#) devem estabelecer uma reputação, como órgãos independentes, de sua luta pela manutenção da estabilidade da economia.



### Saiba mais

### Bancos centrais

Vimos na disciplina *Introdução à Economia* que são duas as justificativas para a existência de um Banco Central. Uma é de ordem macroeconômica, relativa às políticas monetária e cambial, e outra de ordem microeconômica, ligada à estabilidade do sistema financeiro. Para saber como este órgão busca se reportar à sociedade brasileira acesse o site <<http://www.bcb.gov.br>>.

A credibilidade, o não uso da economia com fins eleitoreiros e a estabilidade de políticas ao longo do tempo são obtidos por regras fixas de condução da economia (e não pelas regras discricionárias que são mais flexíveis). Também se obtém credibilidade por regimentos legais e constitucionais que obrigam os agentes econômicos a condutas específicas, pela existência de pactos entre segmentos da sociedade, pelo profissionalismo dos agentes envolvidos em carreiras públicas de administradores da política econômica. Cabe lembrar que é também salutar a existência de mecanismo pelos mecanismos de transparência e de prestação de contas à sociedade em relação a todos os atos praticados e pelo escrutínio, análise, discussão e esclarecimento em relação ao que move, na realidade, cada ação de uma política macroeconômica.

*Será que é fácil entendermos os motivos existentes por trás das políticas, como elas podem ser fiscalizadas e quais os possíveis desvios de rota que podem acontecer ao longo do caminho?*

Estas questões são um prato cheio para você futuro administrador público. Se não estivermos envolvidos diretamente na formulação da política econômica ou de sua implantação, cabe o aspecto de incitarmos à discussão, ao entendimento e à fiscalização das ações que serão implementadas.

Ao longo desta Unidade resumiremos alguns dos achados relativos à política monetária e à política fiscal que a literatura conseguiu sistematizar depois que o seu uso passou a ser realizado ativamente pelos macroeconomistas vindos da escola keynesiana. Estes pregavam o uso discricionário de todos os instrumentos disponíveis para estabilizar a economia.

## POLÍTICAS ECONÔMICAS NA PRÁTICA

Como salientamos no início, esta disciplina é basicamente sobre técnicas que o auxiliarão, futuro administrador público, a compreender as nuances da Macroeconomia e a se posicionar quanto aos seus efeitos. Isto se dará por meio do uso das curvas de oferta e demanda agregada (Unidade 3), das curvas IS-LM (Unidade 4), da modelagem da inflação (Unidade 5) e do conhecimento dos efeitos finais das políticas econômicas como retratado na Contabilidade Nacional (Unidade 2).

Agora, usaremos essas ferramentas para operacionalizarmos as políticas monetárias e fiscais. Mais tarde, outras disciplinas do curso tratarão de políticas públicas e econômicas aplicadas como elas realmente são estabelecidas na prática.

### POLÍTICA MONETÁRIA

Com base na leitura da Unidade 4 do livro *Introdução à Economia*, evidenciamos o uso da moeda como meio de troca, unidade de conta e reserva de valor, sendo compreendido que as pessoas, em alguns momentos, demandam moeda para as suas transações e noutros a retém.

Também vimos o significativo do papel desempenhado pela taxa de juros no estabelecimento do equilíbrio macroeconômico. Após esta pequena revisão de política monetária feita a partir da disciplina introdutória, veremos como ela é e aprofundaremos um

pouco mais aquilo que se conhece sobre a sua importância, forma de aplicação e efeitos.

### Fatos e versões sobre a importância da política monetária

A importância da política monetária pode ser vista de duas maneiras. Uma é por meio da perspectiva positiva da economia. Esta propõe que questões como a quantidade de moeda em circulação, a sofisticação dos instrumentos do mercado financeiro, as taxas de juros e a inflação têm importância para descrevermos o funcionamento de economias que podem ser associadas a algumas de suas crises, e que existiram momentos em que a superação de dificuldades com as oscilações do ciclo econômico também contaram com alterações de alguma destas variáveis nominais da economia.

A política monetária tem influência na condução da economia. Sabermos se esta influência deve ser utilizada pelos formuladores de política econômica e quais as suas reais contribuições para a estabilidade do ciclo econômico, como vimos nas discussões anteriores sobre políticas ativistas e não ativistas, são questões que devem ser discutidas a parte.

