

Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva
Organizador

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



Estado e Políticas Públicas



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
A DISTÂNCIA**

Secretário

Sérgio Roberto Kieling Franco

Vice-Secretário

Silvestre Novak

Comitê Editorial

Lovois de Andrade Miguel

Mara Lucia Fernandes Carneiro

Silvestre Novak

Sílvio Luiz Souza Cunha

Sérgio Roberto Kieling Franco,
presidente

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Sara Viola Rodrigues

Conselho Editorial

Alexandre Santos

Ana Lígia Lia de Paula Ramos

Carlos Alberto Steil

Cornelia Eckert

Maria do Rocio Fontoura Teixeira

Rejane Maria Ribeiro Teixeira

Rosa Nívea Pedroso

Sergio Schneider

Susana Cardoso

Tania Mara Galli Fonseca

Valéria N. Oliveira Monaretto

Sara Viola Rodrigues, presidente

Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva

Organizador

EAD SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA


UFRGS
EDITORA


SEAD
Secretaria de
Educação a Distância


CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA
PLANEJAMENTO E GESTÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

© dos Autores
1ª edição: 2010
Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Revisão: Ignacio Antonio Neis e Sabrina Pereira de Abreu
Editoração eletrônica: Alexandre Giaparelli Colombo

Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS

Coordenador: Luis Alberto Segovia Gonzalez

Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural

Coordenação Acadêmica: Lovois de Andrade Miguel

Coordenação Operacional: Eliane Sanguiné

FICHA CATALOGRÁFICA

E79 Estado e políticas públicas / organizado por Leonardo Xavier da Silva ; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
72 p. : il. ; 17,5x25cm

(Série Educação A Distância)

Inclui figuras e referências.

1. Política. 2. Estado – Políticas Públicas. 3. Estado – Macroeconomia – Políticas Públicas. 4. Setor Público – Atividade Econômica. 5. Estado Brasileiro – Políticas Públicas – Agricultura. I. Silva, Leonardo Xavier da. II. Universidade Aberta do Brasil. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural.

CDU 338.2:351(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0096-1

2 – ESTADO, MACROECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA E ESTRUTURA DA ANÁLISE MACROECONÔMICA

Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza

INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresenta-se o comportamento do Estado diante da economia no século XX. Conforme se observou no capítulo anterior, no início da década de 1920, a chamada macroeconomia impôs ao Estado a necessidade de ampliar sua participação nas ações dos agentes individuais, de maneira a alcançar um objetivo geral. A partir desse período, ficaram explícitas as intervenções do Estado, por meio de políticas públicas, com a finalidade de atingir diferentes objetivos específicos, a saber: alto nível de emprego, estabilidade de preços, distribuição de renda e crescimento econômico. Emerge, com isso, o ideário keynesiano e, com ele, a mencionada área da macroeconomia.

A sociedade cobra do Estado ações políticas que, no âmbito econômico, são identificadas como de perfil fiscal e monetário, e até mesmo ações políticas ligadas ao setor externo (cambial e comercial). Assim sendo, o governo acaba por interferir nos grandes mercados, que são identificados dentro da parte real da economia e da parte monetária da economia. Para alcançar os objetivos deste capítulo (descrever as metas da política macroeconômica, discutir os instrumentos da política macroeconômica e apresentar a estrutura da análise macroeconômica), o presente texto abordará, primeiro, a contextualização do surgimento da macroeconomia e da popularização dos argumentos keynesianos, bem como o que se entende por macroeconomia; a seguir, os objetivos da política macroeconômica, a discussão dos instrumentos de política macroeconômica e seus usos, incluindo-se aqui aplicações para a agricultura e a estrutura da análise macroeconômica. Por fim, são feitos encaminhamentos para a compreensão plena dos elementos introdutórios da política macroeconômica e de suas recentes aplicações no Brasil.

SURGIMENTO DA MACROECONOMIA: CONTEXTO E ASPECTOS FUNDAMENTAIS

Contexto Histórico

Assinalou-se, anteriormente, que John Maynard Keynes (1883-1946) teve seu pensamento amplamente divulgado através de sua mais famosa obra, *Teoria Geral do*

Emprego, dos Juros e da Moeda, publicada originalmente em 1936. Esse texto é considerado o marco inicial da chamada macroeconomia moderna³.

Keynes preocupou-se com o empirismo da economia; e é preciso levar em conta o contexto da época (década de 1930) para compreender o impacto de suas ideias (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Cabe lembrar que foi no período da Grande Depressão (1929 a 1933) que se verificou uma situação conjuntural crítica, com desemprego elevadíssimo, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos (após a quebra da Bolsa de Nova Iorque).

A teoria econômica vigente acreditava que o problema fosse temporário. Com a profundidade e a coerência contextual de suas ideias, Keynes mostrou que as políticas econômicas da época não funcionavam a ponto de tirar o mundo da recessão. Para o autor, a demanda agregada, ou efetiva, é importantíssima para explicar o nível de produto na economia, o qual, por sua vez, explica o volume de emprego.

Na visão keynesiana, não existem forças de autoajustamento na economia, o que obrigou o Estado a intervir com políticas de gastos públicos, derrubando o *laissez-faire* da escola clássica. Como visto no capítulo anterior, o Princípio da Demanda Efetiva faz com que seja retirada do lado da oferta a capacidade de formação da renda e do produto de um país. Com esse princípio, é o consumidor quem define o crescimento do produto, do emprego e da renda nacional.

