

CE 572 Macroeconomia III
1^o Semestre 2020

Aula de Revisão
17 07 2020

Políticas económicas pró-crescimento

A Macro III é uma disciplina de teoria, não de política econômica nem de história econômica. Contudo, a maioria dos autores estudados tenta ilustrar seus argumentos com dados da realidade e identificar algumas implicações da teoria para o desenho da política econômica.

O tema da aula de revisão de hoje é precisamente as implicações das teorias estudadas para desenhar políticas pró-crescimento. O tema será desenvolvido em três partes:

- As políticas pró-crescimento que emergem da teoria neoclássica
- As políticas pró-crescimento que emergem da teoria keynesiana/kaleckiana
- As especificidades das políticas “pró-desenvolvimento”

1. Políticas pró-crescimento a partir da teoria neoclássica

- Na Macro II, do quarto semestre, a política econômica consistia na combinação de instrumentos de política monetária e fiscal. Sabemos agora que esses instrumentos são pouco úteis para promover o crescimento no longo prazo, sua eficácia é restrita ao curto prazo. No médio prazo a economia tende à condição de equilíbrio “natural”.
- Os instrumentos tradicionais de política monetária e fiscal atuam basicamente sobre a Demanda Agregada e os determinantes do crescimento no longo prazo encontram-se, na visão neoclássica, na Oferta Agregada.
- A política monetária e fiscal pode ter alguma eficácia para amenizar flutuações de curto prazo no nível de atividades (pressões inflacionárias, recessões...) mas não promove o crescimento em equilíbrio no longo prazo.
- A política pró-crescimento neoclássica deve atuar sobre a Oferta Agregada (em economês, deve ser “supply side”).

- Na versão original (Solow), o crescimento depende do ritmo do aumento da produtividade. Este, por sua vez, depende do ritmo do progresso técnico. Assim, a política pró-crescimento deve promover o progresso técnico, ou seja, acelerar o ritmo de incorporação de novas técnicas que permitam aumentar a produtividade constantemente. (Roteiros 1 a 4).
- A principal contribuição da “nova teoria do crescimento” foi aprimorar o modelo de Solow mostrando de que maneira o progresso técnico poderia ser estimulado. O aumento do investimento em educação e em qualificação dos trabalhadores e o aumento do investimento em P&D são as formas de acelerar a produção de conhecimento e, conseqüentemente, promover o crescimento (Roteiros 6 a 8).
- O capítulo 7, do livro do Jones (Roteiro 8), apresenta uma visão mais detalhada das recomendações da teoria neoclássica para promover o crescimento. Propõe que, para promover o crescimento, é preciso estimular a concorrência e o empreendedorismo e que, para tanto, é necessário implantar a “infraestrutura institucional” adequada.

- Nesse capítulo, Jones reproduz de maneira sintética a receita neoliberal para promover o crescimento. Nessa perspectiva, para estimular o crescimento, as instituições devem garantir o direito de propriedade e o cumprimento os contratos, devem restringir a ação dos lobbies (que promovem o rentismo) e combater a corrupção.
- Para ser consideradas eficazes pela teoria neoclássica, seria preciso demonstrar que as recomendações neoliberais aceleram o progresso técnico e aumentam a produtividade. Com uma certa dose de subjetividade é possível construir ilações nessa direção. É possível também acreditar que exista uma relação de causalidade entre as recomendações e os resultados, mas isso não é teoria.
- O capítulo 7 reflete uma visão de mundo, que não é apenas do Jones, pelo contrário é bastante difundida. É possível concordar ou discordar, o que não é possível é dizer que está respaldada pela teoria neoclássica do crescimento. Pode-se dizer até que é compatível com a teoria neoclássica, mas não que decorre da teoria neoclássica, ela se apoia em valores, convicções, não em argumentos teóricos.

- Um problema de substituir argumentos por visões subjetivas é que normalmente você somente convence aqueles que partilham da mesma visão do mundo. Outro problema é o conflito com elementos da realidade. Por exemplo, os Estados Unidos, onde as instituições cumprem todos os requisitos neoliberais há muito tempo, durante longos períodos experimentam ritmos de crescimento inferior ao de outros países cujas instituições não encaixam no figurino. Faz sentido desconfiar que há uma lacuna teórica a ser preenchida na construção do argumento.
- A própria teoria neoclássica encontra dificuldades para orientar ações práticas para promover o crescimento. A produtividade não é fácil de mensurar (deve ser calculada em termos físicos ou monetários? seria produto por trabalhador, somente por trabalhador empregado na produção ou por horas trabalhadas?) e, para piorar as coisas, reflete muito mais do que a função de produção. Como mostram as aulas de microeconomia o resultado que interessa ao produtor é a rentabilidade. Esta, por sua vez depende do relacionamento com fornecedores, concorrentes e clientes.

