

1290000961



IE

TCC/UNICAMP R582p

INSTITUTO DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
JUNHO/1994

RELATÓRIO FINAL DE MONOGRAFIA

A POLÍTICA SALARIAL NO CENÁRIO INFLACIONÁRIO
DA DÉCADA DE 80

ALUNA: *Liziane Rocha*

ORIENTADORA: *Maria Alejandra Caporale Madi*

BANCA: *Mariano Laplane*

TCC/UNICAMP
R582p
IE/961

CEDOC/IE

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO I - AS TEORIAS DE INFLAÇÃO: RELAÇÃO SALÁRIO-PREÇO ...	6
1.1. Visão Ortodoxa: A Síntese Neoclássica	6
1.1.1. Os Pressupostos da Teoria Ortodoxa	6
1.1.2. Salário, Emprego, Preço e Produção	7
1.1.3. O Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos	10
1.2. Visão Keynesiana	13
1.3. Visão Estruturalista	16
1.4. Visão Inercialista	18
1.4.1. Diagnóstico do Processo Inflacionário	19
1.4.2. Recomendação de Política Econômica: Crítica às Políticas Contracionistas e Soluções Alternativas	20
1.4.3. Política Salarial	21
1.4.4. O debate interno ao Inercialismo: Diferenças entre Bresser & Lopes	23
1.5. Conclusão a respeito do Nível de Salário & Preços	25

CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS SALARIAIS 27

2.1. Introdução: Crise, Estagnação e Inflação na Década
de 80 27

2.2. Antecedentes das Políticas Salariais da Década de 80 31

2.3.1. Política Salarial de 1979 32

2.3.2. Política Salarial de 1983 35

2.3.3. Plano Cruzado 38

2.3.4. Plano Bresser 40

2.3.5. Plano Verão 42

2.4. Conclusão sobre as Medidas de Política Salarial nos
anos 80 45

**CAPÍTULO III - POLÍTICAS ECONÔMICAS NA DÉCADA DE 80: COMBATE A
INFLAÇÃO E POLÍTICA SALARIAL 47**

3.1. Política Salarial de 1979 47

3.1.1. Debate Acerca da Política Salarial 48

3.1.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial 53

3.2. Política Salarial de 1983 55

3.2.1. Debate acerca da Política Salarial 55

3.2.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial 56

3.3. Política Salarial do Plano Cruzado 58

3.3.1. Debate acerca da Política Salarial 59

3.3.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial 61

3.4. Plano Bresser	62
3.4.1. Debate acerca da Política Salarial	63
3.4.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial	64
3.5. Plano Verão	65
3.5.1. Debate acerca da Política Salarial	66
3.5.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial	69
3.6. Conclusão	70
4. CONCLUSÃO A RESPEITO DO DEBATE E DOS EMBASAMENTOS TEÓRICOS.	73

INTRODUÇÃO

A década de 80 é representada por três características principais: inflação, recessão e planos de estabilização ineficazes¹. Um dos resultados destes três fatores foi uma piora na distribuição pessoal da renda tanto a níveis absolutos, a partir de 1986, quanto relativos². A partir de 1988, ampliou-se ainda mais a desigualdade, o que sugere que a inflação e a desigualdade estão diretamente correlacionados. Mas não é possível determinar qual destes três fatores mais influenciaram sobre o aumento da desigualdade, porém é possível supor que os planos de estabilização e principalmente suas políticas salariais influenciaram negativamente sobre a distribuição de renda.

Cabe perguntar o que embasou as diversas políticas em concentrar uma grande atenção na influência dos salários sobre os preços, o que acabou resultando em arrochos salariais. É claro que nem sempre o arrocho salarial foi um pressuposto teórico para se deflacionar preços, ele foi consequência, também, do próprio resultado dos planos na estabilização da taxa de inflação ao mesmo tempo que se impunha aos salários um controle baseado em mecanismos de indexação. Ou seja, as perdas não teriam sido tão grandes se os planos tivessem obtido um resultado satisfatório.

Neste estudo procura-se, em primeiro lugar explicitar os pressupostos teóricos que devem ter embasado os planos e, principalmente, a sua política salarial.

O estudo dividir-se-á em três capítulos. No primeiro capítulo estudar-se-ão as principais teorias sobre a inflação e seus pressupostos teóricos. Serão elas as teorias ortodoxas (baseadas no caso clássico e keynesiano), a teoria keynesiana propriamente dita, os estruturalistas e os inercialistas. A razão de se acrescentar os estruturalistas embora seja um debate localizado na década de 50, é que eles

1. A inflação começou a década com 4% ao mês e acabou beirando os 80% ao mês.

2. Pelo índice de Gini houve um aumento da concentração de renda de 0,57 para 0,59.

foram considerados precursores da teoria inercial. Esta última foi analisada com base em dois autores específicos por ser um grupo bastante heterogêneo. Escolheu-se Francisco Lopes, por ter sido o grande teórico do Plano Cruzado, e L.C.Bresser, por ter sido ele próprio Ministro da Fazenda, na segunda metade dos anos 80.

No segundo capítulo descrever-se-ão as diversas políticas salariais adotadas nos anos 80, relembrando o contexto conjuntural em que foram implementadas.

O terceiro capítulo é uma análise sobre o debate a respeito das vantagens e desvantagens das diversas políticas a partir de diferentes enfoques teóricos. Far-se-á, também, uma análise sobre os enfoques que embasaram as políticas, embora se saiba que as políticas de estabilização foram mais do que uma aplicação pura e simples da teoria, mas resultado de um jogo de forças entre interesses políticos divergentes ou de condicionantes externos.

A título de conclusão, procurar-se-á debater os insucessos das políticas como resultado de uma inadequação teórica, ou de conseguir conciliar interesses divergentes.

CAPÍTULO I

AS TEORIAS DE INFLAÇÃO: RELAÇÃO SALÁRIO-PREÇOS

Este capítulo pretende abordar 4 enfoques bastante distintos sobre os determinantes do processo inflacionário e o papel da política salarial. Estes enfoques são: visão ortodoxa, keynesiana, estruturalista³ e inercialista.

1.1. VISÃO ORTODOXA: A SÍNTESE NEOCLÁSSICA

1.1.1. Os Pressupostos da Teoria Ortodoxa

A teoria ortodoxa se apóia na síntese neoclássica. Nesta visão a determinação dos preços é analisada sob dois enfoques: a teoria do equilíbrio, que determinaria preços relativos, e a teoria quantitativa da moeda que determinaria preços absolutos. A diferença fundamental entre elas é que na primeira o volume de produção é determinado pela estrutura interna de preços, enquanto que da segunda, resulta apenas a renda nominal.

Os pressupostos básicos da teoria neoclássica seriam:

- a) rendimentos marginais decrescentes
- b) comportamento do lucro maximizador
- c) concorrência pura e perfeita no mercado de bens
- d) concorrência perfeita no mercado de trabalho.

3. As três primeiras partes do trabalho estão baseados em três livros basicamente: ACKLEY, C., Teoria Macroeconômica, São Paulo, Editora Pioneira, 1978, 2^a edição - Capítulos: VI, XIV e XVII. RANGEL, I., A Inflação Brasileira - Introdução. RODRIGUEZ, Octávio, A Teoria de Subdesenvolvimento da CEPAL, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1981, Cap.VI.

Na Teoria Quantitativa da Moeda trabalha-se com a equação de trocas de Fisher, $MV = PT$, onde M é a quantidade de moeda exogenamente determinada; V é a velocidade de circulação da moeda e que tende a aumentar a longo prazo em que a eficiência do sistema bancário e do crédito aumenta e portanto o índice de preços aumentaria mais que proporcionalmente ao volume de meio circulante; T é o volume de produção que é constante no curto prazo, mas crescente a longo prazo e que tende a agir em sentido contrário ao da velocidade, ou seja, dada uma oferta de moeda constante, os aumentos de preço tornam-se menos que proporcionais à quantidade de moeda; P é o nível de preços.

Esta equação é uma identidade contábil que revela uma relação funcional entre estoque nominal de moeda e preços, mas a equação não permite concluir se, dado V e T constantes no curto prazo, M causa uma variação em P ou se seria o inverso. Para chegar à conclusão de que é a variação na quantidade de moeda que causa aumento nos preços como querem os quantitativistas tem que se supor algum mecanismo de transmissão. O mecanismo direto suposto é o de que o aumento dos saldos reais efetivos (dado um aumento de M) acima dos desejados provocaria maiores gastos, logo, maiores preços, até que a economia retornasse ao equilíbrio com os saldos reais efetivos se igualando aos desejados.

1.1.2. Salário, Emprego, Preço e Produção

Supondo concorrência perfeita no mercado de bens e de trabalho, e maximização de lucro, pode-se dizer que o Custo Marginal se iguala a preços e que a Produtividade Marginal do Trabalho é igual ao salário real no equilíbrio. Assim:

$$P = CMg \text{ e o } CMg = \frac{\text{Salário}}{PMgT}$$

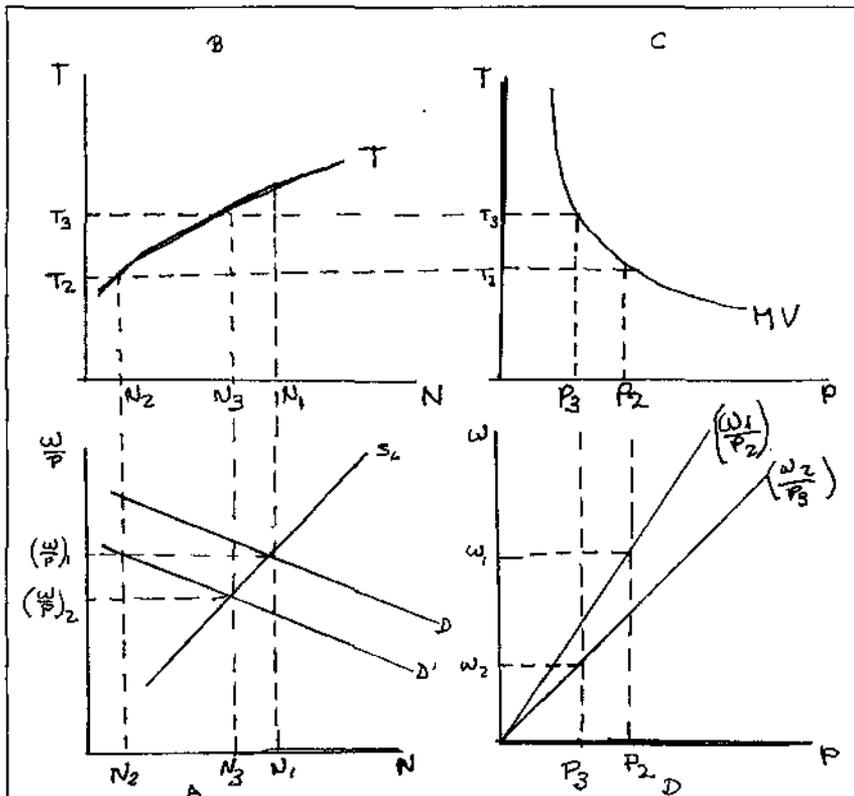
Então,

$$PMgT = \frac{\text{Salário}}{P}$$

O que significa que a empresa empregará um fator de produção até o ponto em que seu produto marginal iguale sua remuneração real, supondo maximização do lucro.

O trabalhador igualará a utilidade do salário real com a desutilidade marginal do trabalho e portanto se o primeiro for menor do que o último haverá desemprego voluntário.

Uma redução da $PMgT$, dado o salário nominal, desloca D para D' (gráfico A) fazendo com que os empresários diminuam o nível de emprego de N_1 para N_2 . Como há concorrência perfeita entre os trabalhadores, os salários tenderão a diminuir nominalmente, de $(W/P)_1$ para $(W/P)_2$ o que acarreta:



onde:

$$\frac{W}{P} = \text{salário real}$$

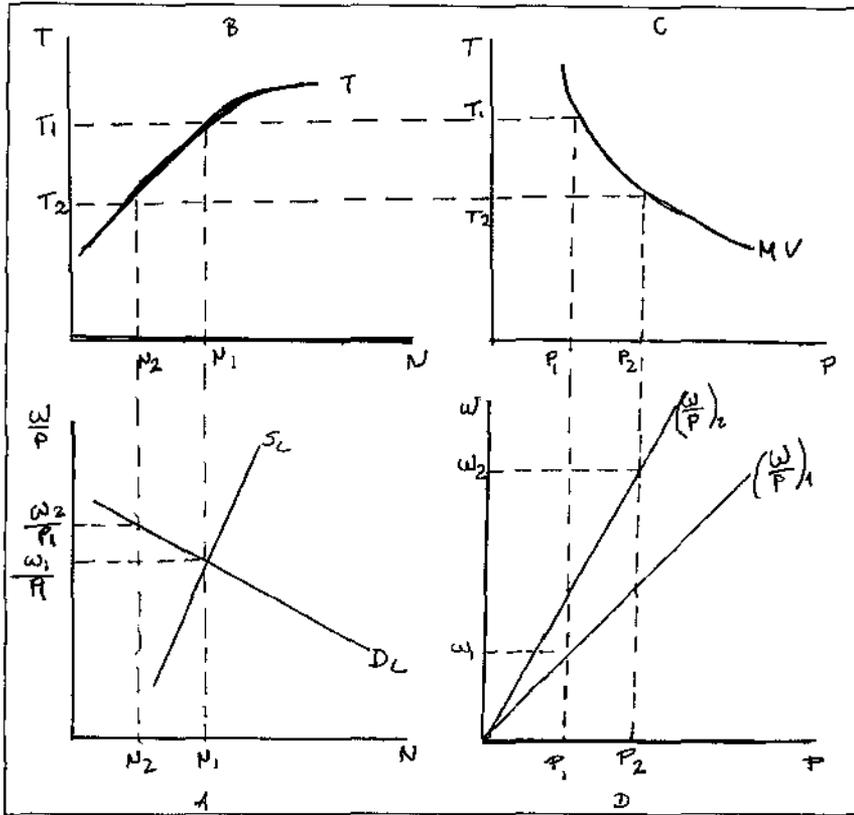
$$\begin{aligned}
 N &= \text{nível de emprego} \\
 S_L &= \text{oferta de mão-de-obra} \\
 D_L &= \text{demanda de mão-de-obra} \\
 T &= f(P, M_g, T)
 \end{aligned}$$

Um deslocamento para a esquerda na curva de demanda de mão-de-obra leva inicialmente a uma redução do salário nominal com um nível de preços constante, que gera um nível de emprego e produção mais elevados, preços mais baixos e portanto a um nível menor de salário real, dado MV e T constantes.

Deve-se considerar que para que a produção maior possa ser vendida, não basta que o consumo aumente pois a propensão marginal média a consumir deve ser menor que 1. Ou seja é necessário que o investimento cresça, o que exige que a taxa de juros caia. A flexibilidade de salários de nada adiantaria se a economia estivesse na armadilha de liquidez ou o investimento fosse inelástico à taxa de juros.

A flexibilidade total de preços é um suposto teórico pois: a) há uma resistência dos trabalhadores à queda do salário nominal; b) há fatores institucionais; c) e para seus efeitos se produzirem os empresários têm que ter uma expectativa de que o salário nominal não irá cair mais posteriormente para que haja investimento por uma elevação da Eficiência Marginal do Capital e redução do preço dos bens de capital.

Mesmo considerando que haja flexibilidade, pode-se dizer que quanto mais elástica a curva de demanda de moeda e quanto mais inelástica a de investimento em relação aos juros, maior deve ser a queda de salários e preços para se chegar ao pleno emprego. De qualquer forma, o pleno emprego seria uma tendência de longo prazo.



