

A INFLAÇÃO E O SALDO COMERCIAL BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES MACROECONÔMICAS PARA O PERÍODO 1970-90

*Juan Algorta Plá**

1- Introdução

A elevação persistente e generalizada dos preços é um antigo problema no Brasil, que acompanha a economia de forma crônica, ainda que apresentando intensidades variáveis em diversos períodos. As causas da inflação devem ser buscadas na existência de desequilíbrios macroeconômicos de diversas naturezas, que acabam provocando a perda de valor da moeda. A elevação dos preços acontece sempre que a demanda agregada supera a oferta de bens e serviços.

Os efeitos negativos da inflação manifestam-se especialmente no nível dos extensos estratos da população, que dependem de receitas fixas para atender às suas necessidades, ou seja, os assalariados e os aposentados. Por oposição, existem setores da população, comparativamente restritos, que conseguem aumentar a sua participação na renda nacional no contexto inflacionário. Como consequência, ocorrem uma concentração da renda e um encolhimento do mercado interno, o que prejudica as firmas que abastecem esse mercado, gerando-se um contexto que privilegia as firmas que produzem para exportar.

Uma das características da inflação é que a relação entre os diversos preços se altera, de forma que os bens de consumo ficam mais caros frente aos salários e às matérias-primas (KALECKI, 1980). Nesse sentido, seria insuficiente definir a inflação como a simples elevação generalizada de preços, já que é importante incluir o conceito de encarecimento relativo dos bens.

Em diversas oportunidades, tentou-se controlar a inflação através da contenção da demanda interna (medidas ortodoxas), em especial com a restrição do crédito e com a busca do equilíbrio fiscal. Essas medidas provocaram a elevação das taxas de juros e a retração do mercado interno, sem, no entanto, conseguir a almejada estabilização monetária. Aparentemente, esses fracassos estariam refletindo a complexidade dos mecanismos inflacionários nas sociedades modernas e a dificuldade para encontrar as medidas corretivas adequadas.

O presente trabalho busca colocar em destaque a influência de algumas variáveis da conjuntura internacional, assim como das prioridades de política do Governo, sobre

* Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

os equilíbrios macroeconômicos. Ao longo da década de 70, haveria uma clara prioridade política para o desenvolvimento industrial, enquanto, na década de 80, a prioridade teria mudado para a busca da elevação do saldo da balança comercial. Como consequência, a inflação brasileira apresenta características bem diferenciadas nesses dois períodos.

2 - Desequilíbrios macroeconômicos e inflação

2.1 - Inflação e comércio internacional

Idealmente, uma economia fechada que funcionasse de forma equilibrada deveria gerar uma demanda solvente, correspondente à remuneração dos fatores de produção mobilizados, equivalente ao total de bens e serviços produzidos (Lei de Say). Porém, numa economia aberta, existiria a possibilidade de importar aqueles bens não produzidos no país, em troca de outros bens que o país exportasse. No entanto essas trocas deveriam ser relativamente equilibradas, pelo menos a longo prazo, de forma a não provocar o desequilíbrio entre a demanda e a oferta globais.

Os governos nacionais possuem a capacidade de controlar os fluxos de comércio exterior através de diversos instrumentos de política. Uma variável muito importante, afetando o comércio exterior é, sem dúvida, o nível da taxa de câmbio, de maneira que, freqüentemente, observamos tentativas de administrar suas oscilações com o intuito de atingir determinadas metas. Em geral, a elevação da taxa de câmbio estimula as exportações e desestimula as importações.

Nos casos em que venham a surgir pressões inflacionárias, o Governo deverá aplicar, simultaneamente com suas políticas de comércio exterior, diversas medidas de controle, como a contenção do crédito interno e a contenção do gasto público. As restrições ao crédito produzem, em geral, elevações na taxa de juros, já que a concorrência das empresas produtoras, pelo escasso crédito disponível, contribui para a elevação do custo do capital financeiro, desestimulando, assim, o investimento. Esta é uma das causas de que a melhora do saldo comercial venha associada a tendências para a inflação e para a recessão.

No entanto a principal relação existente entre o nível de atividade econômica interna de um país e o seu saldo comercial estaria dada pelas oscilações da demanda agregada. A implantação de uma conjuntura recessiva favorece, a curto prazo, a expansão dos saldos comerciais, já que ela reduz o consumo interno, assim como o investimento produtivo, diminuindo a demanda de bens finais, insumos e serviços importados. Paralelamente, no contexto recessivo, a produção nacional não encontrará uma demanda dinâmica no mercado interno, orientando-se para o mercado externo, com o que as exportações tenderão ao aumento.

Essas relações foram descritas por Kalecki (1980, p.68):

"Não resta dúvida de que a melhoria na situação econômica de um país gera uma tendência negativa em seu balanço comercial, isto é, de redução de superávit ou de aumento no déficit. A mais forte pressão nesse sentido, resultante dessa melhoria, provém do crescimento das necessidades de mercadorias estrangeiras não produzíveis no país".

Mais adiante, continua:

"O segundo motivo para a tendência negativa no balanço comercial é a elevação dos preços internos no decorrer da expansão econômica. Ela amplia a oportunidade de importação de mercadorias estrangeiras, concorrendo com os correspondentes produtos nacionais, e, ao mesmo tempo, reduz a capacidade competitiva das mercadorias nacionais no mercado externo".

Porém o mesmo autor indica as condições necessárias para que tais tendências negativas não se manifestem com toda sua força: "(...) se a recuperação de um certo país acompanha a melhoria na situação dos mercados mundiais, pode não ocorrer a tendência negativa em seu balanço comercial, por causa do aumento de suas exportações". Ou seja, que uma conjuntura internacional caracterizada por uma demanda dinâmica pode, através da elevação do preço das mercadorias exportadas, permitir uma recuperação simultânea do nível de atividade e uma melhora da balança comercial.

A elevação da taxa de juros favorece, a curtíssimo prazo, a liquidação de estoques das mercadorias mais diversas, assim contribuindo para a elevação da oferta interna e produzindo um efeito de controle dos preços. Da mesma forma, a liquidação de estoques pode tomar o caminho do mercado externo, estimulando as exportações. A mais longo prazo, a elevação da taxa de juros introduz tendências recessivas, que, como ficou indicado, favorecem a melhoria do saldo comercial. Finalmente, num prazo ainda maior, a elevação da taxa de juros pode até prejudicar a exportação pela restrição que ela impõe aos investimentos produtivos.

