

SEGUNDA PARTE

A inflação brasileira

As contradições da inflação brasileira*

Luiz C. Bresser Pereira

Qualquer análise da inflação brasileira deve partir do pressuposto de que o Brasil é um país subdesenvolvido, cujo mercado capitalista se encontra imperfeitamente estruturado, seja pelo domínio dos setores chave da economia por empresas oligopolistas organizadas em forma de cartel, seja pela existência de um Estado economicamente forte, dotado de instrumentos efetivos para influir de forma decisiva na distribuição do excedente econômico.

A partir dessa perspectiva a inflação brasileira é um instrumento de transferência de renda dos setores politicamente mais fracos, ou seja dos trabalhadores, e dos setores economicamente menos dinâmicos, para os setores economicamente dinâmicos e politicamente fortes que comandam o processo de acumulação de capital no país. A inflação é uma luta dos grupos dominantes para se apropriarem de uma parcela cada vez maior do excedente econômico, em prejuízo dos trabalhadores, da baixa e média tecnoburocracia e das pequenas e médias empresas situadas nos setores capitalistas tradicionais ou competitivos da economia.

Para realizar essa transferência ou essa concentração de renda uma condição é essencial: a possibilidade dos grupos beneficiários da inflação intervirem no mercado e aumentarem seus preços e, se possível, mais do que os outros grupos. Esta interferência no mercado é possível no Brasil através de dois mecanismos ou institui-

* Publicado originalmente em *Encontros com a Civilização Brasileira*, n.º 21, março de 1980.

ções: (a) através da organização das empresas oligopolistas em forma de cartel, de maneira a poderem definir em comum acordo seus preços; e (b) através do Estado.

Em relação ao Estado, é preciso esclarecer que às vezes somos levados a imaginar que sua função é combater a inflação, quando na verdade ele vive permanentemente em um processo contraditório, procurando ao mesmo tempo combater a inflação e atender às pressões inflacionárias dos grupos que o controlam. Como fonte de inflação e de transferência de renda para esses grupos o Estado pode: (a) incorrer em déficit devido ao subsídio aos grupos dinâmicos e em seguida emitir (foi o mecanismo inflacionário clássico do período populista); (b) aumentar o crédito para financiar inclusive as taxas negativas de juros àqueles grupos dinâmicos (foi o mecanismo típico entre 1967 e 1973); e (c) não controlar ou afrouxar os controles de preços em benefício dos grupos oligopolistas (foi a política característica entre 1974 e 1979).

De acordo com essa perspectiva, a inflação é um fenômeno econômico cujo componente político é essencial. A inflação será tanto maior quanto maior for a agressividade dos grupos que controlam o Estado e maior a capacidade de resistência dos grupos dominados. Quando há um relativo equilíbrio de forças políticas, como acontecia em 1962/63, a inflação tende a ser explosiva. Quando o grupo capitalista consegue se sobrepor aos trabalhadores sem restrições, como aconteceu entre 1964 e 1974, a inflação tenderá a reduzir-se, já que os trabalhadores pagarão a conta da política inflacionária em termos de redução de salários. Quando os trabalhadores, após as eleições de novembro de 1974, readquiriram um pouco mais de peso político, a inflação voltou a crescer. Tenderá também, contrariamente ao que prevê a teoria econômica ortodoxa, mas coerentemente com uma teoria de inflação baseada em preços administrados, a elevar-se na fase descendente do ciclo e a reduzir-se na fase ascendente. Isto porque, no declínio a luta para conservar posições na divisão do excedente econômico é muito maior do que na expansão. Quando a produção e a produtividade estão crescendo é mais fácil para alguns dos grupos arcar com os prejuízos das políticas de estabilização de preços, pois nesse caso estarão perdendo apenas na medida em que deixam de ganhar.

Implícita nessa hipótese está não só o pressuposto do caráter cartelizado e relativamente estatizado da economia, mas também a idéia de que a política antiinflacionária no Brasil só é bem-sucedida na medida em que se obrigue um grupo a pagar a conta da inflação

ao não se permitir que aumente seus preços proporcionalmente. Em princípio, esse grupo tem sido constituído pelos trabalhadores; mas pode também ser constituído pelo setor agrícola exportador, como ocorria nos anos 50; por pequenas e médias empresas dos setores capitalistas tradicionais produtores de bens de consumo básicos, como aconteceu após 1964; e, finalmente, por funcionários públicos e militares de nível inferior, ou seja, pela baixa e média tecnoburocracia estatal, como tem ocorrido em diversos momentos.

Perspectiva histórica

A inflação brasileira registrou suas maiores taxas entre 1963/66, com o pico de 91,9% em 1964.¹ Entretanto, se em 1963 podemos estabelecer uma correlação entre a elevada taxa de inflação com a desorganização política e econômica do período, o mesmo não é possível nos anos seguintes, durante o governo Castelo Branco, quando a política antiinflacionária adotada, baseada em um diagnóstico equivocado das causas básicas da inflação da época, surtiu apenas parcialmente os efeitos desejados, ao mesmo tempo em que se refletia nas baixas taxas de crescimento da renda verificadas nesse período.²

No momento em que Delfim Netto assume o Ministério da Fazenda, ocorrem mudanças na política econômica. A taxa de inflação continua a diminuir, caindo de 38,8% para 24,4% de 1966 para 1967 (ver Quadro I). Estabiliza-se em seguida, em torno dessa taxa, não revelando o Governo uma preocupação muito grande em reduzi-la a níveis ainda mais baixos, ao mesmo tempo em que o produto nacional voltava a crescer a taxas consideráveis. Ocorre então o período do “milagre”, em que lucros e ordenados, a acumu-

¹ Para uma análise histórica da inflação brasileira desde meados do século passado ver Paulo Neuhaus (1978). Nesse trabalho encontra-se a bibliografia básica sobre o assunto. Verificamos nesse trabalho que de 1869 a 1939 a inflação anual era inferior a 5%, exceto no período da 1.ª Guerra Mundial, quando sobe para 8,5%. Durante os anos quarenta, entretanto, a inflação sobe para mais de 10%, e no período 1950-1976 a média anual sobe para 25% (p. 296).

² A crítica à política antiinflacionária desse período e a do imediatamente seguinte foi por mim extensamente realizada em *Desenvolvimento de Crise no Brasil* (1972, 3.ª edição).

QUADRO I
TAXAS DE INFLAÇÃO — VARIAÇÕES ANUAIS ¹

<i>Ano</i>	<i>FGV (a)</i>	<i>DIEESE (b)</i>
1960	30,5	32,9
1961	47,7	42,2
1962	51,3	62,4
1963	81,3	86,7
1964	91,9	72,9
1965	35,5	53,9
1966	38,8	52,3
1967	24,3	25,9
1968	25,4	26,1
1969	20,2	22,3
1970	19,2	16,5
1971	19,8	24,8
1972	15,5	22,5
1973	15,7	26,7
1974	34,5	35,2
1975	29,2	28,5
1976	46,3	44,2
1977	38,8	39,2
1978	40,83	40,12

¹ Dezembro de cada ano sobre dezembro do ano anterior.

Fonte:

- a) FGV — Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (col. 2). *In: Conjuntura Econômica.*
- b) DIEESE — *Índice do Custo de Vida.* Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.

lação privada e a estatal crescem a taxas sem precedentes, enquanto continuam a reduzir-se os salários dos trabalhadores.