Se supormos que não há flexibilidade de salários (ver gráfico acima) devido à presença de uma política salarial ou sindicatos, o equilíbrio se dará abaixo do pleno emprego. Se os sindicatos forcingem uma elevação do salário nominal, os preços aumentarão para que a produção se mantenha no mesmo nível sem que a equação $MV = PT$ se torne inconsistente com M e V constantes. Os preços não sobem tanto quanto o salário pois, senão, o salário real ficaria inalterado fazendo com que a produção fosse a mesma, só que a preços mais altos, o que também é inconsistente com a equação de trocas.

1.1.3. O Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos⁴

Esta análise estuda o Balanço de Pagamentos como um todo, supondo câmbio fixo. Os problemas de Balanço de

4. Ver MELLER, P. Revision de Los Enfoques Teóricos sobre Ajuste Externo y su Relevancia para América Latina. Embora o enfoque monetário não trate diretamente da relação inflação e salários, considerou-se esta teoria importante para entender os cortes dos altos salários (Política de 79, 83 e 89) para reduzir o déficit público.

Pagamentos são considerados um Fenômeno Monetário e não real (de preços relativos).

O Estoque Monetário seria formado pelo crédito interno (C) mais as reservas internacionais (R), representando o ativo da Autoridade Monetária, enquanto o seu passivo é a base monetária (H). A partir da base monetária chega-se à oferta monetária que seria:

$$L = k H, \text{ onde } k \text{ é estável.}$$

Em caso de um déficit no Balanço de Pagamentos há uma diminuição das reservas e também da base, o oposto ocorrendo no caso de um superávit. O resultado de um déficit seria a contração do nível de demanda, não devido a variações nos preços pois estes se supõem constantes, mas via contração dos saldos reais da economia. Assim a economia se reequilibraria. Se supormos ainda que há mobilidade de capitais, o ajuste seria imediato pois a redução na base monetária elevaria as taxas de juros acima das taxas internacionais, o que ajustaria o Balanço de Pagamentos pelo lado da Conta de Capitais (há, implícita, a hipótese de oferta ilimitada de capitais). Estes efeitos não se verificarão se houver uma política de esterilização do Banco Central.

Considerando uma economia em pleno emprego e com flexibilidade de preços e salários teríamos:

$$DM = \frac{M^D}{P} = L$$

$$M^D = PL$$

$$M^S = C + eR$$

$$M^S = M^D$$

$C + eR = PL$ onde PL é uma constante, pois são exógenos

$$\text{Então:} \quad -R = \frac{C}{e}$$

onde:

L	=	oferta de moeda
M^D	=	demanda nominal de moeda
P	=	nível de preços
D^M	=	demanda real por moeda
M^S	=	oferta nominal de moeda
C	=	crédito interno
e	=	taxa de câmbio
R	=	reservas internacionais

Ou seja, a expansão do crédito interno produz uma queda no nível de reservas internacionais (déficit).

Portanto, o controle do déficit público seria uma forma de não pressionar os limites do crédito e dentro do crédito total aumentar a participação do setor privado, que pode assim incrementar a produção de bens exportáveis. Além disso, muitas vezes o déficit público é financiado por uma emissão de moeda, que gera inflação e sobrevaloriza a moeda nacional.

Quanto à desvalorização, ela pode melhorar a Balança Comercial no curto prazo, mas no longo prazo conduz a uma valorização direta nos preços em igual magnitude se:

$$P = P^* + \hat{e} \quad \hat{e} = \text{variação no câmbio}$$

$$P^* = \text{preços internacionais}$$

$$P = \text{preços internos}$$

$$\text{se } \hat{e} = 0, \quad P = P^*$$

Mesmo assim, a desvalorização faz parte do "pacote do FMI" para elevar a competitividade, mas ela deve ser acompanhada de políticas anti-inflacionárias que compensem o seu efeito expansivo, ou seja, contenção monetária e arrocho salarial.

1.2. VISÃO KEYNESIANA⁵

Para Keynes, os salários nominais flexíveis não são importantes para definir o nível de emprego, ou seja, o salário real não é a variável de ajuste entre oferta e demanda de trabalho como na teoria ortodoxa. A redução dos salários nominais não necessariamente altera o nível de emprego, embora sempre signifique uma redução dos salários reais já que estes não representam 100% dos custos e, portanto, os preços sempre caem menos.

Conforme o capítulo XIX da Teoria Geral de Keynes, os capitalistas não decidem investir, alterando o nível de emprego, com base nos salários reais e sim com base nas expectativas quanto ao nível de demanda agregada futura. Esta por sua vez depende da Eficiência Marginal do Capital, da Preferência pela Liquidez e da Propensão Marginal a Consumir (pois esta define o multiplicador). Portanto, a redução do salário nominal somente afetará o nível de emprego se tiver algum efeito sobre algum destes três fatores.

O segundo efeito é sobre a taxa de juros, chamado de Efeito Keynes. A redução do salário nominal aumenta o saldo de especulação (pois, diminui o de transação) com a conseqüente redução de taxas de juros supondo que a oferta de moeda é exógena. Entretanto, a economia não pode estar na armadilha da liquidez (juros muito baixos ou a preferência pela liquidez crescer mais rápido que a oferta de moeda) e nem pode haver inelasticidade do investimento aos juros (devido à

5. Ver SWAILEN, E. A. - Desemprego, Salários e Preços: um estudo comparativo de Keynes e do pensamento econômico da década de 70, Dissertação de Mestrado, UFRJ, 1987.

economia estar com capacidade ociosa ou com grande grau de incerteza). De qualquer forma, não é aconselhável provocar uma recessão só para diminuir a taxa de juros, elevando o investimento e o nível de emprego. É mais aconselhável uma Política Monetária de juros baixos para produzir os mesmos efeitos.

A Propensão Marginal a Consumir pode se alterar com a redução dos salários nominais se a redução no consumo dos trabalhadores não for compensada pelo aumento do consumo dos rentistas, que terão seu poder de compra aumentado com a redução dos preços, ou seja, se a PMgC dos rentistas for menor que a dos trabalhadores, haverá desemprego.

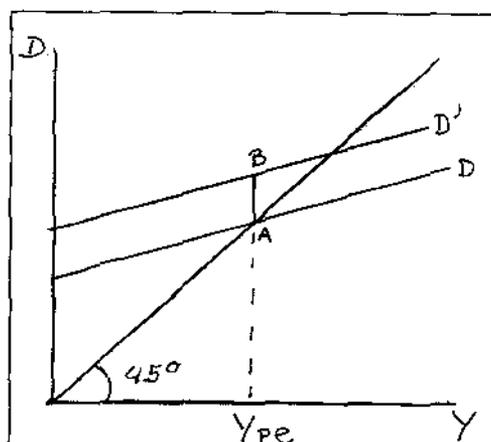
Portanto, a economia pode operar em equilíbrio sem estar no pleno emprego (equilíbrio entendido aqui como confirmação de expectativas), havendo, portanto, desemprego involuntário. Os trabalhadores aceitam trabalhar mesmo com salário real caindo porque eles podem decidir apenas o nível do salário nominal.

O pressuposto de que nem sempre a economia está em pleno emprego significa que uma Política Monetária de juros baixos ou Fiscal expansiva podem afetar indiretamente o nível de renda. Também é possível haver um aumento de demanda agregada que não seja inflacionário, caso haja retornos constantes. Mas se a economia ultrapassar o pleno emprego, haverá rendimentos marginais decrescentes já que se usará mão-de-obra e equipamentos menos eficientes. Ou seja, acima do pleno emprego haverá custos crescentes a um salário constante⁶.

Ao analisar a inflação, Keynes defende que a variável explicativa fundamental são os custos de produção que se expressam na curva de oferta agregada. Considera que se houver um deslocamento da demanda agregada (consumo + investimento + gasto do governo + (exportação - importação)) acima da oferta agregada, pode haver um hiato inflacionário. Para saber se esse hiato gerará uma inflação permanente é

6. Ver Swaelen, E. A. op. cit., p. 25.

necessário averiguar seu efeito sobre a demanda real agregada⁷:



\overline{AB} = hiato inflacionário
 Y = renda
 Y_{pe} = renda de pleno emprego
 D = demanda agregada

- 1^o) se M permanecer constante e houver um aumento da demanda de moeda para transação, o juro aumenta provocando uma queda no investimento;
- 2^o) haverá redistribuição de renda sobre agentes que possuem renda fixa;
- 3^o) a exportação pode aumentar e a importação diminuir, se supor desvalorização cambial via aumento dos preços internos;
- 4^o) expectativa de maiores aumentos de preço pode levar à especulação com estoque;
- 5^o) poderia haver uma redução do salário real com a elevação do nível de preços sem reajuste no salário nominal. Porém, com a conseqüente elevação dos lucros, o investimento se

7. Ver gráfico em Ackley, op. cit., p. 450.

eleva, aumentando a competição por mão-de-obra, o que levaria ao aumento do salário nominal;

1.3. A VISÃO ESTRUTURALISTA⁸

Para os estruturalistas, a inflação seria provocada por entraves estruturais enfrentados pela industrialização substitutiva de importações. Estes problemas seriam subdivididos em pressões básicas e mecanismos de propagação.

As pressões básicas seriam:

- a) tendência à deterioração dos termos de troca provocado: 1) pelo crescimento das exportações ser sempre menor que o das importações, agravado pelo fato de a industrialização exigir bens de capital do exterior; 2) pela intensa flutuação das relações de troca devido ao fato dos bens exportados pelas economias latino-americanas serem inferiores, isto é, há uma tendência à diminuição do consumo destes bens à medida que a renda dos países centrais aumenta e a tecnologia avança, substituindo-os por outros, tais como os de origem sintética.

A consequência deste desequilíbrio é a desvalorização cambial que exerce uma pressão altista sobre os preços internos;

- b) oferta inelástica dos produtos agrícolas: os problemas da propriedade desigual e improdutiva da terra provocariam uma oferta inelástica dos produtos agrícolas, causando um estrangulamento em face da pressão de demanda exercida pela industrialização e urbanização.

8. Ver CRUZ, P. D., Ignácio Rangel, Um pioneiro: o debate econômico no início dos anos sessenta. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP, 1980, e também MADI, M.A.C. A Vanguarda Do Pensamento Conservador: um estudo sobre as idéias econômicas de Roberto Campos no período 1950-64. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1985.

Os mecanismos de propagação adviriam da incapacidade de resolver dois conflitos fundamentais: o da distribuição de renda entre lucros e salários e o da distribuição de recursos entre as esferas pública e privada.

- a) **Problema fiscal** - o Estado auferir suas receitas de impostos de caráter regressivo e do comércio exterior, cujo volume está sujeito a grandes oscilações. Ao mesmo tempo, a industrialização aumenta os gastos do Estado no contexto dos países subdesenvolvidos por seu caráter tardio, o que faz com que haja uma tendência irreversível ao déficit, cujo financiamento se fará via **expedientes propagadores** da inflação, ou seja, emissão.
- b) **Excesso de crédito** - há uma grande flexibilidade do sistema bancário, que financiaria as crescentes necessidades de capital de giro das empresas privadas devido a aceleração inflacionária, ou seja, a oferta monetária é passiva. Logo, a política monetária restritiva é ineficaz e o aumento endógeno na oferta da moeda causa aumento de preços.
- c) **Pressões salariais** - mecanismo de reajuste de salário e preço que expressa as pressões dos diferentes grupos sociais para manterem sua participação na renda agregada uma vez iniciado o processo inflacionário, isto é, de um lado revela-se o poder econômico do setor produtivo para remarcar preços e de outro, o movimento de negociação dos trabalhadores para manter o salário real.

Para os estruturalistas, as recomendações de política sugeridas pela teoria ortodoxa conseguem apenas reduzir o ritmo dos aumentos de preço através da recessão, mas não estabilizam preços. Isto ocorre porque tais políticas agem apenas sobre os mecanismos de propagação (subvalorização cambial, déficit fiscal e excesso de crédito) e não sobre suas causas (estrutura agrária e comércio exterior). A recessão pode até ampliar o déficit fiscal por causa da redução do déficit tributário em função da queda do nível de renda. O equilíbrio no setor externo não seria atingido dada as condições desfavoráveis dos preços internacionais e a propensão a importar da estrutura produtiva da América Latina.

Em vez disso, deveria se fazer um esforço no sentido de evitar a rigidez de oferta de bens e serviços, a inflexibilidade e a regressividade do sistema tributário. A política de estabilização proposta seria sincronizar os diversos setores e aumentar a complementariedade entre eles. Simultaneamente, o governo deveria direcionar o crédito e fazer uma reforma agrária para tornar a oferta de alimentos mais elástica.

1.4. VISÃO INERCIALISTA

Esta teoria é uma tentativa de explicar a estagflação, inflação crônica com baixas taxas de crescimento que surge em 1970⁹, principalmente na América Latina, a partir da teoria de grau de oligopólio de Kalecki e da teoria estruturalista.

Discutir-se-á os dois autores que mais influenciaram nos planos Cruzado e Bresser, ou seja, Francisco Lopes¹⁰ e Bresser Pereira¹¹ respectivamente. Lopes pertence à PUC-RJ e enfatiza mais os mecanismos de indexação no diagnóstico, Bresser pertence a FGV-SP e se preocupa mais com a questão do conflito distributivo.

Optou-se por abordar nos três itens que se seguem a abordagem do ponto de vista do conflito distributivo, baseado em Bresser, e no último item contrapor os dois autores para melhor fluência do texto.

-
9. Este fenômeno também foi explicado pela teoria ortodoxa, através do monetarismo. Introduziu-se o conceito de ilusão monetária para explicar que a política econômica poderia ter efeitos a curto prazo sobre o nível de atividades, mas, a longo prazo, o nível de atividades retornaria ao ponto inicial a um patamar mais alto de preços.
10. LOPES, F. - O Choque Heterodoxo, Combate à Inflação e Reforma Monetária, Rio de Janeiro, Campus, 1986, 10^a edição.
11. PEREIRA, L. B.; NAKANO, Y. - Inflação & Recessão: A Teoria da Inércia Inflacionária, São Paulo, Brasiliense, 1986.

1.4.1. Diagnóstico do Processo Inflacionário

A inflação crônica e elevada que se percebe desde a década de 70 nos países da América Latina, ocorre no contexto do capitalismo monopolista em que os preços são rígidos à baixa, pois a demanda é inelástica e as empresas temem que, ao reduzir seus preços, os concorrentes as acompanhem.

Há, nesta estrutura econômica, fatores aceleradores, mantenedores e estabilizadores da inflação. Os fatores aceleradores seriam:

- a) aumento dos salários nominais médios acima da produtividade;
- b) aumento da margem de lucro das empresas;
- c) desvalorização cambial;
- d) aumento do preço internacional dos produtos importados;
- e) aumento dos impostos indiretos;
- f) aumento dos juros reais.

O aumento das margens de lucro e dos salários não são causa em si de aceleração da inflação, mas consequência de um dos seguintes fatores:

- a) excesso generalizado de demanda agregada em relação à oferta;
- b) estrangulamentos setoriais na oferta,
- c) poder de monopólio das empresas e dos sindicatos (quando fazem com que os salários se elevem acima da produtividade);
- d) redução na produtividade e conseqüente elevação nos custos fixos unitários,
- e) elevação nos impostos diretos.

Dentre os fatores mantenedores está a indexação formal e informal da economia, principalmente, quando a indexação é integral.

O principal fator sancionador é o aumento da quantidade de moeda. A moeda sanciona a inflação por que se não o fizer pode provocar uma crise de liquidez haja visto que o aumento de preços reduz a oferta real de moeda. Entretanto, a expansão monetária pode tornar-se causa da inflação: se a economia estiver operando em pleno emprego¹², pode provocar um aumento do investimento, via redução da taxa de juros.

