

# A FORMAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA EM TÊRMO QUANTITATIVOS

ISAAC KERSTENETZKY (\*)

## I — A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO

O sistema econômico de um país é constituído pelo conjunto de unidades interdependentes de decisão econômica (unidades familiares, empresas e serviços públicos).

Para que as decisões do grande número de unidades de uma economia possam ser transformadas em realidade, essas decisões devem ser compatíveis umas com as outras.

Assim, o que umas unidades desejam consumir deve ser igual à quantidade que outras unidades devem produzir; a quantidade de recursos que determinadas unidades desejam adquirir por troca deve ser igual à quantidade que outras unidades estão dispostas a dar em troca; a quantidade total de recursos desejada pelas unidades deve ser igual à quantidade desses recursos disponíveis na economia.

Diz-se que a economia está em *equilíbrio* quando as decisões das diversas unidades de economia (família, empresa e governo) são compatíveis entre si. A não ser que a economia esteja em equilíbrio, as decisões das unidades não poderão ser transformadas em realidade.

Para que as ações se tornem possíveis, as decisões dos agentes econômicos devem ser, por conseguinte, coordenadas de alguma forma.

---

\*) Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

Existem duas maneiras de coordenar as decisões das unidades de economia. Uma é o *planejamento*, isto é, a coordenação por uma autoridade central com poder de influenciar as decisões das unidades. Em sua forma extrema, pura, através do planejamento, uma autoridade central determina o que a economia produzirá (isto é, quais serão os bens e serviços produzidos em determinado período), como serão produzidas essas mercadorias, e de que maneira serão distribuídas entre unidades familiares.

Outro tipo de coordenação de funcionamento de uma economia é o *mecanismo de mercado*.

Um mercado é um conjunto de relações de troca regulares, que se renovam constantemente, entre unidades de decisão econômica.

Encontrando-se no mercado, as diversas unidades comparam entre si suas ofertas e demandas de mercadorias e serviços. Ajustam e reajustam as quantidades oferecidas e procuradas e os preços correspondentes, até a obtenção da coordenação de suas decisões.

Os preços das diversas mercadorias funcionam como sistema de sinalização para consumidores e produtores. Aumentos de preços tendem a estimular aumentos de produção ou a reduzir o consumo. Baixas de preços tendem a desestimular produção adicional ou aumentar o consumo.

O sistema de mercado, entretanto, nem sempre funciona de modo adequado, isto é, de modo a produzir a evolução da economia socialmente desejável.

Nesses casos o mecanismo de mercado deverá ser *suplementado* por um mecanismo de planejamento econômico governamental.

Algumas das razões de imperfeições do sistema de sinalização do mercado decorrem de barreiras institucionais, tais como distorções resultantes de situações monopolísticas ou à falta de circulação adequada de informações que possam servir de base para decisões dos agentes econômicos.

Além disso, a manutenção de equilíbrio adequado na economia exige que os preços atuais reflitam de modo acurado as condições de oferta e procura presentes assim como futuras, e que os investidores reajam de modo que suas expectativas em relação aos preços sejam continuamente realizadas. É também difícil, senão impossível, para uma empresa isolada que planeja um empreendimento novo, numa economia cuja estrutura está em processo de transformação, conhecer quais serão as condições futuras de suprimento de matérias-primas, energia, transporte, mão-de-obra etc. e quais serão as condições de procura das mercadorias que serão produzidas pelas novas instalações.

Especialmente em países menos desenvolvidos quando ampla variedade de empreendimentos são executados de modo simultâneo, eles se

justificam mutuamente devido sua *interdependência*. Observa-se, entretanto, que nenhum desses empreendimentos poderia ser justificado economicamente de modo isolado com base em sinais de preços correntes ainda que eficientes.

E, finalmente, o sistema de preços nem sempre representa critério adequado para bens e serviços necessários à satisfação de necessidade coletiva, isto é, para os tipos de serviços consumidos coletivamente pela comunidade, tais como segurança nacional, saúde pública ou instrução.

Nos dias que correm a expressão planejamento é quase tão usada quanto desenvolvimento. Observa-se, não obstante, freqüentemente, grande confusão em torno do seu significado real.

