

Keynes e a intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscal e monetária.

Autoria: Carlos Frederico Alverga.

A economia de mercado capitalista funciona em ciclos econômicos de expansão e contração da produção, da renda e do emprego. A intervenção do Estado na economia se faz necessária para estabilizar os preços, o nível de emprego, a renda e outras variáveis macroeconômicas relevantes. Porém, até a crise de 1929, que foi uma crise de superprodução do capitalismo, prevalecia a teoria neoclássica de Marshall, a qual preconizava a tese do equilíbrio automático do mercado, pela qual a "mão invisível" deste último ajustaria os níveis de oferta e demanda agregadas. A teoria neoclássica também se baseava na lei de Say, pela qual a oferta cria a sua própria demanda, o que teria por consequência a impossibilidade da ocorrência de crises de superprodução.

É importante caracterizar a crise de 1929. Foi uma crise de superprodução, já que não havia demanda suficiente para absorver toda a oferta, o que fez com que sobrassem muitos produtos sem serem consumidos, o que teve como consequência uma queda generalizada dos preços (acentuada deflação) que, por sua vez, teve como decorrência uma redução expressiva da renda dos empresários que, por causa do prejuízo que tiveram, diminuíram substancialmente os investimentos, o que fez decrescer significativamente o nível de emprego. Toda essa conjuntura depressiva da economia resultou numa diminuição acentuada do valor das ações das empresas, o que causou um movimento de venda generalizada no mercado acionário, a Bolsa de Valores, acarretando queda no valor das ações e alastrando, por toda a economia, as consequências da depressão.

Pode-se considerar, então, que foi uma crise de excesso de oferta, que teve como efeitos uma significativa queda dos preços, da renda e do emprego. Os dogmas neoclássicos da "mão invisível", do equilíbrio automático dos mercados e da lei de Say perderam a credibilidade, e surgiu Keynes defendendo a intervenção do Estado na economia para ajustar a oferta à demanda, principalmente para aumentar a demanda agregada na fase recessiva do ciclo econômico. No caso do início da década de 30, com a economia atravessando uma depressão terrível, era imperativo que houvesse incremento dos gastos públicos para que a produção, a renda e o emprego se recuperassem. Os instrumentos para concretizar a intervenção do Estado na economia passaram a ser as políticas fiscais e monetárias.

É conveniente definir os significados das políticas fiscal e monetária. A política fiscal é o componente da política econômica que se refere, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e o consumo das pessoas físicas e jurídicas, e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão explicitados no orçamento público. Desta forma, a política fiscal abrange dois componentes distintos, o relativo à política tributária, concernente à receita pública, e a política orçamentária, pertinente à despesa pública. Pereira (2006:52) define a política fiscal keynesiana como “o uso consciente dos meios fiscais do governo – tributação, gastos e dívida pública, com o objetivo de neutralizar as tendências cíclicas da economia, traduzidas por inflação e recessão”.

Com relação à política monetária, ela concerne ao controle da oferta de moeda e da taxa de juros, o que tem consequências para os níveis de investimento, emprego e consumo da economia. O Governo implementa a política monetária por meio de três mecanismos principais: o mercado aberto, o depósito compulsório e o redesconto. No caso do primeiro instrumento, o Governo vende títulos da dívida pública quando quer aumentar a taxa de juros e compra quando quer diminuí-la; pelo segundo mecanismo, o Governo obriga os bancos