O debate dos anos 50 em torno da inflação colocava em confronto monetaristas, que atribuíam a inflação a causas exógenas ao sistema econômico refletidas nos déficits e emissões de moeda, e os estruturalistas, que viam a inflação como um fenômeno inerente ao padrão de acumulação vigente. Estas posições são opostas principalmente em relação à terapêutica contra a inflação, a primeira advogando a possibilidade de se eliminar a inflação, enquanto a segunda afirma a necessidade de convivência com uma taxa moderada de inflação. Ambas, entretanto, coincidem quando explicam a inflação em termos de inflação de demanda, isto é, consideram a procura agregada maior do que a oferta. Ora, isto não tem sentido em um período de crise ou depressão econômica, como a dos anos

62/66, relacionado com subconsumo, redução dos investimentos, desemprego, elevação dos estoques, ou seja, com a redução da procura agregada.

No início dos anos 60 assistimos pela primeira vez no Brasil o fenômeno da convivência da inflação com a depressão econômica. Este fenômeno, que no final da década ocorreria também nos países centrais e seria chamado de estagninflação, foi observado de forma pioneira por Ignácio Rangel, em seu livro *A Inflação Brasileira* (1963). Dizia, então, que havia na inflação brasileira um componente de custos decisivo. As empresas, constantemente ameaçadas por capacidade ociosa e superprodução, causada pela sua distribuição de renda existente na economia brasileira, e principalmente pela exclusão do mercado de quase todo o setor rural brasileiro, aproveitavam-se de sua posição oligopolítica no mercado e passavam a elevar seus preços autonomamente, ou seja, sem que houvesse um prévio aumento da demanda. Na medida em que a curva de procura das empresas em conjunto era inelástica, um aumento nos preços implicava em uma redução menos do que proporcional na quantidade vendida. Tornava-se, assim, possível para as empresas, como medida de defesa de seus lucros, aumentar seus preços. Víamo-nos, portanto, diante de uma inflação administrada ou de custos, a qual é perfeitamente compatível com uma conjuntura de crise econômica.

A análise de Ignácio Rangel, porém, teve pouca repercussão. Os economistas ortodoxos do governo Castelo Branco ignoraram-na completamente. Trataram a inflação em termos da demanda, e, embora denominassem sua política de “gradualista”, adotaram medidas drásticas para reduzir o consumo, os salários reais, o capital de giro das empresas e o déficit governamental. O resultado foi naturalmente a crise. Em face à pressão da burguesia afrouxaram em seguida os controles, como aconteceu no segundo semestre de 1965, em que os impostos de bens de consumo duráveis foram temporariamente reduzidos. Por isto, talvez, sua política possa ser denominada de “gradualista”.

Tratava-se, porém, de um gradualismo de remendos. A política econômica ortodoxa, copiada dos livros-texto norte-americanos e ingleses de economia, surtia um efeito muito inferior ao esperado, ao mesmo tempo em que a economia entrava em estagnação. Esta estagnação, aliás, provoca, em 1965 e 1966, grandes saldos no balanço comercial do Brasil com o exterior, já que os industriais nacionais não se sentiam estimulados a importar máquinas e maté-

rias-primas. E o financiamento dos saldos, ironicamente, tem um poderoso efeito inflacionário. Em outras palavras, a política antiinflacionária ortodoxa provoca crise, esta leva à redução da procura de importações e, concomitantemente, a um saldo no balanço comercial. A necessidade de financiar-se o saldo, ou seja, de se comprarem as divisas dos exportadores, leva o Estado a emitir, provocando novamente a inflação.

Delfim Netto, antes de assumir o Ministério em 1967, desenvolveu um estudo sobre inflação no Brasil, onde já assumia uma abordagem diversa dos monetaristas, explicando-a através de quatro variáveis independentes entre si: o déficit do Estado, os reajustes salariais, as desvalorizações cambiais e a inflação do ano anterior.³ Destas, apenas os reajustes salariais constituem componente de custos para a explicação de inflação, ao qual, nesse trabalho, não foi dada grande relevância.

Porém, em 1967, já no governo, quando ocorria ao mesmo tempo inflação e crise econômica, Delfim Netto não teve dúvidas em enfatizar o componente de custos na inflação brasileira, adotando o diagnóstico elaborado por Ignácio Rangel. E em função disto, diminui as restrições de crédito impostas anteriormente, passando a controlar o processo inflacionário através do controle administrativo dos preços. Para a realização desta tarefa foi criado o CIP — Conselho Interministerial de Preços.

Sua aceitação do conceito de inflação administrada foi tão marcante, que no próprio *Programa Estratégico de Desenvolvimento*, de julho de 1967, dizia o Governo: “Nesta última fase, a inflação prosseguiu, apesar da retração da demanda, em virtude da influência de certos custos, da elevação da taxa de juros, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas”.

Como decorrência dessa análise, o Governo mudou a sua estratégia de combate à inflação, a qual passou a ser claramente subordinada ao objetivo maior de promover a acumulação de capital. Na medida em que a inflação tem um componente de custos, ela funciona basicamente como um mecanismo de defesa de empresas monopolistas ou oligopolistas contra a retração da procura e a capacidade ociosa. Era preciso, portanto, estimular a procura,

³ Antonio Delfim Netto, Afonso Celso Pastore, Pedro Cipolari e Eduardo Pereira de Carvalho (1965).

impulsionar a atividade econômica. E isto se fez através de uma política de crédito ao setor privado mais liberal, e do aumento dos ordenados recebidos pelos tecnoburocratas. Assim, embora o Governo não apresentasse déficits orçamentários, continuava a aumentar os níveis de crédito e a emitir, para evitar a recessão econômica, o que contribuiu para manter a inflação em uma taxa em torno de 20% ao ano.

Por outro lado, já que a inflação é de custos, baseada em aumentos autônomos de preço, não derivados de elevação da procura, ela está baseada em mercados oligopolísticos ou monopolísticos. Ora, em mercados desse tipo, a concorrência não funciona. O sistema de preços não regula automaticamente a economia. É preciso, portanto, adicionar ao controle do mercado controles administrativos de preços. Explica-se, portanto, a grande ênfase dada pelo Governo ao CIP — Conselho Interministerial de Preços. Este Conselho, em vez de controlar os preços ao nível do varejo, o que era totalmente ineficiente, foi às fontes das altas de preço, e passou a controlar, inicialmente, as 350 maiores empresas brasileiras, número aumentado com o decorrer dos anos. Em outras palavras, o CIP passou a controlar os preços das empresas de caráter oligopolístico ou monopolístico existentes no Brasil. Tratando-se de um número reduzido de empresas o controle administrativo é factível. E o CIP tornou-se, assim, um poderoso instrumento de controle da inflação. Na mesma linha de ação inclui-se o tabelamento dos juros bancários, que os bancos estabeleciam a níveis excessivamente altos, prevalecendo-se de sua posição privilegiada no mercado.

Deste modo, a política antiinflacionária entre 1967 e 1973 pouca coisa teve a ver com a do governo anterior. Foi uma política de convivência com uma inflação mantida em níveis aceitáveis através do controle administrativo dos preços e da sistemática redução dos salários dos trabalhadores. Toda a ênfase estava no aumento da taxa geral do sistema (privado e estatal) e no aumento das exportações. Uma taxa moderada de inflação, na medida em que era conseqüência e principalmente causa da redução da taxa de salários, favorecia particularmente o processo de acumulação. A economia voltou a se ajustar a um ritmo de inflação que lhe era habitual, e com o qual alcançara altas taxas de desenvolvimento nos anos 50.