- Dessa forma, a relação entre progresso técnico e produtividade não é tão direta como os modelos macroeconômicos sugerem, muitos outros fatores interferem. No mundo real, a própria relação entre aumento da produtividade e a taxa de crescimento não é direta, como pretende a teoria. Na história econômica recente do Brasil há períodos de aumento da produtividade sem crescimento e vice-versa.
- O cerne do problema é que a teoria neoclássica refere-se a uma taxa de crescimento em equilíbrio teórica, não observável. As políticas devem apresentar resultados observáveis, não teóricos. As taxas observadas são sujeitas a fatores que a teoria neoclássica exclui dos modelos.
- Finalmente, o foco na taxa de crescimento de longo prazo faz com que a teoria neoclássica não dedique muita atenção ao papel das políticas monetária e fiscal na aceleração do crescimento. O impacto seria apenas no nível de produto per capita e não na taxa de crescimento, mas para a população (e para a política) o nível de renda per capita é mais importante que a taxa de crescimento de longo prazo.

2. Políticas pró-crescimento a partir da teoria Keynesiana/Kaleckiana

- Para os autores da visão keynesiana/kaleckiana os fatores que determinam o ritmo de crescimento da economia estão associados à expansão de demanda. O aumento dos gastos na economia estimula a expansão da oferta e acelera o crescimento (Roteiros 9 a 11).
- As políticas pró-crescimento devem, portanto, estimular o aumento dos gastos, tanto autónomos como induzidos, públicos e privados. As políticas monetária e fiscal podem promover o crescimento, desde que estimulem o aumento dos gastos na economia de forma contínua. Seu impacto não está restrito ao curto prazo, como na visão neoclássica.
- Se as políticas monetária e fiscal aumentarem o ritmo de expansão dos gastos autónomos (públicos e privados) aumentará a taxa de crescimento. Se o aumento do gasto for apenas temporário haverá impacto no nível da renda per capita em equilíbrio, mas não na taxa de crescimento.

- As políticas devem priorizar o aumento do investimento autónomo e induzido, público e privado, uma vez que o investimento é o gasto que ampliaria a capacidade de produção para atender a demanda em expansão. Os adeptos do supermultiplicador argumentam que o investimento reagirá endogenamente ao aumento de qualquer tipo de gasto autónomo, mas o investimento continua sendo importante para a expansão da oferta.
- As políticas monetária e fiscal podem atuar também sobre o mecanismo endógeno do crescimento (multiplicador/acelerador ou supermultiplicador) amplificando o impacto do gasto autónomo.
- Outras formas de atuação da política económica também podem fazer parte de uma política pró-crescimento. Medidas que direcionem a acumulação de capital para o setor industrial, por exemplo, podem acelerar o crescimento (Kaldor). Medidas que promovam a redistribuição de renda podem ter o mesmo efeito (Lavoie & Stockhammer). Medidas que estimulem as exportações de produtos de alta elasticidade-renda ou a substituição de importações também podem acelerar o crescimento (Thirlwall). (Roteiros 14 a 16).

- A visão keynesiana/kaleckiana confere importância a aspectos qualitativos do crescimento, como sua composição setorial e seu impacto sobre a inserção internacional das economias. Aspectos comportamentais, como a sensibilidade dos produtores às variações da margem e da escala de produção também são relevantes. Dessa forma, o desenho da política pró-crescimento deve levar em conta características específicas da estrutura econômica e do comportamento dos agentes locais.
- O estímulo ao progresso técnico também deve ser incorporado na política pró-crescimento, como gerador de gastos autônomos e criação de novos mercados. Kalecki acrescentaria o desestímulo ao rentismo (acumulação de riqueza em mãos dos não-produtores), como componente de uma política pró-crescimento (**Roteiros 13**).
- Assim como na teoria neoclássica, a taxa de crescimento em equilíbrio keynesiana/kaleckiana não é observável. Dessa forma a taxa média observada num período longo não necessariamente é de equilíbrio. Isto torna difícil avaliar de maneira precisa o resultado de qualquer política de crescimento.

- A diferença consiste em que, na medida em que a política fiscal e monetária podem ser acionadas para promover o crescimento (e não apenas para amortecer flutuações, como na visão neoclássica), pelo menos o impacto sobre a taxa de crescimento e sobre o nível de renda per capita podem ser observados e avaliados de forma mais precisa.
- A versão caricatural das políticas keynesianas/kaleckianas pró-crescimento as representa como consistindo na expansão continuada do gasto público deficitário. A imagem parece corresponder às estratégias emergências propostas em momentos de crise nos quais os gastos do setor privado não sejam capazes de promover a retomada do nível de atividades. A ampliação emergencial do déficit público não é uma recomendação nem uma prática exclusiva dos economistas keynesianos/kaleckianos, conforme comprovam as iniciativas semelhantes implementadas até em países de orientação neoliberal na atual crise da pandemia.