A primeira ilusão é a de que é possível planejar sem informações estatísticas adequadas, isto é, que o economista planejador disporia de um modelo econométrico mágico capaz de produzir soluções para os problemas econômicos que afligem o país sem estudo prévio e fundamentado em dados produzidos regularmente, de maneira adequada, pelo sistema estatístico nacional.

A segunda ilusão é a de que é possível planejar com sucesso em termos puramente econômicos. Não existe política econômica no vácuo. Qualquer alteração ou a adoção de um novo instrumento de política econômica afetará em maior escala aos diferentes grupos sociais e provocará, conseqüentemente, reações e correspondentes.

Para consideração adequada do contexto sociopolítico do planejamento, necessita-se, por conseguinte, a cooperação de sociólogos e cientistas políticos.

Uma terceira ilusão é a de que planejar consiste apenas na publicação de um plano. A divulgação de um plano é apenas parte do processo de planejamento. Sem a sua institucionalização não há como controlar como está sendo executado o plano e quais as alterações que se impõem.

Um sistema de planejamento democrático, dentro das instituições vigentes, isto é, sem que seja necessária a substituição da iniciativa privada pela empresa estatal, permite uma visão integrada do problema de desenvolvimento econômico, isto é, uma configuração das tarefas a serem executadas a fim de que se possa alcançar determinados objetivos sociais.

A formulação de objetivos de política econômica tornou-se mais necessária quando se descobriu que o sistema de mercado por si só não produzia de modo automático as soluções mais adequadas para os problemas econômicos.

Antes dessa descoberta, a crença, numa política de *laissez-faire*, implicava em que se imaginasse que as forças econômicas conduziram espontaneamente do melhor desenvolvimento possível.

Abandonada essa crença tornou-se necessária a formulação de normas para o desenvolvimento ótimo.

Uma das dificuldades presentes é que existe uma preferência entre muitos políticos, talvez em consequência de nosso sistema educacional, para pensar apenas em termos qualitativos. Uma política econômica adequada terá, porém, de ser fundamentada tanto em formulações quantitativas como qualitativas.

## II – AS INFORMAÇÕES BÁSICAS

No Brasil, tivemos no período do após-guerra uma sucessão de experiências de Planos de Desenvolvimento nacional e regional, desde o plano SALTE até o mais recente PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo).

Além de possíveis reparos que possam ser feitos quanto à concepção técnica e política desses planos, o denominador comum a todos eles é a fragilidade dos dados estatísticos que lhes serviram de base.

A presente nota reflete, pelo menos em parte, a experiência relacionada com a evolução das atividades do Instituto Brasileiro de Economia, desde a orientação inicial que lhe foi imprimida pelo Professor Eugênio Gudín, ainda no antigo Núcleo de Economia.

O problema das estatísticas brasileiras deve ser examinado de dois ângulos diferentes:

- 1.º – Quais são as estatísticas prioritárias;
- 2.º – Quais os princípios fundamentais que devem nortear a instituição responsável pela produção dessas estatísticas.

Um plano de estatísticas prioritárias poderia ser dividido em duas partes: estatísticas primárias e estatísticas derivadas. As estatísticas primárias são as obtidas através de um sistema de coleta, junto a informantes. As estatísticas derivadas representam elaboração com base nas estatísticas primárias. As estatísticas primárias abrangem basicamente a área econômica e a área social (ensino e saúde). As estatísticas secundárias consistem fundamentalmente de Contas Nacionais e de outros tipos de contabilidade social, e de um sistema de índices sintéticos que devem indicar a evolução de preços e a expansão real da economia.

Em relação às estatísticas primárias o plano deveria indicar periodicidade, âmbito e profundidade em relação a estatísticas relacionadas com as seguintes áreas: \*

\*) Ver Ovídio de Andrade Junior e Isaac Kerstenetzky, *Seleção de Estatísticas para fim de exame de atendimento por um esboço de estrutura de um sistema estatístico nacional*, documento submetido ao Grupo de Trabalho criado pelo Decreto n.º 1283 de 25 de junho de 1962.