No começo dos anos 70, a economia, em plena expansão, não contava mais com capacidade produtiva ociosa. Aumentava a acumulação de capital, ao mesmo tempo em que ordenados crescentes

dos tecnoburocratas estimulavam o consumo de bens industrializados de luxo. Já em 1973 as pressões de uma demanda agregada maior que a oferta se faziam sentir no aumento da taxa de inflação.⁴ A este fato aliou-se o aumento dos preços do petróleo e demais produtos importados.

No início de 1974, devido às pressões inflacionárias relativamente altas, o novo Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, resolveu adotar uma política de contenção creditícia violenta, voltando assim ao diagnóstico de inflação de demanda.

Causas da inflação

O estudo das causas da inflação no Brasil vem dividindo os economistas em diversas tendências. Para a análise do problema é preciso, em primeiro lugar, distinguir estas causas em de longo e de curto prazo.

Em termos de causa de longo prazo devemos voltar ao velho, mas não esgotado, debate entre estruturalistas e monetaristas, que remonta aos anos 50.

Nessa época os economistas neoclássicos, chamados na América Latina de monetaristas, que geralmente não faziam parte do Governo, explicavam a inflação de maneira muito simples. Ela teria uma causa exógena: a demagogia e incapacidade dos governos da época, que incorriam em constante déficit orçamentário e, ao mesmo tempo, aumentavam o crédito, ao pretender distribuir a renda entre todas as classes e grupos sociais. Isto causaria uma subsequente necessidade de equilibrar o orçamento através de contínuas emissões monetárias.⁵

⁴ Conforme ficou definitivamente demonstrado em 1977, os índices oficiais de inflação para 1973, em torno de 16%, foram manipulados pelo Governo através da utilização de preços tabelados. A verdadeira taxa de inflação nesse ano girou em torno de 26%, indicando um claro aumento em relação à taxa de inflação do ano anterior.

⁵ Para uma exposição muito clara da posição monetarista ver Simonsen, Mário Henrique (1969). Afirma o autor: "Em termos gerais, a raiz sócio-política das inflações crônicas nos países subdesenvolvidos se pode encontrar na política distributiva do Governo. Os diferentes grupos sociais mostram-se insatisfeitos com sua participação no produto nacional, e o Governo, para aplacá-los, tenta dividir o produto em partes de soma superior ao todo" (p. 124).

Enquanto isto, os estruturalistas, então geralmente ocupando postos governamentais, afirmavam que a inflação era endógena, resultante da imperfeição dos mercados das economias em processo de industrialização. Estas imperfeições traduzem-se em pontos de estrangulamento na oferta, ou seja, devido a um aumento súbito na demanda, ou a uma queda inesperada na produção (oferta) de determinados bens, os preços, em certos momentos, subiam neste setor. Porém, ao contrário do que acontece nos países capitalistas avançados, ao subirem os preços em um determinado setor da economia, a oferta não responde imediatamente, seja através do aumento da produção interna, seja através de importações. Assim os preços daquele setor não voltam rapidamente para seu nível anterior, levando os outros setores produtores de bens e serviços a também elevar seus próprios preços para não serem prejudicados. Generaliza-se, então, o processo inflacionário, através dos mecanismos de propagação da inflação, obrigando, inclusive, os trabalhadores a reivindicar reajustamentos de salários. Inicialmente ocorre uma variação nos preços relativos, mas, à medida em que esses preços não voltam rapidamente ao nível inicial em virtude das deficiências estruturais do mercado, os demais agentes econômicos são levados a aumentar também seus preços para defender sua participação na renda. Inicia-se, então, uma espiral inflacionária que só arrefece se um setor da economia é impedido de se defender. Neste caso esse grupo absorve os aumentos de preço, ou seja, “paga a conta” da inflação.

Nesses termos, uma vez desencadeado o processo inflacionário, os mecanismos de propagação ou de realimentação da inflação encarregam-se de dar-lhe impulso. O sistema econômico é transformado em uma perfeita arena, em que cada um procura se defender da alta de preços aumentando seus próprios preços se possível antecipadamente. É claro, entretanto, que esses mecanismos de propagação tendem a se esgotar, a não ser que novos focos inflacionários estejam surgindo, seja devido ao poder monopolista de alguns setores, seja devido ao surgimento de novos desequilíbrios estruturais entre a oferta e a demanda ao nível de setores específicos da economia. Desde que esses desequilíbrios não sejam prontamente corrigidos, e que decorra portanto um intervalo de tempo para que a oferta volte a acompanhar a demanda, temos novamente um foco inflacionário em ação. No caso brasileiro, esse fator de propagação ou de realimentação é especialmente significativo porque já está inclusive institucionalizado através do sistema de indexação ou correção

monetária dos preços, dos juros, da taxa de câmbio e dos salários. É certo que a correção monetária não é total e plena. Se o fosse seus efeitos inflacionários seriam provavelmente incontrolláveis, na medida em que nenhuma classe ou setor da economia absorveria os prejuízos de uma política estabilizadora.

Como exemplo de setores onde esses desequilíbrios tendiam a ocorrer inicialmente, citavam o agrícola e o importador. Este, dada a carência permanente de divisas que caracteriza o subdesenvolvimento, especialmente durante a fase de substituição de importações, tendia a ter seus preços constantemente pressionados para cima. A incapacidade política de o Governo elevar a carga fiscal proporcionalmente ao aumento de suas despesas originadas da crescente intervenção do Estado para estimular a acumulação é outra causa estrutural da inflação.⁶

Com relação à agricultura, alguns economistas estruturalistas falaram em baixa elasticidade-preço da oferta de produtos agrícolas, e os monetaristas demonstraram econometricamente que isto não era verdade.⁷ E, de fato, não há nenhuma razão para que a oferta dos produtos agrícolas seja inelástica em relação aos preços. A hipótese de que a agricultura seja pré-capitalista, no Brasil e demais países subdesenvolvidos, é de validade duvidosa. Apenas em setores muito atrasados economicamente, como em certas regiões do Nordeste, a oferta não responde bem ao aumento de preços principalmente por falta de informação, secundariamente por insuficiente desenvolvimento das relações capitalistas de produção.

Mas, a rigor, há necessidade, para a teoria estruturalista da inflação, que a oferta de produtos agrícolas seja inelástica em relação aos preços. Basta haver uma defasagem no tempo, traduzida em uma demora maior do que aquela que seria aceitável pelos demais setores econômicos na resposta da oferta ao aumento da demanda, para que os preços nos demais setores subam também. Além disso, é preciso ficar claro que o setor agrícola é apenas um exemplo de fonte de inflação estrutural. Qualquer outro setor onde se produza momentaneamente um estrangulamento na oferta provocará inflação, desde que ocorra aquela defasagem entre o aumen-

⁶ Os textos básicos sobre a inflação estrutural, de autoria de Celso Furtado, Oswaldo Sunkel e Aníbal Pinto encontram-se em Celso Furtado e outros (1950). Os textos foram publicados originalmente nos anos cinqüenta. Ver também Aníbal Pinto, *et al.* (1978), Aníbal Pinto (1973), Oswaldo Sunkel *et al.* (1967).

⁷ Ver especialmente Afonso Celso Pastore (1968).

to setorial dos preços e o aumento de bens ofertados, forçando os preços a retornar ao nível original.⁸

O aspecto mais importante no debate entre monetaristas e estruturalistas está na questão do caráter endógeno ou exógeno da inflação em função do padrão de acumulação existente.