A segunda visão é mais filosófica e termina por invocar argumentos normativos na economia. Quais serão o verdadeiro papel e importância da moeda e dos instrumentos que dela derivam, como depósitos bancários, títulos e eventualmente câmbio? A visão do dinheiro tem um forte aspecto psicológico. A condenação da avarizia, da usura e as caricaturas que são feitas a partir da opulência de banqueiros mostram que o dinheiro tem forte impacto na sociedade (dinheiro não é tudo, tudo é a falta de dinheiro!).

No mercantilismo pregava-se a intensificação do comércio entre nações com o fim de aumentar a riqueza das nações,

representadas à época por metais. Desde o século retrasado há um predomínio de casas bancárias como grandes detentoras de riqueza na sociedade, com poderio para financiar atividades políticas, guerras e empréstimos internacionais. Hoje, diante da crise mundial, assistimos uma tentativa de salvar o sistema bancário por meio de sua estatização temporária.

O que nos impede de aceitar estas evidências como testemunho da crucial importância do dinheiro para a sociedade é a chamada dicotomia clássica. Esta afirma, por consenso entre os economistas, que no longo prazo as variáveis nominais não podem afetar as variáveis reais. Ou seja, a economia é constituída por elementos físicos, naturais, de existência real e estes não são influenciados por convenções sociais como a moeda.

Poderíamos dizer no passado que algumas moedas tinham valor real, como aquelas cunhadas em ouro. Sabemos, no entanto, que hoje a moeda não é mais entendida desta forma e mesmo à época o valor intrínseco do ouro (o que se podia fazer fisicamente com ele, devido a sua durabilidade, resistência mecânica e capacidade de resistir à corrosão) era relativamente limitado.

Hoje, falamos em papel-moeda, em talões de cheque e em certificados de depósito bancário impressos em papel e que boa parte de nossas transações comerciais são feitas por meio de um cartão de crédito de plástico. Cabe então a pergunta sobre como as políticas monetárias, que lidam em última instância com moedas, podem ter tal importância se não são reais, se tratam de valores nominais que dependem de um acordo social?

A resposta parece ter sido encontrada por Keynes, mesmo sendo ele um defensor de políticas fiscais em detrimento das políticas monetárias. É que a moeda tem um papel a exercer no curto prazo, na estabilização dos ciclos econômicos, pela maneira como ela é posta em circulação ao longo do tempo, desde o momento que alguém a emitiu (ou captou pela venda de títulos) até quando ela tiver sido disseminada ou espalhada na sociedade não tendo mais efeitos residuais. Keynes avançou dois elementos que posteriormente foram utilizados na construção das curvas IS-LM, que são a forte correlação entre o preço do produto e a quantidade

**\*Ilusão monetária** – é acreditar que os preços estão mantidos ou estão sendo aumentados, quando na verdade a inflação está corroendo seu verdadeiro valor ao longo do tempo. Fonte: Elaborado pelo autor.

**\*Taxa de juros nominal** – a taxa de juros é considerada nominal quando inclui indistintamente os juros reais a serem pagos por empréstimos que foram contratados e medidas de compensação pela mera subida de preços devido à inflação. Fonte: Elaborado pelo autor.

de moeda para fazer funcionar a economia e a preferência pela liquidez, como vimos na Unidade 4.

Contrariamente a teoria clássica, Keynes introduziu na economia a figura de preços rígidos. Novamente, trata-se de um conceito ligado a aspectos psicológicos relativos ao dinheiro. É difícil de entendermos porque alguém se manteria desempregado apenas por não aceitar um salário menor do que aquele que vinha recebendo, ou seja, porque alguém preferiria não ganhar nada há ter um salário ainda que pequeno. No entanto, uma “porta de saída” é oferecida pelo pai da Macroeconomia ao nos lembrar de que as pessoas podem sofrer de **ilusão monetária\***.

Frente a este cenário, Keynes se permitiu fazer modelagens da economia em torno da **taxa de juros nominal\***. Ocorreu assim a criação de um mecanismo de flexibilidade para a política monetária, mostrando que os preços poderiam ser inflexíveis em termos reais, mas não em termos nominais (descontada a inflação). Em outras palavras, a moeda pode ter importância porque ela é capaz de gerar ilusão monetária.

Entendida a importância da moeda na sociedade, vamos discutir mais algumas vantagens ou desvantagens desta ferramenta da política econômica à disposição do macroeconomista.