2.2 - Inflação e déficit orçamentário

Com frequência, atribui-se ao déficit orçamentário, supostamente causado pela falta de disciplina da administração dos serviços públicos, a responsabilidade pelo surgimento de tendências inflacionárias. No entanto essa explicação é excessivamente simplificadora, já que existem outros fatores que também apresentam efeitos inflacionários dentre os quais figuram certas medidas da política de comércio exterior.

A prioridade política outorgada à geração do saldo comercial conduz à adoção de medidas de incentivo às exportações e de controle das importações. O estímulo às exportações em geral exige altas despesas, que contribuem para o desequilíbrio entre os gastos e as receitas do Governo. Um dos principais fatores responsáveis pela geração do déficit orçamentário seria a intermediação do Governo no comércio exterior, baseada na manutenção de uma taxa de câmbio suficientemente alta, de forma a estimular as exportações e a inibir os fluxos de importação. Por sua vez, a restrição das importações contribui para manter a oferta interna em níveis reduzidos, assim facilitando o surgimento de pressões alistas nos preços.

A manutenção da alta taxa de câmbio requerida para estimular a exportação e, ao mesmo tempo, manter as importações restritas, exige que o Governo participe do mercado de divisas. O Banco Central deve comprar as divisas ofertadas pelos exportadores, sendo que, para financiar essas compras, o Governo deve tomar dinheiro emprestado no mercado financeiro interno, contribuindo para a elevação das taxas de juros. Gera-se, assim, a dívida pública interna, que dá lugar ao pagamento de pesados juros em favor dos credores do Governo. O serviço da dívida pública interna, a taxas reais positivas, constitui uma causa muito importante do déficit orçamentário.

O principal efeito da inflação sobre as finanças públicas estaria relacionado com o chamado "imposto inflacionário", que consiste na possibilidade que o Governo tem de financiar parte do seu déficit orçamentário através da expansão da base monetária e corresponderia a uma transferência de renda da população em favor do Governo. A importância do imposto inflacionário para o Governo é tão alta que qualquer programa de estabilização monetária deveria incluir uma reforma fiscal, visando à manutenção do equilíbrio orçamentário no momento em que a estabilização eliminasse essa fonte de financiamento (BARBOSA, 1987).

No entanto, na atualidade, o déficit público atinge tais níveis que o imposto inflacionário, fruto da "senhoragem real", é insuficiente, obrigando o Governo a expandir a dívida interna. Isso exige taxas de juros cada vez mais altas e força o setor oligopolista a elevar o seu *markup* médio. A oferta real de moeda deprecia-se, e sua velocidade de circulação aumenta, gerando um círculo vicioso, em que a taxa de inflação aumenta permanentemente, eventualmente conduzindo à hiperinflação (FONSECA, 1992, p.80).

Por outra parte, as receitas do Governo com origem na arrecadação de impostos reduzem-se por causa da queda no nível de atividade econômica interna. Efetivamente, a receita de impostos está relacionada com o volume da produção, de forma que não é de se estranhar que o Governo tenha sua receita prejudicada no contexto recessivo que acompanha a política de incentivo à geração do saldo comercial.

Em resumo, parece que o déficit orçamentário é consequência da política de estímulo às exportações, da mesma forma que o aumento inflacionário dos preços. Assim, não se pode atribuir ao déficit a responsabilidade pela elevação inflacionária, e nem se pode esperar que, através de ataques diretos ao déficit, estejamos contribuindo eficientemente para o controle da inflação.

2.3 - Inflação e concentração de renda

A inflação produz um efeito de forte concentração na renda nacional: as classes sociais menos favorecidas, os assalariados e os aposentados, sofrem com a inflação uma rápida erosão no seu poder aquisitivo, enquanto as classes que percebem lucros aumentam sua participação na renda nacional. A concentração da renda é mais rápida em condições de recessão econômica, já que as classes assalariadas sofrem mais com a existência de altas taxas de desemprego.

O aprofundamento da concentração da renda no Brasil foi analisado em trabalho recente do IBGE (OLIVEIRA, 1993). Os resultados desse relatório indicam que, entre 1970 e 1990, houve um aprofundamento da concentração de renda, que pode ser acompanhado através de vários indicadores. Em particular, a participação na renda dos estratos que compõem os 50% mais pobres da População Economicamente Ativa (PEA) evoluiu de 17,4% em 1960 para 12,6% em 1980. Por sua vez, a participação dos estratos que compõem os 1% mais ricos da PEA evoluiu de 11,9% em 1960 para 16,9% em 1980. Já entre 1980 e 1990, o número de pessoas consideradas **pobres**, por receber rendimentos menores de um quarto do salário mínimo (linha de pobreza única), aumentou de 29,4 milhões para 39,2 milhões de pessoas. Segundo o mesmo relatório, as pessoas que percebem até um salário mínimo apresentam uma estimativa de vida ao nascer de 57,5 anos, enquanto aqueles que percebem mais de cinco salários mínimos alcançam, estimadamente, mais de 73 anos de vida. O índice de Gini, entre 1981 e 1990, passou de 0,56 para 0,60, indicando o aprofundamento da concentração da renda.

Nos últimos anos da década de 80, observou-se uma evolução ascendente do consumo global, correspondendo a uma elevação do consumo de bens duráveis e a um declínio do consumo de bens não duráveis. A interpretação que se faz desse desenvolvimento é que o consumo de alimentos ocupa parcelas relativamente menores do que o gasto agregado. Essa evolução seria característica da evolução regressiva na distribuição da renda entre 1989 e 1990 (SOUZA, 1992, p.34).

As medidas aplicadas pelos sucessivos governos, com o intuito de debelar o processo inflacionário, seguiram principalmente o receituário ortodoxo, incluindo as restrições ao crédito e aos gastos públicos, e contribuíram, assim, para acentuar os efeitos recessivos e a concentração da renda. Em definitivo, as classes sociais que percebem rendas fixas ofereceram uma parcela desproporcionalmente alta do esforço por reduzir a demanda agregada. No entanto a persistência do processo inflacionário indica a ineficiência dessas medidas de política econômica.