1. População
2. Mão-de-obra
3. Agricultura
4. Indústria
5. Comércio de mercadorias
6. Transporte e comunicações
7. Comércio exterior
8. Comércio de cabotagem
9. Comércio por vias internas
10. Moeda e crédito
11. Finanças públicas
12. Ensino
13. Saúde

O elenco de estatísticas derivadas deveria incluir os seguintes sistemas:

1. Índices de preços (com atenção especial à revisão periódica das ponderações).
  - (i) Custo de vida
  - (ii) Preços por atacado
  - (iii) Preços recebidos e pagos por agricultores.
2. Transações com o exterior (com classificação compatível com os sistemas de contabilidade social).
  - (i) Balanço de pagamentos
  - (ii) Índices de *quantum*
  - (iii) Índices de preços
3. Contabilidade Social
  - (i) Contas Nacionais (a preços correntes e a preços constantes)
  - (ii) Tabelas de *input - output*
4. Teste conjuntural

5. Balanço do sistema monetário

6. Balanço alimentar

As contas nacionais representam a estrutura da economia através de um conjunto articulado de contas; que pode ser apresentado, de modo simplificado, pelo seguinte conjunto de equações e pelo diagrama I.

1. Conta de produção

$$Y + T_i + D + M = C_p + C_g + I_p + I_g + E + X.$$

2. Conta de apropriação

$$C_p + T_d + S_p = Y + T_r.$$

3. Conta do governo

$$C_g + T_r + S_g = T_i + T_d.$$

4. Conta de capital

$$I_p + I_g + E = S_p + S_g + D + B.$$

5. Contas de transações com o exterior

$$X + B = M$$

Sendo,

$Y$  = Produto nacional líquido, a custo de fatores

$T_i$  = Impostos indiretos *menos* subsídios

$D$  = Depreciação do capital fixo

$M$  = Importações de Mercadorias e Serviços

$C_p$  = Consumo pessoal

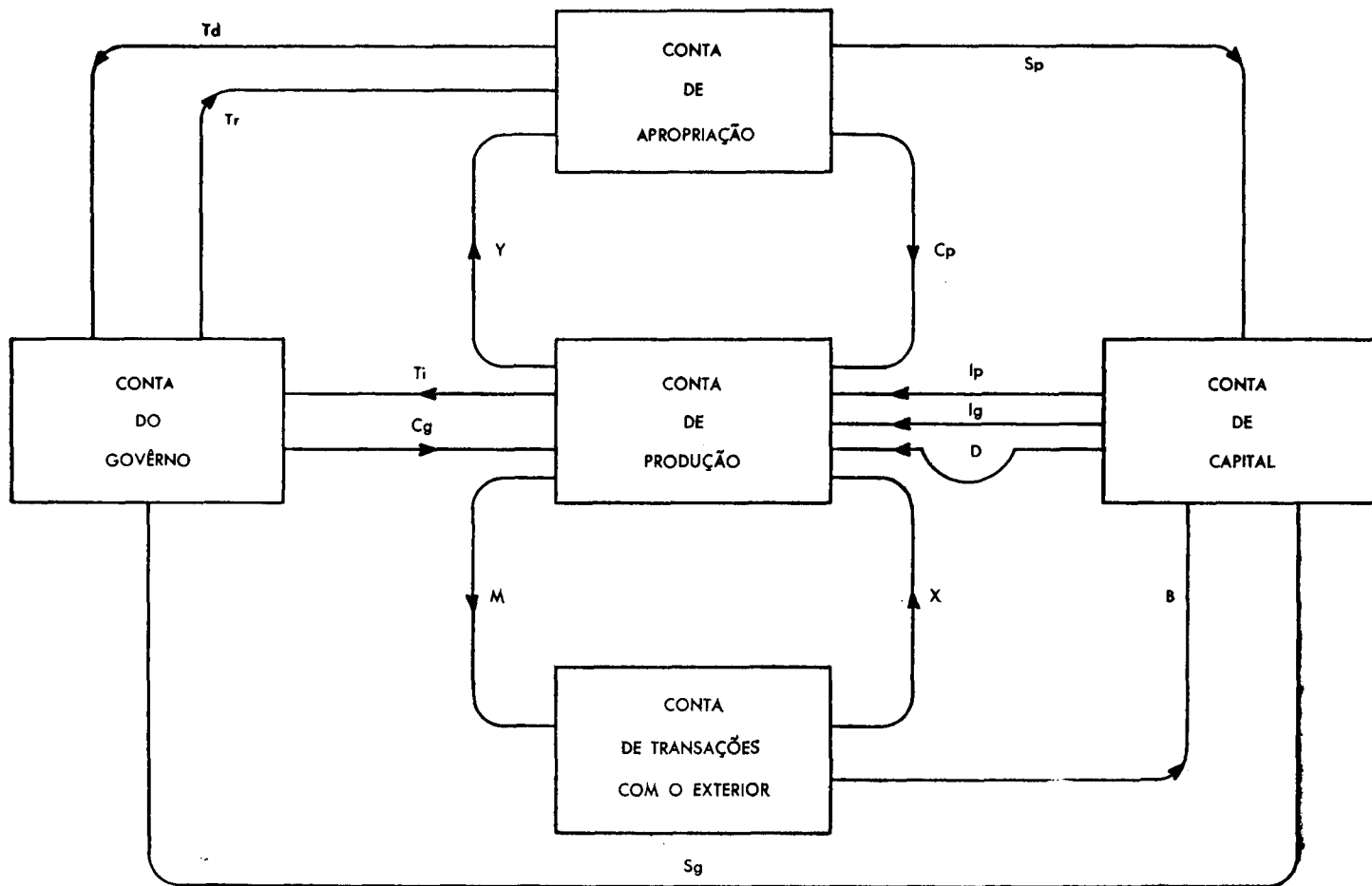
$C_g$  = Consumo do governo

$I_p$  = Formação Bruta de capital fixo do setor privado

$I_g$  = Formação bruta de capital fixo do setor público

$E$  = Variação de estoques

$X$  = Exportações de mercadorias e serviços



$T_d$  = Impostos diretos

$S_p$  = Poupança líquida do setor privado

$T_r$  = Transferências

$S_g$  = Poupança líquida do setor público