Os monetaristas a consideram exógena, porque teria sua origem fora do sistema econômico, na área política, como se fosse possível separar claramente a política da economia. Em consequência propõem um combate acirrado à inflação, através de rígidas medidas de restrição ao crédito e de equilíbrio do orçamento. O resultado é a desaceleração da atividade econômica, queda absoluta, ou pelo menos relativa, de lucros e salários, enquanto a própria taxa de inflação reduz-se da classe capitalista, e a política de contenção do crédito é abandonada ou então moderada. Entretanto o fôlego dessas medidas, copiadas da política econômica dos países centrais, é muito menor. Nesses países, dada a organização sindical dos trabalhadores, a única forma de conter o aumento dos salários nos períodos de expansão e inflação é através das medidas monetárias ortodoxas. Já em países como o Brasil a burguesia não necessita deste instrumento, também doloroso para ela, para manter os salários sob controle.

Por outro lado, inflação endógena é aquela que tem origem na própria estrutura e dinâmica da economia. Deriva das imperfeições do mercado, que caracterizam o processo de acumulação de um país periférico tecnoburocrático-capitalista como é o Brasil. As imperfeições do mercado se traduzem seja nos estrangulamentos setoriais de oferta, que definem a inflação estrutural de demanda, seja no caráter eminentemente oligopolístico e cartelizado da economia, que condicionam a inflação administrada ou de custos. Quanto maior for a oligopolização da economia e mais livre a sua organização em forma de cartéis, maior será a importância do componente administrado da inflação. No Brasil, embora exista formalmente uma legislação antitruste, o cartel é francamente tolerado, o peso do componente administrado é enorme. E ele se torna ainda maior quando lembramos que também o Estado, que direta-

⁸ Celso Furtado, em trabalho que sintetiza a posição estruturalista, cita os seguintes focos inflacionários estruturais internos, além da pressão para aumentar importações: enelasticidade da oferta de produtos agrícolas, inadequação da infra-estrutura, inadequação do fator humano disponível a curto prazo, inadequação das estruturas fiscais, aumento dos encargos financeiros das empresas (1976).

mente, ou através de suas empresas, possui poder de monopólio sobre o mercado, tem um grande peso na economia do país.

Dado o caráter endógeno da inflação, é claro que remediá-la não é tão simples. É preciso atacar os pontos de estrangulamento, o que é estratégia de longo prazo, e evitar o mais possível os aumentos autônomos ou administrados de preços, o que é uma tarefa difícil e muitas vezes inglória. Em consequência é preciso saber conviver com a inflação. Isto não significa que exista qualquer correlação positiva de desenvolvimento com inflação, e nem negativa, a menos que ela se torne explosiva. Não significa também que não se devam utilizar remédios monetários e fiscais contra a inflação, desde que moderadamente. Significa apenas que neste tipo de economia uma certa taxa de inflação funciona como lubrificante do sistema econômico.

A equação de trocas

Os economistas neoclássicos fundamentam na equação de trocas sua argumentação a favor do acerto de suas posições. Segundo essa equação, os aumentos do índice de preços (p), considerada a renda real (Y), seriam função do aumento da quantidade nominal de moeda (M), aceita a estabilidade na velocidade-renda da moeda (V).

$$MV = pY$$

Embora se trata de equação definicional, uma teoria sobre as causas da inflação nela baseada é problemática. Por que é o aumento da moeda nominal que causa o aumento de preços e não vice-versa? Se os preços aumentam devido a desequilíbrios reais, estruturais (e não monetários) entre a oferta e a procura, ou devido a decisões administrativas autônomas de grupos com poder monopolístico sobre o mercado, a quantidade nominal de moeda deverá aumentar correspondentemente. Caso não haja esse aumento nominal, a quantidade real de moeda,

$$m = \frac{M}{p}$$

necessária para a realização das transações diminuirá, dado o aumento dos preços. Esta diminuição levará à redução do crédito,

o financiamento ao capital de giro das empresas entrará em colapso e a economia entrará em recessão. Antes que isto ocorra as empresas começam a pressionar o Governo para que este restabeleça a quantidade real de moeda em circulação através de aumentos de gastos e emissão de moeda, ou então através do aumento do crédito ao setor privado da economia. O Governo pode ainda ser levado a emitir por uma segunda razão. Inicialmente partia de um orçamento equilibrado. Com o aumento de preços, que as receitas governamentais não acompanham com suficiente rapidez, crescem também os preços pagos pelo Estado, e o orçamento torna-se deficitário. E assim restabelece-se a quantidade real de moeda.

Fica assim claro que não é possível estabelecer uma relação causal direta entre aumento de preços e aumento na quantidade de moeda. O movimento pode ser perfeitamente o inverso. Primeiro aumentam os preços devido a estrangulamentos na oferta ou poder monopolístico das empresas de aumentar autonomamente seus preços e em seguida, para se restabelecer a quantidade real de moeda, aumenta-se o crédito e emite-se.

É óbvio que, neste caso, o aumento da quantidade nominal de moeda é uma consequência, não uma causa. O aumento da quantidade de moeda naturalmente realimenta a inflação, mas a causa original é claramente outra. Na verdade, a inflação é um processo dialético, no qual as consequências também se transformam em causas. Mas é preciso, em cada momento, detectar a causa dominante para que a política econômica possa ser efetiva. Se a causa básica dos aumentos de preço em um determinado momento está nos aumentos administrados de preços, é claro que não se poderá dar prioridade a medidas de caráter monetário para combater a inflação. Estas medidas representam um papel auxiliar, ainda que eventualmente importante.

A inflação administrada

A inflação administrada, embora a relacione com as imperfeições estruturais de mercado (causa endógena), difere da abordagem estruturalista, uma vez que é uma inflação de oferta e não de demanda. É causada pela capacidade das empresas e do Estado de aumentar autonomamente seus preços, mesmo que a demanda esteja frouxa. A condição essencial para esse tipo de inflação é a existên-

cia de poder monopolístico por parte dos que comandam o processo inflacionário. A inflação administrada pode assim ocorrer mesmo em momentos de retração econômica, como ocorreu no Brasil em 1962 e 1966, e nos países centrais no fim dos anos 60 e em 1974.

Esse tipo de inflação é também conhecido como “de custos”. É um nome impróprio e marcado por forte conotação ideológica. Foi cunhado nos países centrais e sugere que a inflação seja causada pelo aumento do custo das empresas. A rigor, numa economia só existem dois tipos de custos: os salários ou os lucros (lucro é um custo dentro do sistema). O salário seria o único custo das empresas que não é por elas próprias determinado. Este tipo de inflação seria, então, determinado principalmente pela atuação dos sindicatos. Se esta sugestão é apenas parcialmente verdadeira para os países centrais, onde os sindicatos são fortes, em países subdesenvolvidos como o Brasil ela é totalmente improcedente, dada a subordinação das organizações operárias ao controle estatal. Assim, só podemos aceitar esta expressão, se os lucros das empresas e os juros dos rentistas forem considerados como custos. Ao procurar defender seus lucros nos momentos de recessão e aumentá-los nas épocas de prosperidade, as empresas oligopolistas aumentam autonomamente seus preços e os bancos, também oligopolistas, suas taxas de juros. Considerado o lucro com custo, podemos adotar o nome de inflação de custos. Inflação administrada, entretanto, parece-nos um título menos sujeito a equívocos. As grandes empresas, quando possuem poder de monopólio, administram os seus preços provocando inflação. E naturalmente também o Estado, não apenas através de suas empresas, mas também diretamente administra preços. Um aumento de impostos é em princípio antiinflacionário. Entretanto, se utilizado para aumentar as despesas do Estado, assume caráter inflacionário. Os aumentos de tarifas de serviços públicos têm claro efeito inflacionário.