3 - O contexto mundial e a inflação brasileira

A inflação é um fenômeno social complexo e, como tal, apresenta vertentes econômicas, sociais e políticas, de forma que não pode ser analisado fora do contexto histórico em que se registra seu desenvolvimento (KANDIR, 1987). Apresentam-se, a seguir, algumas considerações sobre o contexto em que se produz a inflação no Brasil, na esperança de que elas contribuam para o melhor entendimento do fenômeno e de suas causas.

No início da década de 70, a inflação no Brasil apresentava níveis relativamente baixos e estáveis, com taxas anuais entre 15% e 20%, compatíveis com níveis altos de expansão do Produto "milagre econômico brasileiro". Assim, entre 1970 e 1973, o PIB cresceu a taxas variando entre 8,8% e 13,9% ao ano. No entanto esse equilíbrio estava ameaçado pelas dramáticas mudanças que se preparavam no cenário mundial. O sistema econômico mundial surgido da Conferência de Bretton Woods afundou em 1971 com a extinção do compromisso de manter uma paridade fixa do dólar para o ouro. As repercussões desse fato estremeceram as bases da economia de muitos países.

Nos anos de 1973 e 1974, teve lugar uma série de elevações de preços nos mercados mundiais, que, logicamente, repercutiram a nível da economia brasileira. A aceleração da inflação brasileira, passando de um crescimento do IGP-DI de 15,6% ao ano em 1973 para 34,5% ao ano em 1974, pode ser interpretada como uma consequência do esforço de adaptação às novas condições do mercado internacional, em especial, à elevação dos preços do petróleo e de seus derivados.

Porém, apesar das dificuldades, foi mantida a meta do desenvolvimento econômico, aproveitando as amplas oportunidades que existiam na época de obter crédito externo, o que fez aumentar fortemente o nível de endividamento do País. Nesse momento, havia a impressão de que as restrições de abastecimento nos mercados mundiais seriam superadas em um prazo mais ou menos curto, o que justificava o endividamento externo como forma de salvar os programas de desenvolvimento.

Já nos anos de 1979 e 1980, observa-se uma nova elevação do preço dos combustíveis, junto com o aumento das taxas internacionais de juros, que inviabilizaram a manutenção dos programas de desenvolvimento com endividamento. O nível de produção caiu imediatamente, junto com o investimento público, no marco do esforço por melhorar o saldo comercial do País, assim assinalando o fim do sonho desenvolvimentista. Em 1982,

eclodiu a crise financeira mundial, que significou a impossibilidade de se obterem novos créditos externos. A forte expansão sofrida nos anos seguintes pelo saldo comercial brasileiro pode ser interpretada como resposta às exigências do serviço da dívida externa no contexto de dificuldades financeiras da economia mundial.

A recessão imposta à economia brasileira, especialmente através das restrições ao crédito interno, viabilizou a geração desses saldos comerciais numa aplicação dos princípios formulados por Kalecki (item 2.1). A demanda interna foi fortemente comprimida, obrigando a produção a se orientar para os mercados externos. A desvalorização da moeda constituiu um estímulo adicional para a expansão do saldo, concedendo ganhos maiores às atividades produtivas orientadas para a exportação.

Como consequência das medidas adotadas, a inflação adquiriu novo dinamismo, atingindo níveis próximos a 100% ao ano. Em outubro de 1979, registrou-se uma forte desvalorização (30%) do cruzeiro frente ao dólar, tendente a estimular as exportações e a restringir as importações. O salário nominal, protegido por lei, passou a perder progressivamente o seu poder de compra, já que a política salarial vigente concedia aumentos inferiores ao ritmo inflacionário. A conjuntura recessiva facilitou a aplicação dessa política de aviltamento do salário real, conhecida como "arrocho salarial", que foi justificada em termos da necessidade de controlar a demanda de consumo no contexto do combate à inflação. As operações de exportação foram fortemente estimuladas por esse conjunto de medidas, elevando os volumes físicos exportados, apesar da recessão internacional.

A exportação originou uma receita de divisas, que, ao serem transformadas em moeda nacional, produziram forte expansão da oferta monetária, estimulando a inflação. No contexto dessa política econômica, o Banco Central comprava todos os dólares que lhe eram oferecidos pelos exportadores, de forma a manter a cotação dessa moeda em patamares elevados. Caso o Banco Central tivesse mantido a cotação da divisa em níveis menores, teria havido menor exportação e maior importação. Alternativamente, caso o Banco Central tivesse permanecido afastado do mercado de moeda estrangeira, teria havido uma afluência de dólares no mercado interno, que contribuiria para a queda do valor da divisa (valorização do cruzeiro), a qual zeraria o saldo comercial.

A compra das divisas por parte do Banco Central, no contexto da exportação estimulada, seria uma das principais causas do déficit público, já que a arrecadação impositiva é insuficiente para financiar os encargos do Governo. O volume de recursos, em moeda nacional, necessários para manter a política de compras de divisa era tal que o Governo resolveu recorrer ao endividamento junto aos mercados financeiros do País, através da venda de títulos públicos (inicialmente Letras do Tesouro Nacional e hoje em dia Bônus do Banco Central e Notas do Tesouro Nacional). Tais vendas foram viabilizadas pelas altas taxas de juros que o Governo oferecia, as quais, por outra parte, elevaram o custo financeiro que os empreendimentos privados deviam enfrentar.

O valor das exportações superou amplamente o das importações, especialmente a partir do ano de 1983, gerando vultosos saldos de comércio. Esses saldos se destinaram ao serviço da dívida externa ou à acumulação de reservas internacionais em poder do Banco Central. Em ambos os casos, esses saldos apresentam efeitos altamente inflacionários no mercado interno.

As exportações geraram um permanente afluxo de cruzeiros que inundou o sistema econômico nacional na década de 80. Um conjunto de agentes, produtores e intermediários, relacionados com as atividades de exportação, passaram a receber do Banco Central os cruzeiros originados nas operações de exportação. Paulatinamente, eles foram liberando esses recursos no mercado interno, demandando bens e serviços. No entanto a oferta interna de tais bens e serviços foi insuficiente, em função da destinação, para o mercado

externo, de larga parcela dos volumes produzidos, provocando, assim, a elevação dos preços. A inflação constitui um efeito inevitável da política de desvalorização do cruzeiro no contexto de estímulo às exportações e de restrição às importações.

