
Políticas Econômicas

*Carlos Ilton Cleto
Lucas Dezordi*

Introdução

No capítulo anterior, foram apresentadas as relações da empresa e diversos conceitos para uma melhor compreensão do ambiente econômico, como oferta, demanda, custos, entre outros. Pretende-se neste capítulo abordar a economia em seu sentido mais abrangente. No capítulo anterior foi estudada a economia na sua visão micro, chamada de microeconômica, onde a análise sobre os agentes econômicos (empresas, famílias e governo) ocorre de maneira individualizada e/ou setorializada.

No enfoque macroeconômico, utilizado ao longo deste capítulo, irá ser abordada a economia como um todo, buscando verificar as inter-relações existentes entre os agentes e as variáveis do sistema econômico. Dessa forma pretende-se apresentar algumas situações onde o universo composto por juros, moeda, câmbio, renda e demais variáveis macroeconômicas afetam o cotidiano das pessoas.

1 Caracterização de Macroambiente Econômico

O domínio do conhecimento acerca do macroambiente econômico é de suma importância para empresários, homens de negócio, tomadores de decisão e para todas as pessoas de forma generalizada, a dona de casa, o estudante, o político, o profissional, pois os acontecimentos que ocorrem na esfera macroeconômica afetam a vida de todos.

A macroeconomia propõe-se a responder questões tais como: Qual o motivo de tanto desemprego? Por que o Brasil é deficitário no Balanço de Pagamentos? A inflação poderá voltar? O que fazer para baixar a taxa de juros?

Assim, pode-se dizer que as medidas adotadas no âmbito da política econômica (abordagem macroeconômica) afetam de maneira intensiva a vida do cidadão comum. Uma decisão de elevação do depósito compulsório (estudado no decorrer deste capítulo) pode interferir diretamente na renda, no emprego, nas vendas, e conseqüentemente na vida dos agentes econômicos.

Diferenciando microeconomia de macroeconomia, pode-se dizer que a microeconomia preocupa-se com o particular, com o individual, enquanto que a macroeconomia preocupa-se com o todo, com o geral. Uma analogia bastante comum para esta diferenciação é comparar o estudo econômico ao estudo de uma floresta. Diz-se que, ao estudar uma floresta, está sendo realizado um estudo microeconômico a preocupação estiver voltada para as árvores e animais de cada espécie, de forma isolada. Por outro lado, se o estudo é macroeconômico a preocupação estará voltada para a floresta como um todo, e nas várias inter-relações entre os animais e as plantas da floresta.

Apesar do aparente contraste existente entre a micro e a macroeconomia, elas não são antagônicas e muito menos excludentes, sendo a diferença apenas uma questão de foco de estudo. Inclusive muito do estudo macroeconômico se respalda em conclusões obtidas na esfera microeconômica, e vice-versa. Portanto, além desses enfoques não serem contraditórios, são também complementares, pois as manifestações ocorridas no mundo externo, principalmente as resultantes da ação do governo na economia, terminam por afetar o dia-a-dia do mundo microeconômico.

2 O que são Políticas Econômicas?

Entendem-se como políticas econômica, as ações tomadas pelo governo, que, utilizando instrumentos econômicos, buscam atingir determinados objetivos macroeconômicos.

É papel do governo zelar pelos interesses e pelo bem-estar da comunidade em geral. Para esta finalidade, o setor público, enquanto um agente econômico de peso dentro do sistema, procura atuar sobre determinadas variáveis e através destas alcançar determinados fins tidos como positivos para a população.

A exemplo do que foi comentado, é comum encontrar, no jornalismo econômico, notícias a respeito da elevação ou redução da taxa de juros.

Todavia, essas alterações nos juros são determinadas pela atuação do governo sobre outras variáveis (neste caso – oferta de moeda). Essas modificações nos juros buscam afetar outros objetivos maiores como crescimento econômico e/ou controle inflacionário.

