

FRJ/IEI

328

43134-6

# TEXTO PARA DISCUSSÃO

Política de Rendas: ganhos e  
perdas da intervenção no  
sistema de preços  
Nº 328

Fernando José C. de  
Carvalho<sup>1</sup>

Março de 1985

Instituto de Economia Industrial  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Economia Industrial**

**Política de Rendas: ganhos e  
perdas da intervenção no  
sistema de preços  
Nº 328**

**Fernando José C. de  
Carvalho<sup>1</sup>**

**Março de 1995**



**43 - 016798**

**<sup>1</sup> Professor da FEA e do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.**

Instituto de Economia Industrial - IEI/UFRJ

<i>Diretor</i>	José Ricardo Tauile
<i>Coordenador de Ensino</i>	Carlos Aguiar de Medeiros
<i>Coordenador de Pesquisa</i>	João Luis Maurity Saboia
<i>Gerente Administrativa</i>	Sebastiana de Sousa Barros
<i>Supervisão</i>	Gláucia Aguiar
<i>Projeto Gráfico</i>	Ana Cecília Bedran Gláucia Aguiar Jorge Amaro
<i>Editoração Eletrônica</i>	Ana Lucia Jorge Amaro
<i>Impressão</i>	Célio de Almeida Mentor Luiz Jorge de Araújo Góes Olávio da Silva Inacio

Ficha Catalográfica

CARVALHO, Fernando José Cardim de

Política de rendas: ganhos e perdas da intervenção no sistema de preços. / Fernando José Cardim de Carvalho. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.

p.; 21 cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ; n.º. 328).

Bibliografia: p.

1. Política de Pleno Emprego. 2. Política de Preços. 3. política Salarial. I. Título. II. Série.



S  
UFRJ/IEI  
TD 328  
MS 97494

INTRODUÇÃO

Em tempos modernos, políticas de renda foram com frequência propostas como forma de conciliar pleno emprego com estabilidade de preços.<sup>2</sup> Em pleno emprego, não apenas os trabalhadores poderiam colocar quaisquer demandas de aumentos salariais, como também as empresas, frente a mercados em expansão, seriam estimuladas a conceder os aumentos e repassá-los para os preços. Os mercados perderiam sua função disciplinadora e novos instrumentos teriam então de ser empregados para exercê-la. A intervenção nos mercados não era desconhecida das economias capitalistas, especialmente a de caráter eventual, durante guerras, por exemplo.<sup>3</sup> A administração de demanda agregada, de corte keynesiano, tornava o pleno emprego, porém, uma possibilidade permanente, exigindo a adoção de novos instrumentos disciplinadores dos mercados de trabalho e de bens. Alguns destes instrumentos, como os controles de preços, também já tinham uma certa história em alguns países que com eles tentavam coibir os possíveis excessos que monopólios ou oligopólios poderiam cometer se sua ação não encontrasse nenhum impedimento.

O pós-guerra conheceu diversas experiências de políticas de rendas, com diversos graus de ambição e de sucesso. Na

2 "Na verdade, havia uma velha crença entre economistas keynesianos de que a estabilidade de preços não poderia ser mantida com pleno emprego sem alguma forma de controles de salários e preços ou políticas de rendas." (Tobin, 1985, pp. 117/8). Veja-se, também, Lekachman (1973).

3 Veja-se, por exemplo, as sugestões de Keynes em How to Pay for the War (CW, vol. 19). Um relato de uma experiência de controle de preços durante a segunda guerra é dada por seu responsável nos Estados Unidos em Galbraith (1986).

década dos 70, porém, há um declínio do interesse nestas políticas, concomitante à intensificação da força política de idéias anti-intervencionistas de várias origens. Ainda durante os anos 80, porém, disseminou-se a convicção, especialmente entre economistas dos países assolados por processos de alta inflação, de que programas de estabilização bem-sucedidos deveriam se compor de elementos ditos ortodoxos, quais sejam, políticas fiscais e monetárias contracionistas, e heterodoxos, envolvendo alguma forma de política de rendas. Em alguns casos, a combinação obteve sucesso, trazendo o ritmo de alta de preços senão para zero, pelo menos para taxas anuais próximas de um dígito. Em outros casos, apesar de várias tentativas, a alta inflação mostrou-se extraordinariamente persistente, retornando sempre após cada vez mais rápidos períodos de alívio. Nestes casos, um número crescente de economistas parece ter se desapontado com a utilização de instrumentos de intervenção no sistema de preços, seja por uma crescente desconfiança do *populismo* dos políticos que se impediriam a aplicação dos remédios mais amargos, seja por uma crescente adesão aos dogmas do *laissez-faire* que tem caracterizado a ressurgência política do fundamentalismo liberal em diversas partes do mundo.<sup>4</sup> Neste novo quadro ideológico, a proposição de políticas de rendas tornou-se um anátema, evidência da pouca fé na capacidade auto-reguladora dos mercados e até mesmo, nos piores casos, razão para a suspeita de que, por trás das propostas de política, se esconderiam motivos inconfessáveis, de defesa de interesses corporativos, etc.

Política de rendas é na verdade um conceito *omnibus*, englobando várias formas de intervenção deliberada no sistema

<sup>4</sup> Elemento importante deste fundamentalismo é a redescoberta da velha Visão do Tesouro, atacada por Keynes nos anos 30, através do conceito de taxa natural de desemprego e da reabilitação do efeito *crowding out*. Para uma crítica destes argumentos, veja-se Carvalho (1994).

de preços, visando a corrigir ou orientar a determinação dos preços, em sua totalidade ou em subconjuntos determinados, inclusive (ou especialmente) dos fatores de produção, ou administrar suas variações. Assim, controles de preços, políticas salariais, controles de juros, congelamentos de preços, salários e outras rendas, são todas formas de política de rendas. Políticas de rendas foram, e são, aplicadas em dadas circunstâncias, com diferentes graus de sucesso, podendo ser examinadas de forma muito menos ideológica e emocional do que alguns parecem supor. Em princípio, ela é um instrumento útil nas circunstâncias em que os mercados sejam incapazes, na sua operação espontânea, de determinar vetores de preços relativos que possam exercer adequadamente a função de orientação da alocação de recursos entre seus empregos alternativos, através da imposição de regras disciplinadoras dos preços monetários. Por outro lado, se aceita a conveniência da intervenção, muitas escolhas ainda tem de ser feitas no desenho da política de rendas que se julgue apropriada. A história recente das economias capitalistas nos dá a possibilidade de construir um rico catálogo de possibilidades.

Na maior parte dos casos, propostas de políticas de rendas tratam de valores nominais.<sup>5</sup> A suposição de que os mercados são capazes de determinar, pelo menos no longo prazo, valores de equilíbrio para os preços relativos é quase uma segunda natureza para a maioria dos economistas. Esta suposição, porém, nunca pode ser adequadamente provada, mesmo nas mais especiosas especificações de modelos de economia de mercado. Por outro lado, é praticamente impossível desenhar-se formas de intervenção que restrinjam seus efeitos a valores nominais, sem qualquer transbordamento para preços relativos. Não é por outra razão que os críticos da política de rendas se opõem a qualquer forma de intervenção.

<sup>5</sup> Ainda que nem sempre. Indexação de rendas contratuais são, pelo menos em tese, tentativas de aplicar políticas de rendas a magnitudes reais.

Neste trabalho, queremos examinar os casos, limites e custos de aplicação de política de rendas. Na seção seguinte, examinamos argumentos e contra-argumentos teóricos que definem o debate em torno à necessidade daquela política. A seção 3 identifica modalidades de política de rendas a partir da experiência de países capitalistas desenvolvidos no pós-guerra e de propostas de novos instrumentos.

## 2. O Espaço da Política de Rendas

### i. Mão Invisível e Falhas de Mercado

Teoricamente, a intervenção no sistema de preços pode ser eficaz sempre que não se possa determinar conjuntos de preços capazes de sinalizar adequadamente a escassez relativa dos diversos bens e serviços ou que, mesmo sendo esses preços teoricamente determináveis, os mercados sejam incapazes de descobri-los e impô-los.