Os argumentos de Keynes tiveram grande influência sobre as políticas econômicas de diversos países capitalistas, inclusive do Brasil. Essas políticas comprovaram ser eficientes e apresentaram resultados positivos especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando o mundo ocidental experimentou uma fase de grande expansão econômica, traduzida em crescimento do produto e da renda nacionais, aliado ao aumento do emprego de mão de obra.

Aspectos fundamentais da macroeconomia

Mas, então, o que é macroeconomia? É a área de estudo que avalia a economia como um todo, analisando a determinação e o comportamento dos grandes agregados, tais como: renda e produto nacional, nível geral de preços (inflação), emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio.

Macroeconomia

É a área da economia que estuda variáveis agregadas como renda e produto nacional, nível geral de preços (inflação), emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio.

³ Isso não quer dizer que os economistas anteriores a Keynes tenham simplesmente ignorado a abordagem agregada da economia (HUNT, 2005). Mas, como a teoria que servia de base para esses estudiosos era aquela segundo a qual o mercado tinha a capacidade de utilizar, de forma mais eficiente, todos os recursos, permitindo assim o equilíbrio com pleno emprego, considerava-se que a interferência do governo (por via de políticas públicas) seria algo desnecessário e, até mesmo, prejudicial ao mercado.

A macroeconomia não estuda comportamentos individuais, nem mesmo mercados específicos, que são objeto da microeconomia. Não analisa o comportamento dos preços de um mercado individual, nem o perfil de um consumidor, e tampouco o perfil de uma empresa. É objeto da macroeconomia o estudo dos grandes mercados, tais como o mercado de trabalho e o mercado financeiro.

Na concepção de uma abordagem global, de acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), a macroeconomia estabelece relações entre os grandes agregados econômicos e permite maior compreensão de algumas interações entre as variáveis mais relevantes da economia. Discutem-se as inter-relações entre os mercados monetário, de bens e serviços e o mercado de trabalho que servem à política e a programação econômicas. Incluem-se nesta análise o mercado de títulos (públicos e privados) e o mercado de divisas (moeda estrangeira negociada no país).

A macroeconomia trata geralmente de aspectos verificáveis a curto prazo (como chegar à estabilização econômica – preço, emprego de mão de obra, quantidade produzida, investimento, etc.). A parte da macroeconomia que trata da economia a longo prazo é a chamada Teoria do Crescimento Econômico, em que se observa o comportamento econômico das variáveis agregadas para períodos mais extensos de tempo.

Objetivos de Política Macroeconômica

Para se definirem as políticas públicas que serão adotadas pelo Estado, é necessário estabelecer previamente os objetivos a serem priorizados. Isso, porque as políticas são instrumentos e, portanto, meios utilizados para se chegar a determinado fim. A opção por um objetivo poderá implicar o adiamento da concretização de outro, ou, então, a consecução indireta de um terceiro. Para a compreensão das políticas do Estado, apresentam-se a seguir os objetivos de política macroeconômica abaixo discriminados.

ALTO NÍVEL DE EMPREGO

Até o início do século XX, quando imperava a visão neoclássica de equilíbrio do mercado (baseada em Leon Walras e Alfred Marshall), acreditava-se que o mundo funcionasse de acordo com os preceitos do liberalismo econômico (HUNT, 2005). Ou seja, os mercados, sem a interferência do Estado, conduziriam a economia ao pleno emprego de seus recursos. Haveria uma “mão invisível” que levaria o mercado ao equilíbrio.

O crescimento econômico provocou o aumento da complexidade das relações entre os agentes. Com isso, surgiram novas formas de aparelhamento, tais como sindicatos de trabalhadores, organizações de empresários e outros grupos econômicos, e observou-se o crescimento de mercados, incipientes até o final do século XIX, tais como o de capitais. Isso provocou mudanças no mercado global introduziu novas modalidades ao equilíbrio desejado. Em decorrência da quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, houve um grande desemprego mundial, que, de acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), obrigou os economistas a reavaliarem o pensamento econômico liberal.

Devido ao problema do desemprego e graças às proposições keynesianas de políticas de estabilização e de retorno ao pleno emprego, as decisões de Estado passaram a adotar políticas públicas que lograssem colocar a economia em uma situação de equilíbrio a longo prazo. A ação governamental, por via do uso de instrumentos de política econômica, daria condições para se reduzirem as taxas de desemprego. Seria, pois, imperativo para o governo orientar suas políticas no sentido de promover o pleno emprego dos recursos produtivos disponíveis na economia. Dessa forma, ele proporcionaria, a longo prazo, a ocupação do trabalho em setores geradores de renda (PINHO; VASCONCELLOS, 2003).

A intervenção do Estado na economia de mercado preconizada por Keynes perdura até os dias atuais, ficando sua ação mais evidente sempre que afloram conjunturas de desemprego. Podem ser citadas como exemplos as crises de 1929, aquelas relacionadas ao petróleo, em 1973 e em 1979, e aquela recentemente iniciada no segundo semestre de 2008.