Cabe lembrar ainda os fatores estabilizadores como a defasagem com que os agentes percebem que a sua parcela da renda está se reduzindo e a própria correção monetária entendida como um limite inferior para o reajuste nominal. Entretanto, quanto mais alta a inflação menos eficazes são os mecanismos estabilizadores pois mais cientes estão os agentes do conflito distributivo, o que intensifica a indexação.

Em altos níveis de inflação, o crucial é se defender. Os agentes se preocupam mais com o passado que com o futuro e, portanto, as expectativas tornam-se adaptativas. Quando a inflação torna-se causa de si mesma, ela torna-se inercial. Neste estágio a indexação torna-se tão generalizada ou convencionalmente aceita que até os setores competitivos, que inicialmente não repassavam custos a preços, passam a fazê-lo já que esperam ser acompanhados pelos concorrentes.

1.4.2. Recomendação de Política Econômica: Crítica às Políticas Contracionistas e Soluções Alternativas

Para os inercialistas, a recessão, resultante de uma política contracionista, influencia pouco a taxa de inflação pois, dentro de um mercado oligopolista e com curva de

12. Isto evidencia que o pensamento estruturalista e inercialista tem, em parte, um arcabouço keynesiano.

demanda inelástica, a resposta será uma queda na produção e um aumento de preços.

A recessão é um processo longo e doloroso para se diminuir a inflação. Inicialmente a retração na demanda de um produto X faz com que se reduza a sua produção e depois a de todos os outros insumos ao longo da cadeia produtiva até se chegar ao início desta. No longo prazo, este produto pode responder à retração da demanda reduzindo preços, o que poderá provocar esta reação ao longo da cadeia produtiva. A recessão acaba tendo algum efeito por atingir os setores competitivos e os salários reais, enfraquecendo os sindicatos. Por isto, os inercialistas afirmam que essas políticas tem mais efeito nos países desenvolvidos onde os sindicatos são mais fortes e chegam a ameaçar as margens de lucro.

A recessão não é consequência da inflação e nem da falta de credibilidade no governo. O fenômeno da estagflação como um todo é uma tentativa de debelar a crise do Balanço de Pagamentos.

Portanto, seria mais acertado propor uma política de crescimento para controlar a inflação, na medida em que este atenua o conflito distributivo, reduzindo a indexação. Faz-se necessário uma política de preços controlados onde se possa decidir que setores serão penalizados, não atingindo apenas os salários como na política ortodoxa.

O congelamento também é uma medida possível, embora possa trazer problemas alocativos sérios se for de longa duração.

1.4.3. Política Salarial na Visão Inercialista

Geralmente as políticas anti-inflacionárias ortodoxas aplicadas no Brasil acabam concentrando toda a sua atenção na política salarial, apesar do sindicalismo brasileiro

ser incipiente e da economia não estar em pleno emprego. O pior é que a inflação por si mesma já trabalha como concentradora de renda: na expansão contribui para se formar uma "poupança forçada" e na recessão contribui para compensar a diminuição da taxa de lucro através do aumento das margens.

Por que, então, é utilizada a política salarial? Segundo Bresser, porque é mais fácil. Alterar o câmbio é economicamente inviável; mudar a taxa de juros é limitado por outros condicionantes¹³; a margem de lucro é de difícil controle e o preço dos produtos importados são exogenamente determinados.

Estatisticamente se sabe que a Política Salarial atinge um número pequeno de assalariados no mercado de trabalho pois o mercado informal é grande, o número de pessoas sem carteira assinada também, além disso há uma alta rotatividade. Mesmo assim ela determina o padrão de inflação da economia, pois é um referencial para todo o mercado.

Segundo os inercialistas, a política salarial torna-se perniciosa para a economia quando o que se busca é o pico e não o salário médio real. No reajuste pelo pico se repõe tudo o que o trabalhador perdeu no período anterior, mesmo assim o seu salário médio pode cair se a inflação se acelerar. No reajuste integral e com periodicidade fixa, a economia absorve choques reais através da aceleração inflacionária e da recessão. No limite e supondo que a nível de atividade permaneça constante, a inflação tenderá a infinito.

Para Bresser, a solução, portanto, é o reajuste parcial, mas se este incidir apenas sobre os salários haverá uma queda do salário real. É necessário, concomitantemente, um controle de preços sobre bens finais e intermediários.

13. Como evitar o aumento do consumo, rolar a dívida pública, evitar fuga de capitais e a quebra do sistema financeiro.

1.4.4. O debate interno ao inercialismo: Diferenças entre Bresser & Lopes

Agora apresentar-se-á as diferenças principais entre Bresser & Lopes, ou melhor, entre a corrente do conflito distributivo e a dos mecanismos de indexação, respectivamente. As divergências principais são quanto à Política Monetária e Fiscal restritiva, ao déficit público e à política salarial recomendada.

1.4.4.1. Política Monetária e Fiscal Restritiva

Para Bresser¹⁴, estas devem ter uma função complementar em um plano de estabilização, para evitar, por exemplo, um aumento explosivo da demanda.

Lopes¹⁵ considera a política monetária contracionista bastante ineficaz em inflações cronicamente altas. Em inflações pequenas, como nos países centrais, esta política, associada à uma redução do déficit público (portanto, política fiscal restritiva), pode ter um efeito perceptivo. Ele não considera que estas políticas possam ser usadas nem como complementares.

Ele acredita que num quadro de choque heterodoxo, a política monetária terá que ser fortemente expansionista em termos das medidas convencionais da base monetária e meios de pagamento (M1); e que os limites à expansão monetária dependerão dos próprios desdobramentos do choque.

14. PEREIRA, L.B., op. cit.

15. LOPES, F., op. cit.

1.4.4.2. Déficit Público

Para Lopes, o déficit público é uma consequência da inflação e para resolvê-lo deve-se buscar uma política mais acomodatória, não fazendo da dívida pública um mecanismo para neutralizar a inflação. Deve-se buscar abaixar a taxa de juros, pois ela é usada como indexador. Além disso, o Estado deve tomar a dianteira, indexando parcialmente seus serviços e o preço dos produtos das estatais para que as expectativas se tornem positivas e se retome o investimento.

Para Bresser, se a dívida pública for expandida apenas para evitar uma crise de liquidez ela não é inflacionária, mas o será se a falta de legitimidade política do Estado o forçar a:

- a) incorrer em déficit devido a subsídios e em seguida emitir;
- b) aumentar crédito com juros negativos;
- c) afrouxar controle de preços.

Este tipo de inflação, provocada pela ilegitimidade do Estado, é chamada de inflação compensatória.

1.4.4.3. Política Salarial

Para Lopes, a solução alternativa a um reajuste com periodicidade fixa, é uma periodicidade endógena, mais conhecido como gatilho salarial, já que este primeiro sempre traz perdas reais aos trabalhadores quando a inflação se acelera. Dentro de um choque heterodoxo, o gatilho salarial deve ser acompanhado de uma sincronização de todos os salários e de uma definição de um período mínimo de reajuste. Além disso deve-se dar um abono proporcional à deterioração dos salários, dado que os reajustes não são sincronizados até o dia do choque.

Quando a inflação estiver debelada deve-se partir para a livre negociação. Nesta o salário deixa de ser passível de ser usado numa política anti-inflacionária, e a periodicidade de reajuste tende a cair com a aceleração inflacionária. Portanto, a livre negociação deve ser usada apenas em uma segunda fase do plano e com periodicidade fixa.

A proposta de Bresser é a de que o reajuste seja com base na inflação prevista declinante e de variações de produtividade, introduzindo correções, a posteriori, para anular o efeito das inflações previstas subestimadas.

Portanto, embora ambos concordem em que o reajuste integral e com periodicidade fixa gere inflação as soluções propostas divergem. Lopes considera o gatilho salarial como reajuste ideal. Bresser prefere uma fórmula de reajuste parcial, ou seja, uma média entre a inflação passada e a inflação prevista, que será declinante.

1.5. CONCLUSÃO A RESPEITO DO NÍVEL DE SALÁRIO E PREÇOS

Para a teoria ortodoxa, os salários nominais flexíveis fazem com que a economia tenda ao pleno emprego. Se a produção aumentar acima deste ponto, os salários nominais e os preços aumentam. Mas isto fará com que haja uma redução dos saldos efetivos reais, reduzindo a demanda agregada e fazendo com que a economia retorne ao pleno emprego e ao nível inicial de preços. Portanto, no equilíbrio de pleno emprego não seria possível inflação, se supormos que o mercado de trabalho é perfeitamente competitivo.

Para os keynesianos, os salários são rígidos geralmente, e portanto torna-se possível equilíbrio sem pleno emprego¹⁶. Eles só se tornam inflacionários se a economia estiver acima do pleno emprego, quando haveria rendimentos

16. Equilíbrio para Keynes seria confirmação das expectativas.

decrecentes de escala que elevariam o custo da mão-de-obra a um salário nominal constante, ao reduzir a produtividade marginal de mão-de-obra. Isto, por sua vez, provocará um deslocamento para direita na curva de oferta agregada que poderá ser persistente.

Para os estruturalistas, os problemas estruturais podem elevar o salário nominal, fazendo com que ele funcione como um fator de propagação das pressões inflacionárias. As pressões básicas seriam a inelasticidade da produção agrícola e a deterioração dos termos de troca que desvaloriza o câmbio provocando aumento do preço dos bens importados.

Para os inercialistas, a inflação estaria associada a vários mecanismos de indexação, inclusive o dos salários, entendido aqui como manifestação do conflito distributivo. Os salários nominais tornam-se causa da inflação quando uma Política Salarial concede reajustes fixos e integrais da inflação passada.

No próximo capítulo, descrever-se-á os planos de estabilização adotados e suas respectivas políticas salariais para, no terceiro capítulo, analisar-se as políticas juntamente com seus embasamentos teóricos.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS SALARIAIS

O objetivo deste capítulo é recuperar as cinco políticas salariais adotadas nos anos 80, juntamente com o contexto em que foram implementadas.

Analisar-se-ão, portanto:

1. a política salarial de 1979 implantada durante o mandato do presidente Figueiredo, tendo Delfim Netto como Ministro da Fazenda;
2. a política salarial de 1983 que começa ainda com Delfim Netto e no período 1984-85 com Dornelles no mesmo Ministério, já no governo Sarney, adotando a mesma política que era adotada no governo antecessor;
3. o Plano Cruzado que dura de janeiro de 1986 até abril de 1987, na gestão Funaro;
4. o Plano Bresser implantado em junho de 1987, dois meses depois de empossado o novo Ministro;
5. o Plano Verão em janeiro de 1989, implantado pelo Ministro Mailson da Nóbrega que anteriormente, em 1988, havia executado a política apelidada de Feijão-com-Arroz, encerrando o Governo Sarney e a própria década de 80.

2.1. INTRODUÇÃO: CRISE, ESTAGNAÇÃO E INFLAÇÃO NA DÉCADA

DE 80

O Brasil permaneceu estagnado na década de 80. A razão da crise deve ser buscada na década de 70, mais especificamente em 1974, período da inflexão no nível de

atividade econômica. A partir do choque do petróleo em 1973, o Brasil tomou a decisão de reajustar o Balanço de Pagamentos juntamente com a manutenção de altos níveis de crescimento do PIB, através da substituição de importação em bens de capital e insumos básicos. Este crescimento com restrição externa foi conseguido através do investimento público, dado que o investimento privado se retraía. A viabilização do investimento público se daria através da aceleração do endividamento externo, num cenário de abundante liquidez internacional com taxas de juros baixas porém flutuantes.

Portanto, o endividamento externo se deu via principalmente tomadores públicos, embora o Estado garantisse diversos incentivos para que o setor privado tomasse créditos externos¹. Mas, apesar de tais incentivos, a desvalorização cambial e aumento dos juros internacionais em 1979 tiveram conseqüências negativas sobre o investimento privado. Houve um intenso processo de desestabilização das expectativas dos agentes econômicos com o recrudescimento da inflação, tal processo foi agravado pela desvalorização de 30% em 1979 e pelo aumento de impostos (sem ampliação do conceito de renda tributável e sem adoção de critérios efetivos de progressividade). A alternativa do setor privado foi buscar o mercado externo e o aumento da rentabilidade interna que se deu via elevação de preços e através do aumento dos resultados não-operacionais obtidos com as aplicações financeiras.

Portanto, foram em vão os estímulos dados pelo Estado para que o setor privado tomasse crédito externo². Por isso, o setor estatal foi empurrado para o mercado de créditos externos como uma estratégia para fechar o Balanço de

-
1. Como a Resolução 432, em setembro de 1977, que permitia às empresas depositarem o valor da dívida em cruzeiros no BACEN antecipadamente, este se responsabilizando pelos encargos financeiros e risco cambial. Complementavam estas medidas de induzir o capital privado a tomar empréstimos externos o aumento dos juros internos e a restrição à expansão do crédito interno.
 2. Para se ter noção da retração do setor privado na dívida externa, Cruz afirma que 70% da captação do setor privado era dominado por 178 empresas em 1972; enquanto que em 1979, 35 empresas dominam esta captação. Ver CRUZ, P. D. - Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos 70; in: LESSA, C., Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Editora Brasiliense, 1983.

Pagamentos, via achatamento de tarifas, restrição de crédito doméstico e redução dos repasses às estatais³.

Em 1981⁴, a política de ajustamento externo se caracterizou pelas desvalorizações e pela elevação dos juros internos. Como resultado, houve um agravamento da incerteza, encarecimento dos bens importados e elevação da carga de juros em moeda doméstica dos passivos dolarizados. Houve elevação da inflação decorrente do aumento preventivo das margens.

A expectativa de maiores níveis de inflação provocou o surgimento de uma margem financeira rígida à baixa apesar da redução dos preços públicos e da recessão. A recessão conseguiu apenas manter a inflação num patamar elevado, devido à proteção ao mercado interno, fruto da própria crise cambial. A redução dos preços públicos apenas elevou o déficit público e com ele a instabilidade.

A trajetória inflacionária ascendente fez com que a inflação atingisse os 200% ao ano no final de 1983, devido à aceleração das minidesvalorizações e às quebras das safras agrícolas. A política monetária austera do período apenas se manifestou em aumento das taxas de juros, recessão e desemprego.

Em 1984, a inflação se manteve nos 200% ao ano, enquanto o nível de atividade começou a recuperar-se. Em 1985, ao contrário do ano anterior, a expansão de demanda interna substituiu as exportações industriais como principal fonte de crescimento da produção. A capacidade ociosa começou a se esgotar, desencadeando uma força inflacionária latente. A inflação foi de 230% ao ano.

Em 1984 e 1985, o setor privado passou a evitar ativos dolarizados ao mesmo tempo em que buscou ativos indexados pela correção cambial (ORTNs cambiais). O governo, no

3. As empresas públicas que no início da década tinham uma participação de 33% na dívida externa, acabou esta com 77%, continuando com elevados níveis de inversão, apesar da política contracionista do Estado, principalmente em energia e siderurgia.

4. Baseado em CARNEIRO, R. - Crise, Estagnação e Hiperinflação na Década de 80, Dissertação de Doutorado e em CARDOSO, E. - A Economia Brasileira ao Alcance de Todos, Editora Brasiliense, 1988.

intuito de evitar a fuga para estes ativos, passou a embutir um prêmio de risco, ampliando a alta da taxa de juros.

O Plano Cruzado abriu caminho, com o seu fracasso, à crescente explicitação da hiperinflação, apesar de ter mantido por seis meses a inflação a níveis baixos. O Plano conseguiu modificar as tendências de preços relativos entre **tradables** e **non-tradables**, mas foi incapaz de assegurar a estabilidade desta nova configuração, estabelecendo novos eixos de expansão da economia.

Nesse período, a crise cambial se explicitou através da deterioração do superávit comercial e perda de 36% das reservas disponíveis para sustentar o congelamento da taxa de câmbio, o que representou uma valorização. Para sustentá-la seria necessário renegociar a dívida externa ou garantir a entrada de novos financiamentos líquidos.