O discurso convencional atual dos economistas sobre preços é dominado pelo paradigma neo-walrasiano. Este discurso privilegia situações cuja generalidade não pode ser estabelecida nem mesmo nos marcos dos modelos que o sustentam. A abordagem predominante em economia, que molda as expectativas de seus praticantes, leva-os a ver o sistema de preços como o veículo da informação sobre a escassez relativa dos bens, que seria necessária e suficiente para que cada agente econômico tome suas decisões. Preços livremente flexíveis informariam assim as oportunidades de intercâmbio existentes quando as avaliações que cada agente faz do valor de um dado bem ou serviço divergem. Em condições assumidamente pouco exigentes teoricamente, preços subiriam quando houvessem maior quantidade de um dado bem sendo demandada do que o disponível e cairiam na situação oposta. Desta oscilação espera-se que resulte uma avaliação comum que seria o preço de

equilíbrio daquele bem. Fora do equilíbrio, seriam gerados comportamentos inconsistentes que ocasionariam novas oscilações até que o nível de equilíbrio fosse encontrado. Nestas condições, um excesso de oferta de trabalho, por exemplo, aos preços (salários) correntes seria uma indicação de que a avaliação feita pelos trabalhadores da escassez da mercadoria que possuem, sua força de trabalho, não coincide com as dos demandantes. Os preços, se livremente flexíveis, deveriam se mover de modo a informar aos trabalhadores o real grau de escassez de sua mercadoria, eliminando-se, assim, o excesso de oferta. Na mesma direção, excessos de oferta de capitais (poupança) deveriam sinalizar que a taxa de juros (medida do retorno futuro desta poupança) é excessiva em relação à escassez efetiva de capital. Se os juros são flexíveis, a taxa cairá até que, novamente, sua escassez efetiva seja corretamente informada. É claro que, em tal esquema, se efetivamente operando com esta capacidade, intervenções de qualquer natureza, particularmente no sistema de preços, são ineficazes e desnecessárias, senão perigosas, pelos desequilíbrios adicionais que podem induzir.

A poderosa imagem da *mão invisível* resume este processo, em que preços de mercado oscilam em torno a seus níveis *naturais*. Algumas décadas de trabalho em modelos de equilíbrio geral, porém, ainda não foram suficientes para demonstrar a *existência* de vetores de preços de equilíbrio senão nas condições mais restritivas. Em situação ainda muito mais precária estão as pesquisas teóricas tentando demonstrar a capacidade do mercado em *descobrir* e *alcançar* preços de equilíbrio, mesmo nas restritas situações em que sua existência pode ser suposta.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para um balanço das dificuldades e da pouca significação dos resultados obtidos nesta linha de pesquisa, veja-se Mackenzie (1989) e Fisher (1989). Uma interessante, se muito mais extensa, avaliação deste programa de pesquisas encontra-se em Ingrao e Israel (1990). Uma crítica da adoção deste paradigma como microfundamento da macroeconomia encontra-se em Tobin (1985).

Não vamos entrar nos argumentos, já muito conhecidos, a respeito da dificuldade de introdução de idéias como tempo, incerteza e processo de mudança neste esquema teórico.<sup>7</sup> Para muitos, tais dificuldades justificam a busca de programas alternativos de pesquisa, impossíveis, como parece, de serem tratadas em modelos de equilíbrio geral. Já as insuficiências do sistema de preços em sinalizar adequadamente os caminhos em economias marcadas por características problemáticas como a existência de retornos crescentes de escala, externalidades, bens públicos, etc., são amplamente reconhecidas pela própria literatura de equilíbrio geral. Dificuldades ainda mais intransponíveis são acrescentadas quando nos liberamos das correntes do equilíbrio geral competitivo e reconhecemos a presença de concorrência imperfeita. Todos estes fatores representam muito mais do que qualificações ao modelo aceito. No entanto, se normalmente servem para embasar propostas de política comercial ou industrial<sup>8</sup>, raramente dão origem a propostas explícitas de políticas de rendas, apontando principalmente para formas de política industrial.<sup>9</sup> Podemos,

7 O leitor, de qualquer modo, certamente se beneficiará do intercâmbio entre Kornai (1971) e Hahn (1985) a respeito desta questão.

8 Tais argumentos, por exemplo, serviram a Keynes em sua proposição de criação de controles quantitativos de importações após a segunda guerra, ao invés de simplesmente se repousar no sistema de preços (inclusive câmbio), que constituía, em suas palavras, "em vestígios da crença no modo como as coisas funcionam *scholaissez-faire*... O problema é que os preços não são um índice satisfatório, seja da utilidade social ou dos custos sociais reais." (CW 26, p. 288). Keynes aponta como fatores distorsivos, primeiramente, diferenças em termos de taxaço e, posteriormente, de liderança de mercado e oligopólio (p. 303).

9 A operação eficiente dos mercados exige que demandantes e ofertantes possam se encontrar como iguais. São muitas, porém, as circunstâncias em que tal igualdade não existe, o que é justifica usual para formas de intervenção do tipo política de rendas, como, por exemplo, a determinação de salários mínimos, indexação das rendas daqueles presos a contratos, etc.

porém, nos perguntar até que ponto são realmente diferentes as formas de "correção" de preços propostas para o tratamento de externalidades como poluição do ar, por exemplo, e políticas de rendas como a baseada em impostos (*TIP: tax-based incomes policy*), da qual trataremos mais adiante. Em ambos os casos, evita-se a intervenção particularizada nos mercados em favor de instrumentos de alteram a avaliação dos agentes em torno dos custos associados a cada estratégia a seu alcance.

Seja como for, esta tradição reconhece falhas de mercado, mas as trata microeconomicamente, enquanto a visão da política de rendas tende a privilegiar desajustes globais, macroeconômicos, que o sistema de preços parece incapaz de resolver por si mesmos. O modelo de Clower, porém, propõe uma ponte explícita entre modelos de equilíbrio geral, as falhas de mercado e problemas macroeconômicos (falha de coordenação). Neste modelo, emerge um espaço melhor definido para políticas de rendas.

## ii. Falhas de Coordenação

O argumento central de Clower é que uma economia monetária pode ser incapaz de informar aos agentes privados as suas oportunidades de intercâmbio de modo a fazê-los aproveitar seus recursos plenamente e da melhor maneira. Economias monetárias seriam aquelas em que *moeda compra bens e bens compram moeda, mas bens não compram bens*. As demandas dos diversos dos diversos agentes precisa ser solvável para se efetivar, isto é, precisam estar apoiadas não em uma acumulação prévia de bens (ou da potencialidade de prestar serviços) mas, sim, na acumulação de meios de compra, dinheiro. Os sinais que os mercados emitem, assim, são aqueles em que os agentes informam sua disposição em gastar o dinheiro que possuem (ou que podem obter, via crédito, por exemplo). A mera propensão a demandar um objeto não é suficiente para indicar o mercado para este objeto.

No modelo de Clower, portanto, emerge uma dicotomia entre equilíbrios potenciais (ou nocionais) e efetivos e nada há, em princípio, que garanta a coincidência entre os dois. Equilíbrios nocionais são aqueles correspondentes às demandas desejadas pelos agentes e factíveis no sentido de que configuram transações globais de bens e serviços possíveis, dadas as preferências e possibilidades materiais da economia. Equilíbrios efetivos são aqueles que são alcançados restritos pelas operações que são efetivamente realizadas. Assim, se por um motivo arbitrário qualquer uma situação se verifica onde apenas parte da força de trabalho é efetivamente empregada, a demanda por bens de consumo estará restrita pela renda daqueles que conseguiram um emprego. Poderemos então encontrar, simultaneamente, uma demanda nocional por bens de consumo insatisfeita por parte dos desempregados porque, por um lado, aos empresários não interessa produzir se não há demanda suficiente, e, por outro, os trabalhadores não podem demandar bens se não tem renda por estarem desempregados. O ponto de Clower é que o mercado é incapaz de *corrigir* este resultado porque os trabalhadores não tem como informar sua demanda nocional aos empresários que, por sua vez, não tem como informar sua oferta nocional aos consumidores.<sup>10</sup>