Políticas econômicas têm como objetivo afetar a economia como um todo, e é por isso que sua análise está no campo da macroeconomia. Entender os objetivos e instrumentos das políticas é um dos objetivos do presente capítulo. Portanto, torna-se fundamental o entendimento do encadeamento lógico entre as ações, variáveis e objetivo. Desta forma é possível uma leitura e interpretação geral do mundo macroeconômico.

3 Para que Existem as Políticas Econômicas?

Os governos federais, estaduais e municipais têm importante papel na economia de uma nação. As principais **funções do setor público** são destacadas em quatro áreas de grande abrangência:

- **reguladora**: o Estado deve regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas. Com isso, torna-se possível o controle de alguns preços, monopólios e ações danosas ao direito do consumidor;
- **provedora de bens e serviços**: o governo, também, deve prover ou facilitar o acesso a bens e serviços essenciais, principalmente àqueles que não são de interesse do setor privado, tais como, educação, saúde, defesa, segurança, transporte e justiça;
- **redistributiva**: as políticas econômicas devem atingir e vir a beneficiar os mais necessitados da sociedade. Com isso, modificam a distribuição de renda e riqueza entre pessoas e/ou regiões. A igualdade social deve ser uma prioridade a ser buscada pelos órgãos públicos;
- **estabilizadora**: os formuladores de políticas econômicas devem estar preocupados em estabilizar/controlar os grandes agregados macroeconômicos, tais como, taxa de inflação, taxa de desemprego e nível de produção, com o intuito de beneficiar a população.

Os cidadãos e agentes informados da sociedade brasileira sabem que essas quatro funções básicas do governo são vitais para o bom funcionamento de qualquer sistema econômico.

No estudo da macroeconomia cabe ainda destacar, neste capítulo, a última função do governo, ou seja, a de estabilizar/controlar os grandes agregados macroeconômicos. Dentro dessa função do setor público, os principais agregados econômicos são: taxa de juros, crescimento econômico, nível de preços, taxa de desemprego e taxa de câmbio.

Entretanto, para que esses objetivos do setor público sejam alcançados de forma eficaz, o governo utiliza-se de um conjunto de políticas e instrumentos econômicos, destacados a seguir.

4 Políticas Econômicas e seus Instrumentos

As políticas econômicas e os grupos de instrumentos de que estas se utilizam para o atingimento de determinados fins podem ser divididos em três grandes grupos: política monetária, política fiscal e política cambial.

4.1 Política monetária

A **política monetária** tem como objetivo controlar a oferta de moeda na economia. Determinar a quantidade de moeda (dinheiro) na economia é função do Conselho Monetário Nacional (CMN), com participação do Banco Central do Brasil (BACEN). Ao determinar a quantidade de dinheiro, tem-se a formação da taxa de juros, ou seja, a taxa de juros pode ser simplifadamente interpretada como sendo o “preço do dinheiro”.

A lógica da política monetária consiste em controlar a oferta de moeda (liquidez) para determinar a taxa de juros de referência do mercado. Nesse sentido, o Banco Central, seja qual for o país, eleva a taxa de juros (“preço do dinheiro”), enxugando (diminuindo) a oferta monetária, e a reduz atuando de forma inversa.

Cabe destacar que em um sistema econômico, moeda representa os meios de pagamento. Estes, na sua forma mais líquida, podem ser representados pelo papel-moeda e pelos depósitos à vista nos bancos comerciais. Tanto as cédulas/moedas metálicas quanto os valores existentes nas contas bancárias representam os meios de pagamento.

A política monetária, ao controlar os meios de pagamento, está visando estabilizar o nível de preços geral da economia. Os governos que necessitam diminuir a taxa de inflação reduzem a oferta monetária e aumentam a taxa de juros. Esse mecanismo controla o nível de preços. Mas, se as taxas de juros permanecerem elevadas por um período longo, a economia pode deixar de elevar o crescimento econômico.