comerciais a manterem depositados, no Banco Central, uma porcentagem maior ou menor dos seus depósitos à vista, para assim aumentar ou diminuir a oferta de moeda para empréstimos, de acordo com as circunstâncias, e, finalmente, o redesconto consiste num financiamento que o Banco Central concede às instituições financeiras privadas que estão com dificuldades de liquidez e de honrar seus empréstimos de curto prazo. Em relação a esse último ponto, o Banco Central atua como emprestador de “última instância” dos bancos comerciais, como um “banqueiro dos bancos”. Keynes enfatizava mais a política fiscal do que a monetária, mas a existência de uma autoridade monetária pública exercendo controle sobre a oferta de moeda é tópico relevante na sua teoria econômica. Para respaldar esta última assertiva, cito Ferrari e Terra (2.010:3), que informam que Keynes concedia “significativa importância à condução da política monetária”. Porém, segundo os mesmos autores, “a intervenção estatal para Keynes, apresenta-se, principalmente, na forma de política fiscal. Esta se ancora tanto na administração dos gastos públicos – algo completamente diverso de déficit público – quanto na política de tributação. Por conseguinte, a política fiscal keynesiana recai, diretamente, sobre a demanda agregada da sociedade, isto é, sobre o investimento e o consumo, público e privado” (Ferrari e Terra, 2.010:4).

Na fase expansiva do ciclo econômico, segundo a ortodoxia keynesiana, a política monetária deve ser restritiva, com taxas de juros mais altas e redução da quantidade de moeda na economia, o que é feito mediante a venda, pelo Banco Central, de títulos da dívida pública, e a política fiscal deve ser mais austera, com redução dos gastos públicos, e aumento da tributação, da carga tributária, sobre os fatores de produção, como forma de combater a maior ameaça da fase expansionista do ciclo econômico, que é a inflação. Ambas as políticas se direcionam para conter a demanda agregada e evitar o aumento generalizado dos preços. No que concerne à política fiscal, tal combinação de maior tributação com menor despesa pública contribui para a ocorrência de superávit fiscal nas contas do Governo. Conforme nos informa Pereira (2.006:49), Keynes propunha “a utilização da política fiscal compensatória, na qual pregava (...) a geração de superávits diante de ameaças de inflação”.

Na fase recessiva do ciclo econômico, segundo os keynesianos, a política monetária deve ser expansionista, com taxas de juros mais baixas para incentivar o investimento, e se caracterizar pelo aumento da quantidade de moeda na economia, o que é efetivado por meio da compra, pelo Banco Central, de títulos da dívida pública, e a política fiscal deve ser mais expansiva, com incremento dos gastos públicos, como forma de combater a maior ameaça da fase contracionista do ciclo econômico, que é o desemprego. Além disso, nessas circunstâncias, o outro componente da política fiscal, que é a tributação sobre os fatores de produção, deveria ser implementado no sentido da redução da carga tributária. Ambas as políticas se direcionam para estimular a demanda agregada e evitar o aumento generalizado do desemprego. No que é pertinente à política fiscal, tal combinação de menor tributação com maior despesa pública contribui para a ocorrência de déficit fiscal nas contas do Governo. De acordo com Pereira (2.006:49), Keynes propunha “a utilização da política fiscal compensatória, na qual pregava o aumento do déficit público em épocas de recessão”. Ainda segundo o mesmo autor, Keynes advogava que, “quando ocorresse insuficiência de demanda, o governo deveria assumir um papel ativo de complementar os gastos privados, ou reduzindo impostos ou realizando investimentos” (Pereira, 2.006:51).

Os parágrafos precedentes referem-se à instabilidade da oferta da economia capitalista (que é, basicamente, o motivo da existência dos ciclos econômicos), a qual é causada, fundamentalmente, pelo descasamento existente entre a oferta e a demanda agregadas, fenômeno denominado por Marx como sendo a “anarquia da produção”, gerado pela incerteza de que padece o empresário capitalista ao tomar suas decisões sobre o quanto investir, as

quais são influenciadas significativamente pelas expectativas empresariais. Neste contexto é que surge a necessidade de intervenção do Estado na economia, por meio do exercício das políticas fiscal e monetária, principalmente a primeira, para fazer o ajuste entre a oferta e a demanda agregadas por intermédio do desempenho da função estabilizadora do Governo.

Para Keynes, os níveis de renda, emprego e investimento eram funções de três variáveis: a propensão marginal a consumir (c), a eficácia marginal do capital, que seria, aproximadamente, correspondente à taxa de lucro, e a taxa de juros. Ou seja, as variáveis dependentes ou explicadas seriam a renda, o emprego e o investimento, e as variáveis independentes ou explicativas do modelo seriam a propensão marginal a consumir (c), a eficácia marginal do capital e a taxa de juros.