Críticas à intervenção estatal são observadas em períodos de franco crescimento da economia. Alguns economistas liberais do século XX, como são os casos de Friedrich August von Hayek, de Milton Friedman e, mais recentemente, de Gary Becker (MACHADO, 2007), trouxeram à tona teses relacionadas à possibilidade de equilíbrio geral dos mercados e, conseqüentemente, de pleno emprego dos recursos produtivos, incluindo-se aí a mão de obra. A questão que se apresenta como crítica à visão keynesiana é que a ação do Estado cerceia as liberdades individuais, subordinando a ele a sociedade e invertendo a lógica original entre poder público e sociedade. Apesar de essas questões habitarem a discussão acerca do Estado e da aplicação de suas políticas públicas, Keynes inaugurou a discussão sobre o grau aceitável de interferência do Estado na economia e, portanto, sobre sua conduta na sociedade.

ESTABILIDADE DE PREÇOS

Para se compreenderem adequadamente as razões que levam o poder público a estabelecer como objetivo de política a estabilidade de preços, é importante entender por que não se desejam preços desajustados. A instabilidade de preços, conhecida corriqueiramente como inflação, é o aumento contínuo e generalizado no nível geral de preços. Seguindo a coerência da abordagem deste capítulo, a inflação não se configura a partir de variações pontuais de preços, quer no tempo, quer no espaço. Ou seja, um aumento de preço sazonal ou em um mercado local não é considerado como inflação. É preciso haver aumento nos preços de vários produtos e serviços da economia, devendo esses aumentos ocorrer em sucessivos períodos de tempo (normalmente meses).

Mas, afinal, por que a inflação é indesejada? Aparentemente, quando o aumento nos preços dos produtos e serviços é seguido de uma correção geral nos salários, não há perdas. Contudo, à medida que os índices de preços vão aumentando, mês a mês, os valores pagos aos trabalhadores normalmente não acompanham tais altas, o que

leva à redução do poder aquisitivo das classes assalariadas, muitas vezes dependentes de períodos pré-definidos de reajuste em suas remunerações. Esta é a primeira consequência gerada pelas altas taxas de inflação, distorção na distribuição de renda.

Outro efeito provocado pela inflação é a queda na arrecadação tributária do governo, em decorrência de, pelo menos, dois motivos (BARBOSA, 1987). O primeiro deles é a perda real do valor do tributo, devido ao tempo que decorre entre o fato gerador do imposto (quando o consumidor adquire um produto ou serviço e paga um imposto sobre o bem, este é recolhido pela empresa que fez a venda) e o recolhimento do tributo pelo governo (fisco municipal, estadual ou federal). É o chamado Efeito Tanzi, ou Efeito Oliveira-Tanzi. O segundo motivo é a não-indexação total do imposto. Como alguns tributos são calculados com base em uma estimativa de preço do produto final, a variação em seu preço não terá a imediata correção do imposto que sobre ele incide.

Outras distorções provocadas pela instabilidade de preços, conforme Pinho e Vasconcellos (2003), são expostas a seguir. Elevadas taxas de inflação, em níveis superiores aos aumentos nos preços internacionais, tornam o produto nacional mais caro em relação àquele produzido no exterior. Sem ação estatal, verifica-se uma tendência de estímulo às importações, em detrimento da produção local, e de desestímulo às exportações. Com isso, o país passa a sofrer com problemas no balanço de pagamentos, os quais serão resolvidos se o governo recorrer a políticas públicas que procurem corrigir a deformidade causada pelo aumento nos preços internos. De acordo com os autores acima citados, a inflação afeta também o mercado de capitais, à medida que há desvalorização rápida da moeda nacional, o que desestimula a aplicação de recursos no mercado financeiro. Daí a necessidade de intervenção estatal, com o intuito de compensar as perdas causadas pela desvalorização monetária.

Por fim, cabe ainda mencionar que o processo inflacionário provoca mudanças nas expectativas dos agentes. A chamada inflação de expectativas, ou inflação psicológica, conforme Vasconcellos e Garcia (1998), afeta especialmente os empresários, que perdem a previsibilidade de seus lucros. Será verificada, por conseguinte, uma expectativa sobre os eventos futuros da economia, o que reduzirá investimentos e freará a criação de postos de trabalho, agravando a situação da economia do país.

Até o início dos anos 2000, o principal objetivo de política econômica a ser atingido pelos governos brasileiros era o da estabilidade de preços (combate à inflação). Como, nesses anos, a trajetória inflacionária é de índices reduzidos, o país passou a dispensar atenção a seu crescimento econômico, o que acarreta, como consequência, o aumento no nível de emprego na economia nacional.

DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DA RENDA

Como referido no capítulo anterior, quando foram abordadas as visões de Estado sob as óticas liberal, marxista e keynesiana, a interpretação de Estado inspirada em Keynes teve como um dos diferenciais o objetivo macroeconômico de distribuição

da riqueza gerada com o crescimento econômico do país. Ou seja, ao contrário das interpretações liberal e marxista, não se verifica o direcionamento da renda para uma classe social específica, que coordena as ações do Estado, mas sim, uma democratização do acesso aos resultados da produção do país no período (normalmente um ano).