A propósito, qual o motivo de a taxa de juros da economia brasileira ser tão elevada, e o que poderia ser feito para reduzir a mesma? Os juros estão altos com o intuito de controlar a estabilidade de preços da economia, e, para baixar o mesmo, o governo teria que aumentar a liquidez do sistema, ou seja, colocar mais moeda em circulação, o que provavelmente traria um efeito indesejado que é a elevação dos preços de forma generalizada, definida em economia como inflação.

**A lógica da política monetária consiste
em controlar a oferta de moeda
(liquidez) para determinar a taxa de
juros de referência do mercado**

Assim, respondendo a uma questão de anseio popular, a inflação pode retornar a patamares mais altos? Sim. Mas isto só virá a acontecer se por algum motivo (dificuldades na rolagem da dívida, por exemplo) o governo tiver que colocar em circulação uma grande quantidade de moeda para financiar a dívida.

O BACEN pode alterar os meios de pagamento (oferta de moeda) utilizando-se de quatro instrumentos:

a) **Operações de mercado aberto (*Open Market*)**

As operações de mercado aberto são caracterizadas pela compra e venda de títulos públicos do BACEN no mercado. Esses títulos podem ser de emissão própria ou em geral do Tesouro. Seu impacto sobre a liquidez na economia pode ser resumido em dois simples exemplos:

Exemplo 1: Banco Central compra títulos públicos do mercado, fazendo o pagamento em reais. Nesse caso, a oferta de moeda aumenta, pois o BACEN está retirando um ativo (título) que não é meio de pagamento e fornecendo ao mercado um ativo líquido (moeda), no caso, Real.

Essa operação, realizada em grande quantidade, tem como objetivo aumentar a oferta de moeda e conseqüentemente diminuir a taxa de juros do mercado.

Exemplo 2: Banco Central vende títulos públicos ao mercado, recebendo o pagamento em reais. Ocorre o caso inverso do exemplo anterior. O BACEN está ofertando um ativo menos líquido (títulos) e retirando do mercado (economia) um ativo mais líquido (moeda). Essa operação, realizada em grande escala, tem como finalidade diminuir a oferta monetária e conseqüentemente aumentar a taxa de

juros e com isso controlar o nível de preços.

b) Depósito compulsório

São depósitos sob a forma de reservas bancárias que cada banco comercial é obrigado legalmente a manter junto ao Banco Central. É calculado como um percentual sobre os depósitos à vista nos bancos comerciais.

Quanto maiores os depósitos compulsórios, maior o nível de reservas obrigatórias dos bancos junto ao Banco Central. Os recursos destinados aos empréstimos sofrerão uma diminuição e provocando com isso a criação de moeda bancária (valores depositados nos bancos). A taxa de juros sofreria um aumento, sendo o inverso também verdadeiro.

Para diminuir a liquidez do sistema financeiro, o Banco Central eleva a taxa de compulsório. Com menos recursos para emprestar dos bancos comerciais, o crescimento da economia como um todo é afetado.

c) Redesconto bancário

A assistência financeira de liquidez ou redesconto é o mecanismo pelo qual o BACEN socorre instituições financeiras com problemas de liquidez. O redesconto é o empréstimo que os bancos comerciais recebem do BACEN para cobrir eventuais problemas de liquidez. A taxa cobrada sobre esses empréstimos é chamada de taxa de redesconto.

Um aumento da taxa de redesconto indica que os bancos sofrerão maiores custos, caso tenham problema de liquidez. Neste caso, as instituições irão aumentar suas reservas e diminuir o crédito, aumentando o custo para se obter meios de pagamento, ou seja, a taxa de juros.

d) Controle e seleção de crédito

Um instrumento não muito convencional, mas às vezes utilizado pelo Banco Central, refere-se ao controle direto sobre o crédito. Este pode estar relacionado ao volume de crédito, ao prazo e destinação do crédito. Este instrumento pode gerar distorções no livre funcionamento do mercado de crédito, e até desestimular a atividade de intermediação financeira.