Deste modelo não se conclui necessariamente pela conveniência de uma política de rendas que altere preços dos bens e dos fatores que elimine o desequilíbrio. Na verdade, como sugere Clower, é possível que o vetor verificado de preços seja o de equilíbrio e, ainda assim, a demanda efetiva seja menor que a nocional. Esta abordagem foi, porém, modificada por Leijonhufvud (1968), para quem as falhas de coordenação de uma economia monetária tem a ver com a incapacidade desta em mover os preços na direção do equilíbrio pleno. Leijonhufvud desloca a discussão para a determinação das taxas de juros e dos

10 Os principais trabalhos de Clower estão coletados em Clower (1984). Veja-se especialmente cap. 3.

preços dos ativos de capital, sugerindo que deficiências de demanda efetiva podem emergir quando, dado um colapso da eficiência marginal do capital (queda dos preços de demanda dos ativos de capital), as taxas de juro (preço do crédito na abordagem neo-wickselliana de Leijonhufvud) não se movem compensatoriamente por causa da influência dos especuladores sobre os preços dos títulos. Falhas de demanda efetiva (*effective demand failures*) se seguem, assim, da incapacidade do sistema de preços em coordenar as decisões dos agentes privados. Políticas monetárias podem ser insuficientes para corrigir o problema se as expectativas dos especuladores é predominantemente altista em termos das taxas de juros (isto é, se os agentes são *ursos* no mercado de títulos). Políticas de demanda agregada, nestas circunstâncias, são políticas de renda *à outrance*, porquanto são voltadas para a sustentação dos preços dos ativos de capital de modo a incentivar a expansão da demanda por investimentos. Em princípio, poder-se-ia conceber intervenções diretas no sistema de preços que tivessem o mesmo fim.<sup>11</sup> Note-se, por outro lado, que qualquer bem cujo preço corrente seja influenciado em grande medida por expectativas de seus preços futuros está sujeito a este mesmo mecanismo com resultados semelhantes.<sup>12</sup>

A noção mais difundida de política de rendas, contudo, não a vê como um instrumento de gestão de demanda e do emprego agregados, mas como instrumento de política anti-inflacionária. Neste sentido, dois grupos de teorias são as que abrem as maiores possibilidades de reflexão em torno deste tema: aquelas desenvolvidas em torno à curva de Phillips e as teorias de conflito distributivo.

11 Na primeira fase do New Deal, políticas de aumento ou sustentação de preços constituíram o núcleo das ações anti-depressivas do governo federal.

12 Veja-se a análise de Keynes sobre as relações entre preços correntes e futuros (*spot e forward*) para esta classe de bens em Keynes (CW 6), cap. 29.

### iii. A Curva de Phillips

Keynes em sua Teoria Geral havia tomado o salário monetário como uma variável exógena. Sua determinação seria muito complexa, envolvendo argumentos como capacidade de barganha em negociações bilaterais, cujos resultados seriam dificilmente generalizáveis em uma teoria da determinação do salário monetário.<sup>13</sup> Esta posição sempre foi incômoda para a escola keynesiana e foi certamente com alívio que a curva de Phillips foi recebida neste círculo. A curva de Phillips era uma relação entre a taxa de variação do salário monetário e o nível de desemprego, verificada para um período de quase um século para a Inglaterra e posteriormente replicada para vários outros países. Esta relação foi encarada pelos economistas keynesianos como refletindo a influência que a demanda agregada (medida através do nível de desemprego) teria sobre a demanda por trabalhadores. A pressão exercida no mercado de trabalho se mostraria na possibilidade dos trabalhadores obterem maiores salários quando o desemprego se reduzisse e a sua capacidade de barganha aumentasse.<sup>14</sup>

A curva de Phillips foi generalizada para uma relação entre preços e desemprego, através da adoção de uma regra de *mark up*

13 Keynes manteve esta opinião por toda a sua vida. Em 1943, por exemplo, Keynes escrevia: “[a] tarefa de manter os salários de eficiência razoavelmente estáveis ... é um problema político mais que econômico”, CW 26, p. 38. O leitor deve estar advertido que a expressão “salários de eficiência” como usada por Keynes nada tem a ver com o sentido que alguns modelos lhe dão no presente.

14 É importante enfatizar que a curva de Phillips keynesiana era uma hipótese sobre os efeitos da *demand* agregada sobre o emprego e sobre os preços, ao contrário da sua apropriação posterior por Friedman e por Lucas que a transformaram em uma curva de *oferta* agregada, onde a oferta de trabalho (ou de bens) reage à percepção que os agentes tenham do valor relativo do bem ou serviço que oferecem.

para a determinação de preços.<sup>15</sup> Uma situação inflacionária seria verificada sempre que a pressão da demanda agregada, medida pelo nível de desemprego permitisse aos trabalhadores colocar demandas por salários monetários crescentes, que, ao serem aceitas pelos empresários, seriam repassadas aos preços finais. A intensidade da pressão inflacionária dependeria, assim, da avaliação feita pelos trabalhadores (ou pelos sindicatos que os representassem) das possibilidades que a pressão de demanda lhes daria de obter ganhos salariais.

Em um sistema em que houvesse um processo inflacionário subjacente em operação, a curva de Phillips teria sua interpretação algo modificada. Quando os trabalhadores aprendessem a respeito deste processo, eles tenderiam a reivindicar compensações proporcionais independentemente da pressão corrente de demanda. Variações desta última fariam com que demandas adicionais fossem colocadas ou que recuos se mostrassem necessários. Neste caso, a curva de Phillips mostraria variações na taxa de inflação em torno da taxa subjacente, isto é, aceleração ou desaceleração da inflação.

Na curva de Phillips original tanto quanto nesta segunda versão, onde se admite a existência de uma inflação normal, seria possível identificar um ponto em que a inflação seria ou zero (na primeira versão) ou invariável (na segunda). Este ponto foi chamado de taxa de desemprego não-aceleradora da inflação (NAIRU).<sup>16</sup> Duas interpretações principais foram conferidas a esta taxa. Para Friedman, Lucas e seus seguidores, esta seria a

15 Como observado na nota anterior, esta generalização preserva a hipótese de que o comportamento descrito na curva decorre de pressões de demanda. Com Friedman e Lucas a generalização é feita com base na idéia de que ofertar os serviços do trabalho é análogo a ofertar qualquer outro bem ou ~~serviço de moda~~ que a *esmalógica* possa se aplicar a ambos.

16 A sigla decorre da denominação oferecida em inglês, *non-accelerating inflation rate of unemployment*. Há vários modelos NAIRU na literatura. Veja-se, por exemplo, Soskice e Carlin (1989).



taxa de desemprego condizente com o equilíbrio do mercado de trabalho. Para fixar a idéia de que esta era uma taxa de equilíbrio, denominaram-na taxa natural de desemprego, pois seria determinada pelas preferências entre trabalho e lazer e pelas possibilidades técnicas da economia, determinantes da produtividade do trabalho.<sup>17</sup> Alternativamente, outros viram na existência de uma taxa de desemprego com aquelas propriedades o reflexo de uma situação em que os trabalhadores avaliam não haver possibilidades de reivindicação bem-sucedida de aumentos salariais, nem são pressionados a fazer concessões. Em um certo sentido, há um equilíbrio político entre os grupos sociais envolvidos, que favorece a permanência da situação.

Para os que aceitam a noção de taxa natural de desemprego, não cabe nenhuma tentativa de reduzi-la, pois isto implicaria colocar a economia em situações insustentáveis que acabariam por gerar pressões inflacionárias e, eventualmente, recessivas. Nem política de rendas, nem política de expansão do emprego teriam qualquer influência permanente sobre o mercado de trabalho. No caso da segunda vertente, a ênfase é precisamente na correlação de forças que explicam porque alguns grupos tomam, em um dado momento, a iniciativa de tentar modificar a situação em seu favor. Neste caso, a política de rendas é uma tentativa de melhorar o tradeoff entre inflação e desemprego descrito na curva de Phillips. Busca-se prevenir que melhoras no emprego induzam os trabalhadores a colocar demandas que, ao serem repassadas para os preços, geram inflação. A política de rendas torna-se uma tentativa de gerir o conflito distributivo impedindo sua explicitação em um processo inflacionário.