O acompanhamento dos fatos acima descritos pode ser realizado através da informação estatística disponível. É interessante observar, em primeiro lugar, a evolução das exportações e das importações, em segundo, a evolução do PIB e, em terceiro lugar, a evolução do Índice Geral de Preços (IGP-DI). Nesse sentido, os Gráficos 1, 2, 3, e 4, baseados nos dados apresentados no Anexo Estatístico, oferecem importante apoio às hipóteses formuladas no trabalho.

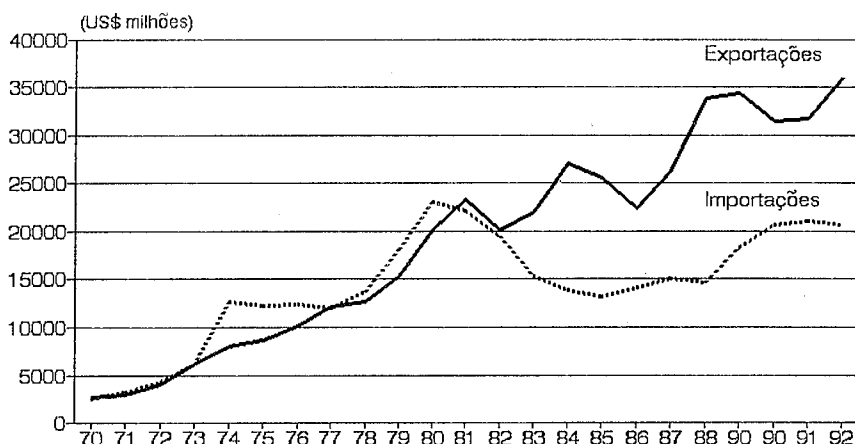
4 - Evidência estatística a nível de Brasil

4.1 - Evolução das exportações e das importações

Observa-se que depois de um equilíbrio comercial inicial (de 1970 a 1973), seguem-se vários anos de saldos comerciais negativos (1974 a 1980), que correspondem ao período de altos preços dos combustíveis nos mercados mundiais e de manutenção dos programas de desenvolvimento apoiados no crédito externo.

GRÁFICO 1

**VALOR DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS
DO BRASIL — 1970-1990**

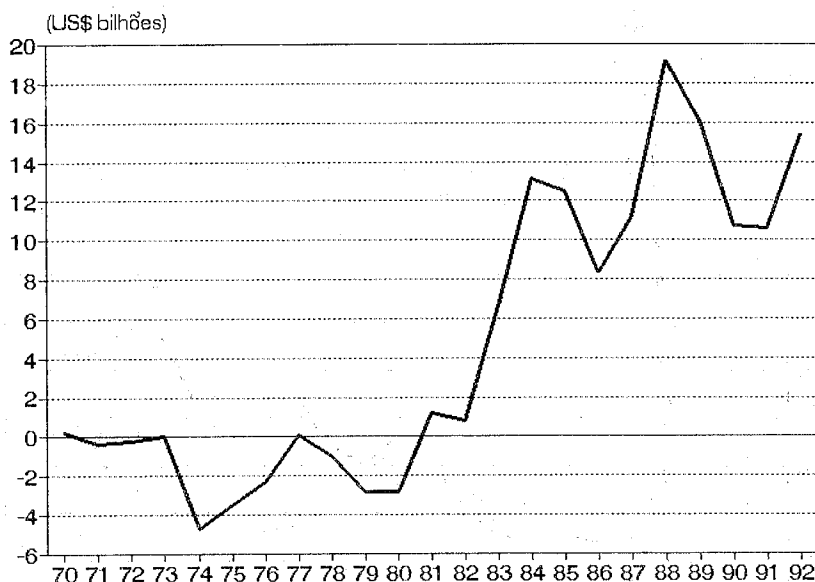


FONTE: Anexo Estatístico.

Na década de 70, teve lugar uma superabundância de capitais nos mercados financeiros mundiais, que facilitou a tomada de empréstimos a juros relativamente baixos. Essa situação foi causada pela forte elevação dos preços internacionais do petróleo e de seus derivados. Os países exportadores de petróleo não conseguiam investir em projetos de desenvolvimento todos os recursos em divisas de que dispunham, de forma que tiveram que sair em busca de tomadores para os seus capitais. Ao mesmo tempo, as principais economias mundiais, em especial a dos Estados Unidos da América, adotaram políticas recessivas, na tentativa de reduzir suas necessidades de importar combustíveis, enfraquecendo, assim, a sua demanda por capitais. Já os países latino-americanos necessitavam de capitais que lhes permitissem manter seus programas de desenvolvimento, ainda que essas dívidas devessem ser contratadas em condições de juros flutuantes.

GRÁFICO 2

BALANÇA COMERCIAL DO BRASIL — 1970-1992



A partir da elevação do preço dos combustíveis em 1973 e 1974, o balanço comercial ficou negativo, e o País teve que recorrer ao endividamento externo para manter seus planos de desenvolvimento industrial. A disponibilidade de capitais nos mercados internacionais permitiu manter o saldo comercial negativo, sem provocar a interrupção dos programas de desenvolvimento industrial. Existia a expectativa de que as condições da economia mundial melhorariam no médio prazo, o que justificava o endividamento externo e a manutenção dos planos de desenvolvimento.

A elevação dos juros internacionais a partir de 1978 coloca em questão a manutenção dos programas de desenvolvimento acelerados com base no crédito externo. O ano de 1980 marcou um ponto de inflexão no comércio exterior brasileiro, já que foi o último ano em que as importações superaram as exportações. Nos primeiros anos da década de 80, observam-se saldos levemente positivos (1981 e 1982), sendo que, a partir de 1983, começou o período de saldos comerciais fortemente positivos, obtidos através da aplicação das políticas econômicas acima referidas.

A crise financeira mundial de 1982 foi provocada pela adoção de políticas monetárias restritivas nos Estados Unidos, com a finalidade de combater a inflação interna. Coincidentemente, registrava-se uma situação de alto endividamento nos países do Terceiro Mundo. O resultado foi um clima de desconfiança, que determinou que os credores internacionais decidissem terminar com os empréstimos destinados a refinarçar as dívidas dos países subdesenvolvidos. Tal decisão significou a impossibilidade de se continuar com as estratégias desenvolvimentistas baseadas na importação de bens de capital, insumos intermediários e tecnologias. Foi necessário buscar-se a geração de saldos comerciais positivos para atender aos compromissos financeiros derivados da dívida externa.