**A política fiscal visa estimular o crescimento e
reduzir a taxa de desemprego por meio da
elaboração do orçamento público**

4.2 Política Fiscal

O principal instrumento de política econômica do setor público refere-se à **política fiscal**. Esta, por sua vez, consiste na elaboração e organização do orçamento do governo, o qual demonstra as fontes de arrecadação e os gastos públicos a serem efetuados em um determinado período (exercício).

A política fiscal visa atingir a atividade econômica e assim alcançar dois objetivos inter-relacionados, a saber, estimular a produção, ou seja, crescimento econômico e combater, se for o caso, a elevada taxa de desemprego. O financiamento do déficit do setor público, também é um fator de preocupação da política fiscal.

O governo pode alterar o volume das receitas e gastos públicos através dos instrumentos fiscais. Estes instrumentos são:

a) **Impostos (receita):**

Os impostos podem ser classificados em duas categorias:

- Impostos diretos: incidem diretamente sobre a renda das unidades familiares e das empresas. Ex.: IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física); IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica).
- Impostos indiretos: são tributos que oneram as transações intermediárias e finais. São incorporados ao processo produtivo e, portanto, incidem indiretamente sobre o contribuinte (consumidor). Ex.: ICMS; ISS; COFINS; PIS.

b) **Despesas do governo (gastos):**

As despesas do governo podem ser divididas em:

- Consumo: gastos com salários, administração pública, funcionalismo civil e militar.
- Transferências: benefícios pagos pelos institutos de previdência social, sob a forma de aposentadorias, salário-escola, FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço).
- Subsídios: são pagamentos feitos pelo governo a algumas empresas públicas ou privadas.
- Investimentos: gasto com aquisição de novas máquinas, equipamentos, construção de estradas, pontes, infra-estrutura.

c) **Orçamento do governo:**

O resultado das operações de receitas menos os gastos do setor público representam o orçamento do governo. Este saldo pode ser classificado em três esferas:

- Orçamento equilibrado: ocorre quando o total das receitas em valores monetários de um determinado período for exatamente igual ao total dos gastos em valores monetários.
- Orçamento superavitário: as receitas superam os gastos em valores monetários em um determinado exercício do governo.
- Orçamento deficitário: as receitas são inferiores aos gastos.

Quando o Tesouro Nacional, responsável pelas contas do setor público, registra um caso de déficit, o governo deve determinar como será o financiamento ou o pagamento desse excesso de gastos.

Entretanto, o resultado do setor público pode ser dividido em duas contas:

- Superávit/déficit primário ou fiscal: é o saldo positivo/negativo alcançado quando a receita do governo federal e estadual é superior/inferior aos seus gastos. É a diferença entre os gastos públicos e a arrecadação tributária no exercício, independente dos juros e da correção da dívida passada.
- Déficit operacional (Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP): é calculado pelo resultado primário, acrescido do pagamento dos juros da dívida passada.

O déficit do setor público pode ser financiado por duas principais fontes de recursos:

- Emissão de moeda: o BACEN, neste caso, cria moeda para financiar a dívida do Tesouro. Este procedimento é também conhecido como monetização da dívida.
- Empréstimos: venda de títulos da dívida pública ao setor privado (interno ou externo): o governo oferta títulos em troca de moeda para financiar sua dívida atual. Esse financiamento tende a aumentar o déficit operacional devido ao pagamento dos juros.

O atual governo (Fernando Henrique Cardoso) apresenta uma dívida pública no seu conceito operacional crescente porque busca sistematicamente o financiamento do déficit via empréstimos. A monetização¹ da dívida é descartada, pois esta teria um impacto significativo sobre a taxa de inflação.

A atuação do governo através da política fiscal, da mesma forma que pela política monetária, busca alcançar alguns objetivos de política econômica, dentre os principais, a estabilidade e o crescimento econômico. Por exemplo, o nível de desemprego da economia brasileira pode ser entendido como resultado do baixo crescimento econômico, e este pode ser explicado em grande parte pela falta de políticas fiscais expansivas (por exemplo, aumento dos gastos públicos). Pelo lado da política monetária, uma maior oferta monetária para redução da taxa de juros poderia estimular o investimento privado, gerando desta forma novos empregos.