### **Juros nominais, juros reais e moeda como instrumentos de política monetária**

Diante de uma situação de crise nos deparamos com mais um fenômeno monetário. Para você melhor visualizar este fenômeno imagine o mundo colhido pela inadimplência no mercado imobiliário norte-americano em uma época em que a inflação, na maioria dos países, era muito baixa, bem como os juros reais. Desta maneira, os juros nominais passariam a ser próximos a zero.

Neste cenário, um dos instrumentos clássicos da política monetária seria a diminuição da taxa de juros que passaria a encontrar uma impossibilidade, na medida em que ela não pode ser menor do que zero. No caso de a taxa de juros ser zero, as

pessoas permaneceriam com a moeda em casa, não vendo sentido em fazer aplicações, já que estas nada renderiam a juro zero ou perderiam valor se efetuadas a juros menores do que zero. Somente em casos especiais, como diante da preocupação de furto ou da certeza de que algum agente econômico mais forte seria capaz de garantir o valor real de, afinal, papéis-moeda que seriam guardados em casa, é que as pessoas aceitariam as perdas causadas por um juro negativo.

Contudo, o momento histórico faz com que haja dificuldades de os agentes econômicos explorarem a taxa de juros como instrumento de política econômica. Por outro lado, pode ocorrer a tendência de serem criadas moedas únicas para os blocos econômicos, como aconteceu com o Euro na Europa. Isto faz com que também seja abandonada a capacidade de a política monetária ser realizada dentro de cada país, individualmente.

As modificações no valor da moeda e nas taxas de juros têm que ser feitas em conjunto por todos os países, o que parece algo mais difícil de ser realizado em termos políticos.

A política monetária conheceu o seu apogeu logo após o final dos experimentos keynesianos de recuperação da economia europeia e do crescimento da economia americana na década de 1960. A convivência com longos períodos de pleno emprego fez com que crescesse a influência da escola dos monetaristas. O controle da inflação passava a ser mais importante do que o desemprego e o crescimento econômico, pois afinal o desemprego era baixo e o crescimento econômico já havia sido alcançado.

O movimento em favor do monetarismo também poderia ser entendido como um afastamento da possibilidade de condução da Macroeconomia pelos políticos. Alterações na taxa de juros e na quantidade de moeda em circulação afetam a todos de maneira mais uniforme e não como em uma política fiscal que termina

tendo claramente destinatários específicos para os investimentos do governo e das alterações de tributação. Logo, podemos dizer que a política monetária torna a condução da economia algo mais técnico e menos político.

Este aspecto pode ser ainda mais reforçado com a introdução de regras para a política monetária, de estabilizadores automáticos e da independência do Banco Central já que a credibilidade deste órgão é essencial na condução da política econômica e é conseguida afastando seus dirigentes, principais responsáveis pela gestão da moeda e dos juros, da influência dos partidos políticos dominantes.

### **A escolha de mecanismos para implantar a política monetária**

O grande problema da política monetária tem sido a definição de que variáveis os agentes econômicos devem acionar para a implantação das ações de caráter macroeconômico. Entre as variáveis que podemos considerar estão o estoque de moeda, a percentagem de depósitos compulsórios dos bancos com o Banco Central, a taxa de desconto entre operações bancárias e a taxa de inflação.

A taxa de inflação é correlacionada com a taxa de desemprego e, por correlação, a política monetária também podia atuar sobre uma variável física, real, ou seja, o emprego. Cada uma delas tem suas particularidades, vantagens e desvantagens. Por exemplo, o estoque de moeda tem pouco sentido se considerarmos que ele pode estar entesourado ou mesmo não ter sido colocado em circulação pelo Banco Central: o mais importante então é a taxa de crescimento do estoque de moedas em poder do público.

Por outro lado, vimos na disciplina anterior que podem existir vários tipos de moedas utilizadas para pagamento e para fazerem circular os bens em uma economia. Além da base monetária, existe M1, M2, M3 e M4 seguindo a nomenclatura utilizada no Brasil. Existe dificuldade para os agentes econômicos definirem qual delas representaria o valor de meios de pagamento mais estável ao longo

do tempo. Por exemplo, nos EUA ocorreram experiências frustrantes com a tentativa de controlarem o valor de M1, que cresceu de maneira errática nas últimas décadas. Hoje, há um consenso naquele país em tentar fixar metas para M2, que se mostrou um conceito mais estável.