A formação dos enormes saldos comerciais passou a constituir a prioridade da política econômica brasileira, orientada para o serviço da dívida externa, a partir de 1983. O surgimento das pressões inflacionárias foi inevitável no contexto dessas políticas, obrigando o Governo a adotar medidas, amplamente divulgadas, de controle da inflação.

4.2 - Evolução do PIB

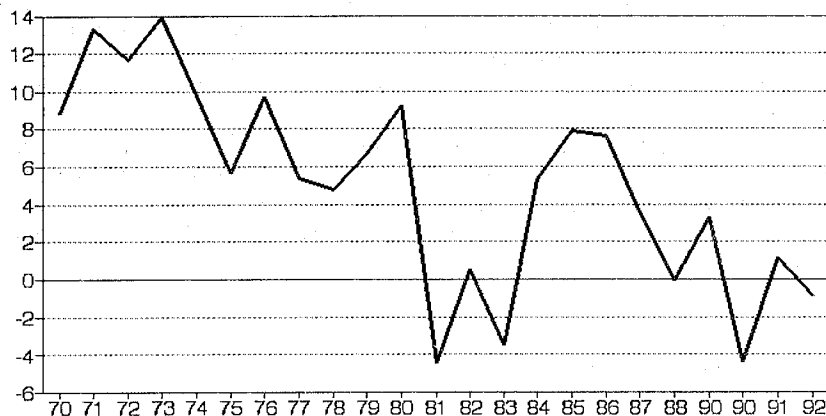
Na década de 70, o PIB cresceu com taxas elevadas, ainda que apresentando uma desaceleração causada pelas dificuldades que caracterizaram esse período, especialmente a elevação do preço do petróleo e de seus derivados. A taxa de expansão do PIB caiu em 1974 e 1975, recuperando-se já em 1976, sem, contudo, atingir os altos níveis registrados nos anos iniciais da década.

Em 1981, a taxa de expansão do PIB brasileiro sofreu uma queda dramática, como consequência das políticas adotadas para adequar a economia às novas condições do contexto internacional. A crise dos mercados financeiros a nível mundial eliminou a possibilidade de contratar novos créditos externos. Paralelamente, a aplicação de políticas recessivas nas principais economias do Mundo determinou a queda da demanda por matérias-primas e produtos básicos, de forma que o comércio de exportação de tais produtos passou a apresentar preços muito baixos. A elevação do saldo do comércio brasileiro só foi possível no contexto de recessão e de desemprego que se implantou a partir de 1981.

A recessão significou a redução da demanda por bens de capital, assim como por combustíveis e produtos intermediários de origem externa. O nível de investimento, medido pela formação bruta de capital, sofreu uma forte queda: de níveis próximos a 23% do PIB na segunda metade da década de 70 passou para 17% do PIB em 1983. Como consequência das políticas recessivas, o saldo comercial, que se manteve negativo a partir de 1974, passou a apresentar valores levemente positivos em 1981 e 1982 e fortemente positivos a partir de 1983.

GRÁFICO 3

VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL DA EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO DO BRASIL — 1970-1990



FONTE: Anexo Estatístico.

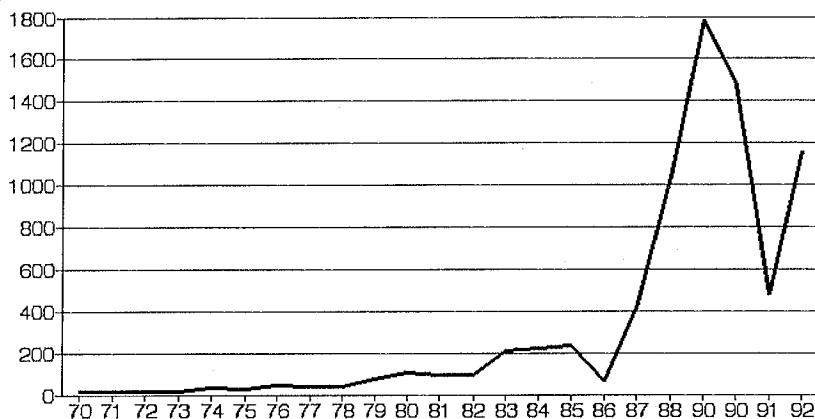
Entre 1984 e 1987, o PIB apresentou um novo período de expansão, sem que isso significasse o fim do saldo comercial positivo. Como se vê, foi essa uma fase de rápida aceleração do processo de inflação e de recuperação das condições favoráveis nos mercados mundiais. No entanto, a partir de 1988, o PIB volta a perder o seu dinamismo, iniciando um novo período de estagnação.

4.3 - Evolução do IGP-DI

A taxa de inflação manteve-se em níveis moderados no início da década de 70, época em que os saldos comerciais eram equilibrados. Porém a elevação dos preços dos combustíveis em 1973 e 1974 constituiu um choque externo que provocou a elevação de uma série de preços no mercado interno brasileiro.

GRÁFICO 4

VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL DA EVOLUÇÃO DO ÍNDICE GERAL DE PREÇOS DO BRASIL — 1970-1990



FONTE: Anexo Estatístico.

Nos anos finais dessa década, teve lugar uma nova elevação dos preços do petróleo, junto com uma alta nas taxas de juros nos mercados financeiros (1979). Em 1979 e 1983, ocorreram desvalorizações do cruzeiro, de grande intensidade, que se destinaram a estimular as exportações e a diminuir as importações. No entanto, a nível interno, a desvalorização provocou a aceleração das tendências inflacionárias, já que a elevação dos preços atingiu níveis próximos a 200% ao ano, que seriam mantidos até a aplicação do Plano Cruzado, em 1986.

Depois de 1986, ano da primeira experiência brasileira de tipo heterodoxo de controle do processo inflacionário, a elevação dos preços acelerou-se, atingindo níveis nunca antes vistos no Brasil. Em 1990 e 1991, a inflação pareceu arrefecer, sob as draconianas medidas do Plano Collor, também pertencentes ao receituário heterodoxo, mas, já em 1992, o fenômeno voltou com renovado vigor. Em 1993, a inflação atingiu níveis recordes, próximos de 2.500% ao ano. Em dezembro de 1993, a inflação aproximou-se de 40% ao mês, assinalando uma nova aceleração inflacionária para 1994.