<sup>17</sup> Por analogia com a taxa natural de juros de Wicksell, aquela correspondente aos determinantes últimos do sistema, quais sejam, as preferências do público e as possibilidades técnicas de transformação de produto corrente em produto futuro.

Para autores como Tobin ou Blinder, os fenômenos de estagflação dos anos 70 e 80 não invalidaram os mecanismos descritos na curva de Phillips.<sup>18</sup> Longe de aceitarem a versão aceleracionista de Friedman e Lucas, aqueles autores defendem a idéia de que os deslocamentos verificados nas curvas de Phillips calculadas empiricamente devem-se aos choques de oferta comuns naquele período em contraste à interpretação de monetaristas e novos clássicos de que se trataria de uma reação endógena de expectativas às políticas expansionistas keynesianas. Para eles, a política de rendas deveria continuar na agenda de governos comprometidos com o pleno emprego e a estabilidade de preços, pois a administração de conflitos distributivos permitiria tanto amortecer a espiral preço/salários, melhorando o tradeoff entre desemprego e inflação, como facilitar a transição para novas posições quando choques de oferta tivessem lugar.

Nesta vertente, a curva de Phillips mostra as condições em que o conflito distributivo se exacerba, gerando pressões que só se dissipam por via inflacionária. A abordagem do conflito distributivo, porém, nem sempre tem seus fundamentos explicitados. Em particular, poucas vezes cuida-se de esclarecer porque algo que seria, aparentemente intrínseco a economias capitalistas, como a oposição de interesses entre grupos econômicos, só ter-se-ia manifestado em tempos relativamente recentes. O conceito de conflito distributivo se baseia, porém, na verificação de mudanças na operação do capitalismo moderno que, a seguir, se explicitam.

#### iv. Conflito e Inflação: Uma Visão Geral

Há muitas variantes das teorias de conflito distributivo, com destaque especial para Hirschman (1981), para quem “[a]

<sup>18</sup> De acordo com Blinder, “... adequadamente modificada para incluir “choques de oferta”, esta regularidade empírica [a curva de Phillips] permanece razoavelmente válida”. (Blinder, 1989, p. 107).

inflação geralmente começa ou se intensifica ... quando um grupo social detem poder ou influência bastante para comandar riqueza ou renda adicional para si (ou para escapar a alguma perda sofrida pela economia) mas não o bastante para fazê-lo de modo permanente através de uma transferência definitiva. Inflação é um meio de efetuar uma transferência temporária." (Hirschman, 1981, pp. 194/5)

A primeira questão com que nos deparamos ao examinar teses desta natureza é a de timing. Disputas pelo produto são características do capitalismo. Porque o conflito ter-se-ia explicitado agora e não no passado? As economias capitalistas parecem ter vivido períodos prolongados de estabilidade de preços. Esta percepção é especialmente com relação à Inglaterra, país capitalista mais avançado do século XIX, onde as informações disponíveis apontam para uma notável persistência do poder de compra do dinheiro em termos de bens e serviços. A Inglaterra conheceu tempos de inflação, mas também de deflação, redução de preços. Na média, entre altas e baixas, os preços permaneciam os mesmos em longos períodos de tempo.<sup>19</sup> Esta estabilidade, isto é, a observação de que, descontadas as flutuações inevitáveis por todo tipo de razão, o poder de compra da moeda é razoavelmente fixo, permeou toda a cultura e a institucionalidade do capitalismo. Suas formas de organização e operação pressupunham valor do dinheiro constante, na média. Alguns produtos poderiam se tornar cada vez mais caros, como por exemplo certos combustíveis não renováveis, à medida que sua disponibilidade diminuísse, mas outros ficariam mais baratos, como por exemplo produtos industriais produzidos com técnicas cada vez mais aperfeiçoadas e a custos cada vez menores, como aconteceu com as manufaturas. Entre os preços que sobem e os

<sup>19</sup> Segundo Keynes (1923): "[a] característica essencial deste período foi a relativa estabilidade de preços. Os preços eram aproximadamente os mesmos [na Inglaterra] em 1826, 1841, 1855, 1862, 1867, 1871 e 1915. Eles eram igualmente semelhantes em 1844, em 1881 e em 1914."

que descem, por trás de todas as flutuações, o valor da moeda surgia sólido na apreciação dos agentes econômicos.

Acreditava-se que dois grandes mecanismos contribuíam para esta estabilidade. O primeiro deles, e mais importante para as expectativas com relação ao comportamento dos preços no longo prazo, era o padrão ouro. O padrão ouro era suposto, pelo menos em tese, garantir o poder de compra da moeda. Isto porque, em sua versão mais simples, o ouro era também uma mercadoria. Um movimento inflacionário seria o mesmo que uma redução no valor de mercado do ouro, pois preços em alta significariam que quantidades crescentes de ouro teriam de ser dados em troca dos bens e serviços no mercado. Como qualquer outra mercadoria, isto é, algo que tem utilidade própria e não apenas como meio de circulação, sua desvalorização como moeda faria com que seus possuidores desviassem ouro da circulação monetária para outros usos. Com isto o ouro tornar-se-ia raro e seu valor de mercado subiria. Movimentos inflacionários seriam, assim, auto-corretivos.

Esta visão era importante não porque correspondesse à forma como realmente operava o sistema monetário do padrão ouro, mas porque é a versão mais diretamente acessível ao público em geral, servindo para fundamentar a sua confiança no valor da moeda. Na verdade, sua operação era muito mais complexa e menos automática. Em primeiro lugar, pela importância da circulação de substitutos para o ouro, as notas de bancos ou do banco central, objetos cuja única utilidade era servir de meio de pagamento e sem valor intrínseco. O ouro seria usado apenas para saldar transações internacionais, já que o papel moeda de um país não tem circulação em outro. O ouro seria mantido em reservas nos bancos centrais, como lastro para a circulação de papel moeda, respeitada alguma proporcionalidade entre o metal existente e o papel emitido. Desequilíbrios de balanço de pagamentos que poderiam causar saída de ouro e, assim, afetar a disponibilidade de meios de pagamento eram

combatidos pelos bancos centrais através de variações nas taxas de juros, que forçavam assim movimentos de capitais de empréstimos que compensassem aqueles desequilíbrios, uma situação muito mais complexa e instável que aquela suposta na fábula mais simples do padrão ouro. Seja como for, automaticamente ou através da ação das autoridades, o padrão ouro acabava por servir de garantia que movimentos inflacionários ou deflacionários não poderiam durar indefinidamente sem ser revertidos. Por isso, na média, era mais seguro e não muito errado supor que os preços se manteriam estáveis no longo prazo e o valor da moeda uma âncora segura para o cálculo econômico.

A segunda característica relevante da economia capitalista da época era a prevalência de mercados competitivos. As firmas, em regra, não eram tão grandes a ponto de controlar preços com segurança, nem os trabalhadores estavam organizados em sindicatos que pudessem, de algum modo ditar seus termos. A competição forçava os preços para baixo, reprimindo qualquer tentativa de sustentação de preços.

Nestas circunstâncias, desenvolve-se nas economias capitalistas mais avançadas uma convenção de estabilidade, isto é, uma crença generalizada na persistência do valor da moeda. Esta convenção foi de extrema importância para a evolução do capitalismo como ele existe ainda hoje, apesar da mudança sensível, como se verá, nos fundamentos objetivos dessa convenção. Classicamente, o capitalismo se desenvolveu baseado na iniciativa privada, no cálculo privado de vantagens e custos como base para a decisão individual de livre disposição sobre recursos produtivos.

Mudanças estruturais importantes no sistema capitalista moderno, porém, tornaram o risco de inflação mais presente nas economias de mercado, ainda que algumas tenham se mostrado mais vulneráveis que outras. Estas mudanças teriam alterado os mecanismos de sustentação da convenção de estabilidade mencionados acima.