A estabilização dos juros também mostrou pouca capacidade de sustentação, mas não pelo lado do déficit corrente cujo componente financeiro se havia reduzido substancialmente. O ponto central era como recuperar o nível de gastos, principalmente investimentos, sem ampliar o endividamento público junto ao setor privado.

O insucesso em resolver a questão cambial e financeira, a recuperação dos bens **tradables** em relação aos **non-tradables** para preservar o superávit comercial e a expectativa de novos congelamentos ampliou ainda mais as margens de lucro esperadas.

O Plano Bresser, em junho de 1987, elevou ainda mais a incerteza com a volta das minidesvalorizações e a generalização da moeda indexada, com liquidez diária e valorização atrelada às expectativas inflacionárias. A instabilidade da taxa de juros advinha da tentativa de evitar converter ativos financeiros líquidos em poder de compra.

A aceleração inflacionária levou necessariamente à valorização da taxa cambial, o que exacerbou a expectativa quanto à desvalorização futura pois o câmbio não pôde ser mantido valorizado num contexto em que era necessário gerar

superávits. Os juros contribuíram, no entanto, para ampliar a remuneração dos exportadores.

Outra consequência da aceleração inflacionária foi o aumento do déficit público devido à redução que a inflação provocou na carga tributária e a defasagem dos preços públicos. O desequilíbrio financeiro do Tesouro agravava a incerteza pois minava a confiança na qual se fundava a própria moeda indexada.

O Plano Verão, adotado em 1989, foi uma tentativa de se estancar o processo hiperinflacionário que já se delineava, através da manutenção de altos níveis de juros reais. Esta política contribuiu para a elevação da taxa de inflação a 80% ao mês, mas conseguiu evitar a desorganização dos mercados e a fuga de capitais.

2.2. ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS SALARIAIS DA DÉCADA DE 80

A política salarial como a conhecemos hoje, que estabelece os reajustes para todos os assalariados do setor público e privado e não apenas determinando o salário mínimo, surgiu no dia 13 de julho de 1965 pela Lei 4725, como parte integrante do PAEG.

O reajuste passaria a ser anual e a fórmula de cálculo era a inflação dos últimos 2 anos mais 50% da inflação prevista (resíduo inflacionário)⁵ para o próximo ano, mais um percentual com base no aumento da produtividade anual referente ao ano anterior (variação do produto real **per capita**). Portanto, se a inflação prevista fosse igual a passada, o salário real cresceria conforme a produtividade.

5. A inflação prevista foi chamada de resíduo inflacionário para demonstrar a expectativa otimista do Estado na queda da inflação.

Na execução da política salarial até 1968, o resíduo inflacionário e a produtividade foram permanentemente subestimados, gerando queda do salário real.

A partir de 1968, com a queda da inflação, a política se tornou menos rígida, corrigindo distorções. Em 12 de junho de 1968, introduziu-se a correção aos resíduos inflacionários não aos seus valores efetivos, mas aos que teriam prevalecido caso a inflação não houvesse sido subestimada, para não se perpetuar em períodos subseqüentes. Em 29 de novembro de 1974, a taxa de aumento da produtividade e a metade do resíduo passaram a ser agregados à média de forma composta e não mais adicionados aritmeticamente.

Mesmo assim a política salarial representou um rebaixamento dos salários reais. Em 1976, o salário médio real era 40% inferior a seu nível nos finais dos anos 60. O arrocho salarial se deu simultaneamente à uma ampliação do leque salarial, resultado da diversificação da estrutura produtiva, calcada em bens duráveis.

2.3.1. POLÍTICA SALARIAL DE 1979⁶

Delfim Netto assumiu o Ministério do Planejamento em 1979, no governo Figueiredo, prometendo fazer a economia voltar a crescer, apesar do cenário internacional se mostrar pouco propício com a valorização do dólar, elevação das taxas de juros externas e segundo choque do petróleo. O Brasil, entretanto, estava numa posição externa confortável em termos de crescimento das exportações e acumulação de reservas internacionais, apesar da inflação continuar se acelerando como resposta à política de juros internos cada vez mais elevados para garantir o giro da dívida pública.

6. TUMA, F. A Política Salarial no Período 1979-82: uma análise de seus efeitos redistributivos. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1987.

Segundo declarações do próprio Ministro⁷, os quatro pontos principais a se resolver seriam:

- a) o equilíbrio externo;
- b) a auto-suficiência da matriz energética;
- c) a necessidade de recolocar nos trilhos o setor público que havia se prejudicado na tentativa de controlar os desequilíbrios externos;
- d) a reorientação o sistema produtivo nacional na direção do restabelecimento do equilíbrio externo.

Estes fatores levariam a um resíduo inflacionário, dentro de uma concepção ortodoxa de que se elevariam os gastos públicos acima da capacidade de poupança. No entanto, isto seria absolutamente necessário e transitório.

Segundo Delfim Netto, o controle do déficit do Tesouro era considerado a matriz do problema inflacionário. Para combatê-lo foi implementado o redutor de 10% sobre a taxa de juros, o expurgo da correção monetária, a reestruturação do controle de preços, a criação da SEST e a atualização de tarifas e preços públicos. O governo buscou incentivar as exportações com a maxidesvalorização de 30% em dezembro de 1979. Em janeiro de 1980, a correção monetária foi pré-fixada em 45% e a correção do câmbio em 40%. Esta última medida contribuiu para a manutenção do superávit comercial, mas não deteve a inflação.

A política salarial que entrou em vigor a partir de novembro de 1979 representou, segundo Brandão⁸, uma tentativa do Estado de trazer novamente para seu controle a determinação dos índices de reajuste salarial, em um momento que a inflação explodia e em um importante ano eleitoral.

A justificativa oficial baseou-se no argumento de melhorar a distribuição da renda e defender os salários da inflação. Segundo declarações do Ministro do Planejamento e do

7. NETTO, A. D. - As Mudanças Estruturais da Economia no Governo Figueiredo. Coordenadoria de Comunicação Social, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Brasília, 1984.

8. BRANDÃO, S.M.C.A. - Política Salarial e Negociação Coletiva, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1991.

Trabalho: "O presente projeto não deve ser compreendido entre as medidas adotadas pelo governo para o combate à inflação e sim como aperfeiçoamento à política do emprego e salário, tornando-a mais justa e economicamente mais exequível"⁹. Segundo a autora, porém, a política adotada foi resultado do grande número de greves no ano anterior devido a duplicação da inflação entre 1974 e 1979 e da tentativa do governo de reduzir a folha de pagamento das estatais, concentrada em salários mais altos.

A política salarial implementada concedia reajustes semestrais aos salários pelo INPC¹⁰ multiplicado por um coeficiente inversamente proporcional à magnitude do salário calculado em termos de faixas de salários mínimos (SM). As faixas eram:

1. Até ou igual a 3 SM, 110% do INPC
2. Do que excedesse a 3 até 10 SM, 100% do INPC
3. Do que excedesse a 10 até 20 SM, 80% do INPC
4. Acima de 20 SM, livre negociação.

O INPC seria calculado com base numa cesta padrão de famílias de 1 a 5 SM nacional e ponderada pelo IBGE.

Haveria ainda um reajuste com base na produtividade do setor, com repasse proibido para preços. Na verdade, este conceito de produtividade permaneceu bastante vago pois não havia como medi-lo e como diferenciar o aumento da produtividade do capital da do trabalho.

Em 10 de dezembro de 1980, houve uma alteração nas faixas de 15 a 20 SM que passaram a receber 50% do INPC. Isto apenas prejudicou os salários mais altos sem trazer qualquer benefício aos de base. Mostrou que a verdadeira intenção do governo era reduzir gastos com pessoal das autarquias e estatais.

9. Folha de São Paulo (09/08/80)

10. Índice Nacional de Preços ao Consumidor - IBGE.

A vinculação ao salário mínimo provocou distorções, por exemplo, quem tinha sua data-base próxima ao reajuste do salário mínimo, teria reajustes menores do que aqueles que tinham sua data-base distante deste, pois se encaixavam em faixas superiores a estes.

2.3.2. A POLÍTICA SALARIAL DE 1983

Em 1981, a política econômica sofreu uma inflexão em face da erosão das reservas cambiais. O governo adotou uma política abertamente recessiva: restrição monetária e creditícia, aumento da taxa de juros, corte nos gastos públicos, reajustes de tarifas, liberação de preços, incentivo às exportações através de redução dos impostos, crédito-prêmio e maior controle das importações. Como resultado as exportações cresceram 17% e as importações se reduziram em 4%. No entanto, em 1982 as exportações caíram em 15% devido ao mal desempenho da economia mundial havendo um corte de 12% nas importações. Devido a estes resultados o governo decretou uma nova maxidesvalorização em 1983 e aumentou o controle sobre os salários.

Segundo declarações do Ministro¹¹ houve uma tentativa de se manter os salários reais constantes nesta nova política salarial. Segundo ele, a inflação da época era de demanda e 80% desta era constituída por salários, logo, os reajustes salariais seriam uma causa importante da inflação.

Não há dúvidas que a política salarial de 1983 representou um forte arrocho salarial que visava restringir a demanda interna para combater a inflação, incentivar as exportações e, principalmente, fechar um acordo com o FMI.

Houve cinco decretos anunciados de 25 de janeiro até 26 de outubro, um dos quais não chegou nem a ser colocado

11. Netto, A. D., *op. cit.*

em votação (o DL 2024/83). O uso de decreto-lei em políticas salariais foi uma novidade que acabou tendo cunho autoritário. O Congresso dispunha de um prazo de 180 dias para exame e votação sem o qual ele era considerado automaticamente aprovado. Entretanto, poderia se fazer uso deste recurso em caso de emergência ou interesse público relevante.

O primeiro deles foi o DL 2012 que retirou os 10% adicionais ao INPC dos salários de base e dividiu a faixa de 3 até 10 SM em duas: de 3 a 7 SM do que excedesse a 3, reajuste de 95% e de 7 a 10 no que excedesse a 7, 80% do INPC. O DL 2012 atendia a uma antiga reivindicação dos empresários, por retirar os 10% do INPC da primeira faixa, embora este fator não tenha sido determinante para a adoção da política.

Já os decretos seguintes (DL 2045, DL 2064, DL 2065) não receberam aprovação nem da parte dos empresários nem dos políticos mais conservadores. Argumentava-se que o aumento no arrocho salarial não terminava com a inflação, penalizava os trabalhadores e que as medidas eram necessárias, porém não suficientes. Houve um confronto entre o Legislativo e o Executivo, a ponto de Brasília ser sitiada para a votação do DL 2045 que foi, apesar das ameaças, rejeitado.

Não se detalhará aqui cada um dos DLs. Interessar-se-á apenas mostrar a forma incoerente e atabalhoada com que foram apresentados ao Congresso¹²:

- a) Todos tiveram efeitos distributivos, exceto o DL 2045 (13/06/83), pois este concedia reajuste de 80% do INPC a todos os assalariados.
- b) O DL 2064 retirou o efeito cascata ou cumulativo em 19/10/83, o DL 2065 o reintroduziu uma semana depois, em 26/10/83.
- c) O DL 2045 negava livre negociação quando, anteriormente, o objetivo era encaminhar-se para ela. O DL 2012 tratava apenas de fatores de correção pré-estabelecidos.

12. PENA, M.V.J. - A Política Salarial do Governo Figueiredo: um ensaio sobre sua sociologia. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, Texto para Discussão nº 72, abril/1985.

- d) O combate direto à inflação foi usado como justificativa para as políticas apenas nos DL 2064 e DL 2065. Já no DL 2012, previa-se a redução da inflação de forma indireta, argumentava-se que o arrocho salarial seria necessário para reduzir os gastos com pessoal, reduzindo o déficit público e com isto a variação nos preços.
- e) Argumentava-se que o arrocho aumentaria o emprego. Ora dizia-se que era porque os salários reais seriam menores, ora porque se acabaria com a inflação (e, portanto, o investimento tenderia a aumentar).

O DL 2065, que foi o finalmente aprovado, mantinha a semestralidade mas reduzia os fatores multiplicadores do índice de custo de vida aplicadas a cada uma das faixas salariais. Concedia 100% até 3 SM; 3 a 7 SM, 80%; 7 a 15 SM, 60% e 50% acima de 20 SM.

Em 1984, houve um movimento de recuperação da atividade econômica fruto do desdobramento dos gigantescos déficits dos Estados Unidos, mesmo assim o investimento manteve-se baixo e a recuperação do emprego não foi muito expressiva.

Em 1985, assumiu o novo governo, dando início à Nova República. Mas o Ministro do Planejamento, Francisco Dornelles, optou pela continuidade das mesmas diretrizes de política salarial que haviam prevalecido até então com algumas alterações para permitir uma recuperação das perdas verificadas durante a recessão do período 1981-1983 e sancionar um movimento que a prática das empresas já impulsionara.

O enfrentamento do problema inflacionário se deu inicialmente pelo congelamento das tarifas e preços públicos, garantindo com isto um subsídio implícito ao setor privado, particularmente aos exportadores. Posteriormente, esgotaram-se as possibilidades de continuar a se deprimir as tarifas, com a qual a inflação recrudesceu, chegando a 225% ao ano.

Com a retomada do crescimento, a partir de 84, o setor privado e até o público, via SEPLAN, começaram a abandonar paulatinamente as regras da política salarial, que

foi sobrepujada por negociações coletivas. Mesmo assim, o arrocho salarial continuou. A Lei 7238 (29/10/84) dividia os assalariados em 2 faixas:

- menos de 3SM, 100%;
- acima de 3SM, 80%.

A Lei não impedia, entretanto, reajustes integrais pelo INPC e ganhos de produtividade.

O governo começou a fazer controle de preços em abril e junho de 1985, já na gestão Funaro. Em dezembro de 1985, o INPC é substituído pelo IPCA¹³. No dia 24/12/85, votou-se a Lei 7450 que preservava a indexação parcial dos salários: até 10 SM, 100% do IPCA e acima de 10 SM, 80%, restringindo também as negociações coletivas.

2.3.3. PLANO CRUZADO

Como este ajuste ortodoxo descrito na seção anterior não conseguiu diminuir a inflação, deu-se a substituição de Francisco Dornelles por Dilson Funaro. A nova orientação da política econômica permitiu a livre negociação de abonos e adiantamentos desde que não repassado a preços.

A estratégia do Plano Cruzado¹⁴, anunciado em 20 de fevereiro de 1986, contrapunha-se às alternativas gradualistas adotadas nos anos anteriores, que fizeram a inflação subir de 270% em 1984 para 360% ao ano em 1985.

As pré-condições que a economia oferecia eram consideradas apropriadas:

- a) o produto industrial crescera impulsionado pelo consumo de duráveis;

13. Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

14. MODIANO, E. - A Ópera dos Três Cruzados. In: ABREU, M. de P. - A Ordem do Progresso: cem anos de política republicana, 1889 - 1989, Editora Campus, 1989.

- b) havia superávit na Balança Comercial e Reservas Internacionais;
- c) o déficit público era considerado praticamente eliminado como resultado do pacote fiscal anunciado em dezembro de 85;
- d) as perspectivas de longo prazo para o Balanço de Pagamentos eram favoráveis porque o preço do petróleo caía no mercado internacional e o dólar desvalorizava-se entre outras moedas de países primeiro mundistas.

O plano instituiu uma nova moeda e congelava os preços por tempo indeterminado. Não estabelecia metas para as políticas fiscais e monetárias. Esta última visaria acomodar o incremento de demanda de moeda que resultaria de uma mudança de portfólio em função da moeda estável. A política monetária seria sinalizada via taxa de juros.