Diante da dificuldade de controlar os meios de pagamento, é comumente utilizado o atingimento de certo valor de inflação como forma mais simples de colocar metas para a política monetária. De forma mais branda, podemos falar em metas de inflação que compreendem um intervalo (uma banda de variação), fazendo com que a política econômica procure atingir o centro da meta, mas ficando igualmente satisfeito se esta se comportar dentro da faixa que vai do seu limite inferior ao limite superior.

*Após escolhermos a variável a ser perseguida por meio de uma política monetária, no caso a banda de inflação e o seu centro, devemos ou não aceitar níveis baixos de inflação?*

Correntes de pensamento econômico digladiam-se em torno da seguinte questão: já que inflação deve ser baixa, porque não fixarmos uma meta de torná-la igual a zero? Por outro lado, os custos elevados em termos de sacrifício do produto que devem ser feitos para atingir este número absoluto recomendam que trabalhem com metas menos ambiciosas.

Em particular, para o caso brasileiro ainda existem duas perspectivas: uma formada pelas viúvas da inflação, ou seja, aquele grupo que se beneficiava das taxas de inflação elevadas, principalmente aqueles que tinham grande agilidade no mercado financeiro, que podiam se proteger contra a desvalorização da moeda e buscar as melhores oportunidades de se moverem para os ativos de maior rentabilidade. Outra perspectiva faz referência ao grupo daqueles que defendem taxas mais elevadas de inflação como fator indutor de taxas de crescimento menos modestas do que as que foram alcançadas nas últimas décadas.

Taxas mais elevadas de inflação ajudam a absorver os desempregados, melhorando as condições de emprego da economia.

Diante do quadro de incertezas quanto à operacionalidade de fixar metas para as variáveis nominais da política monetária, os agentes econômicos voltaram a discutir a possibilidade de trabalharem com políticas fiscais que têm como grande atrativo o fato de agirem sobre as variáveis reais, como os gastos públicos, os déficits e os superávits públicos, os investimentos, as poupanças, as tributações e os incentivos ao consumo.

## POLÍTICA FISCAL: ANTECEDENTES E O KEYNESIANISMO

A teoria clássica da economia previa um papel muito pequeno para os governos. Estes deveriam prover elementos básicos da sociedade como segurança externa e interna, justiça e talvez algumas grandes obras que não pudessem ser arcadas pela iniciativa privada. Na ocasião foi utilizada a Teoria do Orçamento Equilibrado para pautar as estratégias fiscais dos governos, ou seja, as receitas deveriam ser iguais às despesas.

Cabe lembrar, dentro de nossa visão relativa à riqueza metodológica e conceitual encontrada no labirinto da Macroeconomia, que aquele continua sendo um bom conselho, ou seja, no longo prazo devemos gastar aquilo que ganhamos. No curto prazo é que vale a pena considerarmos o que fazer com déficits e superávits governamentais eventualmente existentes.

A teoria neoclássica, mais interessada no equilíbrio das organizações em seus respectivos mercados, deixava pouco espaço para uma teorização relativa às políticas fiscais a serem seguidas pelos governos. Estes eram aconselhados por seus ministros da fazenda a contraírem dívidas para fazer frente as despesas mais

prementes para as quais nunca eram feitas reservas (como novamente seria prudente para conduzir a economia dos lares).

Principalmente em razão dos esforços de guerra, os governos tomaram emprestados recursos com a população com o argumento de que era razoável que estas adquirissem dívidas a serem pagas no longo prazo em nome de sua própria sobrevivência, ou em nome da expansão dos impérios à época, o que traria benefícios para as gerações futuras. Na ocasião, os governos optavam entre contraírem dívidas ou **aumentarem os impostos**.

Foi novamente Keynes quem deu uma função mais nobre para a ação do governo, envolvendo-o na possibilidade de ativar a economia. Neste cenário, foram sistematizados dois conceitos que anteriormente não eram utilizados no campo da condução de políticas econômicas, a saber:

- ▶ Os indivíduos têm uma propensão marginal a consumir e a poupar. Dado um aumento de renda, se gasta parte desta renda em consumo e o restante em poupança. Havendo uma injeção inicial de recursos na sociedade, estes se propagam em ondas cada vez menores de consumo e poupança. É que em cada ciclo de consumo e poupança os valores voltam a ser destinados destas duas formas, ou seja, voltam a ser destinados ao consumo e à poupança pelas diversas famílias envolvidas no ciclo de negócios ao longo de uma sequência temporal de transações. Estes efeitos não terminam nunca, mas atingem após alguns ciclos valores insignificantes que não interessam mais em serem considerados. O somatório do consumo ao longo destes ciclos é maior do que o valor inicialmente alocado na economia, dando origem àquilo que conhecemos como multiplicador keynesiano. Desta forma, Keynes descobriu um incentivo para que os governos encontrassem em seus orçamentos formas de disponibilizarem recursos extras para si ou para a população em geral, quer para sua aplicação em