Há índices que servem de referência para a compreensão do quanto a riqueza produzida em um país é distribuída ou concentrada. Eles são obtidos, por exemplo, a partir da Curva de Lorenz e do Índice de Gini, este último a mais corriqueira entre as formas de se calcular o quanto do produto de um país é repartido pela sociedade. Ultimamente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também tem sido amplamente divulgado e empregado para se avaliar a concentração da renda e o desenvolvimento de um país.

Índice de Gini

Este índice mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade, e a renda de todos os outros indivíduos é nula). (Fonte: PNUD. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97>).

No caso do Brasil, há um histórico de concentração da renda, com origem ainda no período colonial. Os relatórios de desenvolvimento humano (RDH) elaborados pelo PNUD apontam que, até o RDH de 2005, o país era considerado, pelo índice de Gini, o segundo país mais desigual do planeta, entre 126 países e territórios da amostra. De acordo com esse relatório, o Brasil melhorou sensivelmente sua condição, passando a ocupar o décimo lugar entre os países de mais aguda desigualdade. Sua situação na América só é melhor que a de Colômbia, Bolívia e Haiti (PNUD, 2005).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por sua vez, mostra uma condição melhor para o país, visto que esse índice coloca o Brasil entre os países considerados desenvolvidos, uma vez que atingiu 0,807, de acordo com cálculo referente a 2006. Contudo, o mesmo índice aponta uma forte desigualdade, sendo o IDH dos 20% mais pobres inferior ao dos mais pobres de países como Indonésia, Vietnã e Paraguai (PNUD, 2008).

IDH

Este índice leva em consideração o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, mais a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de 0 a 1. (Fonte: PNUD, 2009).

Embora as condições de distribuição de renda no Brasil ainda estejam aquém daquelas observadas em países desenvolvidos, e mesmo em países vizinhos, como Chile, Argentina e Uruguai, a tendência tem mostrado uma melhoria nos indicadores. Isso tende a consolidar uma trajetória de renda mais bem distribuída, cumprindo-se essa meta da política macroeconômica.

CRESCIMENTO ECONÔMICO

Este objetivo é considerado como sendo de longo prazo. Para desenhá-lo, o Estado precisa, normalmente, fazer um planejamento. O crescimento econômico tem característica distinta dos demais objetivos que têm de ser cumpridos a curto prazo. O crescimento econômico considera o aumento contínuo da renda *per capita*. Conforme Vasconcellos e Garcia (1998), quando há recursos ociosos, o aumento do produto nacional possibilita atingir o pleno emprego, gerando emprego de mão de obra e renda. Quando, porém, todos os recursos produtivos estão sendo empregados no processo produtivo, é preciso que haja expansão dos recursos disponíveis, bem como avanço tecnológico que permita o uso mais eficiente desses recursos, em princípio, escassos.

Desde a década de 1930, quando Harrod, em 1936, apresentou o primeiro modelo de crescimento econômico propriamente dito, seguido de Domar, em 1946 (há convergência nos modelos e, por isso, eles são tratados como um único, o chamado “modelo de Harrod-Domar”), até o modelo de Solow, de 1956, e o de Meade, de 1961, e suas consequentes adaptações e atualizações, têm se agregado variáveis. São exemplos destas: o aumento vegetativo da força de trabalho; o aumento do estoque de capital; o aprendizado, a qualificação e uma maior produtividade da mão de obra; o avanço tecnológico; a eficiência na gestão (BRESSER-PEREIRA, 1975; VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

Como exposto acima, o crescimento econômico permite o crescimento da renda nacional e o crescimento da renda *per capita*. Porém, a partir das décadas de 1960 e de 1970, começaram a surgir dúvidas acerca do crescimento como objetivo de política macroeconômica. A renda nem sempre é reflexo de bem-estar. Por exemplo, países árabes possuem altas rendas *per capita*, mas não possuem o melhor padrão de vida do mundo. Da mesma forma, problemas ambientais têm obrigado centenas de países a reavaliar seu padrão de crescimento econômico.

Vistos os objetivos, é preciso identificar os instrumentos utilizados pelo governo para que eles sejam alcançados. Por isso, expõem-se, adiante, os instrumentos de política econômica e seus usos, de acordo com os objetivos priorizados pelo Estado.

EQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

Quando a economia de um país se abre para relações com o resto do mundo, sejam essas de cunho comercial, sejam de serviços, ou ainda de capital, faz-se necessário garantir que tais trocas ocorram sem que haja prejuízo entre as partes. Todas essas transações são contabilizadas no chamado Balanço de Pagamentos, que pode ser definido como registro estatístico-contábil de todas as atividades econômicas mantidas entre residentes e não-residentes, ao longo de um dado período de tempo (normalmente um ano). Quando são verificados prejuízos nas negociações com o exterior, ocorre a remessa líquida de riqueza para fora do país. Alternativamente, quando um país recebe mais capital do que envia ao meio externo, ocorre entrada líquida de renda. O equilíbrio no Balanço de Pagamentos tem por objetivo impedir perdas no mercado externo, assegurando que as ações do país no exterior tragam à sua sociedade benefícios, como, por exemplo, o crescimento da riqueza nacional.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

As políticas macroeconômicas alteram o desempenho do país na capacidade produtiva e nas despesas planejadas. Os preços da economia, bem como as taxas de juros, o câmbio e os salários são fortemente influenciados pelas políticas públicas. Estas afetam as decisões dos produtores e dos consumidores e seus planos acerca das futuras ações. Assim sendo, segundo interpretação de Buainain e Souza Filho (2001), os usos de instrumentos de política macroeconômica incidem tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda. O objetivo da intervenção do Estado é a obtenção do pleno emprego dos recursos produtivos da economia, com baixa taxa de inflação e boa distribuição da renda. Os principais instrumentos, apresentados a seguir de acordo com a sequência proposta por Vasconcellos e Garcia (1998), são os de política fiscal, política monetária, política cambial e comercial e política de renda.