No dia primeiro de março, conforme a Lei 2302, os salários foram convertidos para seu valor real médio do semestre anterior e foi concedido um abono de 8% aos salários em geral e 15% para o salário mínimo para compensar a inflação da segunda quinzena de fevereiro.

O reajuste salarial deixaria de ter periodicidade fixa e seria adotada a escala móvel com um teto de 20%. Ou seja, cada vez que a inflação acumulada chegasse a este valor os salários do mês seguinte seriam reajustados em 20%, qualquer que fosse a taxa acumulada que o acionasse. Desta forma a política salarial se mostrou um misto entre escala móvel e reajuste parcial. Na data-base seria assegurada a reposição de 60% destas perdas e os outros 40% poderiam ser negociados. O índice utilizado seria o IPC que tem a mesma metodologia de cálculo do INPC.

Em julho de 1986, o governo decretou o Cruzadinho que aumentava o preço de várias tarifas públicas e instituiu empréstimos compulsórios em um tímido ajuste fiscal. Entretanto estes foram expurgados do IPC para atrasar o gatilho.

Em novembro de 1986, foi instituído o Cruzado II que consistiu num pacote fiscal, o qual foi novamente expurgado do IPC. O novo pacote proibia o repasse imediato do resíduo acima do gatilho, o qual deveria ser transferido para o gatilho seguinte. Este foi acionado pela primeira vez apenas em janeiro de 1987, quando a inflação somente daquele mês já estava em 16,8%. Em fevereiro, todos os controles de preço foram suspensos e adotou-se a política de minidesvalorizações para reequilibrar o saldo da Balança Comercial que estava negativa desde outubro de 1986, o que exigiu que o país decretasse Moratória. O Ministro Funaro se retirou do governo em abril de 1987.

2.3.4. PLANO BRESSER

A entrada de Bresser Pereira no Ministério da Fazenda revelou uma nova guinada na política econômica. O Ministro não se propunha a zerar a inflação e nem a atingir um crescimento de 7% ao ano tal como era a meta do Ministro anterior.

Além de combater a inflação, a política pretendia:

- 1) Uma retomada das negociações com o FMI.
- 2) Retomar o crescimento das exportações para dinamizar o setor privado com um novo centro dinâmico para a expansão do nível de atividades, sem gerar déficits no Balanço de Pagamentos.
- 3) Fim do déficit público recompondo preços das tarifas e corte no gasto público.
- 4) Acabar com a escala móvel, substituindo-a por um reajuste parcial, para reduzir o excesso de demanda, que, segundo Bresser, foi provocado pelo crescimento desmedido dos salários no Plano Cruzado.

O plano foi anunciado em 12 de junho de 1987 e determinava um congelamento de noventa dias de preços e salários e uma mididesvalorização de 7,5%. Deve-se lembrar que

em maio os trabalhadores haviam tido o último gatilho pela inflação do mês de abril ter atingido 23%. A taxa do IPC do mês de junho não seria referente ao mês integral, nem à média de variação de preços nos primeiros 15 dias do mês confrontadas com a média dos preços do mês de maio. Optou-se pela construção de um novo vetor de preços, relativos ao período de 12 a 22 de junho, que serviria de base de cálculo da inflação nos meses subseqüentes. Superestimou-se a inflação de julho com o intuito de reduzir ao máximo o novo patamar de indexação. Este índice de inflação (IPC) de junho não seria negociada na data-base.

Após o congelamento, os salários e preços seriam reajustados mensalmente com base na URP¹⁵ que teoricamente deveria controlar preços e salários, mas que na prática controlou apenas o segundo. A URP seria fixada trimestralmente e seria igual à média da variação do IPC do trimestre imediatamente anterior.

O câmbio e os juros seriam indexados pela LBC¹⁶, que tinha uma variação acima do URP. Esta decisão demonstrou uma maior preocupação em reequilibrar a Balança Comercial do que em controlar preços. A taxa de câmbio não foi congelada, mas houve desaceleração do ritmo das desvalorizações diárias durante os primeiros meses de congelamento para gerar expectativas de inflação mais baixa. Houve também políticas monetária e fiscal ativas para inibir o consumo e estimular a redução do déficit público.

Os resultados da política foram:

- a) o desaquecimento da demanda agregada, de modo que a inflação que se sucedeu não pôde, portanto, ser creditada ao aumento da demanda interna;
- b) a recuperação das exportações;
- c) o desrespeito ao congelamento pelo próprio desgaste do Governo.

15. Unidade de Referência de Preços.

16. Letras do Banco Central.

2.3.5. PLANO VERÃO

Em janeiro de 1988, assumiu, no Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega no lugar de Bresser Pereira, implementando uma política apelidada de "Feijão-com-Arroz". Tal política implicava o abandono de medidas de controle de preços pela repressão da demanda. Houve ainda, a tentativa de se controlar o déficit público congelando os saldos de empréstimos ao setor público e postergando o pagamento de um mês de salário ao funcionalismo federal para o próximo ano. Entretanto, houve compressão dos preços públicos. O superávit primário foi usado para cobrir os juros da dívida interna.

A expansão monetária não foi contida, pois a redução do déficit público foi neutralizada pela pressão das operações com moeda estrangeira decorrente das emissões de cruzados para cobrir tanto mega-superávits da Balança Comercial quanto as conversões da dívida externa em capital de risco.

Cabe destacar dentre as medidas adotadas na política "Feijão-com-Arroz": o fim da Moratória em 3 de janeiro de 1988 e o acordo com o FMI que garantiu um modesto aporte de recursos para o pagamento dos juros.

O Plano Verão foi anunciado no dia 15 de janeiro de 1989, instituindo uma nova moeda, o cruzado novo. Decretou o congelamento de preços por prazo indeterminado, depois de o governo ter reajustado preços públicos. Dentro de uma perspectiva ortodoxa, houve uma desvalorização da moeda de 18%, aumento dos juros reais de curto prazo, controle do crédito ao setor privado e aumento do recolhimento compulsório. Entretanto, o plano foi heterodoxo ao desindexar radicalmente a economia para induzir os agentes a ampliarem a periodicidade de seus contratos. Adicionalmente, postergou-se o pagamento dos juros externos, centralizou-se o câmbio e decretou-se uma nova mididesvalorização em 03/07/89.

Os resultados da política foram:

- 1) uma alta elevação da taxa de juros;
- 2) uma grande insatisfação popular que gerou um grande número de greves;
- 3) uma alta especulação contra a política econômica, que, ao contrário do que se esperava, induziu a elevação do consumo.
- 4) a Balança Comercial teve superávits devido, em grande parte, à antecipação do fechamento de contratos de câmbio para se aplicar no mercado financeiro e
- 5) a taxa de inflação estabilizou-se num nível de 80% ao mês nos últimos meses do ano de 1989.

No que concerne à política salarial, eliminou-se a correção mensal pela URP e decretou-se o congelamento dos salários por prazo indeterminado. No entanto, no mês de janeiro de 1989, o salário seria resultado da média entre janeiro e dezembro de 1988 em OTN, sobre o qual se aplicaria a URP. Não se instituíram regras para o reajuste salarial após o congelamento, mas o salário deveria ser recomposto pelo seu valor médio real de 1988. Somente os assalariados com data-base entre fevereiro e junho teriam reajustes salariais, para os demais, os salários permaneceriam inalterados nos níveis de janeiro de 1989. Usou-se novamente um vetor de preços e a base do IPC foi deslocada para 15 de janeiro.

A conversão dos salários supunha a seguinte seqüência:

- 1) dividi-los pela OTN do primeiro dia do mês seguinte de sua competência;
- 2) multiplicá-los pela OTN de primeiro de janeiro de 1989
- 3) depois multiplicá-los por 1.2605
- 4) dividir o resultado por 1000 (para se chegar aos cruzados novos).

O Congresso estabeleceu um mecanismo de reposição das perdas de janeiro baseada no indexador que fosse

mais alto. No mês de março a reposição seria composta de duas partes:

- a) a primeira da diferença do INPC e IPC de janeiro;
- b) a inflação de fevereiro, repetindo-se este processo nos meses subsequentes.

Isto significava que os reajustes a partir de março seriam maiores do que a inflação.

A falta de uma política econômica mais consistente fez com que eclodissem diversas greves no país que obrigaram o governo a adotar uma outra política salarial em 3 de junho. A nova política combinava trimestralidade com antecipações mensais e escalonadas. Trimestralmente, os salários até 1851 BTN seriam reajustados com base na variação acumulada do IPC dos três meses anteriores. Os salários acima de 1851 BTN teriam reajuste a ser definido por livre negociação no que excedesse a esse valor. As antecipações seriam feitas para cada categoria de forma cumulativa, segundo os seguintes critérios:

- 1) para faixa salarial até 278 BTN, variação integral do IPC no mês anterior;
- 2) para faixa de 278 a 1851 BTN, percentual de 5% do IPC do mês anterior;
- 3) acima disto, livre negociação.

2.4. CONCLUSÃO SOBRE AS MEDIDAS DE POLÍTICA SALARIAL

NOS ANOS 80

As políticas salariais adotadas de 1979 a 1989 sofreram diversas inflexões se as compararmos entre si e também se a compararmos com a política salarial que as antecedeu, ou seja, a de 1965.

A política salarial de 1979 representou uma mudança em relação a sua antecessora, implementada em 1965, pois esta concedia reajustes anuais baseados na média da inflação passada dos últimos 2 anos e 50% da inflação prevista (que foi constantemente subestimada), enquanto aquela repassava semestral e escalonadamente a inflação passada. Portanto, a política de 1965 concedia reajuste pela média e a de 1979 reajustes pelo "pico", ambas com periodicidade fixa.

A política de 1983 era formalmente semelhante à política de 1979, por conceder reajustes semestrais e escalonados e pelo "pico". A mudança se faz dentro das faixas salariais, retirando os 10% acima do INPC para as faixas até 3 SM e comprimindo os salários mais elevados. Neste sentido, ela representou um arrocho salarial.

O Plano Cruzado introduziu uma inovação na política salarial que é o reajuste com periodicidade endógena ou "gatilho". O objetivo era buscar solucionar um trade-off que existia entre combate à inflação e perdas salariais, pois criticava-se a política de 1965 por ter causado muitas perdas aos assalariados, apesar de ter mantido a inflação baixa e a política salarial de 1979 de ter feito o contrário¹⁷. A política salarial do Plano Cruzado representou um reajuste parcial, por não permitir repasse total do resíduo acima de 20% do gatilho na data-base.

17. Ver Lopes, op. cit., ou capítulo 1.4.3. Política Salarial.

O Plano Bresser difere da política salarial do Cruzado por ter adotado um reajuste tipicamente parcial, pois tinha antecipações mensais com observação da média da inflação do trimestre anterior. Difere desta, também, por buscar um superávit na Balança Comercial via um aumento de relação câmbio/salários.

O Plano Verão, adotado em janeiro de 1989, inovou contra todas as políticas salariais anteriores por ter rompido todos os mecanismos de indexação salarial. Mas, em junho, por pressão social e política, adotou-se uma política semelhante ao Plano Bresser (reajustes mensais e observações trimestrais médias da inflação passada), com a novidade dos reajustes escalonados, lembrando as políticas de 1979 e 1983, como uma tentativa de se reduzir o déficit público.

No próximo capítulo, retomar-se-á o debate econômico da época sobre estas questões e sobre o seu impacto no nível de preços. Far-se-á, também, uma análise do embasamento teórico dos planos, associando o primeiro ao segundo capítulo.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS ECONÔMICAS NA DÉCADA DE 80: COMBATE A

INFLAÇÃO E A POLÍTICA SALARIAL

O objetivo deste terceiro capítulo será resgatar, em primeiro lugar, o debate em torno das políticas salariais implementadas nos programas de estabilização na década de 80. Procura-se, a seguir, analisar o seu embasamento teórico, apontando para os condicionantes políticos que problematizam tal análise.

3.1. POLÍTICA SALARIAL DE 1979 (novembro de 1979)

Recapitulando, a política macroeconômica de 1979 foi voltada para o crescimento em um cenário internacional não propício. Implementou-se um aumento da receita fiscal e controle de preços para o combate à inflação. Tentou-se incentivar as exportações via maxidesvalorização.

A política salarial adotada foi uma tentativa de preservar os níveis de renda das camadas mais baixas, comprimindo os salários mais altos para reduzir a folha de pagamento das estatais. Os reajustes seriam semestrais e escalonados sendo que os salários até 3 SM teriam reajuste 10% acima do INPC, sendo ainda acrescentado um percentual com base na produtividade do setor que não poderia ser repassado aos preços.

3.1.1. O Debate acerca da Política Salarial

A política salarial de 1979 foi a que levantou mais polêmica. Este debate será focado em apenas alguns artigos da época dos seguintes autores: Camargo (UFRJ), Macedo (FEA-USP), Considera et alli (UFRJ), Souza(UNICAMP) e Baugarten (PUC-RJ e IBRE/FGV-RJ). O debate sobre a política pode ser subdividido em:

- a) a transição dos reajustes anuais para semestrais como sendo um dos fatores inflacionários relevantes;
- b) a discussão acerca dos 110% do INPC dado aos assalariados de até 3 SM, que seriam inflacionários se garantissem aumentos acima da produtividade;
- c) a controvérsia sobre o impacto da política econômica como um todo sobre a inflação, buscando isentar a política salarial;
- d) as perspectivas da política salarial a longo prazo no seu papel anti ou inflacionário. Esta foi a discussão onde houve maiores divergências, principalmente entre Camargo, que defendia que a política era anti-inflacionária e Baugarten, que defendia que ela era hiperinflacionária.

a) O Debate acerca da Transição de Reajuste Anual para Semestral

Houve uma convergência em ambos os autores que discutem a questão, Camargo e Macedo, no fato de esta transição ter acelerado a inflação, embora sem um efeito explosivo.

Para Camargo¹, a política salarial poderia ser inflacionária no período de transição do reajuste semestral

1. CAMARGO, J.M. - A Nova Política Salarial. Distribuição de Rendas e Inflação. INn: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.10 (3) e A Nova Política ...: uma réplica, vol 11 (3).

para anual na medida em que a redução da periodicidade elevaria o nível do salário real médio, o que poderia resultar ou numa queda das margens de lucro ou na elevação dos preços para mantê-las constantes.

Para Macedo², a transição do reajuste anual para o semestral teve um impacto acelerador sobre a inflação agravada pelo fato de não se ter proibido os repasses aos preços dos reajustes que eram anunciados com um mês de antecedência. A transição do reajuste anual para semestral teria sido a causa da aceleração inflacionária, já que foi dado um reajuste de 22% para os assalariados que haviam sido reajustados há mais de seis meses antes da adoção da política. Supondo que as datas-base estivessem distribuídas uniformemente por todos os meses do ano, 50% da força de trabalho foi reajustada em um mesmo mês, o que gerou distorções sobre os custos de produção.

Agrega-se a isto, o fato da política ter sido anunciada perto do Natal, período no qual já é natural um aquecimento da demanda, em consequência ao recebimento do 13º salário.

b) O caráter inflacionário dos 110% dados aos assalariados de até 3 salários mínimos

Este foi um argumento usado pelos conservadores e pelos empresários contra a política, dizendo que ela elevaria os custos da folha de pagamento acima da produtividade, gerando inflação e desemprego.

Selecionou-se autores que rebateram esta hipótese: Considera et alli e Souza.

2. MACEDO, R. - Política Salarial e Inflação: a experiência brasileira recente. IN: Chahad, J.P. - O Mercado de Trabalho no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas. IPE/USP, São Paulo, 1986.

Considera et alli³ acreditavam no caráter neutro sobre os preços da política e de seu impacto nulo no emprego por causa das seguintes razões:

- a) Os 110% do INPC dado aos assalariados da faixa mais baixa seriam inflacionários apenas se desconsiderasse a diversidade produtiva.
- b) A hipótese de relação inversa entre salário e emprego só se justificaria com salários reais crescentes, o que não era o caso.