Neste caso, ao aumentarem os impostos os governos estariam impondo um sacrifício para as gerações atuais com o acúmulo de dívidas.

consumo quer em investimento, devido à multiplicação do impacto que isto pode causar.

- ▶ Keynes desatrelou o investimento da sociedade de sua poupança no curto prazo. Começou colocando que as razões pelas quais as organizações e os governos investem são diferentes daquelas que fazem as pessoas pouparem. Prosseguiu colocando que os governos têm formas alternativas de financiarem este investimento, que não estão limitados somente a drenarem as poupanças da população e a direcioná-las para a formação de infraestrutura produtiva da sociedade. Podem emitir moeda, por exemplo, podem também utilizar fundos que tenham sido estocados anteriormente ou recorrerem a empréstimos internacionais. Desta maneira, o investimento é uma função autônoma do governo no curto prazo, podendo este utilizá-la para aumentar a demanda na sociedade.

### Formas de atuação do governo

Baseado nos dois conceitos da seção anterior e ainda na crença de que um clima favorável aos negócios desperta na sociedade a vontade de progredir, Keynes pavimentou o caminho para uma ativa participação do governo na economia por meio da política fiscal. Esta se manifesta basicamente de duas formas.

A primeira é a participação do governo na demanda agregada, por meio de consumo e de investimento por parte da esfera pública. É razoável esperarmos que o governo se dedique mais aos investimentos do que ao consumo, para criar a base (a infraestrutura) sobre a qual a sociedade vai se desenvolver no longo prazo. Mas o governo também pode ativar a economia por meio do consumo, por exemplo, na forma de aumento de salários para o funcionalismo público. Esta é uma forma de consumo do governo que é oferecida gratuitamente à população: o governo compra os serviços dos professores, dos médicos, dos fiscais, dos policiais, ou seja, ele paga por serviços que são consumidos pela população.

A segunda forma de participação do governo é o financiamento destes gastos. Este financiamento é, em um primeiro momento, sustentado pelos impostos e subsídios à atividade econômica. Uma parte dos impostos é retornada às atividades econômicas por meio de subsídios. Estes subsídios são auxílios correspondidos pelo governo que fazem com que os preços de bens e serviços sejam reduzidos para a sociedade, na medida em que o governo considera que estas atividades são importantes para a população. Os impostos devem ser vistos de **forma líquida**. Os impostos líquidos determinam qual a riqueza que fica com o Estado e aquela que fica com a sociedade. Se a riqueza permanecer com a sociedade, aumenta o consumo e o investimento por parte dela. Se ela permanecer com o Estado, determina o poder de compra deste nos mercados de bens de consumo e de bens de capital (para investimento).

A falta de cobertura das despesas públicas por parte dos impostos líquidos gera déficits a cada período de tempo que vão sendo acumulados em um estoque de dívida. Para obter recursos com o mercado a fim de cobrir os déficits, o governo coloca títulos no mercado que são absorvidos pela sociedade a uma taxa de juros. Fazemos aqui o encontro das políticas fiscais e monetárias. Como o juro é objeto desta última política, ressaltamos a importância de um modelo integrado, como o IS-LM, que una o lado real e o lado monetário da economia.

O governo vê como uma atitude mais simpática aumentar o seu endividamento do que cobrar mais impostos da população. Comentamos anteriormente que no esforço de sustentar a economia em situações especiais, como **cataclismos\*** ou guerras é mais justo o governo contrair dívidas do que sacrificar a população já imersa nestes problemas. Desta maneira, os custos gerados por estes gastos extras são redistribuídos para as gerações futuras.

### Déficits e dívidas: debates acerca do problema

A ocorrência de déficits apela ao imaginário popular e é explorada pela mídia como algo intrinsecamente negativo que pode ser associado ao que ocorreria com as famílias se estas gastassem



Impostos arrecadados menos os subsídios retornados a algumas atividades econômicas que precisam ser favorecidas.