¹Entende-se como monetização da dívida o resgate dos títulos públicos (dívida do governo) através da compra destes, utilizando-se nova moeda criada no sistema. O governo emite moeda e através desta salda a sua dívida.

4.3 Política Cambial

O mercado de câmbio (divisas) é formado pelos diversos agentes econômicos que compram e vendem moeda estrangeira, conforme suas necessidades. Empresas que vendem mercadorias ou ações no exterior estão aumentando a oferta de moeda estrangeira, em particular o Dólar, pois sua receita ocorre em moeda estrangeira. Empresas que compram bens ou ações do exterior estão demandando moeda estrangeira (Dólar), pois seus gastos ocorrem em dólares. Neste sentido, o preço da moeda estrangeira em relação à moeda nacional é determinado neste mercado. Este preço é chamado de taxa de câmbio (R\$/US\$).

Cabe explicar que as relações econômicas, comerciais e financeiras dos agentes de determinado sistema econômico, com os agentes de outro sistema econômico (normalmente país), são registradas na Balança de Pagamentos. Eventuais déficits no Balanço de Pagamentos são decorrentes do fato de a entrada de divisas (dólares) ser inferior a saída de divisas. Este fato é resultado de dois desequilíbrios. O primeiro é que se exportam bens e serviços menos do que se conseguem importar, resultando em uma saída de divisas maior do que a entrada. O segundo desequilíbrio é causado pelo lado financeiro, onde não se conseguem atrair recursos (dólares) em quantidade suficiente para pagar as contas em dólar.

As empresas brasileiras que participam do comércio internacional dependem substancialmente da taxa de câmbio. Entender o funcionamento desse mercado é fundamental

Caso o câmbio esteja a R\$ 2,50, significa que são necessários R\$ 2,50 reais para comprar um dólar. Se este subir para R\$ 3,00 por dólar, ocorreu uma desvalorização da moeda local em relação à moeda estrangeira. O preço da moeda estrangeira elevou-se.

Se o preço sobe devido a um aumento da demanda por dólares, dizemos que ocorreu uma desvalorização do Real frente ao Dólar. Precisa-se de mais reais para comprar a mesma quantidade de dólares.

Se o preço desce devido a um aumento da oferta de dólares, dizemos que ocorreu uma valorização do Real frente ao Dólar. Menos reais serão necessários para comprar a mesma quantidade de dólares.

As empresas brasileiras que participam do comércio internacional dependem substancialmente da taxa de câmbio. Entender o funcionamento desse mercado é fundamental. Ele pode agir de três maneiras.

a) Regime de câmbio flutuante

Neste caso não há intervenção do Banco Central no mercado. O preço da moeda estrangeira, ou a taxa de câmbio, é determinado exclusivamente pela interação entre oferta e demanda. O BACEN não compra e não vende dólares. Esse procedimento é adotado nos principais países desenvolvidos.

Após a desvalorização do Real frente ao Dólar em 1999, o País adotou um regime híbrido de câmbio, que mais se aproxima do câmbio flutuante.

b) Regime de câmbio fixo

Este regime representa um caso extremo de controle do mercado. O Banco Central deve estar constantemente regulando o mercado. Caso haja um excesso de procura/demanda por dólares, este deve vender dólares ao mercado para que o câmbio não se desvalorize. Caso ocorra um excesso de oferta de dólares no mercado, o Banco Central deve comprar o excesso para que o câmbio não se valorize. A Argentina adotou esse regime durante a década de 1990. Alguns países da América Latina, tais como, Equador e Uruguai, também adotam ou adotaram esse sistema. Eles buscavam uma alternativa para controlar o nível de preços internos, fortalecendo a moeda nacional, pois esta estava fixada a uma taxa determinada de câmbio. Controlar o mercado de câmbio exige do Banco Central um certo nível de reservas internacionais (cambiais). Se esse regime sofrer uma fuga significativa de capitais (dólares), o BACEN ira perder muitas reservas e conseqüentemente pode desvalorizar a moeda local.

c) Formas híbridas de câmbio

Formas híbridas de câmbio são maneiras de atuar sobre este; é uma mistura entre o câmbio fixo e o câmbio livre ou flutuante.