Na mesma direção, Souza⁴ defende que os salários não poderiam ser responsabilizados pela inflação, pois eles cresceriam abaixo dos preços. O seu argumento se baseava no fato de que o INPC, índice que media a variação de preço dos bens de consumo usado nos cálculos dos reajustes salariais, ter-se-ia situado abaixo do IPA (Índice de Preço para o Atacado)⁵.

c) Política Econômica como a Real Causa da Inflação

Souza, como já visto, não considerou que os reajustes escalonados significassem aumento nos custos de mão-de-obra, isto não implicava que tais custos não pudessem crescer como consequência de uma queda de produção, pois uma parte da mão-de-obra era fixa e outra, variável. Mas neste caso, a causa seria a própria política anti-inflacionária do governo e não a política salarial. A política recessiva, com juros altos, contenção do crédito e do gasto público se expressaria em crise inflacionária numa estrutura oligopólica.

3. CONSIDERA, C.et alli.- Política Salarial, Inflação e Emprego.IN: A Economia Política da Crise, Ed. Vozes, 1982.

4. SOUZA, P.R. - Quem Paga a Conta? Dívida, Déficit e Inflação. Brasiliense, 1988.

5. Tal fato, segundo Souza, pode ter sido um reflexo do tabelamento de preços e do reajuste dos aluguéis abaixo da inflação.

Souza & Coutinho⁶ enfatizaram que apenas o governo e as empresas eram capazes de fixar preços e, portanto, gerar inflação. Os salários geralmente não afetavam as margens de lucro na medida em que eram pró-cíclicos, ou seja, quando os sindicatos estavam fortes, as empresas também estavam. Portanto, os salários não determinariam o nível de preços.

Para Macedo, embora se pudesse considerar que as expectativas dos empresários quanto a uma nova política salarial fossem um dos fatores causadores⁷ de inflação, havia elementos mais importantes como: expansão do crédito, aumento dos preços do petróleo e problemas na agricultura.

d) As Perspectivas da Política no Longo Prazo

Selecionou-se três autores: Camargo, que acreditava no caráter anti-inflacionário da política; Baugarten, que acreditava no caráter inflacionário e Macedo que considerava a política neutra a longo prazo.

Camargo, ao observar os dados da RAIS-76⁸, percebeu que os salários médios se elevavam a medida que aumentava o tamanho dos estabelecimentos. O controle de preços efetuados pela CIP⁹, que autorizava dois aumentos por ano permitindo que as quatro empresas líderes repassassem os custos ocorridos nos últimos seis meses, fazia com que houvesse uma

6. SOUZA, P.C. & COUTINHO, L. - Inflação: anotações críticas para o debate. Revista de Economia Política, n^o 4, 1987.

7. Para Macedo, a política salarial de 1979 não poderia ser considerada como causa da inflação porque a aceleração de preços é anterior à elevação dos salários nominais. A partir da análise do índice geral de preços (IGP) observa-se que a inflação em 1977-78 estava num patamar de 40%, a partir do segundo semestre de 1978 ela se elevou, estabilizando-se num nível mais alto no segundo semestre de 1979 acentuando-se principalmente no terceiro trimestre de 1979.

8. Para Baugarten, estes dados não continham a folha total se pagamentos para 76, e, portanto, Camargo usou a variação da folha com aproximações. Ver BAUGARTEN Jr., A.L., Aritmética Perversa da Política Salarial, Revista Brasileira de Economia, volume 36 (4).

9. Mesmo considerando que o controle pela CIP não fosse efetivo, permaneceria o caráter anti-inflacionário da política salarial se se supor que eram as grandes empresas que determinavam o nível de preços e que elas tendem a manter uma margem de lucro constante. Caso contrário, a elevação de preços não se deveria a política salarial, mas ao conflito distributivo.

tendência a que estes custos menores das maiores empresas servissem como um elemento anti-inflacionário ao mesmo tempo que concentrador da produção industrial. Isto porque, a longo prazo, à medida que o tamanho das empresas aumentasse, os custos de mão-de-obra passariam a ser reajustados abaixo da inflação¹⁰, pois as maiores empresas usavam uma proporção maior de mão-de-obra qualificada cujos reajustes seriam menores que o INPC, supondo que estes receberiam mais de 3 SM. Haveria, portanto, um trade-off entre concentração industrial e inflação.

Segundo Baugarten¹¹, Camargo não levou em conta o fato de que a longo prazo convergia-se para um salário de 11,5 SM, o que no limite provocaria uma elevação de 317,4% na folha de pagamentos. Assim, mesmo que a política não fosse inflacionária no curto prazo, seria no longo. Entretanto, a velocidade de queda dos salários maiores era bem maior que o crescimento dos salários menores. Por exemplo, para um índice do INPC de 35%, um salário de 2,18 SM atingiria este valor em 112,53 períodos e um de 20 SM reduzir-se-ia a este valor em 31,3 períodos.

Para Macedo, a transição dos reajustes de anuais para semestrais acelerou a inflação, porém o impacto não seria explosivo a longo prazo por três razões:

- a) O aumento de salário teria sido repassado aos preços e portanto o salário-real permaneceu constante.
- b) O aumento de preços teria reduzido os níveis de dispêndio em função das expectativas pessimistas quanto ao crescimento da renda.

10. Na simulação algébrica feita por Camargo considerou-se uma rotatividade igual a zero, ou que os trabalhadores permaneceriam pelo menos seis meses no emprego, embora o próprio autor reconhecesse que esta taxa era maior do que zero. Contudo, isto reforçava a sua conclusão pois quanto maior a rotatividade menor a inflação.

11. BAUGARTEN JR., A.L. - Aritmética Perversa da Política Salarial. Revista Brasileira de Economia, vol.36, n° 4.

- c) Os reajustes escalonados teriam um efeito amortecedor por afetar a grande empresa em sua folha de pagamentos abaixo do INPC¹².

3.1.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial de 1979

A política salarial de 1979 teve características distintas das políticas que seriam adotadas posteriormente, porque:

- a) não foi uma política **diretamente anti-inflacionária**. Indiretamente, no entanto, podemos considerá-la assim já que busca através do reajuste escalonado **arrochar a folha de pagamentos do setor público**, cujo déficit foi considerado a causa da inflação;
- b) **não houve perdas significativas** para os trabalhadores durante a adoção da política. Entretanto, também **não houve a melhoria na distribuição de renda** que era a intenção, pelo menos a nível retórico, do Estado com a adoção do reajuste escalonado. Os salários mais elevados caíram, sem que isto tenha trazido um benefício significativo pois a queda dos salários mais altos ocorreu em uma velocidade muito maior do que a elevação dos salários menores.

É difícil acreditar que o governo buscasse realmente elevar a distribuição salarial, visto que houve uma **compressão do salário mínimo** que acabou significando um arrocho, pois disto resultou a alocação em faixas mais altas na época do reajuste, tendo, portanto, menos aumento.

Além disso, o governo fez uma **maxidesvalorização** que deve ter afetado o salário real ao elevar o preço dos importados e gerar inflação.

12. Macedo defende esta hipótese baseada no depoimento de empresários que confirmam reajustar altos salários pela política estabelecida pelo governo na Revista Exame, 20/05/81 e 12/08/81.

Fica evidente, portanto, que a intenção do Estado não era acabar com a inflação e não era melhorar a distribuição de renda. Segundo Covre¹³: "o objetivo do Estado era evitar a luta de classes para preservar a acumulação dentro do tripé formado pela empresa nacional, empresa estrangeira e Estado. Tratava-se de cooptar a classe operária aos interesses da nação, ou mais precisamente, do capital. A paz social deveria ser conseguida sem afetar a acumulação, por isto a importância do Estado nas relações capital/trabalho (cabe lembrar que, no período, as greves tinham restrições fortes conforme a lei de outubro de 1978 que as definia)".

Quanto à questão do déficit público, parece que ao contrário do que proclamou a política, o seu objetivo básico seria o reequilíbrio do Balanço de Pagamentos e não o combate à inflação¹⁴.

A grande meta da política de Delfim Netto era incentivar o **drive-exportador** (isto se tornaria claro na política de 1983), inicialmente através da maxidesvalorização, **mas mantendo a demanda agregada** para evitar uma quebra na acumulação. Neste sentido a política foi keynesiana pois considerou como variável fundamental, para a definição do nível de Investimento e de Renda, as expectativas sobre a demanda agregada e não a redução nos salários nominais. No entanto, a política acabou assumindo, cada vez mais, o seu caráter ortodoxo para resolver o problema do Balanço de Pagamentos. A manutenção do nível de demanda agregada pode ser vista como uma medida para preservar a rentabilidade neste período de transição para o modelo do **drive-exportador** que vai assumir todo o seu caráter ortodoxo em 1983.

Portanto, a política de 1979 representou um instrumento de uma transição para uma mudança do eixo dinâmico da economia, que substituiria o mercado interno pelo externo.

13. COVRE, M.C.M. - A Pala dos Homens: análise do pensamento tecnocrático: 1964-81, Editora Brasiliense, 1983, p.240.

14. Ver Capítulo 1.1.3. Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos.

3.2. POLÍTICA SALARIAL EM 1983 (25 de janeiro e 26 de outubro)

Os objetivos do Governo em 1983 eram um acordo com o FMI, combater a inflação e estimular uma política agressiva de exportações. Neste quadro, instituiu-se as políticas de arrocho salarial expressos nos cinco decretos. O primeiro, DL 2012, cortava os 10% que na política salarial anterior eram acrescidos à variação total do INPC da faixa até 3 SM e reduzia as faixas a duas, ambas com percentuais abaixo do INPC. O último, DL 2065, mantinha a semestralidade e reduzia ainda mais os fatores multiplicadores para as faixas acima de 3 SM.

3.2.1 - Debate acerca da Política Salarial de 1983

Selecionou-se duas opiniões que criticavam a política por razões opostas. A Revista Conjuntura Econômica (FGV-RJ) achava que a medida deveria ser ainda mais radical no sentido de flexibilizar o mercado de trabalho. Sabóia considerava a política como uma forma de resolver o problema do Balanço de Pagamentos e não, a inflação.

Conforme a Revista Conjuntura Econômica¹⁵, o Decreto-lei 2.065 ilustrou, por um lado, o esforço de compressão exercido pela carga tributária sobre o setor privado. Por outro lado, no que diz respeito à questão salarial, o decreto era indiscriminado por não diferenciar o setor público do privado, principalmente porque neste último havia uma maior flexibilidade nas relações de trabalho e uma maior rotatividade. O Decreto-lei deveria ter dado mais flexibilidade à dispensa de mão-de-obra para as empresas deficitárias para que elas não absorvessem custos salariais excessivos.

15. Carta do IBRE-Revista de Conjuntura Econômica, setembro e novembro de 83

Segundo Sabóia¹⁶, os decretos de 1983 não visaram acabar com a inflação na realidade, mas simplesmente satisfazer os credores com um superávit na Balança Comercial, via um mecanismo recessivo. Este estimularia as exportações e reduziria as importações, gerando, então, as divisas necessárias para o cumprimento em dia do pagamento dos serviços da dívida externa. A inflação seria contida, ou não, dependendo da resposta desta à recessão.

Os decretos se diferenciavam, segundo ele, apenas na intensidade deste corte na renda. O DL 2064 impunha cortes apenas para a classe média, enquanto o DL 2045 impunha-os a todos os níveis salariais. O DL 2024 impunha um corte mais brando do que foi o finalmente aprovado, o DL 2065.

3.2.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial de 1983

A política de 1983 pode ser considerada como um exemplo de política ortodoxa, na medida em que o diagnóstico era de inflação de demanda. Pretendeu-se combater a inflação através da recessão (via política fiscal e monetária restritiva) .

Pretendeu-se também reequilibrar o Balanço de Pagamentos via arrocho salarial, aliado à desvalorização cambial, crédito-prêmio e isenção de impostos. O intuito da implantação destas duas medidas juntas seria elevar a relação câmbio/salários para aumentar a competitividade.

Apesar de esta política ter sido ortodoxa, ela não se enquadrava na teoria clássica, mas sim na síntese neoclássica e por isto percebemos as seguintes distinções entre a política adotada e a teoria clássica:

16. SABÓIA, J. - Retrocesso é o que Exigem os Credores, FSP, 27/10/83.

- a) A teoria clássica pressupõe o ajuste automático de preços via redução dos salários nominais, fruto do mercado de trabalho competitivo. A política salarial de 1983 era, no entanto, de um intervencionismo intenso, capaz de proibir a livre negociação e o repasse do aumento da produtividade, sendo a única exceção de seu intervencionismo, o mercado de bens que ficou liberado.
- b) Na política de 1983, não se adotou o Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos, que advém de tal teoria, pois se fez uso de desvalorizações. Conforme este enfoque, o déficit no Balanço de Pagamentos se reajustaria automaticamente, via Conta de Capitais, através da restrição na oferta monetária provocados por ele e conseqüente aumento dos juros. A elevação da taxa de juros geraria recessão e, portanto, redução das importações e aumento da competitividade exportadora, o que se intensificaria com a adoção de um arrocho salarial para elevar a relação câmbio/salários¹⁷. Entretanto, o intuito do governo não era manter o Balanço de Pagamentos em equilíbrio e sim gerar um superávit para acumular reservas mantendo a capacidade para importar. Além do mais, a desvalorização era considerada razoável pelo próprio FMI, desde que acompanhado de um ajuste fiscal para compensar os efeitos inflacionários desta.
- c) Uma política monetária restritiva elevaria os juros, reduzindo o Investimento. Isto seria impossível na teoria clássica pois o Investimento não é afetado pela taxa de juros (LM seria vertical).
- d) O arrocho salarial era justificado na política como uma forma de provocar uma redução da demanda¹⁸ (deslocaria a curva IS para a direita). Este efeito poderia, dentro da teoria da síntese neoclássica, ser conseguido via política fiscal restritiva. Por isso, esta política salarial, que tem um impacto maior sobre os salários mais altos, poderia ser uma forma de **reduzir a folha de pagamentos do funcionalismo público** fazendo assim uma política fiscal restritiva, já que

17. Ver Capítulo 1.1.3. Enfoque Monetário no Balanço de Pagamentos.

18. A teoria clássica supõe que isto provocaria um aumento da produção com redução de custos, o que necessariamente se refletiria em redução de preços.

o Estado não conseguia nem elevar impostos nem cortar outras despesas.

Cabe ressaltar que o fato de o governo assumir uma postura intervencionista e não liberal, é uma característica marcante no país desde a década de 30. Segundo Covre, porque:

"O intervencionismo estatal tem de dar conta do controle do aumento de crises e embate entre as classes, desde que sob a etapa monopolista há um acirramento de contradição fundamental capitalista - entre as forças produtivas e relações de produção que cria, pelo menos, condições de subverter o capitalismo. Todavia, isto não significa a passagem evolutiva para um novo modo de produção, ou de o capitalismo vir a falecer de morte morrida. Ao Estado intervencionista cabe a função original de manter e incrementar a acumulação (embora diferenciadamente agora) e a função de amainar e neutralizar as condições subversivas de possível transformação"¹⁹.

Portanto, a política salarial de 1983 conseguiu ser conservadora, sem que isto significasse liberalização. O arrocho, neste sentido, foi mais do que uma medida antinflacionária, foi uma forma de se manter a rentabilidade numa situação adversa, e mudar o eixo dinâmico da economia do mercado interno para o externo.