O investimento produtivo só seria racional se a eficácia marginal do capital fosse maior do que a taxa de juros. Caso contrário, o empresário capitalista preferiria investir em títulos da dívida pública do Governo remunerados pela taxa de juros do que arriscar seu capital no investimento produtivo. A eficácia marginal do capital seria a rentabilidade esperada do investimento em bens de capital. A instabilidade da eficácia marginal do capital seria, também, uma causa importante para a ocorrência das flutuações do investimento e dos ciclos econômicos.

Sendo assim, pode-se perceber que as políticas monetária e fiscal agiriam sobre as três variáveis independentes do modelo keynesiano. A carga tributária do Governo influenciaria o consumo, influenciando, também, no investimento, o qual seria também afetado pela taxa de juros da economia, determinada pela política monetária do Governo, o que também afetaria o nível de emprego. A política fiscal, que envolve, simultaneamente, a receita e a despesa públicas, também influenciaria a demanda, o investimento e o nível de emprego. Um movimento de política econômica que o Governo pode fazer é o de aumentar a carga tributária sobre as camadas mais abastadas da população e, com esses recursos, conceder repasses destes últimos, por meio de políticas sociais compensatórias, para as camadas mais pobres da população, estimulando a demanda dos segmentos de baixa renda. Seria o caso, no Brasil, do bolsa família, pelo qual o Estado exerce sua função redistributiva na economia. Por meio do incremento da renda das camadas menos favorecidas da população, o Governo estimula o consumo e contribui para aumentar o investimento e o nível de emprego da economia. Um simples aumento dos gastos públicos já contribuiria para aquecer a demanda agregada e ajudar a economia a sair da recessão, da mesma forma que uma redução da carga tributária sobre o investimento privado contribuiria para elevar o investimento e diminuir o desemprego. Estes seriam dois exemplos de ação do Governo via política fiscal, denominada anticíclica, por se contrapor à ocorrência do ciclo econômico. Segundo os economistas, a ação da política fiscal do Governo via incremento dos gastos públicos é mais eficaz, ou seja, acarreta maior aumento na renda da economia, do que a ação da política fiscal do Governo via redução da carga tributária.

Mas fica uma pergunta: de que maneira poderia o aumento do investimento do Governo influenciar no aumento da renda da economia? Respondendo a essa indagação, Keynes descobriu o elemento que denominou de efeito multiplicador, pelo qual um aumento do investimento causaria um aumento da renda correspondente a $(k=1/s * \text{o aumento do investimento})$, sendo que k é o multiplicador e s é a propensão marginal a poupar da economia. No contexto de uma recessão econômica e do exercício, pelo Governo, de uma política fiscal expansionista, o multiplicador é assim explicado por Singer (1.996:46): “As compras adicionais do governo proporcionam receitas adicionais às empresas vendedoras, que as usam para pagar matérias-primas e salários e distribuir lucros; os agentes que obtêm estas

rendas adicionais usam ao menos parte delas para comprar bens de produção (as empresas) e de consumo (os indivíduos). Estas novas compras dão lugar a novas receitas e ainda a novas compras, etc. Este é o mecanismo do multiplicador da demanda”.

Por exemplo, vamos supor que a propensão marginal a consumir (c) seja de 0,6, a renda da economia seja de $y=500$, e o nível de investimento fosse de $i=200$. Caso o investimento aumentasse em 70, de quanto seria a nova renda de equilíbrio da economia?

Assim, se temos que $c=0,6$, $s=0,4$, pois $c+s=1$. O multiplicador $k=1/s$ seria $k=1/0,4=2,5$, ou seja, o multiplicador dessa economia é de 2,5; assim, caso haja um aumento do investimento de 70, a renda da economia aumentaria de $70*2,5=175$. Logo a nova renda de equilíbrio da economia seria aquela de antes do aumento do investimento, $500 + 175 = 675$.