Política fiscal

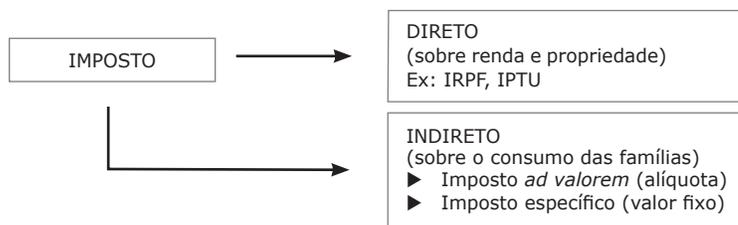
A política fiscal está dividida em: política tributária, ligada à arrecadação de impostos e demais fontes de renda para o governo; e política de gastos governamentais, ou, visto de forma alternativa, controle de despesas.

Pelo lado da política tributária, o governo recorre a diferentes fontes de arrecadação, como impostos, contribuições, taxas, tarifas e multas. Especificamente no tocante aos impostos, estes são subdivididos em impostos diretos e impostos indiretos. Os impostos diretos incidem sobre a renda e a propriedade dos indivíduos. Levam esse nome porque são pagamentos feitos diretamente pelo contribuinte ao governo, ou ao fisco, como também é chamada a parte arrecadatória da estrutura estatal. São exemplos de impostos diretos, no Brasil, o Imposto de Renda Sobre Pessoa Física (IRPF) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre o consumo. Ou seja, os consumidores pagam o tributo ao governo, mas com a intermediação de empresas (lojas, supermercados, etc.). O mais conhecido exemplo desse imposto, no Brasil, é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), recolhido em nível estadual. Cabe, aqui, a observação de que a estrutura tributária brasileira está fundada em impostos indiretos. Em outras palavras, os impostos indiretos são a principal fonte de arrecadação do governo, tanto em nível federal quanto em nível estadual e municipal.

Ainda com relação aos impostos indiretos, estes podem ser do tipo *ad valorem* ou do tipo específico. No primeiro caso, é estabelecida uma alíquota (um percentual) sobre o preço final pago pelo consumidor do produto. No segundo caso, é fixado um valor de imposto a ser cobrado no produto, independentemente de seu preço final (pago pelo consumidor). No Brasil, os impostos mais comuns são os indiretos do tipo *ad valorem*. Estes são, além do ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em âmbito federal, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

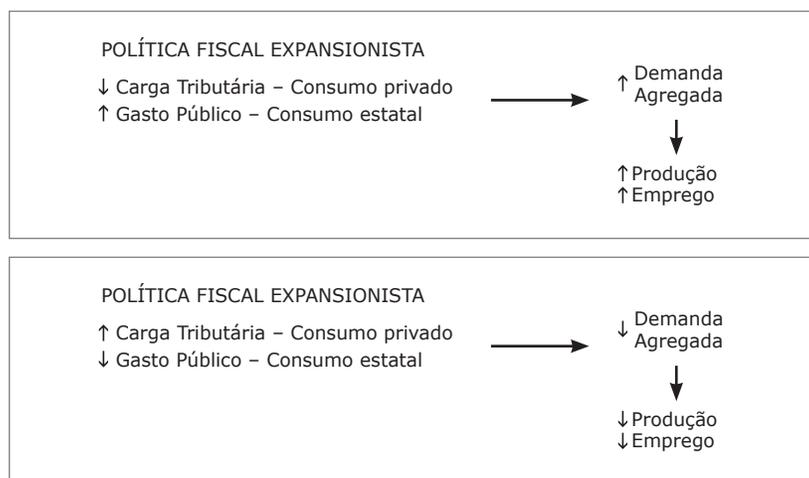
(ISSQN), cobrado em nível municipal, entre outros. Os tipos de impostos são esquematizados na figura abaixo.



Tipos de impostos

Pelo lado da política de gastos do governo, o direcionamento de seus dispêndios irá revelar os setores prioritários do Estado. Neste tópico, incluem-se, entre outros exemplos, políticas de transferências e subsídios; gastos correntes e despesas com investimentos; e políticas setoriais (agrícola e industrial). Como será exposto no próximo capítulo, os gastos do governo devem estar previstos em um orçamento, em que seu financiamento (fontes de receitas, como os impostos) também precisará estar programado. Se as receitas previstas ao final da execução orçamentária superarem os gastos públicos, haverá um superávit. Caso contrário, haverá o que se chama déficit público, ou déficit nas contas públicas.

Tanto a política tributária quanto a política de gastos são utilizadas pelo governo para incentivar, ou inibir, o consumo e, portanto, o crescimento econômico equilibrado. Se o governo tem como objetivo reduzir as taxas de inflação, ele reduz seus gastos e aumenta alíquotas de impostos (para inibir consumo). O inverso é verdadeiro: se o objetivo é distribuir melhor a renda, podem ser usados os mesmos instrumentos, porém de forma seletiva (para favorecer grupos mais fracos, mais pobres). A figura abaixo, inspirada em Troster e Mochón (2002), ilustra o uso dessas políticas, de acordo com o objetivo da política macroeconômica.