A mais visível das mudanças se teria operado na estrutura dos mercados. A primeira metade do século XX vê o desenvolvimento mais ou menos simultâneo da grande empresa e do sindicato nos países capitalistas. A grande empresa moderna nada tem a ver com os monopólios do passado, empreendimentos que se tornavam grandes por concessão de direitos, entidades de natureza cartorial cujos ganhos se deviam apenas a privilégios outorgados politicamente. A grande empresa moderna, em regra, resulta da evolução de firmas competitivas que vencem seus concorrentes porque são mais produtivas ou mais ágeis ou mais inovadoras ou, ainda, porque tem acesso privilegiado a recursos financeiros. Suas posições de mercado são via de regra conquistadas independentemente do poder político, ainda que este possa ter alguma influência, especialmente no que se refere a competição internacional. A grande empresa passa a controlar mercados pela eliminação de concorrentes o que lhes confere sensível poder de fixação de preços. Pressões de custos, nestas condições, são normalmente repassadas para os preços dos bens produzidos porque não há concorrentes para aproveitar-se das ocasiões em que estas pressões emergem para ganhar posições.

Mas não é apenas a firma que cresce e monopoliza mercados, controlando preços. Os trabalhadores, nas primeiras décadas do século XX, não apenas aprendem a se organizar mas, na maioria dos casos, reorientam suas organizações sindicais da contestação ao sistema para a obtenção de benefícios através da barganha. Os sindicatos perdem em grande parte objetivos políticos dirigindo suas forças para o aumento de salários e melhoria das condições de trabalho.<sup>20</sup>

Este duplo movimento de monopolização, dos mercados de bens, pela emergência da grande empresa moderna, e do mercado de trabalho, pelo crescimento dos sindicatos de

<sup>20</sup> Este fenômeno foi particularmente importante nos Estados Unidos, onde é conhecido como *Gomperismo*, em referência a Samuel Gompers, sindicalista norte-americano que encarnou esta orientação, através da AFL.

orientação reivindicativa representaria a primeira grande mudança estrutural do sistema capitalista. no que diz respeito à estabilidade de preços. Nas novas condições, sindicatos mais agressivos são capazes de colocar de modo mais eficiente suas demandas salariais e se deparam com firmas cuja capacidade de repasse dos custos adicionais criados pelo atendimento destas demandas aos preços é também muito maior. Em outras palavras, estas grandes empresas sofrem pouco ou nada as consequências desta atitude. Os custos incidirão, na realidade, nos consumidores em geral, especialmente aqueles que não são organizados de modo eficiente, que verão os preços subirem sem que sua renda também aumente, e as empresas menores e mais competitivas que não terão os mesmos meios de repasse de custos aos preços. O mesmo processo ocorreria no caso da iniciativa não ser dos sindicatos demandando aumentos de salários mas, sim, das próprias firmas tentando aumentar sua rentabilidade. Os preços subiriam por causa dos aumentos de margem de lucros, levando ao aumento do custo de vida e à reação dos trabalhadores organizados nos sindicatos mais fortes. Dai para a frente a história seria a mesma.

Esta noção de conflito distributivo pode ser facilmente generalizada para incluir outros grupos que possam se organizar e exercer pressões, inclusive o próprio governo, que poderá ver-se obrigado a tentar extrair recursos dos grupos sociais através de impostos maiores, por exemplo, levando-os a reagir seja pelo aumento de salários, seja pelo aumento de preços.<sup>21</sup>

O agravamento do potencial de conflito social foi, em si, responsável por outra transformação importante na forma de operação do capitalismo. O Estado foi chamado a alargar o seu papel de árbitro das disputas sociais para intervir diretamente na

21 Em alguns países, como a Inglaterra, por exemplo, muitas iniciativas de sindicatos de trabalhadores foram causadas pela reação a aumentos de impostos que acabavam por absorver ganhos obtidos na barganha com as firmas.

regulação dos poderes privados e na provisão de bens e serviços aos diversos grupos de modo a diminuir a propensão ao conflito presente nestas sociedades. A ação anti-truste e a imposição de limites à ação dos sindicatos são parte do novo papel do Estado, como também o é a intervenção nos processos de trabalho visando regular aspectos do próprio processo de trabalho. Ainda mais visivelmente, a emergência do estado de bem estar, provendo um nível mínimo de condições de vida aos grupos de renda mais baixa, e a incorporação entre as metas legítimas do Estado da promoção e sustentação do pleno emprego transformaram de forma profunda a dinâmica das economias capitalistas. A flutuação cíclica, com a geração periodica de crises que serviam para recompor a disciplina dos trabalhadores, através do desemprego, e para purgar a estrutura produtiva de suas unidades menos competitivas, dá lugar a uma situação em que prevalecem as expectativas de manutenção de altos níveis de atividade, onde caberia ao Estado reagir a qualquer sinal de enfraquecimento econômico. Foi excluída a possibilidade de contração da economia, e, assim, dos movimentos deflacionários, sem que mecanismo semelhante fosse criado para que um eventual superaquecimento da economia pudesse ser neutralizado. Ao contrário, como toda medida de política econômica restritiva tende a se manifestar em primeiro lugar numa contração da atividade real da economia, acabou-se por se definir um viés inflacionário na sua operação, emitindo-se a informação, aos agentes econômicos, de que apenas pressões deflacionárias seriam efetivamente combatidas pelo governo.<sup>22</sup>

22 Nestas condições, a ocorrência de pressões inflacionárias cada vez mais importantes não se constituiria em surpresa para ninguém, especialmente para aqueles responsáveis pela formulação do novo papel do Estado como garantidor da atividade. Keynes, Kalecki e grande parte de seus seguidores, que propugnaram pela adoção das novas funções pelo Estado não deixaram de alertar que mudanças sociais importantes seriam provavelmente necessárias para que o sistema não saísse de controle. Na maior parte dos

Se estas mudanças deram origem a pressões inflacionárias mais frequentes, transformações do sistema monetário foram importantes para a criação de um contexto permissivo à concretização destas pressões. Vimos que, de um modo ou de outro, o padrão ouro servia como repressor de pressões inflacionárias, que, cedo ou tarde, acabavam por ameaçar as reservas de metal que serviam de lastro ao meio circulante. Nas primeiras décadas deste século o padrão ouro sofre longa agonia, sendo sepultado definitivamente com a término da segunda guerra mundial. Passamos a ter sistemas monetários de papel moeda sem lastro, moeda cujo valor decorre seja da confiança que as pessoas ainda mantem nela ou da obrigação legal da aceitação da moeda em pagamento de bens, serviços e obrigações. Este sistema não exige reservas que restrinjam automaticamente o volume de moeda em circulação, sob a forma de papel moeda ou de depósitos bancários. Por si, este volume pode ser expandido indefinidamente. Tudo depende agora de decisão política dos governos e, em particular, das chamadas autoridades monetárias.<sup>23</sup>

Nestas condições, em tese, podemos ter uma situação em que agentes privados, em seu conflito distributivo, gerem espirais de preços e salários, e que o dinheiro necessário para que se possa comprar as mercadorias a preços mais altos sejam simplesmente emitido pelo governo para acomodar e atenuar

países ocidentais tais reformas nunca foram feitas, de modo que quando as pressões inflacionárias tornaram politicamente premente a ação politico-econômica pró estabilização, esta se concretizou pelo confronto com os grupos sociais, especialmente contra os trabalhadores organizados, como nos conflitos de Reagan e, especialmente, Thatcher com os sindicatos de seus países. Uma das reformas sociais preconizadas para criar alternativas de ação, como se verá, é exatamente a adoção de uma política de rendas. <sup>23</sup> Entre os pioneiros na identificação do papel crucial da política monetária na explicitação do conflito distributivo está o ensaio seminal de Rowthorn (Rowthorn, 1980, cap. 6).

aquele conflito. O sistema de papel moeda sem lastro é, inevitavelmente, permissivo com relação à inflação.<sup>24</sup>

Em suma, economias capitalistas modernas são, em princípio, mais vulneráveis a pressões inflacionárias. Quando as transformações estruturais do capitalismo se concluíram, no que diz respeito às estruturas de mercado e ao padrão monetário, a possibilidade de processos sustentados de inflação fez-se presente nestas economias. O risco de inflação subsiste na operação normal do capitalismo como um vírus que espera o momento propício para sua ação. Se processos inflacionários emergem, sérios desequilíbrios serão gerados que reduzirão a eficiência da economia e o bem estar do público.