Mais significativas e paradoxais, porém, são as intervenções do Estado para administrar preços em princípio definidos no mercado. Estas intervenções têm como objetivo declarado controlar os preços e a inflação. Em certos momentos, porém, um aumento de salários como o decretado pelo Governo brasileiro em 1975, após sua derrota nas eleições, tem nítido caráter inflacionário, da mesma forma que era antiinflacionária a política governamental de redução sistemática dos salários que vigorava até aquele ano. E o próprio CIP, criado para impedir aumentos autônomos de preço, pode,

em certos momentos, acabar estimulando-os e oficializando-os.⁹ Tudo depende do poder dos diversos setores econômicos em relação ao Estado.

Quando a inflação possui, como é o caso do Brasil, um forte componente de administração de preços, é claro que tende a ocorrer uma relação inversa entre a taxa de crescimento da economia e a taxa de inflação. Este fato foi percebido com clareza por Ignácio Rangel em *A Inflação Brasileira* e confirmado recentemente. A partir de 1962 iniciou-se um processo de crise econômica no Brasil, ao mesmo tempo em que a taxa de inflação subia. O mesmo ocorreu quando, a partir de 1964, a economia entrou em um processo de desaceleração enquanto a inflação crescia rapidamente. As políticas antiinflacionárias são mais bem-sucedidas na fase de expansão do ciclo por duas razões: porque os pontos de estrangulamento da economia são parcialmente superados e porque nesses momentos torna-se viável reduzir a taxa de inflação sem haver necessidade de escolha de um grupo para absorver todos os custos das políticas antiinflacionárias. Isto é possível na medida em que os aumentos de produtividade permitem que esta absorção ocorra sem tanta resistência da parte dos prejudicados, na medida em que todos estejam se beneficiando do aumento da eficiência produtiva.

Inflação e excedente

Esses tipos de inflação não são exclusivos. Não há nenhuma razão para que a inflação seja apenas estrutural, monetária ou administrada. O aumento generalizado e persistente de preços pode perfeitamente ser determinado por uma combinação dessas causas. Nas épocas de prosperidade, as duas primeiras deverão ser dominantes, somando-se ainda à inflação generalizada de demanda; na retração a inflação administrada deverá ter maior peso. Mas nada impede que haja pontos de estrangulamento na oferta ou pressões

⁹ Quando, no início de 1977, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores revelou desinteresse na liberalização dos controles que o CIP lhe propunha, Eduardo Matarazzo Suplicy (1977) observou a respeito: "Este organismo controlador de preços (CIP) tornou-se um administrador dos cartéis de preços das indústrias oligopolizadas no Brasil. Tão de acordo com seus interesses tem sido a atuação do CIP, especialmente das indústrias líderes produtoras de bens finais, que até temem a liberalização total dos preços".

do setor privado por maiores gastos governamentais e maiores facilidades de crédito na recessão. Em contrapartida, nos momentos de prosperidade torna-se ainda mais fácil para as empresas oligopolistas aumentar seus preços autonomamente, ou seja, mais do que seria determinado pelo simples jogo da oferta e da procura.

A essas causas principais podemos ter outras subsidiárias que também podem se somar na determinação da inflação. Podemos ter uma inflação importada, quando os preços dos bens importados crescem rapidamente. Com a elevação dos preços do petróleo em 1973 todos os países importadores do produto importaram inflação conjuntamente. Podemos ter aumentos de reservas internacionais causando inflação, e alguns falam na inflação psicológica, que seria determinada por perspectivas inflacionárias das empresas levando-as a aumentar seus preços antes que os outros aumentem.

Inflação psicológica, entretanto, não é propriamente uma causa de inflação, mas sim um eufemismo para expressar um fato muito simples. Sejam quais forem os fatores desencadeantes da inflação — estruturais, monetários, administrativos —, esta terá sempre uma causa básica: a luta das empresas e grupos sociais por aumentar sua participação no excedente. A inflação é, na verdade, o resultado de uma luta feroz pela divisão do excedente econômico. Essa luta trava-se ao nível das empresas. Aquelas que forem capazes de aumentar mais e mais rapidamente seus preços, aquelas que tomarem a dianteira do processo inflacionário serão certamente as beneficiárias.

Em um nível mais amplo, entretanto, esta luta se trava entre classes sociais. Nos países subdesenvolvidos, ela é a forma, por excelência, através da qual os capitalistas reduzem os salários reais dos trabalhadores, criando o que seus ideólogos chamam de “poupança forçada”, mas que na verdade não passa de um aumento relativo na taxa de lucro das empresas.

Durante o período de substituição de importações no Brasil, a inflação foi também usada para se transferir renda do setor exportador para o setor industrial, usando-se como mecanismo intermediário a taxa cambial. Esta era mantida fixa por longos períodos, enquanto a inflação interna prosseguia em ritmo acelerado. O resultado era a valorização artificial da moeda nacional e a transferência de renda dos exportadores para os importadores. Já em termos atuais, onde as exportações são prioritárias, a lógica do sistema não permite que se penalize este setor. Assim, são os trabalhadores o grupo por excelência que deve ter sua participação na renda redu-

zida relativamente. A redução dos salários reais é realizada através da inflação.

É significativo que nesses momentos verifica-se uma curiosa inversão. A inflação é basicamente um instrumento para que capitalistas e tecnoburocratas reduzam os salários dos trabalhadores. A versão oficial, entretanto, é outra. Os aumentos salariais são considerados como causadores da inflação. E o controle administrativo dos salários e dos baixos ordenados pelo Estado é definido como a forma por excelência de combater a inflação. Enquanto isso os elevados ordenados da alta tecnoburocracia são deixados livres para crescer, na medida do poder político dos tecnoburocratas e de sua escassez relativa. Admitida a hipótese de que a participação dos ordenados na renda permaneça nesse momento constante, a dos lucros deverá aumentar na medida em que se reduzem os salários.

Até meados dos anos 50 a inflação, além de transferir a renda dos trabalhadores para os capitalistas através do rebaixamento dos salários reais, transferia renda do setor exportador, cafeeiro, para o setor industrial e o próprio Estado, através do sistema cambial. Nesta época, com o progressivo esgotamento do modelo de substituição de importações, ao mesmo tempo em que o setor exportador entrava em crise, a burguesia industrial local se consolidava no topo da classe dominante, as empresas multinacionais manufatureiras entravam em massa no país, e o Estado cartorial se transformava em Estado produtor e regulador da economia. Definia-se, portanto, um novo padrão de acumulação: o modelo de subdesenvolvimento industrializado. Dentro desse quadro, a inflação, já a partir do Governo Kubitschek, terá o papel de transferir renda para os setores dinâmicos da economia não só através da redução dos salários reais, mas também através do mecanismo de crédito subsidiado. Este sistema generalizar-se-á depois de 1964, quando o Estado, agora fortalecido politicamente, monta um extraordinário sistema de subsídios fiscais e creditícios, para favorecer os setores ou as atividades consideradas prioritárias do ponto de vista dos formuladores da política econômica. Ora, os subsídios creditícios em especial irão depender da taxa de inflação. Os exportadores de manufaturados, os fazendeiros, as indústrias de bens de capital e de insumos básicos, os supermercados, os fabricantes de alimentos, entre outros, recebem créditos subsidiados. Também as empresas financeiras falidas recebem créditos subsidiados. E aos critérios impessoais da política econômica somam-se os critérios pessoais. Em regra as grandes empresas em cada um dos setores são as mais

beneficiadas, já que dispõem de melhores condições administrativas e de maior influência política.