3.3. POLÍTICA SALARIAL DO PLANO CRUZADO (20 de janeiro de 1986)

O Plano Cruzado foi implementado na fase de recuperação que se iniciou em 1984, como resposta ao fracasso das tentativas gradualistas. Instituiu-se uma nova moeda e congelamento de preços por prazo indeterminado, com desvalorização cambial de 7,5%. Os salários foram convertidos para seu valor médio real do semestre anterior, dando-se um

19. Ver COVRE, M.L., op. cit., p.77.

abono de 8% aos salários em geral e 15% para o salário mínimo. Adotou-se o gatilho salarial de 20%, sendo que apenas 60% do resíduo acima dos 20% obrigatoriamente deveria ser cobrado na data-base.

Em julho e em novembro de 1986, o governo decretou o ajuste de tarifas que foram expurgadas do gatilho. Em fevereiro de 1987, adotou-se uma minidesvalorização e suspenderam-se os controles de preços. O país declarou moratória em janeiro de 1987.

3.3.1. O Debate acerca da Política Salarial do Plano Cruzado

A discussão sobre o plano pode se subdividir em duas partes:

- a) sobre o gatilho salarial, no seu impacto sobre os custos de produção;
- b) sobre se o aumento no consumo foi ou não provocado pelo abono.

A primeira é uma discussão ex-ante; a segunda, ex-post. Selecionou-se um defensor da primeira tese, Modiano (PUC-RJ), e um crítico da segunda, Souza (UNICAMP).

Para Modiano²⁰, a escala móvel ou gatilho salarial não era um sistema de indexação perfeita, principalmente no Cruzado em que se fez um misto de indexação perfeita com parcial, ao não se repassar o resíduo acima dos 20% fora da data-base. Entretanto, o gatilho salarial era o mecanismo mais eficiente de preservação do salário real. Dado que torna impossível uma distribuição uniforme dos reajustes salariais ao longo dos meses do ano, apresenta um caráter explosivo, considerando que seriam necessárias altas taxas de inflação para que ocorresse uma pequena queda de salários,

20. MODIANO, E. A Escala Móvel e o Fio da Navalha. PUC-RJ, Rio de Janeiro, Texto para Discussão, nº 113, 1986.

logo, uma resolução para o conflito distributivo se daria a taxas muito altas. Assim, o período entre os reajustes tornaria-se cada vez menor, podendo passar a mensal. Modiano fez uma simulação: supondo um gatilho de 40%, a inflação iria para 403,5% ao ano e o salário real médio aumentaria 6,9%.

Caberia ao governo três alternativas para impedir a explosão inflacionária:

- a) adotar uma redistribuição alternativa de impostos, reduzindo alíquotas nos setores com margem insuficiente e aumentar impostos diretos sobre assalariados e rentistas;
- b) usar a força policial para reprimir empresários e greves ilegais;
- c) negociar um acordo com grupos representativos de trabalhadores e empresários.

A sugestão de Modiano foi que se fizesse um reajuste parcial²¹ que consistiria no intervalo de observação da variação dos preços não coincidir com o período de reajuste, o que daria maior flexibilidade ao reajuste salarial. O aumento da frequência dos reajustes não se traduziria no aumento do grau de indexação. Seriam observações mais frequentes da inflação passada que tenderiam a amplificar o choque.

Souza²² considerou que não houve um excesso de demanda durante o congelamento, como supõe a análise ortodoxa. O que houve foi falta de investimento, pela falta de um sistema de financiamento de longo prazo no país. Para isto seriam necessárias:

- a) a renegociação da dívida externa, um ajuste fiscal justo que não recaia sobre os impostos indiretos e o imposto de renda;
- b) uma política industrial para que a exportação estivesse associada sobre a produtos mais dinâmicos e não mais em cima de bens que usassem mão-de-obra barata.

21. Ver Capítulo I.4.3. Políticas Salariais, opinião de Bresser.

22. SOUZA, P.R., op. cit.

Na opinião de Souza, a prioridade quanto à política salarial deveria ser a defesa do gatilho, porque o salário convivia com três limites "reais" ao longo da década de 80: recessão, juro alto e limite para importação. Segundo ele, estes limites não foram transpostos ainda, portanto, seria aconselhável tentar preservar os salários reais, sem, no entanto, aumentá-los.

3.3.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial do Plano Cruzado

O Plano Cruzado anunciado em 20 de janeiro de 1986 seguiu as **propostas de Choque Heterodoxo** para acabar com a inflação conforme formuladas por Lopes²³:

- a) Não buscou a recessão, pois esta não resolveria os problemas de inflação crônica, mas apenas de Balanço de Pagamentos.
- b) Congelou preços.
- c) Considerou o déficit fiscal como financeiro, não considerando relevante terminar com ele pois este era entendido como consequência da própria inflação e não causa desta. A política monetária restritiva também não foi considerada essencial.
- d) Alterou a política salarial substancialmente ao substituir as políticas de reajuste pelo pico com prazo fixo para políticas com reajuste endógeno para buscar preservar o salário médio. Realizou um reajuste parcial, por não repassar aos salários o resíduo acima dos 20% do gatilho. Isto, segundo os inercialistas, não prejudicaria o trabalhador desde que houvesse, concomitantemente, controle de preços.

23. LOPES, F., op. cit.

e) O Estado contribuiria para diminuir a taxa mensal de inflação através da indexação parcial de tarifas e preços públicos.

No decorrer do plano, no entanto, o Plano Cruzado se distancia da teoria. O Cruzadinho e o Cruzado II aumentaram o preço de várias tarifas públicas, ao contrário do que se propôs, isto é, a indexação parcial de seus preços, apesar de se dizer na teoria que o aumento de impostos também fosse fator acelerador da inflação e, principalmente, o expurgo destes aumentos do gatilho salarial representou a volta do arrocho salarial.

Na prática, o Plano Cruzado II retomou o diagnóstico de inflação de demanda, que deveria ser comprimida através de uma arrocho salarial e de uma política fiscal restritiva. A crise no Balanço de Pagamentos, com a queda das Reservas Internacionais, foi resolvida via desvalorização e arrocho salarial, ou seja, aumento da relação câmbio/salários.

3.4. PLANO BRESSER (12 de junho de 1987)

O objetivo era acabar com o déficit público, reduzir a inflação e elevar as exportações. Decretava um congelamento de noventa dias para preços e salários. Adotou-se um vetor de preços de 12 a 22 de junho para base de cálculo nos meses subseqüentes, subestimando a inflação futura. As perdas salariais não poderiam ser negociadas na data-base.

Salários e preços teriam reajuste mensal após o congelamento com base na URP que seria fixada trimestralmente baseados na média do índice de inflação do período anterior. Câmbio e juros repassariam a inflação do mês passado. O resultado foi uma queda de demanda interna, inflação e recuperação das exportações.

3.4.1. Debate acerca da Política Salarial do Plano Bresser

O Plano Bresser parece não ter agradado nem a conservadores, nem à progressistas. Os conservadores, representados pela Revista Conjuntura Econômica (FGV-RJ), consideraram-no ainda com características heterodoxas, os segundos, representados pelo Cecon (UNICAMP), acharam-no extremamente recessivo e ortodoxo.

Para a Revista Conjuntura Econômica²⁴, o Plano Bresser, devido a ter sofrido pressões políticas ou a seguir ainda, em alguns pontos, os diagnósticos inerciais, se mostrou inconsistente. Segundo tal Revista, queria-se combater a inflação mas não se aceitavam os inevitáveis custos associados a todo o processo de desinflação: queria-se garantir a estabilidade de preços e salários descuidando-se da estabilidade de preços; o estímulo a livre iniciativa era prioritário, mas o dispêndio governamental era intocável e crescente. Adicionalmente, apontava que não adiantava um controle apenas dos salários, se o governo não revertesse as expectativas dos empresários, para que se aumentasse o investimento.

O Boletim Mensal Informativo do Cecon (UNICAMP)²⁵ considerou que o Plano poderia agravar a estagflação que o antecedeu, caracterizada por juros altos, alto grau de incerteza, com uma conseqüente redução do investimento e do consumo, tanto público quanto privado. O único setor em expansão seria o exportador, mas este tinha pouco peso relativo na demanda agregada.

24. Carta do IBRE - Revista de Conjuntura Econômica, 28//02/87.

25. Boletim Informativo do CECON, junho de 87.

3.4.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial do Plano Bresser

No contexto teórico da política salarial formulada no Plano Bresser considerava-se:

- a) que os trabalhadores só poderiam ser responsabilizados pela inflação em casos extremos como quando o sindicalismo é muito forte, tal como nos países centrais em que os salários variam acima da produtividade;
- b) a recessão como uma das possíveis causas da inflação no sentido de que ela eleva as margens de lucro diante da elevação dos custos fixos unitários;
- c) os setores oligopólicos como um dos fatores mais importantes para explicar a estagflação na medida em que dentro de um mercado oligopolista e com curva de demanda inelástica, a resposta a recessão seria uma queda de produção e um aumento de preços;
- d) que a política monetária deveria ter um papel complementar; só em casos de ilegitimidade do Estado aceitava-se que o déficit público pudesse ser inflacionário.

O Plano adotou uma política baseada em arrocho salarial, desvalorização cambial (apontada como fator acelerador) para dinamizar as exportações e corte de gastos públicos. Na prática, uma receita bastante parecida com a adotada em 1983:

- a) não se fez nenhum controle sobre os preços oligopólicos que eram na sua teoria os grandes causadores da inflação;
- b) a relação cambio/salários tornou-se relevante novamente.

O Plano Bresser acabou impondo ao país uma recessão como solução para o combate à inflação. Portanto, ele parece inconsistente com a teoria que deveria o ter embasado, principalmente quanto ao uso de uma política recessiva para controlar o excesso de demanda. Bresser, teoricamente, propõe uma política expansiva para atenuar o conflito distributivo

que, segundo ele, era a causa da inflação. Torna-se mais inconsistente ainda, se considerarmos que o nível de atividades já estava caindo quando o novo Ministro tomou posse.

A recessão, segundo o próprio Bresser²⁶, afetava apenas os sindicatos e os setores competitivos da economia, porque os setores oligopólicos fazem uso de um "mark-up" fixo, alterando apenas o nível de produção já que a curva de oferta é inelástica. Segundo o autor, a redução no nível de atividade econômica tem como causa principal a tentativa de debelar a crise no Balanço de Pagamentos.

O fato de ter sido adotada, portanto, uma política recessiva parece significar que o interesse primordial era gerar o superávit na Balança Comercial, pois Bresser reconhecia que a recessão não terminaria com a inflação.

No que concerne à política salarial *stricto sensu*, ela era bem mais coerente com a teoria do autor. Os reajustes mensais baseados na média da inflação do trimestre anterior foram um caso típico de reajuste parcial. Isto porque, considerando uma inflação ascendente, a média dos três meses anteriores será inferior a um repasse integral da inflação acumulada no período, não transferindo totalmente a taxa de variação dos preços passada ao futuro.

3.5. PLANO VERÃO (15 de janeiro de 1989 e 3 de junho de 1989)

Ao assumir em janeiro de 1988, o Ministro Maílson da Nóbrega implementou uma política de controle do déficit público pelo lado dos gastos, ao mesmo tempo que comprimia as tarifas. Este tipo de política foi apelidado de "Feijão-com-Arroz". Ela não conseguiu deter o aumento da oferta de moeda por causa do superávit na Balança Comercial e também

26. Ver Cap.I, item 4.2.

porque o superávit fiscal primário compensou apenas o montante de juros da dívida interna.

O Plano Verão, implantado em janeiro de 1989, instituiu o Cruzado Novo e um congelamento de preços por prazo indeterminado, depois de um ajuste tarifário. Houve aumento de juros reais, controle de crédito e aumento dos recolhimentos compulsórios. Eliminou-se a correção mensal dos salários pela URP, a partir daquele momento, sendo que no mês de janeiro os salários seriam a média otimizada de 1988, sobre a qual se aplicaria a URP. A desindexação total dos salários provocou greves que fizeram o governo adotar uma política salarial em 3 de junho, dando reajuste trimestral com base na variação acumulada do IPC nos três meses anteriores, de forma escalonada até 1851 BTNs: 100% até 278 BTNs e 5% entre 278 e 1851 BTNs, no que excedesse a 278 BTNs.

3.5.1. O Debate acerca da Política Salarial do Plano Verão

O debate sobre o Plano Verão foi bastante polêmico, principalmente no que tange a sua eficácia e as perdas dele decorrentes para os assalariados. A Folha de São Paulo, Pastore (PUC-RJ) e Macedo (USP) concordam que o plano não traria grandes perdas aos trabalhadores, sendo que Pastore (PUC-RJ) considerava a Política Salarial benevolente demais e, portanto, inflacionária. Já Munhoz (UnB), Contador (UFRJ) e Tuma (UNICAMP) consideravam o plano ineficaz e repressor dos salários.

A Folha de São Paulo²⁷ se posicionou a favor do plano, criticando os sindicatos que prometiam greves, pois ele trazia consigo perspectivas reais de estabilidade da moeda através do fim das emissões.

27. Editorial da FSP, 20/01/89 - Greve Contra o País e Brechas do Choque.

Além disso a renda do trabalhador, segundo a Folha de São Paulo, não despencou tanto quanto diziam os sindicatos, dado que os preços, principalmente dos produtos básicos, foram congelados nos níveis vigentes na primeira quinzena de janeiro e a URP foi paga integralmente. Agregou-se a isto a possibilidade de livre negociação, que fortificava a luta sindical ao tirá-la do paternalismo exercido pelo Estado.

Para Pastore²⁸, a intenção dos formuladores do plano era evitar que na data-base, via dissídio coletivo, a Justiça do Trabalho continuasse a repor todas as diferenças entre as URPs pagas e o IPC dos últimos 12 meses mais um aumento real, fazendo os salários voltarem ao pico na data-base. Isto se expressava em um dos artigos que proibia que no dissídio se discutissem perdas de 1988, mas não resolveu o problema futuro. A partir de março, as perdas de janeiro de 1989 seriam repostas, baseado no indexador que fosse mais alto. Isto seria inflacionário porque o reajuste deste mês, além de recompor a inflação do mês anterior, reporia a diferença entre o INPC e o IPC de janeiro. Estes reajustes acima da inflação poderiam continuar nos meses subseqüentes.

Segundo Macedo²⁹, o plano teve a virtude de buscar um superávit fiscal via postergação do pagamento do funcionalismo para o mês seguinte, no entanto, isto foi feito no mês da data-base, ou seja, com os salários no pico. Além disto, o plano encurtou o perfil da dívida. O objetivo deste enxugamento do setor público não deveria ser um liberalismo inconseqüente, mas uma tentativa de desinchar o setor público e evitar que ele continuasse sendo paternalista apenas com camadas de mais alta renda.

O plano, segundo Macedo, não prejudicava tanto os salários, pois ou se adotou a média ou manteve-se aqueles que estavam acima da média. O resultado líquido foi um colchão amortecedor para a inflação.

28. PASTORE, J. - Nova Indexação Salarial Ameaça Plano Verão, FSP, 24/01/89

29. MACEDO, R. - Pecados e Virtudes do Plano Verão, FSP, 19/02/89

Segundo Munhoz³⁰, a realidade com a qual se deparava antes do plano era juros muito altos e salários mais baixos do que nunca. Ainda assim, o plano se propunha reduzir ainda mais a demanda, em um momento que a produção industrial caía. Deveria-se buscar aumento da oferta industrial e não, se reduzir salários. A massa salarial era muito pequena para ser usada como estabilizadora, e os juros eram os principais causadores da inflação.

Segundo Contador³¹, existiam mitos que assolavam o plano, inclusive o Plano Verão, e que deveriam ser desmistificados. O primeiro era que os preços relativos estariam equilibrados. Isto é impossível em um país com a má distribuição do Brasil. O segundo mito era sobre o impacto do aumento de salários, ou seja, que ele: a) elevaria o custo para o setor privado; b) elevaria o custo para o setor público, aumentando o déficit público; c) elevaria o consumo já que a propensão marginal a consumir era maior nos trabalhadores que nos capitalistas, o que deterioraria a Balança Comercial e reduziria a poupança doméstica.