### 3. A Experiência com Políticas de Rendas

#### i. Usos da Política de Rendas

Formas de intervenção no sistema de preços e na operação dos mercados que são genericamente referidas como políticas de rendas tem sido recomendadas, e frequentemente aplicadas, para cumprir cinco grandes tipos de tarefas. Primeiramente, na forma de apelo a controles de preços, foram utilizadas na administração de economias submetidas a pressões reconhecidamente excepcionais por períodos cuja duração esperada é indefinidamente longa. O caso mais frequente nesta categoria é o de conflitos bélicos em ampla escala, onde demandas militares

<sup>24</sup> Isto não deve ser interpretado como uma proposição da superioridade ou mesmo desejabilidade de padrões monetários como o padrão-ouro. Estes sistemas foram abandonados precisamente por causa de sua rigidez, de sua falta de elasticidade, que causariam frequentes problemas de crédito impondo ajustes recessivos à economia. O padrão de papel-moeda sem lastro sacrifica a possibilidade de freios automáticos em favor da elasticidade da oferta de moeda, necessária para apoiar movimentos prolongados de expansão da economia.

se somam às demandas civis normais para pressionar a capacidade produtiva da economia. Controles de preços (inclusive de fatores de produção) é uma alternativa superior ao financiamento inflacionário do esforço de guerra, além da vantagem de preservar o moral e a coesão política da população. Sua eficácia é auxiliada de forma decisiva pela existência de controles suplementares, como racionamento, ou, em caso de aplicação a situações em tempo de paz, a políticas de restrição de demanda agregada.<sup>25</sup> Nestas circunstâncias, as disponibilidades de ativos líquidos nas mãos do público é variável estratégica.<sup>26</sup> Políticas de manutenção do pleno emprego poderiam gerar pressões semelhantes, exigindo também a combinação de políticas de administração de demanda com formas de política de renda.<sup>27</sup>

Uma segunda razão para a utilização de políticas de rendas é próxima a esta, ainda que menos dependente do conceito de pleno emprego e, assim, das suas dificuldades de mensuração. Controles de salários e preços são introduzidos para melhorar o tradeoff da curva de Phillips, isto é, para permitir a busca de níveis elevados de emprego (sem a preocupação com a definição de uma taxa definida como sendo a de pleno emprego),

25 Para uma excelente discussão das potencialidades e problemas de políticas desta natureza, informada pela experiência prática, veja-se Galbraith (1986).

26 Cf. Galbraith, op. cit. Esta, como se sabe, era a visão de Keynes quando da proposição de criação de formas compulsórias de poupança em seu *How to pay for the war* (CW 9).

27 Ainda que Keynes tenha manifestado mais de uma vez seu temor de que no pleno emprego pressões inflacionárias poderiam emergir mesmo sem excesso de demanda, por pressões à alta dos salários monetário, é certamente a Kalecki que devemos a mais aguda análise dos processos de enfraquecimento da disciplina dos trabalhadores e do aguçamento de conflitos distributivos resultantes do pleno emprego. Veja-se Kalecki (1943).

minimizando as pressões inflacionárias que poderiam resultar da pressão sobre os mercados de trabalho e de bens. Políticas salariais, controles sobre margens de lucros, estímulos de natureza fiscal para a adesão a certos limites na formação de preços (ou punições fiscais a desviantes), divulgação de metas para preços e salários (guidelines) são diferentes formas de política de rendas destinadas a sustentar níveis elevados de emprego sem pressões inflacionárias relevantes.<sup>28</sup> Mesmo em suas formas mais fracas, despida de compulsão, políticas de rendas contribuem para a estabilidade ao emitir sinais em termos dos quais as expectativas dos agentes possam ser coordenadas.<sup>29</sup>

Circunstância diversa de ambas as anteriores, ainda que próxima, é a da interrupção de processos inflacionários, seja da inflação acelerada que caracterizou a experiência recente de países como o Brasil, a Argentina e Israel, seja da inflação muito menor, mas ainda assim danosa, como a que afetou os países mais desenvolvidos nos anos 70. Neste caso, ao contrário dos dois anteriores, não se trata de prevenir a ocorrência de inflação mas de interromper um processo que, frequentemente, já ganhou momentum. Aqui, a política de rendas é recomendada pela sua capacidade de reduzir os custos de um processo de desinflação. Pressões deflacionárias tendem a reduzir primeiramente quantidades e apenas em um segundo momento atingir os preços. Produtores vêem primeiro suas vendas caírem para apenas posteriormente julgarem da conviência de reduzir seus preços

28 Um dos objetivos de uma política de rendas nestas circunstâncias é evitar as altas competitivas de salário, em que grupos de trabalhadores colocam demandas salariais que servem de piso para os grupos seguintes e assim sucessivamente (*leapfrogging*). O mesmo, naturalmente, vale também para a formação de preços. Veja-se Tobin (1987).

29 Conforme Tobin (1987), capítulo 32. Em circunstâncias algo diversas, na interrupção de processos de alta inflação, Heymann identifica papel semelhante para a política de rendas. Veja-se Heymann (1986).

(ou deixar de aumentá-los à taxa de inflação percebida até então). Na dúvida sobre a eficácia e a sustentabilidade da estabilidade de preços, os agentes econômicos tendem a manter as expectativas geradas pela vivência inflacionária anterior. A política de rendas, ao coordenar a estabilização, informando das metas para redução de preços, ou da sua taxa de variação, reduz os custos reais de políticas monetárias e fiscais restritivas.<sup>30</sup>

A quarta meta buscada através de políticas de rendas é o controle de desequilíbrios nas contas comerciais do balanço de pagamentos. Economias abertas, especialmente as menores, com menor capacidade de liderança de preços, tentam implementar controles, especialmente sobre salários, de modo a manter a competitividade dos setores exportadores e dos produtores internos de bens substitutos às importações.<sup>31</sup>

Finalmente, políticas de intervenção sobre a formação de preços são também empregadas quando se diagnostica a existência de setores em o poder de mercado dos agentes supera a potência dos fatores de disciplinamento de suas demandas. Políticas salariais e controles de preços de setores oligopolizados foram práticas largamente utilizadas até os anos 70.<sup>32</sup>

## ii. Modalidades de Políticas de Rendas

A vasta experiência internacional com políticas de rendas deu-se através de formas diversas. Estas podem ser agrupadas,

<sup>30</sup> Neste sentido, a política de rendas deve necessariamente ser acompanhada de políticas monetária e fiscal contracionistas. Veja-se, por exemplo, Bresser Pereira e Nakano (1986), Simonsen (1986), Romanis-Braun (1986), Tobin (1980), Dornbusch, Sturzenegger e Wolf (1990).

<sup>31</sup> Tarling e Wilkinson (1977) descrevem políticas de rendas adotadas na Grã-Bretanha com este objetivo. Romanis-Braun (1986) mostra a sua utilização ainda pela Holanda, Noruega e Suécia.

<sup>32</sup> O Brasil conheceu órgãos como o CIP, mantidos por muito tempo. Também na França, um sistema de extensos controles de preços teve longa vida. Veja-se Dirlam (1975).

grosso modo, de várias formas. Podemos, por exemplo, classificá-las em tres grandes grupos: a. criação unilateral de mecanismos de controle pelo governo; b. criação de mecanismos automáticos e não-arbitrários de "correção" do sistema de preços; c. criação de estruturas de determinação de preços (inclusive de fatores de produção) negociadas, com ou sem a participação do governo. Uma segunda classificação agruparia as políticas em função de serem voluntárias ou compulsórias. Podemos, ainda, distingui-las entre permanentes e eventuais. Finalmente, em termos de sua incidência, há políticas de renda globais, cobrindo todo o sistema de preços, e setoriais, voltadas para conjuntos específicos de variáveis. Todas estas possibilidades são encontradas, com maior ou menor grau de sucesso, na história recente das economias capitalistas.

