

Keynes, política fiscal e a economia brasileira

José Luis Oreiro e Luiz Fernando de Paula

Uma vez dissipado o "ceticismo otimista" de certos membros da "ortodoxia" sobre a intensidade dos efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira, o debate sobre política econômica no Brasil passou a se concentrar na agenda de medidas necessárias para se minimizar a desaceleração econômica. Do lado ortodoxo, observamos um certo consenso quanto à necessidade de relaxamento da política monetária. A expansão fiscal, contudo, é tida não só como desnecessária, como também um entrave a uma redução mais forte e rápida da taxa de juros. Para os desenvolvimentistas, por sua vez, uma expansão fiscal é a única saída possível para se enfrentar a crise em função da relutância irracional do Banco Central em produzir o corte requerido da taxa de juros e da falta de disposição do presidente em fazer a mudança necessária na diretoria do BC para "destravar" a política monetária. Qual seria o formato ideal de uma política fiscal anticíclica? Para responder a essa pergunta temos primeiro considerar os princípios que devem nortear a condução da política fiscal nas economias de mercado. Esses princípios foram apresentados por John Maynard Keynes nos seus escritos sobre o financiamento dos gastos do governo britânico para o período pós-guerra. Com base nesses princípios, a política fiscal deve: a) gerar equilíbrio intertemporal do orçamento público; b) apoiar-se na realização de investimentos públicos como "estratégia preventiva" para a estabilização do nível de demanda efetiva. Ao contrário do senso comum prevalecente nos debates sobre política fiscal, Keynes nunca defendeu a geração de déficits fiscais permanentes como política de geração de demanda efetiva. Em situações de desemprego elevado, o déficit fiscal poderia ser usado como um expediente temporário para estimular a economia. No entanto, Keynes manifestava uma clara preferência por políticas preventivas que fossem capazes de evitar flutuações em larga escala no nível de produção e de emprego. O sucesso dessas políticas de prevenção seria capaz de garantir o equilíbrio intertemporal do orçamento público, ao manter elevados os níveis de renda e de emprego. Para Keynes, as flutuações do nível de renda e de emprego resultavam da instabilidade do "estado de ânimo" dos empresários, instabilidade esta que produz grandes flutuações do volume de investimento. Dessa forma, uma agenda de prevenção de crises deveria focar na adoção de medidas que viessem a estabilizar o volume agregado de investimento. Tal estabilização requeria uma "socialização do investimento", ou seja, uma elevada participação do investimento público na formação bruta de capital da sociedade. Em outras palavras, uma política anticíclica não é apenas uma política de investimento público para atenuar os efeitos de uma crise, mas principalmente uma política que reduza as chances de ocorrência de novas crises no futuro. É uma política de manutenção da prosperidade econômica, e não apenas a "economia da depressão". O efeito de "prevenção de crises" poderia ser obtido também por uma política fiscal que privilegiasse o aumento dos gastos de consumo do governo. Para Keynes, no entanto, uma política baseada no investimento público seria preferível a uma baseada nos gastos de consumo, enquanto não houver sido alcançado o ponto de saturação do capital, ou seja, o nível de estoque de capital (público e privado) a partir do qual novos

investimentos não são rentáveis tanto do ponto de vista privado como social. Enquanto isso não ocorre, uma política fiscal baseada no investimento público irá contribuir positivamente para o crescimento econômico de longo prazo, gerando aumento na capacidade produtiva da economia e ainda novas receitas tributárias no futuro, fazendo com que esse tipo de gasto governamental seja, em larga medida, "autofinanciável". Keynes argumentava que o orçamento do governo deveria ser dividido em duas partes: uma conta de gastos correntes, denominado de "orçamento ordinário" (que inclui pagamento de juros sobre a dívida pública); e uma conta de gastos de capital, designado "orçamento de capital". O economista britânico defendia que o primeiro deveria estar equilibrado o tempo todo, ou mesmo em superávit, que deveria ser transferido para o orçamento de capital, enquanto que o último poderia estar transitoriamente desequilibrado, embora devesse estar equilibrado a longo prazo. Em outras palavras, seria ajustado de acordo com as flutuações no nível de demanda agregada. Nesse contexto, observa-se que o elemento mais importante da política fiscal anticíclica keynesiana não é a simples geração de déficits fiscais para estimular a economia, entendida como necessária em ocasiões de aguda desaceleração econômica, mas sim o aumento significativo da participação do investimento público no investimento total como expediente para a estabilização do investimento e da demanda efetiva. Que lições podemos tirar dessa discussão para o Brasil? Em primeiro lugar, podemos concluir que uma política fiscal anticíclica não deve apenas lidar com os efeitos da crise, uma vez que a mesma tenha ocorrido, mas deve procurar impedir a ocorrência de crises. Em segundo lugar, tal política deve estimular a acumulação de capital naquelas economias "jovens" que ainda não alcançaram o ponto de saturação do capital. Uma política anticíclica que atenda a esses dois objetivos deve contemplar o aumento significativo do investimento público como proporção do PIB. No caso brasileiro, essa política requer o abandono das metas de superávit primário e sua substituição por "metas de superávit em conta corrente do governo", ou seja, metas para a diferença entre a receita total do setor público e os gastos correntes do mesmo. Em 2008, o setor público no Brasil teve um superávit em conta corrente de 2,68% do PIB e investiu 3,79% do PIB. Uma redução de 4 pontos percentuais na taxa básica de juros geraria uma redução de cerca de R\$ 67 bilhões de pagamento de juros ao longo de 12 meses (supondo uma correlação de 0,93 entre a Selic e a taxa de juros média da dívida pública brasileira), ou cerca de 2,3% do PIB de economia de juros. Sendo assim, é perfeitamente factível a constituição de uma meta de superávit em conta corrente do governo de 5% do PIB para os próximos anos, o que permitiria um aumento significativo do investimento público no Brasil, ajudando assim a criar um ambiente mais apropriado ao crescimento da renda e do emprego no país.

José Luis Oreiro é professor do Departamento de Economia da UnB e membro da Associação Keynesiana Brasileira. jlcoreiro@terra.com.br

Luiz Fernando de Paula é professor da Faculdade de Economia da UERJ e vice-presidente da Associação Keynesiana Brasileira. luizfpaula@terra.com.br.

Este texto foi publicado no jornal Valor Econômico no dia 5 de março de 2009.