Já que as taxas de juros subsidiadas são fixas, quanto maior a inflação, maior será o subsídio. Aos setores beneficiados, portanto, quanto maior for a taxa de inflação, melhor. A transferência de excedente para esses setores dinâmicos ou influentes está na razão direta da taxa de inflação. E nestes termos, através de um novo passe de mágica do capitalismo de Estado brasileiro, a inflação, de perigoso mal, se transforma em instrumento de política e economia visando maximizar a taxa de acumulação nos setores prioritários da economia.

As pressões sofridas pelo Estado para manter elevada a taxa inflacionária não derivam, portanto, apenas da necessidade de manter estável a quantidade real de moeda em circulação e do interesse das empresas fornecedoras de manter elevados os gastos ou investimentos do Estado. Derivam também do interesse das empresas favorecidas com créditos subsidiados a taxas negativas de juros. A inflação está, assim, embutida na própria lógica do modelo de subdesenvolvimento industrializado.

A inflação é, portanto, resultado de uma estratégia dos grupos capitalistas mais dinâmicos para aumentar seus lucros e sua taxa de acumulação.¹⁰ Enquanto os tecnoburocratas desenvolvem uma estratégia eminentemente administrativa para aumentar sua participação na renda, procurando diretamente aumentar seus ordenados, os capitalistas usam da inflação para reduzir os salários dos trabalhadores e neutralizar o aumento dos ordenados e assim aumentar seus lucros.

A inflação recente no Brasil

O caráter estrutural da inflação brasileira ficou claro nos últimos dez anos. Mas emprestamos ao termo estrutural um sentido mais amplo do que aquele que identifica as causas da inflação com estrangulamentos setoriais na oferta de bens. A inflação é estrutural no Brasil, porque está embutida e é inerente ao padrão de acumulação vigente. Porque as imperfeições do mercado e os desequilíbrios de poder político entre os diversos grupos sociais e econômi-

¹⁰ Conforme observa Carlos Eduardo Silveira, "a inflação operou no sentido mais geral de redistribuir rendimentos e favorecer a acumulação no novo centro dinâmico da economia" (1974).

cos implicam na manutenção de uma taxa de inflação dificilmente inferior a 20% ao ano, mesmo que o orçamento federal entre em equilíbrio, como aconteceu no último decênio. Trata-se de uma inflação estrutural, cujo componente de demanda e de custos, de desequilíbrios setoriais e de caráter monetário, de origens meramente econômicas e de bases políticas se combinam de maneira muitas vezes inextricável.

A incompreensão do caráter complexo e estrutural da inflação brasileira tem levado as autoridades monetárias, desde 1974, a não conseguirem os resultados desejados com as medidas adotadas. Na verdade a inflação retoma seu ritmo ascensional, depois de longo período de queda, em 1973, com o grande processo de expansão que então se verifica. Nesse momento inflação de demanda e inflação administrada se somam.¹¹

O novo governo que se instala em 1974 conta com um Ministro da Fazenda de orientação neoclássica ortodoxa, Mário Henrique Simonsen. Suas posições eram, pelo menos no início do Governo, de descrença nos mecanismos administrativos para controlar a inflação, preferindo os mecanismos clássicos de contenção monetária. Coerente com essa posição decide, logo nos primeiros meses de sua gestão, empreender uma decidida política de contenção do crédito. Em consequência, durante o segundo semestre de 1974 e o primeiro de 1975, a economia brasileira enfrentou um período recessivo, uma crise econômica não muito profunda, embora a taxa de inflação continuasse a crescer. O índice de liquidez da economia cai vertiginosamente até fevereiro de 1975, quando o Governo, em face das pressões das empresas, decide soltar novamente o crédito principalmente através do mecanismo do refinanciamento compensatório. Inicia-se então uma fase de grandes lucros para os bancos e aceleração da inflação. O próprio sistema econômico demora um pouco a reagir. Mas já no segundo semestre de 1975 entrava em um novo ciclo de prosperidade. Estávamos em plena política de *stop and go*.

Em 1975 vivíamos uma atmosfera de recessão econômica. E o Governo continuava a procurar estimular a demanda, apesar da inflação. O novo ciclo de expansão só foi percebido pelas autoridades econômicas em janeiro ou fevereiro de 1976. Imediatamente, e

¹¹ Segundo Luiz Antonio de Oliveira Lima, "quando, no começo de 1973, a economia se aproxima da plena utilização da capacidade produtiva, as empresas com maior poder de mercado passam a elevar seu *mark-up*" (1977).

mais uma vez, a inflação foi diagnosticada como sendo de demanda. Com isso, tomaram-se novas medidas para restringir o crédito. Mas essas medidas, durante um ano tiveram pouco efeito. Dessa vez não conseguiam nem controlar a inflação nem reduzir a atividade econômica. Embora o índice de liquidez real da economia voltasse a baixar a partir de janeiro de 1976, a grande especulação verificada no *open market* aumentava a circulação de moeda e anulava as restrições monetárias impostas pelo Governo. Só no primeiro semestre de 1977 a economia começava a apresentar sinais de desaceleração. A produção industrial, segundo o indicador do IBGE, que em dezembro de 1976 e janeiro de 1977 apresentava um crescimento de 12,85% e 12,33% em relação a doze meses anteriores, em maio e junho de 1977 já havia baixado para 8,41% e 7,48% respectivamente. A taxa de inflação, entretanto, até maio de 1977 continuava em ascensão, só sofrendo uma primeira inflexão em junho, inflexão essa que se confirmaria em julho e agosto, quando, de uma média mensal superior a 4% a taxa de inflação baixa para 1,3% (Quadro II). Esta forte redução na taxa de inflação seguiu-se a uma série de medidas administrativas rígidas finalmente tomadas por Simonsen em maio de 1977, entre as quais o congelamento do preço da gasolina, uma ação muito mais enérgica por partir do CIP e a limitação a 25% no ano das elevações de preços das empresas estatais.

Todos esses fatos deixam muito claro que na inflação brasileira existe um forte componente de custos ou de inflação administrada, além do componente de demanda. É preciso, portanto, ficar claro que não há nenhuma incompatibilidade entre a inflação de demanda e a administrada. Ambas podem-se sobrepor e fortalecer-se.