Na realidade, tinha-se uma enorme deterioração da distribuição de renda com redução do investimento e aumento da inflação. Não havia também carência de poupança, ao contrário, o setor privado vinha dando uma enorme contribuição para a contenção da demanda agregada, que era transferida para a poupança do setor público. A grande meta deveria ser, não mudar a quantidade dos gastos do Estado, mas a qualidade destes.

Segundo Tuma (UNICAMP)³², muitos economistas vinham tentando fazer com que os trabalhadores se convencessem de que não teriam perdas reais com o plano através de uma distorção das fórmulas. O Plano Verão comparava o salário nominal de janeiro com a média otimizada de 1988 mais a URP, para que o maior fosse o salário nominal de fevereiro, portanto, engolindo a inflação de janeiro.

30. MUNHOZ, D. - Alguns Equívocos do Plano de Estabilização 2 -FSP, 24/01/89

31. CONTADOR, C.R. - A Crise dos Salários, Investimento e Inflação, FSP, 17/02/89

32. TUMA, F. - Plano Verão Rebaixa Média Salarial, FSP, 22/02/89

Segundo Tuma, o salário real do mês devia ser o salário nominal menos a inflação nominal daquele mês. A fórmula foi escamoteada ao se argumentar que o salário real de janeiro seria corroído pela inflação do mês seguinte, o qual deveria ser próximo de zero, ao se supor um congelamento. Se o governo quisesse realmente preservar o salário real somaria a média de 1988 otimizada à inflação de janeiro de 1989 e não à URP.

3.5.2. Estratégia da Política Econômica e da Política Salarial do Plano Verão

O Plano Verão foi conservador. Mesmo as medidas heterodoxas adotadas como congelamento de preços, e desindexação representavam apenas uma forma de arrocho salarial pois não houve um efetivo controle de preços e sim de salários.

Outra medida heterodoxa do plano foi a adoção de uma política salarial no mês de junho, com reajustes trimestrais e antecipações mensais. Esta proposta tinha sido defendida pelos teóricos inercialistas³³ para o reajuste parcial de salários. No entanto, esta solução dentro de um quadro hiperinflacionário representou uma queda do poder aquisitivo real agregado, ou melhor, um arrocho salarial.

Entretanto, o plano se mostrou ortodoxo porque responsabilizou o déficit público como causa da inflação e ajustou este através da compressão da folha de pagamentos. O reajuste escalonado proposto na política salarial refletiu isto, ou seja, o arrocho nos altos salários para reduzir ordenados das Estatais, como ocorreu na política salarial de 1979. Esta redução do déficit público foi feita apenas para compensar os megasuperávits na Balança Comercial e os fluxos de capital especulativo na conta de Capitais, ou seja, o objetivo prioritário continuou sendo o equilíbrio da Balança de

33. Ver item 4.3. Política Salarial, Cap.I.

Pagamentos e não o combate à inflação. Meta esta que foi atingida, apesar da inflação ter atingido 80% ao mês.

3.6. Conclusão

Ao se retomar os debates da época, observamos que eles tiveram algumas características em comum que devem ser analisadas à guisa de conclusão a este capítulo.

Primeiramente, todos consideravam a política salarial como algo duradouro, buscando analisar seus efeitos a longo prazo (como, por exemplo, Baugarten e Camargo em 1979 e Modiano no Plano Cruzado). Parece que eles não perceberam que a consequência mais relevante das políticas salariais foi a instabilidade que gerou sobre as regras salariais que deve ter afetado a inflação mais pela incerteza que gerou do que por regras específicas próprias.

Os debates sobre as políticas foram bastante conjunturais ao não perceberem as mudanças cruciais que se processaram na economia ao longo da década, centrando-se, principalmente, nas regras das políticas em si. As principais modificações ignoradas foram a mudança no eixo dinâmico da economia (do mercado interno para o externo) e, também, a mudança na estratégia das empresas que se torna "defensiva", aumentando os *mark-ups* à medida que aumenta a instabilidade.

Exemplos desta análise conjuntural pode-se encontrar no debate em 1979. Nenhum dos teóricos buscaram associar a política salarial com a maxidesvalorização de 30% ocorrida em 1979, para pensar os efeitos da política econômica como um todo sobre os salários reais³⁴. Outro exemplo, dentro do debate de 1979, foi Camargo (UFRJ), ao discutir os efeitos da política a longo prazo, que supôs que os reajustes dos altos

34. Segundo Baptista, a relação câmbio/salários cresce 32% entre 1980 e 1984. Ver BAPTISTA, M.A.C. Política Industrial e Desestruturação Produtiva. In: Crise Brasileira: anos 80 e o Governo Collor, São Paulo, Inca/Desep.

salários abaixo da inflação, por se concentrarem nas grandes empresas, teriam efeitos anti-inflacionários. O irrealismo, no caso, era imaginar que as empresas oligopolistas repassariam a redução de seus custos para os preços, ainda mais em uma época de instabilidade como esta, em que elas buscaram até elevar suas margens de lucro para preservar sua rentabilidade.

As limitações da análise parecem ser uma decorrência da tentativa destes autores em considerar as políticas salariais como um exercício algébrico, em que se pressupunha uma cláusula "ceteris paribus" e a ausência de incerteza. Um exemplo bem típico disto são as opiniões de Modiano (PUC-RJ) sobre o Plano Cruzado, de que os mecanismos de indexação propagavam para o futuro pressões inflacionárias. Será que não seria mais razoável buscar solucionar estas pressões básicas do que simplesmente eliminar os mecanismos de propagação destas? Ter-se-á, primeiramente, que se definir o que eram as pressões básicas. Por exemplo, o déficit público é considerado por muitos como uma pressão inflacionária, enquanto que as políticas salariais são sempre consideradas apenas como mecanismos de propagação.

Para se afirmar que o déficit público era a causa da inflação, dever-se-ia supor que a inflação era causada por um excesso de demanda durante os anos 80, ou melhor, que na década a economia estava acima do pleno emprego, o que não era verdade.

A razão pela qual os diagnósticos dos planos partirem sempre deste pressuposto, ou acabarem chegando a ele como no Cruzado, é algo difícil de se entender, seja se analisando a economia empiricamente, seja buscando os embasamentos teóricos do plano.

Parece que a adoção persistente deste diagnóstico e a conseqüente implementação de medidas recessivas está mais associado às metas de superávit na Balança Comercial que ao fim da inflação.

Isto não significa que o combate ao déficit público não fosse relevante para acabar com a inflação. Seria

essencial eliminá-lo para reduzir os níveis de juros, aumentar a confiança dos agentes e principalmente recuperar a capacidade de investimento do Estado. A recuperação do potencial de gasto do setor estatal, poderia gerar um ciclo expansivo e, neste sentido, reduzir custos (inclusive salariais), dado que estes se elevaram com a recessão, já que uma parte deles era fixa e a outra, variável³⁵.

Neste sentido, a análise de Souza (UNICAMP), Contador (UFRJ) e Munhoz (UnB), ao não considerarem a recessão como remédio e sim como causa da inflação, foram as análises com uma previsão mais realista das conseqüências reais das políticas econômicas.

35. Ver Souza, em 3.1.1. e Macedo, em 3.5.1.

4. CONCLUSÃO A RESPEITO DO DEBATE E DOS EMBASAMENTOS TEÓRICOS

A conclusão a que se chega, após analisar cada uma das políticas salariais ao longo da década de 80, é que todas elas acabaram convergindo para uma política de arrocho salarial, mesmo que isto não estivesse inicialmente em seus embasamentos teóricos, como é o caso do Plano Cruzado e Plano Bresser e mesmo que não fosse evidente que houvesse excesso de demanda na economia, como foi afirmado em todos os diagnósticos da inflação com exceção da primeira fase do Cruzado.

Quando comparamos as aplicações dos princípios teóricos às políticas salariais implementadas constatamos que estas últimas possuem condicionantes outros que não teóricos, que deveriam ser explicados por especificidades políticas, usando-se outros ramos das Ciências Humanas.

Segundo Lessa¹, a inter-independência do econômico com os outros ramos da Filosofia Social é algo inerente ao estudo das sociedades econômicas. Isto é reconhecido tanto por pensadores neoclássicos, como Malthus e Wicksell, como pelos "policy makers" como Walker que afirmou:

"As grandes decisões sobre política com freqüência são assumidas ao azar. Os problemas podem agudizar-se rapidamente e muitas vezes não é o problema o que impulsiona o político à ação, mas sim a ocasião. A necessidade de dizer algo sobre um momento importante da atividade política (...) não permite ao político longos estudos, e portanto, nisto ele contrasta com o economista acadêmico²".

Especificamente sobre as implicações políticas do combate à inflação e da contenção do déficit público, um teórico da FMI, Jacoby³, admitiu que:

"A inflação progressiva somente pode ser detida mediante reformas em múltiplos setores da atividade pública,

1. LESSA, C. - O Conceito de Política Econômica: Ciência e/ou Ideologia. Dissertação de Doutorado, UNICAMP, 1976.

2. LESSA, C., op.cit., p.433.

3. LESSA, C., op. cit., 434.

sem dúvida, os obstáculos políticos a essas reformas são formidáveis; a inflação coloca questões muito difíceis, pois opõe o interesse geral por uma moeda estável contra muitos interesses particulares"⁴.

Neste sentido, pode-se inferir que a função do Estado é buscar harmonizar interesses, sem o qual qualquer planejamento torna-se ineficiente já que não existe objetivos ótimos para todos, nem instrumentos isentos.

Deste apanhado, infere-se que, para entender o político-econômico teríamos que apreciá-lo como resultado de ações de grupos econômicos sociais em uma complexa imposição/transação de interesses no contexto econômico⁵. Estes condicionantes, no caso da economia brasileira, limitaram os planos de tal forma que só restou aos seus implementadores atuar sobre os salários e sobre o deficit público.

Na verdade, a ação acabou se concentrando mais na contenção dos salários já que o déficit público não conseguiu ser contido com o aumento das receitas (aumento de imposto e tarifas), nem com a redução de incentivos/subsídios, devido às pressões políticas, ao objetivo de evitar a reestruturação do setor privado (queima de capitais) e patrocinar o drive exportador. Atua-se, portanto, apenas sobre a folha de pagamentos, os gastos sociais e os investimentos produtivos.

Ou seja, deixa de se atuar sobre as principais causas da inflação: os juros e o câmbio. O fato de o Estado precisar cumprir seus compromissos com os credores internacionais impede a adoção de uma política cambial mais estável. Da mesma forma, o Estado não pode reduzir a taxa de juros dada a necessidade de rolar a dívida pública, evitar a quebra do sistema financeiro, esterilizar o aumento da base

4. Posteriormente este autor considerou que estes grupos de interesses poderiam ser convencidos, voltando ao cientificismo dos receituários de política econômica.

5. Segundo Lessa, os economistas percebem isto, mas o ignoram astuciosamente para não assumir uma perspectiva crítica, admitindo, assim, o conflito capital/trabalho. Por conseguinte, mesmo que os economistas reconhecessem o irrealismo de suas construções, a falta de provas conclusivas de testes aplicados à suas conclusões; a "ciência oficial" está cumprindo com eficácia parte de sua responsabilidade ante a sociedade que a sustenta. LESSA, C, op. cit., p.445.

monetária fruto de superávits comerciais, evitar a fuga de capitais, gerar um fluxo de capital via diferencial da taxa de juros na conta de capitais, etc.

O fracasso dessas tentativas em combater a inflação parece estar relacionado à incapacidade de se gerar expectativas positivas⁶ a respeito de o Estado conseguir continuar comprimindo seus preços e tarifas, ou a respeito das vantagens de se transferir a redução de custos salariais aos preços. Isto porque a curva de demanda parece ser inelástica e, portanto, não é natural reduzir preços buscando, com isto, aumentar as vendas. Ao analisar-se a visão ortodoxa no primeiro capítulo, afirmou-se que para que a equação de trocas, $MV = PT$, fosse consistente, supondo a oferta de moeda exógena e fixa e V estável, os preços deveriam cair para se vender mais. Mas, no Brasil, com o advento da moeda indexada, não se pode considerar MV como constante (a moeda é endógena). Portanto, este não é um bom quadro teórico para a análise da economia brasileira.

Quanto ao impacto sobre o Balanço de Pagamentos, pode-se dizer que se gera uma competitividade espúria, baseada em baixos salários, grandes incentivos governamentais (o que agrava o déficit). O arrocho salarial representou um fator negativo para mudanças na competitividade e, portanto, para um inserção dinâmica do país no comércio internacional. Isto porque os baixos salários desincentivam a substituição de trabalho por capital e, também, a qualificação dos trabalhadores - requisitos essenciais do novo paradigma que está se gestando.

A questão do Balanço de Pagamentos se relacionou intimamente com a inflação. O fato de se buscar compensar a ausência de fluxo de capitais para o país com Transações Correntes através da competitividade espúria, fez com que:

- a) O Estado tivesse de fazer diversas desvalorizações da moeda, o que elevou o grau de incerteza e, portanto, a margem financeira sobre os preços.

6. Ver Cap.I, item 1.1., p.8

- b) O Estado se viu obrigado a esterilizar os superávits comerciais com títulos da dívida, o que elevou os juros internos, agravando a incerteza. Agrega-se a este efeito um segundo, também, negativo: o desestímulo ao Investimento Produtivo devido ao encarecimento e pouca disponibilidade de financiamento. Os juros altos incentivaram a aplicação de recursos líquidos ociosos no mercado financeiro, diminuindo a produção e elevando preços;
- c) o Estado se viu obrigado a reduzir o déficit público dentro de um quadro desfavorável a isto (juros altos, desvalorizações, subsídios e incentivos à exportação). Só lhe restou comprimir a folha de pagamentos e o investimento, agravando ainda mais a incerteza, já que o setor privado sempre foi orientado e coordenado pelo Setor Estatal no Brasil.

A consequência foi o agravamento da crise, da inflação e da estagnação pois existia um **trade-off** entre estas variáveis e o bom desempenho da Balança Comercial. Um exemplo bem claro disto foi o Plano Cruzado, que ao acabar com a inflação e gerar crescimento reduziu as Reservas Internacionais, obrigando o país à volta do receituário ortodoxo no Plano Bresser. O arrocho salarial ratificou tal estratégia de ajuste do Balanço de Pagamentos com estagflação, na medida em que a redução nos salários reais agiu mais sobre a queda da demanda agregada neste quadro estagnado do que sobre a redução significativa dos custos salariais, sancionado as expectativas negativas.

As justificativas para o arrocho se tornaram **infundadas num quadro de incerteza**. A elevação do investimento não se deu com a redução dos salários, pois se estava num contexto de expectativas negativas. Da mesma forma, nem para os conservadores, como por exemplo, para a Revista Conjuntura Econômica⁷, a redução dos salários era suficiente sem que outras medidas, prioritárias, fossem tomadas (para eles, esta medida seria redução de gastos do Estado). O arrocho salarial serviu apenas para reduzir a participação da folha de pagamentos nos custos, já que estes se tornaram elevados em

7. Ver, por exemplo, Cap.III, item 3.4.1.

outros itens, como Despesas Financeiras e custo dos insumos importados. Serviu portanto, parcialmente, para ancorar os preços, porém como seu peso nos custos totais foi sempre pequeno, esta contração salarial não foi de muita valia.

A pergunta que fica, a qual não poderá ser respondida com teoria econômica, é por que, apesar de todas as teorias saberem do caráter excepcional e complementar das políticas de arrocho salarial, elas serem sempre as primeiras a ser adotadas sem se buscar outras alternativas. Seja por sofrerem menos resistência dado a sindicalização incipiente do país, seja por estas medidas sancionarem o modelo adotado (drive-exportador).