$B$  = Deficit do balanço de pagamento em contas corrente

Cabe acentuar que especial atenção deveria ser dada às seguintes estimativas:

- (a) Composição do consumo pessoal
- (b) Formação de capital segundo atividades de absorção
- (c) Distinção no setor privado entre unidades familiares e empresas
- (d) Distinção no setor público entre governo federal, estaduais e municipais.

As contas nacionais reduzem as transações econômicas de um país a seus termos mais simples. Se se deseja analisar o sistema produtivo em detalhe, a conta de produção deve ser decomposta em maior número de setores de atividade. Uma tabela de *input* — *output* indica para cada um desses setores a origem das aquisições de matérias-primas e serviços de fatores de produção originais e o destino de sua produção com utilização intermediária e absorção final (consumo, formação de capital ou exportação).

Numa tabela de *input* — *output* lemos, horizontalmente, para cada setor, as vendas feitas a todos os demais setores, e verticalmente as compras feitas por determinado setor a todos os demais setores (Tabela I).

A análise da tabela de *input* — *output* para fins de programação econômica utiliza as seguintes hipóteses de base: A quantidade de *input* comprada por um setor produtivo com nível de produção desse setor. Quando esta relação for linear.

$$X_{ij} = a_{ij} x_{ij} + K_{ij}$$

sendo  $X_{ij}$ , o montante total de *inputs*  $i$  utilizados no setor  $j$ ;  $a_{ij}$ , uma constante;  $K_{ij}$ , a produção total do setor  $j$ ; e  $K_{ij}$ , uma constante.

Na forma mais simples e usual dessa hipótese,  $K_{ij}$  é igual a zero.

Temos por conseguintes, que

$$X_i = \sum a_{ij} x_j + Y_i.$$



TABELA I  
SISTEMA DE CONTABILIDADE INTER-SETORIAL (INPUT — OUTPUT)

Para:   <	
--	--

Sendo  $X_i$ , a produção total do setor  $i$ ;  $\sum_{1,j} x_j$ , o total da demanda intermediária de produtos ou serviços do setor  $i$ ; e  $Y_i$ , o total da demanda final da produção do setor  $i$ .