Convém ressaltar que, no caso de haver uma redução do montante do investimento também de 70, a renda de equilíbrio da economia, ao invés de aumentar em 175 unidades monetárias, iria diminuir em 175, passando a ser de $500-175=325$. Isto poderia ocorrer no caso de, num momento de excessiva expansão da oferta do ciclo econômico, em que exista risco de inflação, o Governo resolver combatê-la reduzindo os gastos públicos e a demanda agregada, numa tentativa de conter a escalada dos preços.

Tanto na fase expansionista quanto na contracionista do ciclo econômico, o Governo pode atuar na política fiscal aumentando ou reduzindo a carga tributária sobre a economia e, também, fazendo o mesmo em relação aos seus gastos. Na fase expansionista, na qual pode ocorrer inflação, o Governo pode aumentar a carga tributária para conter o investimento e, até, causar uma pequena recessão, para "esfriar" a economia, além de reduzir os dispêndios públicos. No período contracionista, pode fazer o contrário, ou seja, reduzir a tributação para estimular o investimento e aquecer a economia, além de aumentar os gastos públicos. Essa combinação de redução da tributação, com menor receita pública, e aumento das despesas públicas, para combater a recessão, provoca elevação da dívida e do déficit públicos, e foi o que o Governo brasileiro fez durante a crise de 2.008/2.009 para conter o desemprego. Foi o caso da retirada da incidência do IPI na fabricação dos automóveis, o que manteve os empregos dos metalúrgicos trabalhadores das indústrias automobilísticas montadoras multinacionais.

Um autor que faz referência aos instrumentos de política econômica prescritos por Keynes para auxiliar na reativação da economia quando da ocorrência de depressão é Eaton (1.958:157), o qual nos informa que “De um modo geral, são de quatro tipos os remédios keynesianos: I – Aumento da capacidade do consumo popular, para assim manter a procura de mercadoria; II – Controle das inversões; III – Uso dos gastos públicos para aumentar a atividade econômica; IV – Aumento da propensão a consumir pela redistribuição da renda em favor dos grupos de renda mais baixa.” Desta forma, podemos sintetizar os remédios keynesianos para combater a depressão econômica, como sendo a recuperação da demanda agregada da economia pela redistribuição, às camadas menos favorecidas da população, dos recursos provenientes da tributação progressiva dos ricos, e o incremento do investimento, da renda e do nível de emprego por intermédio do aumento das despesas do Governo.

Pela argumentação exposta, pode-se concluir que a intervenção do Estado na economia de mercado capitalista propugnada por Keynes não é no sentido de o Estado atuar no sistema econômico como produtor direto de bens e serviços, ou seja, como Estado “empresário”, proprietário e administrador de empresas produtoras dos mencionados bens e serviços, e sim como regulador do investimento mediante o exercício das políticas fiscal e monetária, com a finalidade de tentar compatibilizar a demanda agregada com a oferta agregada, de modo a

atenuar os problemas mais graves que ocorrem no sistema capitalista, que são a inflação e o desemprego. Caso o Estado negligencie o desempenho da sua função reguladora, estabilizadora, do sistema econômico capitalista, não exercendo, da maneira apropriada, as políticas fiscal e monetária antes mencionadas, as conseqüências serão deletérias para a sociedade, assim como aconteceu na crise econômico-financeira ocorrida no ano de dois mil e oito, a qual propagou seus efeitos para as principais economias do mundo capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

DILLARD, Dudley, “A Teoria Econômica de John Maynard Keynes”, Editora Pioneira, São Paulo, 1.989;

EATON, John. “Marx contra Keynes”, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1.958;

FERRARI FILHO, Fernando e Fábio Henrique Bittes Terra, “As políticas fiscal e monetária em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período pós-Plano Real”, artigo aceito para apresentação no III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, realizado entre 11 e 13 de agosto de 2.010;

PEREIRA, José Matias, “Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil”, 3ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2.006;

SINGER, Paul, “O que é economia”, Editora Brasiliense, São Paulo, 1.996.

Carlos Frederico Alverga é economista graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília As linhas de pesquisa de seu interesse são administração pública, ciência política, teoria econômica e economia política.