

CAPÍTULO XXVII

Política Econômica Administrativa

A alternativa a uma política econômica conjuntural neoclássica ou ortodoxa pode ser chamada de política econômica administrativa. Se a política econômica ortodoxa é própria dos economistas neoclássicos ou monetaristas, que defendem o capitalismo e se identificam com os interesses do capital bancário, embora acreditem estar a serviço da competição e das pequenas e médias empresas, a política econômica administrativa abrangeria os economistas críticos do sistema capitalista, embora não revolucionários, que podem ser chamados de estruturalistas, neokeynesianos ou neomarxistas. Esses economistas não podem ser chamados de revolucionários, nem de marxistas ortodoxos, muito menos de marxistas-leninistas, porque a rigor para um economista com essas posições também não faz muito sentido qualquer política econômica nos quadros de uma formação social capitalista.

Os defensores de uma política econômica administrativa, entre os quais me incluo, podem ter uma formação basicamente marxista e ao mesmo tempo recorrer à enorme contribuição de Keynes ao pensamento econômico. Por outro lado sabem que qualquer ortodoxia é tola, e que nem Marx nem Keynes, um pretendendo destruir, o outro salvar o sistema capitalista, têm resposta para tudo.

A análise estrutural e dinâmica do capitalismo de Marx e do mecanismo da mais-valia é fundamental, assim como a análise macroeconômica e a política econômica de Keynes são avanços decisivos do pensamento econômico universal. Mas, não bastassem as limitações e condicionantes desses autores, há ainda a considerar que a realidade econômica que está sendo examinada e sobre a qual se pretende agir com os instrumentos de política econômica é uma realidade histórica. Ela muda através

do tempo e varia no espaço. Os problemas econômicos do subdesenvolvimento são diferentes, ainda que possam ter muita coisa em comum com os do desenvolvimento. A estagflação é um fenômeno da segunda metade deste século, e corresponde a uma formação econômica que já não é apenas capitalista, mas também capitalista monopolista de Estado.

A política econômica administrativa tem como pressuposto fundamental a observação de que o mercado não é capaz de regular automaticamente o sistema econômico. O mercado do capitalismo competitivo já não era capaz de garantir estabilidade à economia, dado o seu caráter intrinsecamente especulativo, baseado no dinheiro não apenas como medida de valor e meio de troca, mas principalmente como reserva (especulativa) de valor. O capitalismo monopolista de Estado será ainda muito menos capaz de se auto-regular devido ao poder dos monopólios, à força dos sindicatos e ao peso da ação do próprio Estado.

As políticas econômicas estruturais — o planejamento econômico e a política de rendas — já são resultantes dessa incapacidade do mercado de regular automática e satisfatoriamente a economia. A política econômica administrativa, conjuntural ou de curto prazo, completa o elenco de políticas econômicas destinadas a regular a economia. Se o objetivo do planejamento é maximizar a taxa de desenvolvimento econômico, e o da política de rendas é distribuir a renda com maior equidade, a política econômica administrativa visa principalmente garantir o equilíbrio macroeconômico da economia ao nível do pleno emprego, estabilizar os preços e garantir o equilíbrio externo.

A política econômica administrativa parte dos instrumentos básicos de política econômica keynesiana — a política fiscal e a política monetária —, mas não se limita a eles. Estes dois instrumentos são fundamentais para qualquer política econômica, mas são insuficientes. Eles agem apenas ao nível da procura agregada, constituindo-se em instrumentos muito grosseiros para efetivamente controlar e reduzir as distorções da economia. É necessário, portanto, um terceiro instrumento: o controle direto, administrativo, dos preços — dos preços das mercadorias, da taxa de câmbio, da taxa de juros e da taxa de salários.

Para não tornarmos a análise excessivamente abstrata, vamos verificar, da mesma forma que fizemos com a política econômica ortodoxa, como ela se propõe combater a inflação e alcançar o equilíbrio nas contas externas em uma economia como a brasileira.