Existem inúmeras maneiras intermediárias entre o câmbio fixo e o câmbio livre de se atuar sobre o câmbio. Este texto se concentra em duas delas, pelo fato destas terem sido utilizadas na economia brasileira desde o período de 1994 até 2002. Regime de Bandas Cambiais e *Dirty Float* (flutuação suja).

O Regime de Bandas Cambiais, que foi utilizado na economia brasileira para o período de 1994 a 1999, adota uma flutuação para a taxa de câmbio dentro de determinados limites, ou seja, estabelece um teto e um piso. Esta forma de câmbio é considerada híbrida, porque entre os parâmetros, superior e inferior, o câmbio flutua livremente, aproximando-se dessa forma do câmbio

livre. Todavia, quando a taxa de câmbio aproxima-se ou ultrapassa as bandas, as autoridades intervêm no mercado comprando ou vendendo divisas (dólares) até que a taxa retorne aos patamares estabelecidos. Sendo assim, podemos considerar essa taxa fixa dentro de determinados valores.

A amplitude de variação da taxa de câmbio depende dos interesses das autoridades econômicas, com vista aos objetivos de política econômica, podendo ter uma flexibilidade maior (limites mais amplos), ou ter uma maior restrição fazendo com que o teto e o piso desta flutuação se aproximem, sendo que neste segundo caso o regime também é chamado de Mini Bandas Cambiais.

A flutuação suja, que passou a ser utilizada no Brasil pós 1999, distancia-se do Regime de Bandas Cambiais, porque a princípio o câmbio é livre e pode flutuar livremente. No entanto, quando as oscilações ocorridas no mercado cambial podem vir a comprometer determinados objetivos de política econômica, o governo atua sobre o mercado até que a situação venha a estabilizar-se. A idéia é que, com a adoção do câmbio flutuante, o mercado passe a ter uma completa liberdade. Desta maneira, as intervenções não são desejadas e só ocorrem em situações específicas.

Considerações finais

Pretende-se explicitar que as políticas econômicas, discutidas ao longo deste capítulo, são de suma importância para o entendimento dos cenários macroeconômicos. As ações de política monetária, fiscal e cambial têm como finalidade maior alcançar objetivos que tragam benefícios para a população, sendo que tanto o resultados destes objetivos como os reflexos, muitas vezes indesejados, que estas trazem acabam por afetar a vida de todos, empresas e pessoas.

Porém é importante saber que o governo, antes da adoção das medidas de política econômica, procura fazer uma leitura do cenário macroeconômico, buscando verificar qual a situação em que se encontra a economia, para traçar um plano de onde espera chegar. Para isto ele utiliza-se de mecanismos de observação da atividade econômica, que são conhecidos como indicadores econômicos e que serão tratados no próximo capítulo.

Bibliografia recomendada

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia empresarial**. Curitiba: Ed. do autor, 2002.

ROSSETTI, José P. **Introdução à economia**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. 5.ed. São Paulo: Makron, Mc Graw-Hill, 1991.

Resumo

Pretendeu-se com este capítulo apresentar e relacionar os principais objetivos de política econômica e seus instrumentos. Inicialmente, destacou-se a importância do estudo da macroeconomia na sociedade. Seu amplo impacto nas relações sociais e econômicas justifica seu estudo. Crescimento econômico, estabilidade do nível de preços e igualdade de renda são objetivos almejados por qualquer país que avança rumo ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, os governos utilizam-se de políticas econômicas para alcançar e/ou manter esses objetivos. Os três grandes instrumentos de política macroeconômica podem ser na esfera monetária, fiscal ou cambial. A política monetária refere-se ao controle da oferta monetária, a política fiscal, a preparação e execução do orçamento público e a política cambial ao controle e influência na definição da taxa de câmbio (valor da moeda local).