5 - A luta contra a inflação no Brasil

Ao longo do período analisado, a sociedade brasileira incorporou "formas de resistência" contra os distúrbios causados pela inflação, especialmente a "correção monetária", que objetivou a preservação do valor da poupança, dos créditos e de outros contratos. Tais mecanismos permitiram a sobrevivência do sistema econômico no contexto de altíssimas taxas inflacionárias, mantidas por longos períodos. Desse modo, optou-se por uma estratégia de conviver com a inflação, ao invés de se buscar a eliminação do próprio processo de aviltamento da moeda.

No entanto a correção monetária foi aproveitada de forma desigual pelos diferentes grupos sociais: em geral, foram as classes média e alta que se beneficiaram dos mecanismos oferecidos, já que a classe assalariada ficou de fato excluída. Assim foi que os mecanismos de indexação adotados contribuíram para acentuar a concentração da renda nacional, especialmente no contexto das altíssimas taxas de inflação observadas ao longo da década de 80.

A instabilidade monetária e as transferências de renda a ela associadas criaram, ao se tornarem crônicas, um "estado de inflação" que obrigou os sucessivos governos a adotarem controles de preços sobre gêneros de primeira necessidade, controles de aluguéis, controles de salários e controles de juros. Todos esses controles foram, no entanto, fortemente recessivos e, portanto, impotentes no sentido de eliminar as perdas de poder aquisitivo dos salários: muito pelo contrário, manteve-se um viés institucional em favor dos mais ricos. Esse mecanismo de redistribuição permanente da renda e dos seus acréscimos em favor das classes mais abastadas gerou um perfil de demanda e, por conseguinte, de oferta viesado em favor dos bens de luxo (MORAES, 1990, p. 15).

No contexto do modelo econômico vigente atualmente no Brasil, a inflação elevada constituiria a forma, por excelência, de reduzir os salários reais em benefício das classes capitalista e tecnoburocrática (PEREIRA, 1981, p.256). A aplicação de políticas de austeridade monetária (ortodoxas), que, basicamente, podem ser resumidas em restrição ao crédito e na busca do equilíbrio orçamentário, resultou ineficiente e de alto custo social.

Os resultados dessas políticas foram a elevação nas taxas de juros e o desestímulo ao investimento, assim como a elevação dos custos de produção com a redução do nível de atividade de muitas firmas e a falência de outras, provocando a generalização do desemprego, o que agravou a situação de miséria dos vastos estratos das classes mais baixas. As medidas restritivas corresponderam à aceitação das quedas na produção como condição para uma pretensa recuperação da estabilidade monetária.

Os crescentes contingentes de desempregados passaram a exercer atividades eventuais na chamada "economia informal", que inclui principalmente pequenos serviços e atividades de intermediação e de comércio não registrado. A remuneração dessas atividades é, logicamente, muito baixa, sendo insuficiente para garantir níveis adequados de consumo. Nesse contexto, é natural que tenham proliferado as mazelas sociais mais diversas, desde o contrabando até a prostituição, passando pela generalização da violência urbana e pelo surto de doenças que se imaginava definitivamente erradicadas.

A tentativa de reduzir o déficit fiscal conduziu à interrupção de serviços públicos essenciais, especialmente diversos programas de investimento público, resultando na desativação de numerosos projetos, em áreas como as de construção e manutenção de estradas e na expansão da infra-estrutura de geração e transmissão de energia. Os gastos sociais foram particularmente afetados, o que resultou na severa deterioração dos serviços de saúde, educação, transporte coletivo e moradia popular.

Cardoso (1982) conclui, após analisar as relações entre a inflação e o balanço de pagamentos, que "(...) uma recessão econômica é uma má política, tanto para diminuir a inflação como para reduzir os déficits do balanço de pagamentos, já que seus custos são elevados e seus resultados, duvidosos". Como alternativa, propõe um programa que incluiria uma reforma fiscal combinada com uma adequada política de rendas, ou seja, uma recuperação do nível de atividade econômica, num contexto de efetiva busca da igualdade social.

Na prática, as medidas de orientação estruturalista, que buscavam a elevação da produção, pertencem principalmente às décadas de 70 e 80 (Planos Nacionais de Desenvolvimento). Já na década de 80, tais medidas ficaram inviabilizadas pela impossibilidade de manter o nível do investimento no contexto da política de geração de saldos comerciais positivos.

Um comentário especial merece ser feito à única experiência que juntou a luta contra a inflação com a recuperação do poder de compra das massas populares, que foi o Plano Cruzado (1986). Esse Plano outorgou uma reposição inicial (9%) do salário mínimo e congelou os preços dos mais variados bens, na tentativa de eliminar a inflação sem provocar novas quedas no poder aquisitivo da população (SANSON, 1992). No entanto a implantação do congelamento de preços significou o desaparecimento da variável de ajuste que vinha equacionando as quantidades de bens e serviços demandadas e ofertadas. As classes populares elevaram, imediatamente, o consumo de bens essenciais, provocando o desabastecimento de diversos gêneros alimentícios. A recuperação do nível de atividade econômica colocou em evidência as limitações na disponibilidade de bens intermediários. O saldo do balanço comercial caiu sensivelmente nesse ano. Finalmente, as tensões criadas foram tão grandes que o congelamento teve que ser levantado, permitindo que a inflação voltasse para equacionar a oferta com a demanda.

Ao longo da década de 80, observa-se uma política monetária sujeita a freqüentes mudanças, alternando fases de forte contenção dos gastos públicos com momentos de permissividade na emissão de moeda. A expansão da base monetária, com a finalidade de cobrir o déficit público, ficou conhecida como "imposto inflacionário", que ofereceu uma fonte de financiamento para o gasto público de fácil acesso, já que ela escapava do controle parlamentar, que disciplina a aplicação de outros impostos e taxas. Os administradores da política monetária passaram a "acostumar-se" com essa forma de financiamento, e, nesse sentido, foi realizada uma "opção pela inflação" (SOUZA, 1990,

p.29). A expansão da oferta monetária ocorreu, muitas vezes, por pressões políticas dos setores empresariais, especialmente nos casos em que foram realizadas concessões às classes assalariadas, na tentativa por restabelecer os níveis de lucro.