A política fiscal, nos termos da teoria keynesiana, continua a ter um papel fundamental. A inflação, na economia brasileira, vem sempre acompanhada de desequilíbrio no orçamento do Estado. Esse desequilíbrio pode ser disfarçado, como acontece no Brasil desde que se separou o orçamento fiscal do orçamento monetário. O orçamento fiscal é sempre

equilibrado; todo o déficit, causado pelos subsídios de todos os tipos e pelo pagamento de juros e correção monetária relativos à dívida externa em LTNs (Letras do Tesouro Nacional) e ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), corre por contra do orçamento monetário. Mas, disfarçado ou não, há sempre um desequilíbrio orçamentário que obriga o aumento da quantidade de moeda e provoca a inflação.

Já vimos que pode ocorrer o inverso. Os preços podem estar subindo autonomamente, tornando necessária a emissão de moeda para que não se provoque uma crise de liquidez (quantidade de dinheiro insuficiente para a realização das transações produtivas). E o déficit do Governo pode em parte decorrer desse fato, especialmente em relação à correção monetária dos títulos governamentais. Mas não há dúvida de que o fenômeno da "inflação compensatória", através do qual o Estado pretende compensar os prejuízos setoriais ou globais da economia em declínio com aumentos de despesa e de subsídios, tem como efeito provocar déficit orçamentário e inflação.

Diante do déficit orçamentário, a política econômica administrativa, como a ortodoxa, propõe-se eliminá-lo. Mas mais gradativamente, sem provocar um choque na economia e dando mais ênfase ao aumento dos impostos do que à diminuição de despesas do Estado. A redução dos subsídios é sempre fundamental. Os subsídios são distorções criadas para corrigir distorções. Mas o economista não ortodoxo sabe que não é fácil reduzir as despesas do Estado e os subsídios. As pressões políticas são muito poderosas. Além disso, as despesas do Estado, ainda que mal orientadas, transformam-se em um componente essencial da economia. Os impostos, por sua vez, são geralmente insuficientes para cobrir essas despesas devido às pressões da burguesia para evitar o seu pagamento. O aumento da carga tributária, especialmente sobre rentistas, que vivem de juros e aluguéis, e sobre ganhos de capital (valorização de imóveis, por exemplo) é perfeitamente viável sem qualquer prejuízo para a economia.

Uma firme política monetária é também essencial. O economista administrativo não acredita, ao contrário do neoclássico ou monetarista, que basta controlar a quantidade de moeda para que a economia se equilibre automaticamente. Inclusive porque ele sabe que não é tão simples como imagina o economista monetarista controlar a quantidade de moeda. Ao contrário do que supõem os modelos macroeconômicos neoclássicos, a quantidade de moeda não é uma variável exógena, definida livremente pelo Governo, mas uma variável em grande parte endógena, fruto da própria dinâmica da economia.

Nestes termos, da mesma forma que através da política fiscal o economista administrativo busca o equilíbrio orçamentário, através da política monetária ele buscará controlar o aumento da moeda, procu-

rando neutralizar seus efeitos inflacionários. Mas como seu objetivo não é causar recessão, não fará cortes violentos na quantidade de moeda.

Como a política econômica administrativa conseguirá, então, a redução das margens de lucro, essencial para a diminuição da taxa de inflação? Será possível alcançar esse objetivo sem recessão?

Para o economista administrativo a recessão não é jamais o instrumento adequado para combater a inflação. Não apenas devido a seus efeitos danosos sobre a economia, mas também porque, dado o caráter monopolista do mercado, a recessão não consegue redução de margens. Pelo contrário, as empresas muitas vezes aumentam suas margens para compensar a redução de vendas, ou, pelo menos, mantêm as margens. Só reduzirão suas margens se a recessão se transformar em depressão, com custos econômicos e sociais altíssimos.

Para definir sua estratégia de combate à inflação o economista administrativo fará primeiro o seu diagnóstico. Se se tratar de estagflação, a estratégia fundamental será estimular ao invés de conter a economia. O aumento dos investimentos públicos dinamizará a economia. As empresas aumentarão suas vendas, reduzirão capacidade ociosa e custos fixos, e poderão reduzir margens de lucro mais facilmente sem prejuízo da taxa de lucro.