O modelo de *input - output* construído dêsse modo permite determinar as demandas nas utilizações intermediárias, a partir de hipóteses formuladas em relação à demanda final de produtos ou serviços de um ou mais setores da economia.

Os *testes conjunturais* recolhem as opiniões e os projetos dos diretores de empresas. A principal característica dessas investigações é que registram mais tendências do que propriamente grandezas absolutas, pois se trata de condição necessária para a obtenção de respostas rápidas e para coletar de forma comparável, informações *ex post* tão recentes quanto possíveis e de projetos de expansão (elementos *ex ante*). As respostas são dadas sob forma de *sim* ou *não* e de  $+$ ,  $=$  ou  $-$ .


A obtenção de um elenco de estatísticas, como o que acabamos de descrever de modo sucinto, pressupõe que o sistema estatístico nacional atenda aos seguintes princípios básicos:

- (i) Centralização e integração das estatísticas
- (ii) Flexibilidade no recrutamento e na fixação de remunerações de corpo de servidores com formação técnica adequada.
- (iii) Sanções a informantes que se recusam a fornecer dados (ou que falsifiquem suas respostas) e observância rigorosa de sigilo em relação às informações obtidas.
- (iv) Revisão da divisão territorial do país para fins estatísticos, abandonando-se, exceto quando se trate de inquéritos censitários periódicos, do município como unidade básica.

### III — A NATUREZA DOS PLANOS ECONÔMICOS

O organismo responsável pela preparação dos planos deve focalizar a perspectiva do comportamento futuro da economia do país em termos de três horizontes temporais — o longo, o médio e o curto prazo.

O *plano-perspectiva de longo prazo* que pode abranger um período de 10 a 25 anos visa projetar os limites prováveis do crescimento da economia, na medida em que podem ser quantificados, em função das transformações tecnológicas, do crescimento da população e das possibilidades de transformação estrutural.

 A luz dessa perspectiva de longo prazo, será então elaborado um *plano de médio prazo* possivelmente para um período de cinco anos. A sua preparação principia pela etapa macroeconômica, que pode usar

como moldura um modelo em que se estudam as possíveis implicações dos principais limites ao crescimento da economia, tais como a formação de capital, os recursos humanos e o balanço de pagamentos, \* ou um modelo do tipo Klein-Goldberger.

A segunda etapa do plano de médio prazo consiste na determinação das conseqüências setoriais e regionais da visão do crescimento da economia da etapa global. Nessa etapa alguns países têm admitido, com sucesso, a cooperação direta de diferentes áreas do setor privado, de cujo ponto de vista a experiência pode representar uma pesquisa de mercado em grande escala.

Estabelecida a compatibilidade entre as etapas macro, setorial e regional, o programa de investimento é "preenchido" com projetos para os setores estratégicos da economia.

O *plano de curto prazo* adapta o curso da economia face, principalmente, a problemas de natureza conjuntural e é, por isso, um plano anual. As suas duas peças essenciais são o orçamento público e o orçamento monetário, que quantificam, respectivamente, as políticas fiscal e monetária.

O planejamento não se deve limitar, entretanto, à elaboração puramente técnica de planos, pois o seu sucesso depende, em grande parte, de sua institucionalização nas esferas política e administrativa.

Na esfera política, trata-se em parte, da criação de um *forum* constituído por representações dos diferentes setores sócio-econômicos do país, para exame dos grandes objetivos da política econômica e de possíveis conflitos entre os mesmos.

Na área administrativa, a elaboração, implementação e contróle dos planos depende da articulação entre o Ministério (ou Centro) de Planejamento e de uma estrutura administrativa governamental adequada.

---

\*) H. B. Chenery — "Approaches to Development Planning", in E. A. G. Robinson (organizador), *Problems in Economic Development*, Londres, 1965. Para uma aplicação ao Brasil, ver Isaac Kerstenetzky, "Perspectivas do crescimento da economia brasileira, 1965-1975", *Revista Brasileira de Economia*, junho de 1967 (em preparação).