A criação de mecanismos de controle por parte dos governos é o caso de grande parte das experiências de estabilização, onde controles de preços e salários, chegando eventualmente ao congelamento, são implementados. Via de regra, tais políticas são também compulsórias, eventuais (pensadas, no mais das vezes, apenas para o período de transição para a estabilidade onde muitos imaginam ser suficiente a disciplina de mercado) e globais, cobrindo, ao menos em tese, todos os preços da economia. Estruturas que permitam o diálogo e o entendimento político entre os principais grupos sociais são muitas vezes criadas, para viabilizar não apenas a coesão social mas também para facilitar eventuais ajustes e correções que precisem ser feitos. A iniciativa permanece, porém, em todos os casos, com o governo.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> É o caso de Israel e, menos claramente, do México, já que neste último a representatividade efetiva de sindicatos e outras organizações é questionável. Veja-se a descrição destes casos, e de outros semelhantes em diversos graus, em Bruno (1991). Veja-se também Dornbusch, Sturzenegger e Wolf (1990).

Entre as estruturas automáticas e não-arbitrárias contamos principalmente as tentativas de criação de instrumentos fiscais que penalizem comportamentos inflacionários ou estimulem ações que confirmem a estabilidade. A maior parte destas propostas são variantes do que se conhece como "políticas de renda baseadas em impostos" (*TIP: tax-based incomes policies*). Nas TIP, em rápidas palavras, propõe-se impor carga fiscal adicional sobre as empresas que concederem aumentos de salários superiores ao aumento da produtividade do trabalho na intenção de repassar aos preços finais o aumento resultante dos custos. A idéia é romper o *pacto inflacionário* pelo qual sindicatos demandam aumentos e as empresas os concedem tendo em mente fazer incidir sobre os clientes os preços desta atitude.<sup>34</sup> Muito embora não existam exemplos de aplicação relevantes de TIP, é auto-evidente que tais políticas devem ser compulsórias (grafadas que seriam no código fiscal) e permanentes (destinadas a contrabalançar a incapacidade do mercado em disciplinar agentes com forte poder de mercado). Proponentes da TIP, porém, costumam propô-la, por razões de economias de custo de administração, apenas para os preços dos setores oligopolizados, na suposição de que os setores mais competitivos apenas acompanham as tendências estabelecidas pelos primeiros.

A criação de estruturas de negociação de preços e salários caracterizam as experiências daqueles países onde os grupos sociais são coesos e efetivamente representados por organizações de natureza sindical capazes de tomar decisões em nome de seus membros. O governo pode participar ou não de forma explícita do processo de negociação, informando de suas metas macroeconômicas, das restrições de natureza monetária, fiscal ou cambial que serão adotadas para restringir as possibilidades em negociação. Tais "políticas" são, de qualquer modo voluntárias (mas nem por isso necessariamente menos eficazes), permanentes

<sup>34</sup> Há muitas variantes da TIP. A proposta pioneira é a de Weintraub e Wallich (1978).

e, relativamente globais, embora setores menores, à margem das negociações possam reter seu arbítrio formal. Os países escandinavos, especialmente Suécia e Noruega, são os exemplos clássicos desta política. A Austria empregou uma variante, através da criação de *câmaras profissionais*. Na Alemanha, um processo mais fluido, onde empresas de setores líderes negociam com sindicatos similarmente líderes, informados das restrições de ordem macroeconômica que o governo federal e o banco central impõem sobre os resultados obtidos.<sup>35</sup>

### iii. Dificuldades e Limitações

A crítica mais importante que se pode fazer à política de rendas é a possibilidade de indução de comportamentos equivocados em função da fixação de preços "políticos". A crítica deve ser vista como um alerta importante, mesmo para quem se mantém cético a respeito da capacidade dos mercados de alcançar situações "ótimas". A insuficiência dos mecanismos de auto-ajustamento dos mercados não significa, por si, que instituições de decisão centralizada possam fazer melhor. Argumentos de tipo *hayekiano*, referidos às dificuldades de reunião das informações necessárias à decisão centralizada em comparação com as exigências muito menores dos mecanismos descentralizados, se não são auto-evidentes, também não podem ser desprezados sem maior consideração.

Riscos também frequentes são os de sobrecarga da política de rendas com objetivos para os quais ela não é eficiente, como, por exemplo, o de promover redistribuições de renda de algum

<sup>35</sup> Uma descrição detalhada dos mecanismos de políticas de rendas utilizados em nove países europeus (Áustria, Holanda, Noruega, República Federal Alemã, Suécia, Reino Unido, Dinamarca, Itália e França) está disponível em Flanagan, Ullman e Soskice (1983). Uma excelente discussão é encontrada também em Romanis-Braun (1986), englobando ainda a experiência dos Estados Unidos.



grupo para outro. Isto é válido tanto para as tentativas de redistribuição em favor de salários (como, por exemplo, no Plano Cruzado), quanto para aquelas em favor de lucros (como as empregadas por trabalhistas e por conservadores na Inglaterra até o início da era Thatcher). A política de rendas é fundamentalmente uma política de administração, não de mudança. Na verdade, ela se presta melhor para evitar flutuações de renda (e emprego) durante o combate ou prevenção da inflação, do que para promover amplos movimentos redistributivos. Ela não é, porém, uma política conservadora, no sentido de que evitar recessões e desemprego é claramente uma meta favorável aos trabalhadores. No entanto, ela não pode estabelecer aquilo que a sociedade, politicamente, não aceita. Se não houver consenso em torno do perfil básico de distribuição de renda, ou da necessidade, em caso do desejo de mudança, de buscar outros canais que não a formação de preços e salários, a política fatalmente entrará em colapso, pela negativa dos agentes em viabilizar sua implementação.<sup>36</sup> Mesmo nos casos de iniciativa do governo, a sobrecarga da política de rendas pode levar a formas de resistência a controles, como a emergência de mercados negros, greves selvagens, etc. A ausência ou a diminuição da área de consenso reflete-se ainda em fenômenos como os desvios de salários (*wage drift*), quando grupos

<sup>36</sup> *Consenso social* não implica *unanimidade*. Ele pode ser atingido se os grupos opositores são suficientemente enfraquecidos para que sua oposição não seja relevante. Esta parece ter sido, por exemplo, a situação da classe empresarial austríaca no imediato pós-guerra (Cf. Flanagan, Soskice, Ullman, 1983) ou a de trabalhadores nos regimes militares da América do Sul dos anos 60 e 70. Veja-se em Tarling e Wilkinson (1977) como a adoção de políticas de redução da participação dos salários na renda minou o poder dos trabalhistas até que fossem substituídos por conservadores. De modo mais geral, como mostram Flanagan, Ullman e Soskice, op. cit., o colapso generalizado das políticas de renda na Europa, nos anos 70, se deu pelo desmoronamento dos consensos entre trabalhadores e empresários.

específicos colocam demandas à margem do estabelecido pela política, que corróem sua eficácia.<sup>37</sup>

#### iv. Uma Avaliação Tentativa

A política de rendas é um instrumento de estratégias de estabilização de preços. Como tal, ela deve ser implementada acompanhada dos outros instrumentos de política monetária, fiscal, cambial, etc, calibrados para os mesmos objetivos. A história recente mostra o uso extensivo desta política, em grande variedade de formas. Não se pode dizer que o balanço dos seus resultados lhe seja desfavorável, tendo sido empregada de maneira esporádica em alguns países, notadamente os Estados Unidos, durante os governos Kennedy e Nixon<sup>38</sup>, mas também de modo continuado, como em alguns países europeus por períodos superiores a vinte anos.<sup>39</sup> Conquanto os resultados alcançados tenham sido bastante insatisfatórios em casos como o da Inglaterra, onde a aplicação assimétrica da política de rendas jogava o peso da estabilização nas costas dos trabalhadores, estimulando a reação destes, em alguns outros, como na Suécia e na Noruega, onde a política foi aplicada de forma mais equilibrada e permanente, ela foi certamente melhor sucedida, ao

<sup>37</sup> A ocorrência de *wage drift* tornou-se um problema particularmente importante naqueles países onde a ênfase na redistribuição de renda pode ter se tornado excessiva, como na Suécia e na Dinamarca. Nestes países, na negociação centralizada estabeleciam-se metas de redução das diferenças intra-salariais, apenas para vê-las restabelecidas através da barganha localizada entre grupos de trabalhadores, especialmente os burocráticos (que não se sentem representados pelas confederações sindicais), e as empresas.