\*Cataclismos – convulsão ou transformação de grandes proporções da crosta terrestre; catástrofe. Fonte: Houaiss (2009).

mais do que ganham. As autoridades econômicas respondem por meio de argumentos como:

- ▶ Existem países e situações cujas dívidas públicas assumiram valores muito superiores àqueles vigentes no momento para a economia em análise, nem por isto estes países deixaram de sobreviver, progredir ou mesmo foram obrigados a negar suas dívidas (em termos populares, darem o calote).
- ▶ O importante é que as dívidas estejam sob controle e não representem uma percentagem crescente da capacidade de pagamento do país: se o produto está crescendo mais rapidamente do que a dívida, a proporção desta em relação ao PIB cai, o que representa um bom sinal.
- ▶ É fundamental que seja avaliada a qualidade do gasto que deu origem aos déficits periódicos e a sua acumulação em dívidas públicas. O governo não é condenado, por exemplo, se estes valores foram empregados em grandes projetos de infraestrutura nacional, como represas hidroelétricas em que temos a sensação de que são benéficos para a sociedade no longo prazo.
- ▶ O importante é que seja avaliado o momento em que os déficits estão ocorrendo. Ou seja, não é apenas no momento de uma depressão que o governo deva ter iniciativas para recuperar a economia, incorrendo em aumento de sua dívida. Mas quando a economia está bem, o governo deve buscar por superávits para justamente poder pagar a dívida acumulada anteriormente. Por conseguinte, temos a figura do déficit estrutural, ou seja, uma simulação de qual seria o déficit se a economia estivesse em pleno emprego. Os agentes econômicos procuram subestimar a gravidade de um déficit em um momento de depressão,

projetando ou simulando qual seria a sua real grandeza se a economia estivesse recuperada. Logo, são os déficits estruturais que deveriam ser objeto de preocupação, ou seja, aqueles que persistem mesmo quando a economia está em pleno emprego. Contudo, não devem ser condenados os déficits circunstanciais ocasionados por uma política ativa do governo de investimentos ou de corte de impostos nos momentos de crise de economia.

De qualquer maneira, os déficits periódicos e a sua acumulação em estoques de dívidas são objetos de preocupação, por motivos ligados a questões psicológicas e sociológicas dos grupos econômicos, que podem vir a sofrer as suas consequências no futuro. Também existem as questões comportamentais dos decisores de políticas econômicas. Algumas das implicações de déficits persistentes e de seu acúmulo em dívidas são:

- ▶ Dívidas elevadas representam uma tentação para os agentes políticos negarem o seu pagamento, no que se chama tecnicamente de repúdio da dívida e, popularmente, de calote. Imaginativamente são criadas razões, mais fundadas em argumentos racionais ou emocionais, para justificarem porque estas dívidas não são justas e podem ser repudiadas.
- ▶ Dívidas elevadas abalam a credibilidade dos agentes econômicos quanto a sua capacidade de honrarem o pagamento dos juros e a devolução do principal. Normalmente os mercados de empréstimos exigem taxas de juros mais elevadas para fazer frente aos riscos associados a esta eventual falta de capacidade de pagamento diante de dívidas elevadas. O processo passa a ter características de uma bola de neve. As dívidas passam a crescer pela inclusão de juros elevados que não foram saldados em períodos anteriores.

- ▶ O déficit do governo representa uma diminuição da poupança nacional. Vimos na Unidade 2 deste material as identidades contábeis que regem as contas nacionais para poderem provar esta afirmação. Isto pode ser referendado pelo bom senso aplicado ao equilíbrio das contas pessoais de cada um: se em determinado período houve um saldo ao final do mês, ou seja, aparentemente foi consumido menos do que a renda mensal, houve uma poupança. No entanto, se neste mesmo período houve a acumulação de uma dívida com um banco, é evidente que esta poupança é ilusória: o seu pagamento imediato ao banco faria com que a poupança se transformasse provavelmente em déficit. O fato de ela ser paga no futuro significa apenas uma postergação de seu pagamento por meio de poupanças futuras, sendo que estas sim necessariamente devem ser reais.
- ▶ A manutenção de padrões elevados de poupança é uma condição para o desenvolvimento econômico no longuíssimo prazo. Se o desenvolvimento hoje está sendo financiado por déficits, esta acumulação de dívidas significa que no futuro a poupança vai ter que ser feita de forma proporcionalmente maior. É que no futuro esta poupança vai ter que ser feita tanto para honrar os compromissos do passado como para fazer frente aos investimentos em infraestrutura necessários para a continuidade do desenvolvimento do país. Desta maneira, colocamos um fardo no longo prazo e nas gerações futuras, fardo este ligado ao pagamento das benesses usufruídas no passado mais o que estas gerações necessitarão para garantir o seu próprio desenvolvimento, quando seu tempo chegar. Não é possível pensarmos que por meio de mecanismos de déficits permanentes (com o conseqüente acúmulo da dívida) possamos empurrar indefinidamente para as