Usos de política fiscal e possíveis efeitos

A política monetária tem por objetivo controlar a liquidez da economia. O governo fiscaliza o mercado monetário, atuando sobre a quantidade de moeda e de títulos públicos. Normalmente, o Banco Central é o responsável pela condução da política monetária de um país, ou de uma região, como é o caso do Banco Central Europeu. Ele tem o compromisso de preservar o poder de compra da moeda, proporcionando a estabilidade de preços de sua área de operação.

Liquidez

Este conceito considera a facilidade que tem um ativo de ser trocado no mercado. Um ativo que tem maior liquidez é aquele que pode ser trocado e, portanto, transformado em mais facilmente dinheiro. Em vista disso, a moeda é considerada, para a economia, o ativo de maior liquidez do mercado.

Os instrumentos clássicos disponíveis para controlar a liquidez da economia são, conforme Vasconcellos e Garcia (1998):

► emissão de moeda: a quantidade de moeda manual é controlada pelo Banco Central, que avalia a necessidade de novas emissões e dos volumes que precisam entrar em circulação;

► reservas compulsórias ou depósitos compulsórios: os bancos comerciais, além de possuírem fundos em caixa, são obrigados a depositar no Banco Central um percentual determinado por este sobre os depósitos à vista. O Banco Central faz uso desse instrumento para aumentar, ou reduzir, o volume de empréstimos ofertados pelos bancos comerciais. O percentual que deve ficar no Banco Central é reduzido, quando este decide permitir que os bancos comerciais ampliem a oferta de empréstimos, elevando o volume de moeda escritural em circulação. O inverso é verdadeiro, ou seja, o Banco Central pode reduzir a oferta de moeda no mercado, elevando o percentual de reservas compulsórias a serem deixadas em seu poder pelos bancos comerciais;

► *open market* (operações com mercado aberto): este tipo de operação é constituído pela compra e venda de títulos públicos (títulos do governo). Quando o objetivo é reduzir o volume de moeda no mercado, o governo oferta títulos, com a promessa de recompra futura. Se o objetivo é aumentar a disponibilidade de moeda para os agentes privados, o governo compra os títulos de quem os detêm;

► redescontos: a política de redesconto é a liberação, pelo Banco Central aos bancos comerciais, de recursos, que podem ser empréstimos ou redescontos de títulos. São usuais duas formas de redesconto: os redescontos de liquidez, que são empréstimos aos bancos comerciais, para que estes cubram eventuais débitos na compensação de cheques; e os redescontos especiais ou seletivos, que são empréstimos autorizados pelo Banco Central, para beneficiar setores específicos. Por exemplo, se o Banco Central deseja estimular a compra de máquinas agrícolas, ele abre linhas especiais de crédito pelas quais

os bancos comerciais emprestam (descontam) aos produtores rurais e redescontam os títulos junto ao Banco Central;

► regulamentação do crédito e da taxa de juros: os governos, especialmente em períodos de instabilidade da economia (inflação, por um lado, ou desemprego, por outro, por exemplo), fazem uso, por vezes, de políticas específicas que afetam o fluxo de moeda. Isso ocorre, através da regulamentação da moeda e do crédito, ou através do contingenciamento do crédito, da fixação de taxa de juros, de limites de prazos para o crédito ao consumidor, entre outros mecanismos.

Política cambial e comercial

A política cambial, assim como a política comercial, tem especial relação com as variáveis ligadas ao setor externo. A política cambial é a atuação do governo sobre a taxa de câmbio (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Isso ocorre porque a taxa de câmbio real, segundo Buainain e Souza Filho (2001), tem papel fundamental na determinação dos preços reais e dos incentivos à produção e aos investimentos na economia. A taxa de câmbio real permite comparar preços do mercado interno com os preços externos, demonstrando que os produtores internos podem competir com os produtores localizados no resto do mundo. Assim, por exemplo, a agricultura, cujo objetivo é a produção de bens comercializáveis, é sensível às variações na taxa de câmbio real.

Taxa de câmbio

É preço da moeda estrangeira (dólar) em valor da moeda local (real). Dito de outra forma, a taxa de câmbio expressa quantas unidades monetárias domésticas (reais) são necessárias para se comprar uma unidade de moeda estrangeira (dólar).

$$\text{TAXA DE CÂMBIO} = \frac{\text{REAL}}{\text{DÓLAR}}$$

O instrumento de política cambial pode ser empregado pelo governo de três formas:

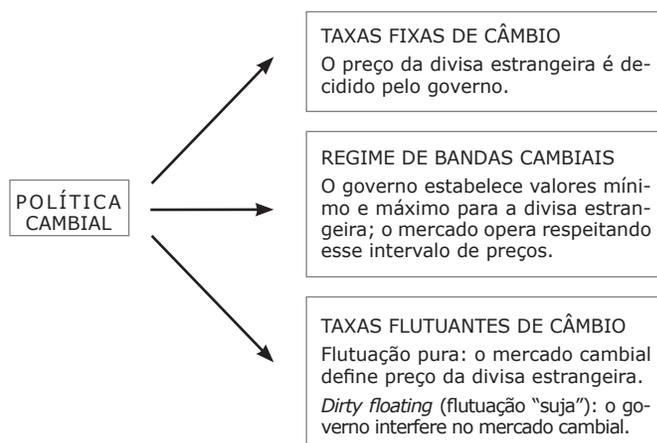
► primeiro, o governo pode firmar (estabelecer) a taxa de câmbio. Neste caso, as autoridades definem o valor da moeda estrangeira de referência (divisa), sem necessariamente levar em conta o preço que os agentes privados estão dispostos a pagar pela mesma. É o chamado regime de taxas fixas de câmbio;

► de forma alternativa, o governo pode permitir que a taxa de câmbio seja flutuante (ou flexível). Neste caso, o mercado determina o preço que vai pagar pela moeda estrangeira, sem interferência do governo no mercado;

► há, além disso, uma forma intermediária de determinação da taxa de câmbio, que pode ocorrer através do chamado regime de bandas cambiais, isto é, quando as autoridades monetárias definem limites mínimo e máximo de movimentação do câmbio. Entre esses limites, o mercado define o preço da moeda local em relação à moeda estrangeira.

Para o caso do regime de taxas flutuantes (ou flexíveis) de câmbio, existem, na prática, duas possibilidades. A primeira, referida acima, é o regime de flutuação pura, ou limpa. A segunda é a flutuação suja do câmbio (*dirty floating*). Esta se verifica quando as autoridades monetárias participam do mercado cambial, embora os negócios com moeda estrangeira continuem a ocorrer por conta dos agentes privados. Tal procedimento, muito comum na realidade de diversos países (entre os quais o Brasil), tem o objetivo de manter o preço da moeda estrangeira em um patamar estável, evitando que o governo assuma o controle total da oferta de divisas, pois isso poderia obrigá-lo a despendar altas quantias em reservas internacionais.

A figura abaixo sintetiza o que foi exposto sobre política cambial.



Política cambial: possíveis formas de estabelecimento do preço da moeda estrangeira

A política comercial, por sua vez, diz respeito a instrumentos de incentivo ou desestímulo às exportações (X) e importações (M). Esses estímulos ou desestímulos podem ser fiscais (isenções ou reduções de ICMS – Lei Kandir, de IPI, etc.), ou creditícios (linhas de crédito especiais liberadas pelo BNDES para setores exportadores, como, por exemplo, a EMBRAER). Pode igualmente haver controle sobre exportações, por via de definição de quotas e barreiras não tarifárias (fitossanitárias, por exemplo), o mesmo podendo ocorrer para as importações (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

Também fazem parte da política comercial acordos bilaterais ou multilaterais firmados entre países, estabelecendo preferência nas trocas. A política comercial pode ocorrer de forma setorial ou generalizada. Confere ao governo a possibilidade de atribuir diferentes níveis de proteção a setores da economia, favorecendo alguns em detrimento de outros (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2001).

Existem, atualmente, blocos regionais que visam a fortalecer os países pelo critério da proximidade geográfica. O exemplo mais bem-sucedido é o da União Europeia, construída sobre um acordo que ultrapassa questões econômicas. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por sua vez, que visa a integrar economicamente os

países localizados no sul da América do Sul, ainda é incipiente. Os membros efetivos desse acordo são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

De um modo geral, as relações comerciais entre países devem respeitar as bases estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão criado em 1994, em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Essas bases são: a redução de barreiras ao comércio; a não-discriminação comercial entre os países; e compensações para países que forem comprovadamente prejudicados por práticas contrárias ao livre comércio cometidas por países parceiros. Além disso, a OMC exerce arbitragem em conflitos de negócios entre países. Até meados de 2008, 152 países-membros compunham a referida organização.

Política de renda

A política de renda refere-se à intervenção direta do governo na formação da renda das famílias (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Isso se dá por via do controle de preços, através de tabelamentos e congelamentos, ou ainda por via de planos de estabilização semelhantes ao Plano Real, por exemplo.

Outras formas de política de renda podem ser as políticas de renda mínima, tais como programas de transferência direta de renda do Estado (bolsa-família, bolsa-escola), de reforma agrária, etc. Um caso especial de política de renda, no caso da agricultura, é a política de garantia de preços mínimos, conhecida no Brasil como PGPM. Sua finalidade é reduzir as incertezas quanto aos preços recebidos pelos produtores no momento da comercialização, permitindo-lhes programar a renda a ser auferida com a venda da produção.

ESTRUTURA DA ANÁLISE MACROECONÔMICA

De acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), a análise macroeconômica está estruturada em cinco mercados, divididos em: parte “real” da economia (mercado de bens e serviços e mercado de trabalho); e parte “monetária” da economia (mercado monetário; mercado de títulos; e mercado de divisas). Ver-se-á, a seguir, como, de acordo com os referidos autores, estão constituídos os cinco grandes mercados que embasam a macroeconomia.

Mercado de bens e serviços

Por este mercado, determina-se o nível agregado de produção de bens e serviços, mais o nível geral de preços. A demanda agregada depende dos consumidores, do governo, das empresas e do setor externo, enquanto a oferta, ou produção agregada, depende da evolução do nível de emprego e da capacidade instalada na economia.