A inflação de demanda não ocorre apenas por excesso de moeda ou por insuficiências setoriais na oferta. Temos também a inflação keynesiana, quando a demanda agregada real excede a oferta na fase de auge do ciclo econômico. Foi provavelmente o que ocorreu em 1973 no Brasil. Diversos motivos podem levar a demanda agregada real a exceder a oferta: (a) grandes investimentos feitos pelo Governo; (b) grandes investimentos feitos pelo setor privado; (c) otimismo e aumento de consumo por parte da população. Qualquer destas circunstâncias pode gerar um aquecimento na economia, que passa a crescer rapidamente. Assim que desaparece a capacidade ociosa normalmente existente, e na medida que o aumento de produção não consegue momentaneamente acompa-

QUADRO II
TAXAS DE INFLAÇÃO – VARIÇÕES MENSAIS

Mês	1974		1975		1976		1977		1978	
	FGV (a)	DIEESE (b)	FGV	DIEESE	FGV	DIEESE	FGV	DIEESE	FGV	DIEESE
Jan.	2,77	2,07	2,24	2,63	3,18	4,80	3,66	5,29	2,67	4,33
Fev.	2,69	3,89	2,19	2,18	4,07	5,82	3,24	2,47	3,40	4,11
Mar.	4,53	4,69	1,61	2,39	3,77	3,85	4,07	4,75	3,27	3,57
Abr.	5,25	5,13	1,76	2,85	3,64	4,96	4,08	6,36	3,38	1,62
Mai.	3,47	1,84	2,07	0,72	3,51	2,32	3,58	1,59	3,20	2,68
Jun.	1,88	0,64	2,20	2,83	2,66	0,71	1,97	1,24	3,62	4,07
Jul.	1,23	1,45	2,15	3,45	3,77	2,40	2,10	1,81	2,85	3,42
Ago.	1,21	1,89	2,76	3,66	4,09	4,21	1,27	1,10	2,67	2,40
Set.	1,80	2,46	2,37	1,93	3,38	2,77	1,80	2,95	2,56	1,59
Out.	1,38	2,46	2,16	1,71	2,43	2,37	2,69	1,78	2,83	3,01
Nov.	1,55	1,84	2,26	0,35	1,85	1,49	2,62	2,69	2,75	2,26
Dez.	2,29	2,25	2,07	0,66	2,33	1,62	2,11	1,69	1,54	1,21

Fonte:

a) FGV, Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (col. 2). In: *Conjuntura Econômica*, n.º 3, v. 30, mar./76; n.º 7, v. 31, jul./77.

b) DIEESE, Índice do Custo de Vida, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, 1977.

nhar o aumento da produção, os preços passam a subir inflacionariamente. No período recente os investimentos do Estado continuaram ao mesmo tempo a sustentar a demanda agregada e a favorecer a alta dos preços, enquanto caía o investimento privado. No início de 1977, quando o Governo se deu conta de que os recursos financeiros do Estado, abundantes no período 1967-73, começavam a se esgotar, ao mesmo tempo em que alimentavam a inflação, foi anunciado um grande corte de investimentos. Este corte, ao mesmo tempo em que era patrocinado pelo Ministério da Fazenda, recebia a oposição das demais áreas do Governo, especialmente das empresas públicas. Novamente colocavam-se em ação as forças e pressões visando manter elevado o ritmo da atividade econômica, sustentados os lucros e ordenados, em troca de uma maior taxa inflacionária.

Ora, quando a demanda real e/ou monetária está forte, esta é mais uma razão para os oligopólios organizados em cartel aumentarem seus preços ainda mais. E se um cartel aumentar seus preços autonomamente, os demais acompanham, de forma que é muito mais fácil a inflação disparar numa economia cartelizada, cuja demanda agregada está forte.

Além de ser tanto de demanda quanto administrada, a inflação brasileira teve em 1976 um componente relacionado com os aumentos de salários de 1975. Estes aumentos foram inflacionários porque as empresas não estavam, e nunca estão, dispostas a reduzir suas margens de lucro. Os aumentos salariais superiores ao aumento da produtividade só poderiam ser absorvidos, sem caráter inflacionário, se as empresas reduzissem seus lucros.

Como a inflação no Brasil é um processo estrutural, endógeno ao sistema, é perigoso imaginar que se possa acabar com ela a curto prazo. Se a inflação é estrutural, a economia brasileira tem que conviver anualmente com uma taxa de inflação. Mas, evidentemente, não temos nenhuma necessidade desta taxa ser de 40% ao ano. Taxas de 15 a 20% são suficientes para fazer os ajustamentos no sistema.

Políticas e estabilização

Para combater altas taxas de inflação, sem dúvida é necessário adotar com moderação as medidas clássicas de contenção de crédito, quando o componente de demanda é evidente, não se carac-

terizando, portanto, a estagnação inflação. Por outro lado, na medida em que o orçamento do estado entre em desequilíbrio, é necessário reduzir despesas, ou, preferivelmente, aumentar seletivamente os impostos. O aumento dos impostos tem a vantagem de poder ser menos indiscriminado, possibilitando uma melhor distribuição da renda. Além disso, os investimentos governamentais podem ser mantidos, enquanto se corta o consumo de luxo. É preciso ficar claro, entretanto, que enquanto as medidas monetárias e fiscais só se justificam nos momentos de pressão da demanda e desequilíbrio orçamentário, as medidas de controle administrativo dos preços são necessárias em qualquer circunstância em uma economia cartelizada como a brasileira.

É claro que, teoricamente, seria possível reduzir a inflação apenas através de medidas monetárias. A moeda é o oxigênio e o lubrificante da economia. Se as autoridades monetárias lograrem reduzir a quantidade real de moeda os preços acabarão por se estabilizar, mesmo que a inflação tenha causas estruturais ou um forte componente de preços administrados. Sabemos que existe uma forte correlação entre os preços e o volume dos meios de pagamento. Mesmo que os preços estejam subindo autonomamente e obrigando as autoridades monetárias a aumentar a quantidade nominal de moeda, se estas autoridades forem capazes de não realizar esse aumento, os preços tenderão a estabilizar-se. Mas isto só será possível através de uma enorme crise de liquidez e de uma forte recessão. Na medida em que não se estará combatendo as causas da inflação, mas apenas impedindo que os seus sintomas se manifestem, só uma recessão permanente e grave poderá conter os preços. Ora, países subdesenvolvidos como o Brasil têm uma tolerância a políticas monetárias recessivas muito menor do que os países centrais, por duas razões: primeiro, porque não há auxílio-desemprego, de forma que um desemprego aberto de grandes proporções é catastrófico; segundo, porque os empresários não apóiam as medidas recessivas na medida em que não sentem necessidade delas para conter a elevação da taxa de salários. Nos países centrais, quando a inflação ameaça crescer, na fase de expansão do ciclo econômico, as empresas apóiam medidas recessivas para impedir que, com a eliminação do exército industrial de reserva, os salários cresçam mais depressa do que os lucros. No Brasil, dada a existência de extenso subemprego, os empresários não temem a elevação da taxa de salários, de forma que não apóiam as políticas ortodoxas de combate à inflação. Por outro lado o Governo não tem suficiente poder nem real

interesse para se contrapor aos interesses da classe dominante. É claro, portanto, que as políticas antiinflacionárias têm fôlego curto.

Se a inflação tem componentes administrados, a única forma coerente de contê-la é controlando os preços. O CIP foi um sistema idealizado com bastante inteligência, uma vez que seu objetivo era controlar os preços dos produtos das grandes empresas, isto é, das empresas oligopolísticas. Todavia, a partir de 1974 ele sofreu um processo de esvaziamento de suas funções deixando muitas vezes de ser um efetivo instrumento de controle de preços no país. Só em maio de 1977, quando as autoridades monetárias pareciam desesperadas face ao sistemático fracasso de suas medidas monetárias para combater a inflação, decidiram adotar com firmeza medidas de caráter administrativo para combater a inflação. Mas quando o índice de disponibilidade interna da Fundação Getúlio Vargas desce para 1,3% e o índice de preços no atacado para 0,9%, em agosto de 1977, o Presidente do Banco Central, Paulo Lira, fiel à sua orientação neoclássica, “atribuiu à concentração da demanda e ao desaquecimento os méritos maiores para o êxito antiinflacionário. Reconheceu, porém, a importância de um fator considerado chave para diversos analistas, o rígido controle sobre os preços críticos”.¹²

É surpreendente a ordem de prioridades estabelecida pelo economista oficial, quando sabemos de que as medidas de contenção do crédito já vinham sendo tomadas desde janeiro ou fevereiro de 1976, enquanto as medidas de rígido controle administrativo dos preços só se efetivaram na véspera da queda dos índices de inflação. Mas o reconhecimento oficial já é um progresso. Na verdade, o que a política econômica antiinflacionária tem demonstrado de maneira clara é que as medidas ortodoxas de contenção do crédito são eficientes para reduzir a taxa de crescimento da economia, mas muito pouco eficientes para controlar a inflação. A pressão dos grupos oligopolísticos, que constituem os setores mais dinâmicos da economia, no sentido de aumentar sua participação no excedente econômico, frustram as medidas monetárias. O mais grave, porém, é que esses setores também podem frustrar as medidas de caráter administrativo, na medida em que o Estado esteja sob seu controle.