gerações futuras o pagamento do progresso atual. Mais grave ainda, são os déficits ocorridos a fim de simplesmente estabilizarem a economia no momento atual por meio de uma política fiscal ativa, mas que não deixa frutos para serem usufruídos no futuro.

Um exemplo interessante de expectativas racionais por parte das famílias é dado por uma construção antiga, que remonta ao economista clássico [David Ricardo](#). Diante de gastos do governo mais elevados, as populações se protegem, aumentando hoje a sua taxa de poupança para enfrentarem impostos mais elevados no futuro, a serem cobrados pelo governo quando este estiver pagando as próprias dívidas.



### Saiba mais

### David Ricardo

Economista inglês autor da teoria do trabalho como valor, é um dos fundadores da ciência econômica. Influenciado pelas ideias do economista inglês Adam Smith, aprofundou o seu estudo nas questões monetárias. Ele criou a equivalência ricardiana. Fonte: <<http://www.algosobre.com.br/biografias/david-ricardo.html>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

*Considerando este cenário, será que a poupança de uma sociedade sofre alteração diante dos déficits do governo?*

Considerando a ação prevencionista por parte da sociedade, podemos afirmar que a poupança de uma sociedade permanece inalterada mesmo diante de déficits do governo.

Ocorre que é difícil comprovarmos este fenômeno em termos de comportamento das famílias. A evidência dada por dados macroeconômicos coletados pelas estatísticas oficiais é de que a poupança dos países tem diminuído diante de déficits governamentais.

Um agravante para a transferência intergeracional dos encargos de dívida pública é a problemática vivida pela maioria dos países diante do envelhecimento da população e o conseqüente aumento de despesas com assistência médica. Parece que no futuro as populações estarão menos dispostas a poupar, dado o momento

do ciclo de vida que estarão vivendo e os compromissos com despesas de saúde. Assim, teríamos que estar preparando o nosso futuro agora, entregando às próximas gerações um futuro livre de dívidas.

Este argumento traz novamente para o campo da economia discussões filosóficas de alto nível. Por exemplo, sabemos que o presente é fruto do passado, ou seja, de que tudo que temos hoje é consequência de ações econômicas de nossos pais. É justo que auxiliemos no pagamento dos juros e na devolução do principal dos déficits que foram incorridos para nos legar as barragens, os hospitais, as escolas, as estradas e o sistema jurídico que temos?

Deixamos de apresentar aqui a discussão sobre os superávits das contas públicas, posto que em geral isto não ocorra com a maioria dos países. Desta maneira, a discussão relativa à pertinência da política fiscal esta vinculada à questão da administração da dívida pública.

### Implantação de políticas fiscais

Falarmos de políticas fiscais implica em uma série de questionamentos. Tem havido certa relutância na sua aplicação devido aos hiatos de tempo que vão desde a decisão de implantar estas políticas e o seu efetivo impacto na sociedade. Por um lado, os aumentos de gastos do governo e o aumento de arrecadação estão ligados à aprovação pública, em geral, negociados politicamente com o legislativo. É um processo lento até a aprovação das leis e sujeito a barganha política que pode introduzir outras ações de política pública não inicialmente planejadas pelo gestor do governo. Em alguns casos existem princípios constitucionais que fazem com que os impostos só possam ser aplicados no exercício fiscal subsequente àquele em que foram aprovados.

Mais próximos de sua realidade, estudante de Administração Pública, está o decurso de tempo decorrido para fazer projetos, licitá-los e dar início a planos de ação, principalmente em termos de obras públicas. Os efeitos de obras públicas sobre a economia podem ser dados em até dois anos, ou mais, após a opção pública por políticas fiscais ativas (maiores investimentos por parte do governo).