Condição de equilíbrio: Oferta agregada = Demanda agregada

As variáveis determinadas deste mercado são:

- ▶ nível de renda, ou PIB (Y);
- ▶ nível de preços (P);
- ▶ consumo agregado (C);
- ▶ poupança agregada (S);
- ▶ investimentos agregados (I), nacionais e estrangeiros;
- ▶ exportações globais (X); e
- ▶ importações globais (M).

Mercado de trabalho

O nível agregado de mão de obra (de emprego) é abordado neste mercado. Aqui, não há, em um primeiro instante, divisão por idade, escolaridade, sexo, etc. O mercado de trabalho determina a taxa de salários e o nível de emprego. A demanda por mão de obra é uma função do salário real e do nível de produção desejado pelas empresas, enquanto a oferta de mão de obra é função do salário real e da variação da população economicamente ativa (PEA).

Condição de equilíbrio: Oferta de mão de obra = Demanda por mão de obra

As variáveis determinadas deste mercado são:

- ▶ nível de emprego; e
- ▶ taxa de salários monetários.

Mercado monetário

As transações da economia ocorrem através do uso da moeda. Dessa maneira, a demanda por moeda decorre da necessidade de liquidez, enquanto a oferta de moeda se dá pelo Banco Central e pela atuação dos bancos comerciais.

Condição de equilíbrio: Oferta de moeda = Demanda por moeda

As variáveis determinadas deste mercado são:

- ▶ taxa de juros; e
- ▶ estoque de moeda.

Mercado de títulos

Neste mercado, os agentes cuja renda supera os gastos podem emprestar a agentes com renda inferior aos gastos. Os agentes superavitários são aqueles cuja renda supera seus gastos, enquanto os agentes deficitários são aqueles cujas receitas são inferiores a seus gastos. Exemplo tradicional de agente deficitário é o governo. Em função disso, para poder arcar com todos os seus compromissos, ele

emite títulos que são ofertados no mercado, sendo estes adquiridos pelos agentes privados superavitários.

Condição de equilíbrio: Oferta de títulos = Demanda por títulos

A variável determinada deste mercado é o preço dos títulos.

Mercado de divisas

O último dos grandes mercados está ligado às transações que a economia mantém com o resto do mundo. Nessas relações, se dá a compra e a venda de moeda estrangeira (divisas). Isso resulta no acúmulo, ou na perda, de reservas em moedas de outros países (dólar, euro, iene, etc.), as chamadas reservas internacionais. A demanda por divisas ocorre em função das importações e da saída de capital estrangeiro por via, por exemplo, do mercado de capitais (setor financeiro). A oferta de divisas, por sua vez, ocorre por causa das exportações e da entrada de capital estrangeiro, por via, por exemplo, de investimento direto estrangeiro.

Condição de equilíbrio: Oferta de divisas = Demanda por divisas

A variável determinada deste mercado é a taxa de câmbio.

Conforme assinalado na seção anterior, o Banco Central interfere no mercado de divisas, fixando a taxa de câmbio, ou deixando-a flutuar, ou, ainda, adotando o regime de bandas cambiais. Para o segundo caso, é comum o Banco Central fazer o câmbio flutuar de maneira “suja”, com o objetivo de garantir para ele uma taxa prevista como sendo de equilíbrio.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

A interpretação keynesiana de Estado ganha notoriedade a partir das crises do início do século XX. Tal lógica é repetida à medida que os mercados entram em processos de recessão. A partir da segunda metade do ano de 2008, tem-se um exemplo atual da aplicação de políticas keynesianas de combate às tensões da conjuntura econômica, observável em países como Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Japão, China e Brasil. Pois, ainda que o governo responda com o uso de políticas macroeconômicas às demandas do mercado derivadas das crises, considera-se o Estado como princípio básico e seus instrumentos como variáveis exógenas, institucionais. Ou seja, somente o próprio Estado controla as políticas públicas de ajuda ao mercado.

O Brasil é um exemplo típico de país que recorre a políticas macroeconômicas com vistas a atingir os objetivos preestabelecidos pelos planejadores de Estado. O

país tem feito uso de políticas de cunho fiscal (isenções e reduções de alíquotas de impostos), monetário (interrupção da trajetória de aumento da taxa básica de juros, redução das reservas compulsórias) e cambial (taxa “suja” de câmbio), de maneira a manter a recente tendência de crescimento econômico. Isso, embora as condições mundiais atuais reduzam a eficácia de tais políticas.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Fernando de Holanda. Inflação, Indexação e Orçamento do Governo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, jul./set. 1987.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modelo de Harrod-Domar e substitutibilidade de fatores. *Estudos Econômicos*, v. 5, n. 3, p. 7-35, set. 1975.
- BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 325-382.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- MACHADO, Luiz. *Grandes economistas IV: Hayek e a escola austríaca*. Brasília: Conselho Federal de Economia, 2007. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=766&Itemid=114>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de (Org.). *Manual de Economia*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência*. Brasília: PNUD Brasil, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- _____. *Rico do Brasil supera o da Suécia em IDH*. Brasília: PNUD, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3124&lay=pde>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- _____. *Desenvolvimento humano e IDH*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- TROSTER, Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. *Introdução à Economia*. São Paulo: Makron Books, 2002.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.