- Um aspecto que a teoria keynesiana/kaleckiana tem incorporado mais recentemente, mas ainda não tem reflexo adequado na formulação de políticas pró-crescimento é a integração da base produtiva em escala mundial desde os anos 90. A implicação é que a expansão da demanda não mais tem contrapartida na ampliação da produção local mas sim no aumento das importações. Nesse caso o mecanismo endógeno de realimentação do crescimento perde eficácia e as restrições de balanço de pagamentos identificadas pelo Thirlwall se agravam.
- Um outro componente crítico no desenho de políticas pró-crescimento keynesianas/kaleckianas é a dimensão financeira. A expansão do crédito em quantidade e qualidade adequados para sustentar o aumento do gasto público e privado, o funcionamento ágil do mercado primário e secundário de ativos financeiros para garantir a liquidez dos agentes e os mecanismos que assegurem a solvência dos sistema nos momentos de desaceleração do crescimento devem ser contemplados no desenho da política.

3. Políticas pró-desenvolvimento

- A teoria neoclássica pode orientar políticas pró-crescimento para economias que se encontrem no nível de emprego “natural” (proxy do pleno emprego ou do emprego possível), que enfrentem rendimentos decrescentes e com demanda que responda ao aumento da oferta.
- A teoria keynesiana/kaleckiana pode orientar políticas pró-crescimento para economias “maduras” que contem com uma estrutura económica diversificada, com mecanismos endógenos de realimentação, com agentes públicos e privados aptos a realizar gastos autónomos e com capacidade de expandir a oferta para acompanhar o aumento da demanda.
- Não atendem economias que apresentam excesso elevado e crónico de alguns recursos (trabalho, por exemplo), déficit elevado e crónico de outros (volume e qualidade do estoque de capital, por exemplo), que estão longe da fronteira de conhecimento e não dispõem de instituições capazes de coordenar iniciativas público-privadas que estimulem o crescimento.

- Na medida em que sofrem da subutilização crónica dos recursos é difícil argumentar que essas economias estão sujeitas a rendimentos decrescentes. Pelo contrário, é plausível que o crescimento gere externalidades semelhantes às apontadas pelos modelos de crescimento endógeno e pelo Kaldor.
- Não é possível caracterizar a situação dessas economias como um equilíbrio ótimo. Trata-se de uma situação de equilíbrio ruim, com níveis de renda per capita e de bem estar muito abaixo do potencial.
- Para economias nessa situação, um aumento da taxa de crescimento, mesmo que temporário, que possa levar a economia para níveis de renda per capita e de bem estar mais elevado, é muito necessário. O aumento da taxa de investimento, associado a uma transformação da estrutura da economia, que amplie e diversifique o estoque de capital, que qualifique os trabalhadores, que amplie a oferta de bens públicos como saúde e educação é necessário para tirar a economia do equilíbrio ruim.

- No período da pós-segunda guerra mundial, diversos economistas estudaram os problemas e as políticas adequadas para economias que se encontrassem nessa situação. As contribuições deram origem a “teorias e políticas de desenvolvimento”. A análise destacava a existência de externalidades que explicavam a permanência numa armadilha (equilíbrio ruim) e externalidades positivas que poderiam conduzir a economia a uma trajetória autossustentada de crescimento até atingir um equilíbrio melhor.
- O foco não era a trajetória de crescimento em equilíbrio de longo prazo, como nas economias desenvolvidas. O objetivo era sair da armadilha do subdesenvolvimento, romper com o equilíbrio ruim. Os efeitos de nível eram mais importantes que os efeitos sobre a taxa de crescimento de longo prazo.
- O estruturalismo latino-americano, sobre o qual falamos na aula passada, foi contemporâneo e tinha convergências e divergências com a teoria do desenvolvimento. Tanto um como a outra desenvolveram-se como teorias e práticas voltadas para países que precisavam mudar radicalmente sua estrutura econômica.

- As políticas pró-crescimento tanto as de inspiração neoclássica como as keynesianas/kaleckianas são genéricas porque decorrem de teorias abstratas. Procuram dialogar com a realidade mas num nível de abstração que não capta todas as dimensões com as quais as políticas devem enfrentar.
- Políticas pró-desenvolvimento, inspiradas na teoria do desenvolvimento e no estruturalismo latino-americano tiveram resultados diferentes na Ásia e na América Latina. O ponto de partida não era idêntico, o momento em que as políticas foram implementadas também não, as relações de força entre os grupos sociais eram diferentes, assim como a inserção na economia mundial.
- O desenvolvimento continua sendo um desafio mais importante do que o crescimento de longo prazo para muitos países do mundo. É um desafio também para o Brasil. Desde a crise da dívida nos anos 80, quando o Brasil interrompeu sua trajetória de desenvolvimento, o crescimento tem sido na média baixo e com muita instabilidade.