Nesse momento percebemos o substrato político da inflação brasileira. Com a limitação dos aumentos dos ordenados dos funcionários públicos a 30% quando a inflação estava em mais de 45%

¹² Ver *Gazeta Mercantil*, 2 de setembro de 1977.

e com a limitação dos aumentos de preços das empresas públicas o Governo parecia decidido, em 1977, a fazer a baixa e média tecnoburocracia estatal pagar a conta da inflação, em conjunto com os trabalhadores, já que nesse ano os dissídios coletivos voltavam a ser definidos pelo Governo a taxas inferiores ao aumento dos preços. Como novas eleições só ocorreram no fim de 1978 esta política não parecia arriscada. Quanto a fazer o próprio Estado arcar com a maior parte do ônus das medidas antiinflacionárias, através da redução dos lucros e investimentos das empresas públicas, tudo indica que se trata de uma consequência política da campanha contra a estatização encetada pela burguesia a partir de 1975. Mais uma vez política e economia se inter-relacionam dialeticamente, uma instância determinando a outra e vice-versa, mas sempre em função das exigências de acumulação do sistema econômico brasileiro, predominantemente capitalista mas crescentemente tecnoburocrático ou estatal.

Durante o segundo semestre de 1977 verificou-se uma clara redução na taxa de inflação, como decorrência direta da administração dos preços das empresas estatais por parte do Ministério da Fazenda. Em 1978, entretanto, a taxa de inflação volta a acelerar-se terminando o ano com uma elevação de preços em torno de 40%. Este fato levou o Ministro Mário Henrique Simonsen a conceder entrevistas aos jornais em que ele revela sua perplexidade.¹³ A experiência de governo obriga a reconhecer que o combate à infla-

¹³ Ver, entre outras, a longa entrevista concedida à *Folha de S. Paulo* (1978). Esta perplexidade leva o Ministro Simonsen, então ocupando a Secretaria do Planejamento, a apresentar ao Congresso, em maio de 1979, um relatório em que os componentes administrados e os componentes estruturais da inflação são reconhecidos, ainda que timidamente (Mário Henrique Simonsen (1979); Francisco Lafayette Lopes (1978) adotou uma distinção formal entre monetaristas e estruturalistas, segundo a qual seriam estruturalistas todos os que admitissem a existência da curva de Phillips, ou seja, de uma relação inversa entre a taxa de inflação e a taxa de desemprego. Segundo esse conceito a política governamental brasileira teria caráter estruturalista. Esta distinção formal não é aceitável, embora tenha o mérito de evidenciar que nenhum economista monetarista tem condições de permanecer ortodoxo quando se vê diante da tarefa de governar, de executar uma política econômica. A distinção entre monetaristas e estruturalistas depende obviamente de outros fatores, entre os quais as crenças na capacidade de regulação da economia pelo mercado e na efetividade da teoria quantitativa da moeda são essenciais. Mas não há dúvida que para um monetarista absolutamente puro a curva de Phillips deveria ser perfeitamente inelástica, ou seja, para ele não haveria relação necessária entre a taxa de inflação e o índice de desemprego.

ção não é tão simples quanto se imaginava. Que suas causas não são tão exógenas quanto pretendia a análise monetarista. Que os condicionantes políticos estão embutidos de modo inextricável ao processo inflacionário. A tentativa do Estado de dividir o produto em um número de partes maior de que o todo não é exógena, como pretendiam os monetaristas, mas estritamente endógena, nos termos da visão estruturalista.

Não obstante, um componente essencial, de caráter administrativo, da inflação brasileira continuava sendo ignorado: as elevadíssimas taxas de juros. No Brasil as taxas de juros são muito altas, e o *spread* entre a taxa de captação e a aplicação é um dos maiores no mundo.¹⁴ Em um primeiro momento, ainda em 1974, quando o governo adotava uma rígida política econômica neoclássica, a elevação da taxa de juros foi considerada benéfica para o combate à inflação, na medida em que simplificaria a redução dos investimentos. Entretanto, como os investimentos são pouco sensíveis à taxa de juros, esta estratégia não ajudou a combater a inflação mas apenas beneficiou o capital bancário e os rentistas. No início de 1969, quando começava a generalizar-se a convicção de que os juros elevados eram um componente inflacionário de caráter administrativo fundamental, imaginava-se que o Governo começaria a tomar medidas para fazer baixar a taxa de juros. Nada, entretanto, é feito nesse sentido limitando-se o Ministro Simonsen a relembrar a teoria neoclássica de Wicksell sobre a taxa natural de juros e a salientar que “não podem ser juros altos um foco de inflação de custos, apenas juros em ascensão”.¹⁵ Ignora-se, assim, que, quando um empresário contrata com um banqueiro juros nominais elevados ainda que estáveis, ele tem que aumentar seus preços, de forma a reduzir os juros reais a limite compatíveis com a sua taxa de lucros. Afinal os juros não são outra coisa senão uma parte da mais-valia que os capitalistas ativos cedem aos capitalistas inativos ou rentistas, com a intermediação dos bancos.

Na verdade, se a inflação é um mecanismo de transferência de renda dos trabalhadores para os capitalistas, e dos setores “não

¹⁴ Segundo levantamento da “World Financial Markets”, maio de 1979, publicação da Morgan Guaranty Trust Company, entre os 27 principais países capitalistas do mundo o Brasil era onde o *spread* entre captação e aplicação era de longe o maior: 43,8% para captação e 62,0% para aplicação. Nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Alemanha os *spreads* eram respectivamente de 1,50%; 1,75%; 3,75% e 1,50%.

¹⁵ Mário Henrique Simonsen (1979).

prioritários” para os setores “prioritários” da economia nacional, é claro que a inflação tem um caráter funcional para o padrão de acumulação vigente. Ela perde esse caráter, quando altas taxas de juros se transformam em uma de suas causas básicas. Ainda que os investimentos sejam pouco sensíveis à taxa de juros real, quando esta sobe a patamares tão elevados como aqueles alcançados no Brasil, é claro que o capital produtivo começa a ser afetado. Por outro lado a elevação dos índices de preços ameaça a estabilidade social, prejudica não apenas os trabalhadores mas também os setores das classes dominantes não conseguem aumentar seus preços com suficiente rapidez e frequência, cria problemas de crédito a nível internacional, desmoraliza o Governo. Por isso a política econômica antiinflacionária é sempre insegura e pouco efetiva. Ela reflete as contradições internas das classes dominantes brasileiras no quadro de uma formação social dependente predominantemente capitalista e crescentemente tecnoburocrática, caracterizada pelo subdesenvolvimento industrializado.