Entre as medidas propostas para combater a inflação, aparece repetidamente, a adoção de uma "âncora cambial", ao estilo argentino (dolarização). O valor estável da divisa, junto com a liberdade de importação, impediria que aumentassem os preços dos bens e serviços no mercado interno. No entanto cabe ressaltar o antagonismo entre tal estratégia e a política de estímulo às exportações, baseada na manutenção de um alto valor para a divisa, que o Brasil vem aplicando. Obviamente, o governo argentino não tem, atualmente, como prioridade de sua política econômica a geração de elevados saldos comerciais. A política de câmbio fixo possibilitou a estabilização, porém ela criou uma sobrevalorização da moeda, que resultou em crescentes déficits no comércio de mercadorias.

Apesar da possibilidade teórica de utilizar o atraso cambial como instrumento de controle da inflação, o grau de desequilíbrio externo da economia brasileira não permitia, durante a década de 80, essa aplicação da política cambial (REZENDE, LOPES, 1983). Hoje em dia, a situação das variáveis externas da economia brasileira é outra, de forma que essa discussão poderia voltar a ganhar fôlego. No entanto a dolarização significaria uma mudança radical nos objetivos centrais da política econômica.

6- Considerações finais

A inflação brasileira, desde a década de 80, está estreitamente associada com as políticas que priorizam a geração de saldos de exportação, frente ao consumo interno e ao nível de atividade produtiva. Essas políticas, ao expandirem a base monetária, reproduzem, permanentemente, o excesso de demanda solvente em relação à quantidade de bens e serviços disponíveis no mercado interno. Por sua vez, a exportação de parcela importante do produto deixa o mercado interno desabastecido, assim mantendo o excesso da demanda sobre a oferta. Enquanto for mantida como prioridade de política a geração dos volumosos saldos de comércio, não é razoável esperar que a inflação possa ser contida.

Nas atuais condições, o aumento da produção orientada para o mercado interno implicaria seguramente uma redução do saldo comercial. A abertura do País ao comércio exterior poderia ser conduzida de forma a manter o equilíbrio do balanço comercial. Por outra parte, um aumento eventual da produção, sem uma alteração na prioridade da política comercial, continuaria a orientar-se para a exportação, em função dos estímulos oferecidos, sem contribuir para relaxar as pressões inflacionárias.

As políticas de estímulo à exportação (desvalorização da moeda, créditos de exportação, etc.) aplicadas na década de 80 teriam de formar a estrutura produtiva nacional no sentido da geração de excedentes, enquanto teriam mantido a produção de bens de consumo popular, como os alimentos básicos, em níveis insuficientes. Os investimentos destinados a produzir para o mercado interno teriam resultado pouco atrativos aos investidores, em função da extrema fraqueza que apresentava esse mercado.

Uma reversão dessa situação exigiria a reestruturação da política de comércio exterior, abandonando a meta da geração dos megas superávits, especialmente

através de uma política cambial mais favorável ao mercado interno e do incentivo às atividades produtivas. Uma fonte de recursos que deveria ser utilizada para dinamizar a economia, retomando os rumos do desenvolvimento econômico, seria a mobilização dos gigantescos estoques de reservas internacionais de que o País hoje em dia dispõe.

A renda nacional concentrou-se na última década, em função da situação inflacionária e das medidas adotadas para contornar os efeitos negativos da instabilidade da moeda. Certos estratos sociais muito reduzidos, especialmente os setores relacionados com o mercado financeiro e com a exportação, representaram a parcela principal da demanda agregada. Enquanto isso, as grandes massas da população ficaram alijadas do consumo de bens essenciais, visto que a política salarial foi colocada ao serviço da luta contra a inflação.

A luta contra a inflação, seguindo o receituário ortodoxo, estruturou-se, no passado, com base na redução do gasto público, na restrição do crédito interno e no arrocho salarial. Tais delineamentos de política vieram a provocar a queda da taxa de investimento, resultando, assim, fortemente recessivos. Como consequência, observa-se a falência de muitas firmas dedicadas a produzirem para o mercado interno.

A inflação provocou a quebra do horizonte de planejamento, elevando a incerteza, o que desestimulou o investimento. O efeito imediato da redução do investimento, junto à contenção do consumo, foi o enfraquecimento da demanda por bens importados (bens de capital, produtos intermediários, combustíveis e bens de consumo), ao mesmo tempo em que se enfraquecia, também, a demanda interna por bens de consumo produzidos no País, liberando, assim, maiores volumes para exportar.

A revitalização do mercado interno, que, eventualmente, acompanharia uma política de efetiva eliminação da inflação, certamente produziria uma redução dos excedentes exportáveis. Em particular, a recuperação do mercado interno iria requerer a adoção de políticas de estímulo para a produção de alimentos. Tais medidas são ainda mais necessárias em função da elevada propensão marginal a consumir das populações submetidas a níveis muito baixos de renda.

A permanência da conjuntura recessiva durante longos períodos, sem interrupção, impedindo o investimento, teria introduzido a obsolescência em importantes setores da indústria, prejudicando assim, a eficiência produtiva do País e colocando uma interrogação em relação à capacidade competitiva da produção nacional nos mercados internacionais.

É necessário buscar formas de superar a obsolescência do parque industrial, através da aplicação de uma política de desenvolvimento tecnológico muito dinâmica, de modo a melhorar a eficiência produtiva e a competitividade internacional dos produtos brasileiros. Ao mesmo tempo, é muito relevante estudar formas de participação do capital estrangeiro, formando *joint-ventures* com empresas nacionais, de maneira a ter acesso às modernas tecnologias produtivas e às redes de distribuição internacionais, necessárias para colocar, no Exterior, a produção exportável.

Os cortes que foram realizados no gasto público de natureza social (educação, saúde, moradia, transporte popular, infra-estrutura urbana, etc.) teriam deteriorado as condições de vida da população, permitindo o surgimento da violência urbana, ao mesmo tempo em que difundiram o analfabetismo e a desnutrição, contribuindo para a reaparição de doenças que se pensava definitivamente controladas (cólera, malária, febre amarela, tuberculose, esquistossomose, doença de Chagas e hanseníase). A deterioração do tecido social compromete seriamente as possibilidades de desenvolvimento futuro do País.