*Você pode estar se perguntando: neste lapso de tempo como será que o ciclo econômico se mantém?*

Esta questão de tempo é um fator bem crítico, se considerarmos que durante este período podem acontecer modificações no estado do ciclo econômico que recomendariam uma ação planejada há dois anos atrás, por exemplo.

Outro elemento crítico às políticas fiscais prende-se a seu aspecto de favorecimento a regiões do país, grupos sociais ou tipos de atividades econômicas. É que a política fiscal termina redundando em elementos físicos, como novas obras, redução de impostos ou subsídios. Estes elementos ocorrem para alguém, para alguma região, envolvendo algum tipo de organização que vai receber os recursos financeiros deslocados pela ação fiscal.

Mais um exemplo marcante é a discussão da taxaço sobre o consumo ou a renda. O imposto de renda é considerado mais justo porque pode afetar, discricionariamente, os segmentos mais ricos da população. Por outro lado, penaliza a capacidade de poupança que estes segmentos teriam. Um imposto sobre o consumo seria disseminado de maneira mais rápida e homogênea pela população e não penalizaria a poupança. No entanto, ainda teria o problema de terminar cobrando mais impostos proporcionalmente de quem consome mais do que poupa, no caso, as camadas mais pobres de população.

# Resumindo



Chegamos ao final da disciplina *Macroeconomia*. Nesta Unidade, vimos a apresentação de conceitos de política econômica, mostramos a influência dos elementos moeda, juros, renda (no que concerne a política monetária), o papel do governo e o equilíbrio geral (no que concerne a política fiscal). As duas formas de ação são alvos de debate entre os economistas que preferem uma ou outra ação, questionando inicialmente se estas ações devem ser implementadas (e quando).

Ao final, discutimos também a questão de déficits públicos e a acumulação de dívidas por parte dos governos.



## **A**tividades de Aprendizagem

Para nos certificarmos de que você entendeu o conteúdo proposto nesta Unidade, responda às atividades listadas a seguir. Se tiver qualquer dificuldade para respondê-las, conte com o apoio do seu tutor.

1. O que você entende por política monetária e política fiscal?
2. Por que Keynes era um defensor da política fiscal?
3. Qual é o seu entendimento sobre a dicotomia clássica?
4. Quem deve pagar os investimentos feitos para a sociedade? A população atual que vai se beneficiar deles ou as futuras gerações?
5. Distinga as expectativas adaptativas das expectativas racionais.

# Referências



ABEL, Andrew B.; BERNANKE, Ben S.; CROUSHORE, Dean. *Macroeconomia*. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2008.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BOYES, Willian; MELVIN, Michael. *Introdução à Economia*. São Paulo: Ática, 2006.

CARVALHO, José L. et al. *Fundamentos de Economia: Macroeconomia*. v. 1, São Paulo: Cengage Learning, 2008.

CARVALHO, F.J.; SCSÚ, F.E.P.S.; STUDART, L.F.R.P. *Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DORNBUSCH, Richard; FISCHER, Stanley. *Macroeconomia*. 5. ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 1991.

GREMAUD, Amauri Patrick. et al. *Manual de Economia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia – Princípios de Micro e Macroeconomia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

\_\_\_\_\_. *Macroeconomia*. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MOCHÓN, Francisco. *Princípios de Economia*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

PARKIN, Michael. *Macroeconomia*. 5. ed. São Paulo: Addison Wesley, 2003.

\_\_\_\_\_. *Economia*, 8. ed. São Paulo: Addison Wesley, 2009.

PINDYCK, Roberto S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROSSETTI, Jose Paschoal. *Introdução à Economia*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. *Economia Micro e Macro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, R. P. *Macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

O'SULLIVAN, Arthur; SHEFFRIN, Steven M.; NISHIJIMA, Marislei. *Introdução à Economia: Princípios e Ferramentas*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

## MINICURRÍCULO

### Luiz Fernando Mählmann Heineck

Graduado em Engenharia Civil e Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Engenharia Civil pela Universidade de Leeds, no Reino Unido, e Pós-Doutor em Demanda Habitacional pela Universidade de Utrecht, Holanda. Atualmente é professor titular da Universidade Federal do Ceará e pesquisador do CNPq. Possui experiência na área de Engenharia Civil com ênfase em Economia e Gerenciamento da Construção Civil. Atua principalmente nos temas de Oferta e Demanda na Construção Civil, Mercado Imobiliário e Eficiência na Alocação de Recursos em Empresas e Obras de Engenharia Civil.