<sup>38</sup> Na administração Kennedy foram criados os *sinalizadores* (*guideposts*) para os preços, de adesão voluntária. No final do primeiro governo Nixon foram adotados controles mais rígidos de preços e salários como uma fase da política de estabilização.

<sup>39</sup> Cf. Flanagan, Ullman e Soskice (1983).

contrário da Dinamarca onde ela foi aplicada de forma ativa, porém, errática. O mesmo se pode dizer da Holanda, do final da guerra aos anos 60, e da Áustria em período semelhante. No primeiro caso, a necessidade de se restringir salários e consumo a fim de reconstruir o país parece ter sido reconhecida por toda a sociedade. No caso da Áustria o consenso foi obtido pelo enfraquecimento da classe empresarial, que havia se associado ao regime nazista. Certas formas foram mais eficazes que outras, mas, no geral, a política de rendas, quando livre de demandas para cujo alcance ela não é adequada e quando somada aos outros instrumentos na direção correta, parece ter sido eficaz. A condição fundamental, de qualquer modo, parece ter sido o grau de consenso social, seja em torno do perfil distributivo existente, seja da direção em que ele deveria ser mudado. Países onde o fracionamento social é tradicionalmente mais intenso, como França e Itália, em que grupos ideológicos se colocam em posições inconciliavelmente hostis, não foram capazes de implementar políticas de renda, aprelando-se, ao invés, para formas autoritárias de controle, o que não por acaso acabou por gerar, já na década dos 60, conflitos sociais mais graves.

Nas experiências de combate à alta inflação, a política de rendas mostrou ser um elemento crucial para o sucesso mesmo daquelas estratégias que se apoiaram em discurso liberalizante, como na Argentina. O plano Cavallo incluiu, ao lado de suas radicais medidas de reforma monetária, medidas informais de política de rendas, através da negociação de preços em setores estratégicos, que ajudaram a viabilizar a primeira fase do processo de estabilização. O México estabeleceu um pacto social como condição de sua estratégia. Em Israel, mais claramente que em qualquer outro caso, a política de rendas foi elemento central de viabilização do combate à inflação.

Examinada com objetividade, a política de rendas não se mostrou nem como uma panacéia revolucionária, nem como um instrumento de destruição do mercado. Sua eficácia depende,

tanto quanto a de qualquer outro instrumento de política econômica, não apenas do planejamento adequado das formas de intervenção, mas, e principalmente, do grau de coesão da sociedade em torno do objetivo buscado. É discutível se a diminuição da área de consenso observada em fins dos anos 60 e início dos 70 foi causada pela própria intervenção excessiva, como os críticos liberais propõem. De qualquer modo, ela certamente contribuiu para o declínio da política de rendas, substituída pelas estratégias de enfrentamento defendidas por Reagan e Thatcher, em especial. A fragmentação da sociedade em grupos hostis reduz a aplicabilidade da política de rendas. Resta saber se o mesmo não ocorre, afinal, com todos os outros instrumentos de gestão da economia.<sup>40</sup>

---

40 Não se poderia pensar que tal pessimismo com relação à coesividade social é que teria conferido plausibilidade a teses tão contra-intuitivas como as dos teoremas de inefetividade de política econômica?

## Referências

- Blinder, A., *Macroeconomics Under Debate*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1989.
- Bresser Pereira, L.C. e Nakano, Y., *Inflação e Recessão*, São Paulo: Brasiliense, 1986.
- Bruno, M., (ed), *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, Cambridge: MIT Press, 1991.
- Carvalho, F., "The crowding out debate: old barrels for old wine", *Economies et Sociétés, Series Monnaie et Production*, 28 (1/2), Jan/fev 1994.
- Clower, R., *Money and Markets*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Dirlam, J., "The process of inflation in France", em J. Blair (ed), *The Roots of Inflation*, New York: Burt Franklin, 1975.
- Dornbusch, R., Sturzenegger, F., e Wolf, H., "Extreme inflation: dynamics and stabilization", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1990.
- Fisher, F., "Adjustment processes and stability", em J. Eatwell et al. (eds), *The New Palgrave*, Londres: MacMillan, 1989.
- Flanagan, R., Soskice, D., e Ullman, L., *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience*, Washington: Brookings Institution, 1983.
- Galbraith, J.K., *Uma Teoria do Controle de Preços*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- Hahn, F., "The winter of our discontent", em F. Hahn, *Equilibrium and Macroeconomics*, Cambridge: MIT Press, 1985.
- Heymann, D., "Inflacion y politicas de estabilizacion", *Revista de la CEPAL*, 28, abril de 1986.

- Hirschman, A., *Essays in Trespassing*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Ingrao, B., e Israel, G., *The Invisible Hand. Economic Equilibrium in the History of Science*, Cambridge: MIT Press, 1990.
- Kalecki, M., "Political aspects of full employment", em M. Kalecki, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1971 (originalmente 1943).
- Keynes, J.M., *La Reforme Monetaire*, Paris: Sagittaire, 1924.
- Keynes, J.M., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, London: MacMillan, 1971/1983, referido por CW seguido do número do volume.
- Kornai, J., *Antiequilibrium*, Amsterdam: North Holland, 1971.
- Leijonhufvud, A., *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, New York: Oxford University Press, 1968.
- Lekachman, R., *Inflation*, New York: Random House, 1973.
- McKenzie, L., "General Equilibrium", em J. Eatwell et al. (eds), *The New Palgrave*, Londres: MacMillan, 1989.
- Romanis-Braun, A., *Wage Determination and Incomes Policy in Open Economies*, Washington: IMF, 1986.
- Rowthorn, R., *Capitalism, Conflict and Inflation*, Londres: Lawrence and Wishart, 1980.
- Simonsen, M.H., "Experiências anti-inflacionárias: lições da história", em J.M. Rego (org), *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- Soskice, D. e Carlin, W., "Medium-run Keynesianism: hysteresis and capital scrapping", em P. Davidson e J. Kregel (eds), *Macroeconomic Problems and Policies of Income Distribution*, Aldershot: Edward Elgar, 1989.

Tarling, R., e Wilkinson, F., "The social contract: post-war incomes policies and their inflationary impact", *Cambridge Journal of Economics*, 1977.

Tobin, J., "Stabilization policy ten years after", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1980

Tobin, J., "Theoretical issues in macroeconomics", em G. Feiwel (ed), *Issues in Contemporary Macroeconomics and Distribution*, Londres: MacMillan, 1985

Tobin, J., *Policies for Prosperity*, Cambridge: MIT Press, 1987.

Weintraub, S., e Wallich, H., "A tax-based incomes policy", em S. Weintraub, *Keynes, Keynesians and Monetarists*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1978.

## Últimos textos publicados

327. POSSAS, Mario Luiz. A cheia do "mainstream"; comentários sobre os rumos da Ciência Econômica. Rio de Janeiro, 1995 (33 pág.)

326. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)

325. FIORI, Jose Luis. Espelho, espanhol de FHC. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (16 pág.)

324. FIORI, Jose Luis. Sobre o consenso de Washington. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)

323. SABOIA, João. Mercado de trabalho metropolitano no Brasil: diferenciação, evolução e perspectivas. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (31 pág.)

322. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Explorations into the concept of liquidity preference. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)

321. STUDART, Rogério. The efficiency of the financial system to development. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (22 pág.)

320. GONÇALVES, Reinaldo. Transformações globais, empresas transnacionais e competitividade do Brasil. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)

319. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Sorting the issues out: the two debates (1936/37, 1983/86) on Keynes's finance motive revisited. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (32 pág.)

318. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Independence of central banks: a critical assessment of the arguments. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (14 pág.)

317. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Indicadores do desempenho econômico das instituições privadas de ensino. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (22 pág.)
316. VASCONCELOS, Luiz Leite de. Primórdios do comércio de pau-brasil. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (41 pág.)
315. MACHADO, João Bosco. GATT 1994: Uma avaliação dos principais acordos e dos impactos sobre a política comercial brasileira. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (43 pág.)
314. SABOIA, João. Trabalho e renda no Brasil na década de oitenta. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (33 pág.)