As obrigações com o serviço da dívida externa, a partir de 1983, constituíram o detonador da política orientada prioritariamente para a geração dos saldos comerciais. A evolução das variáveis conjunturais das principais economias do Mundo, como a taxa de juros ou o nível de produção e emprego, teria uma incidência muito forte sobre a possibilidade de que os países subdesenvolvidos possam atingir o equilíbrio do balanço de pagamentos sem produzir, internamente, tendências fortemente recessivas. A elevação do nível de atividade econômica nos países industrializados favoreceu normalmente a alta nos preços dos produtos básicos, facilitando a obtenção do equilíbrio de comércio aos países subdesenvolvidos. Por sua vez, a queda nos juros internacionais conduziria ao relaxamento das exigências sobre o saldo comercial dos países endividados, abrindo espaço para as políticas comerciais tendentes ao equilíbrio.

A adoção de políticas efetivas de estabilização monetária estaria a exigir uma solução para o problema da dívida externa e do seu serviço. Uma distensão das obrigações financeiras externas abriria o caminho para a estabilidade monetária, já que o equilíbrio do balanço de pagamentos ficaria assim facilitado.

A queda do nível de atividade econômica, resultante da aplicação de políticas recessivas, reduziu as receitas do Governo, sendo que essa tendência, junto com a elevação do nível de gastos públicos e associada com a política de estímulos à exportação, teria conduzido, inexoravelmente, ao déficit público. Paralelamente, a inflação é, como foi visto, a outra consequência da política de estímulos à geração do saldo comercial. Assim, o déficit público seria gerado junto com a inflação e não seria sua causa, como propõem certas teorias repetidamente ouvidas nos tempos recentes.

As reservas internacionais em poder do Banco Central mantiveram uma tendência ascendente ao longo da década de 80, porém, a partir de 1990, essa tendência sofreu rápida aceleração. Essa elevação do estoque de divisas corresponde à reativação dos investimentos externos no Brasil e foi estimulada pelo diferencial dos juros internacionais para os juros internos. No mesmo sentido, teria contribuído o relaxamento das obrigações do serviço da dívida externa. No entanto o saldo comercial foi mantido em níveis muito elevados, independentemente dos sacrifícios que isso vem significando para a população.

Nesse sentido, deve-se insistir sobre a necessidade de evoluir-se para uma política comercial mais equilibrada, que, eliminando os megas superávits do balanço de comércio, permita melhorar a oferta interna, criando, assim, as condições estruturais necessárias para eliminar, definitivamente, a elevação inflacionária dos preços.

Anexo estatístico

ANEXO ESTATÍSTICO

Juros externos e agregados macroeconômicos brasileiros — 1970-92

ANOS	JUROS EXTERNOS (LIBOR) (1) (%)	AGREGADOS MACROECONÔMICOS BRASILEIROS				
		PIB (%)	Investimento (% do PIB)	Inflação (%)	Exportação (US\$ milhões)	Importação (US\$ milhões)
1970	-	8,8	20,54	19,2	2 739	2 507
1971	6,54	13,3	21,26	19,5	2 904	3 247
1972	6,33	11,7	21,21	15,7	3 991	4 232
1973	10,43	13,9	22,05	15,6	6 199	6 192
1974	10,41	9,8	24,31	34,5	7 951	12 641
1975	7,38	5,7	25,70	29,3	8 670	12 169
1976	5,37	9,7	23,04	46,3	10 128	12 383
1977	7,52	5,4	22,05	38,8	12 120	12 023
1978	12,14	4,8	23,03	40,8	12 659	13 683
1979	14,39	6,7	23,14	77,2	15 244	18 084
1980	18,03	9,2	23,22	110,2	20 132	22 955
1981	14,12	-4,5	23,20	95,2	23 293	22 091
1982	9,83	0,5	21,46	99,7	20 175	19 395
1983	10,39	-3,5	17,16	211,0	21 899	15 249
1984	9,50	5,3	16,46	223,8	27 005	13 916
1985	8,11	7,9	19,14	235,1	25 639	13 154
1986	6,23	7,6	19,06	65,0	22 349	14 044
1987	7,99	3,6	22,23	415,8	26 224	15 051
1988	9,44	-0,1	22,72	1 037,6	33 789	14 605
1989	8,30	3,3	24,76	1 782,9	34 383	18 263
1990	7,78	-4,4	21,49	1 476,6	31 391	20 661
1991	5,31	1,1	18,90	480,2	31 620	21 041
1992	3,62	-0,9	17,50	1 158,0	35 976	20 607

FONTE: BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL (1993). Brasília, v.29, n.4/6, jun.

RELATÓRIO ANUAL DO BANCO CENTRAL (1992). Brasília, v.29, p.21.

CONJUNTURA ECONÔMICA (1993). Rio de Janeiro, FGV, v.47, n.3, mar. (Contas nacionais; preços).

(1) Taxa de juros vigente no mercado londrino.

Bibliografia

- BARBOSA, Fernando de Holanda (1987). **Ensaio sobre inflação e indexação**. Rio de Janeiro: FGV. (Pesquisas EPGE).
- CARDOSO, Eliana (1982). Inflação, emprego e balanço de pagamentos no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.2, n.4, out./dez.
- FONSECA, Pedro D. (1992). Composição de portfólio, acumulação de ativos e o combate à inflação no Brasil. In: SOUZA, Nali de Jesus, org. **A economia da inflação**. Porto Alegre: UFRGS.
- KALECKI, Michael (1980). Conjuntura e balanço de pagamentos. In: MIGLIOLI, Jorge, org. **Kalecki**. São Paulo: Ática.
- KALECKI, Michael (1980a). Que é inflação. In: MIGLIOLI, Jorge, org. **Kalecki**. São Paulo: Ática.
- KANDIR, Antonio (1987). **A dinâmica da inflação**. São Paulo: Nobel.
- LOPES, Francisco (1983). **Inflação e nível de atividade no Brasil**. Rio de Janeiro: PNPE.
- MORAES, Roberto Camps (1990). Estruturalistas da inflação. **Análise Econômica**, Porto Alegre: UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas, v.8, n.14, nov.
- OLIVEIRA, Jane Souto de (1993). **O traço da desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser (1981). **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo. Brasiliense.
- REZENDE, André L., LOPES, Francisco (1983). **Inflação e balanço de pagamentos: uma análise quantitativa das opções de política econômica**. Rio de Janeiro: PNPE/IPEA.
- SANSON, João Rogério (1992). Controle de preços e relações interindustriais. In: SOUZA, Nali de Jesus, org. **A economia da inflação**. Porto Alegre: UFRGS.
- SOUZA, Nali de Jesus (1992). Inflação e desenvolvimento econômico. In: _____. **A economia da inflação**. Porto Alegre: UFRGS.