Se a inflação tiver um forte componente de procura, será necessário recorrer, com a moderação já assinalada, às medidas de política fiscal e monetária que levam à contenção da demanda agregada.

Em ambos os casos (estagflação ou inflação de procura), o economista não ortodoxo pressupõe que há na inflação um forte componente monopolista ou de administração de preços por parte das grandes empresas. Logo, o controle administrativo dos preços pelo Estado é essencial. Este controle terá como objetivo substituir-se à recessão na redução das margens de lucro. Se o controle de preços não lograr a redução das margens e limitar-se a oficializar o repasse dos aumentos de custos para os preços, como acontece normalmente na economia brasileira, esse controle terá falhado.

O controle de preços será mais fácil quando, diante da estagflação, o Estado estimular ao mesmo tempo a demanda agregada. Mesmo reduzindo a margem de lucro (lucro sobre o custo), poderá estar aumetando a taxa de lucro (lucro sobre o capital), que é a taxa realmente fundamental. O controle de preços será mais difícil na inflação de procura, com a economia acelerada, porque a redução de margens não deverá ser acompanhada de aumento de vendas (graças à política fiscal e monetária restritiva), de forma que as taxas de lucro, que nesse momento deverão estar muito elevadas, terão de reduzir-se.

Para o equilíbrio das contas externas, o pressuposto fundamental da

política econômica administrativa é o de que o simples “realismo” da taxa de câmbio não garante esse equilíbrio. O desequilíbrio tem causas estruturais (alto coeficiente de importação dos bens de consumo duráveis produzidos para que a burguesia e a tecnoburocracia possam reproduzir os padrões de consumo do centro, por exemplo), de forma que as soluções terão de ser administrativas. Além de medidas de longo prazo, tendentes a corrigir os desequilíbrios estruturais, no curto prazo será necessário controlar quantitativamente as importações e estimular as exportações. Nesse processo, o estabelecimento de um sistema de taxas múltiplas de câmbio poderá ser indicado. Deverá, entretanto, ser realizado com muito cuidado e de forma deliberada. Jamais de forma disfarçada como vem acontecendo desde 1964. Um sistema de taxas múltiplas de câmbio é fundamentalmente um sistema de impostos e subsídios, que pode substituir parcialmente uma política de tarifas alfandegárias, sempre mais rígida e politicamente mais difícil, especialmente quando se trata de taxar exportações, mesmo de produtos altamente lucrativos. É fundamental que os impostos compensem os subsídios, caso contrário as distorções da economia se aprofundarão, ao invés de serem eliminadas.

O objetivo fundamental de uma política administrativa é reduzir e não aumentar as distorções da economia em relação à lei do valor. É impelir e não favorecer taxas de lucro e taxas de juros excessivas para determinados setores da economia. O risco da política administrativa, entretanto, é exatamente esse. É muito difícil respeitar a lei do valor, garantindo uma razoável equalização de taxas de lucro, e níveis adequados de taxas de lucro e de juros. Uma política administrativa mal conduzida pode levar facilmente ao aumento das distorções ao invés da diminuição.

Na verdade, porém, a política administrativa é a única alternativa real para uma economia como a brasileira. Desde 1964 a economia brasileira tem sido conduzida por economistas ortodoxos. Mas em nenhum momento eles foram capazes ou tiveram condições de realizar uma política inteiramente ortodoxa. Geralmente fizeram uma política de remendos, realizando, “contra seus princípios”, uma série de intervenções administrativas na economia. Seria melhor que, coerente e deliberadamente, adotassem uma política administrativa. Como não o fazem, nem conseguem levar adiante uma política ortodoxa devido a seus efeitos desastrosos, a política econômica brasileira tem-se caracterizado pelo *stop and go*, pela aplicação de políticas recessivas e seu subsequente abandono. E assim a economia brasileira, com todo o seu imenso potencial, tem crescido desordenadamente, aprofundando seus desequilíbrios estruturais e dinâmicos.