

## Resenha bibliográfica 1

# MAP: uma nova proposta de política de rendas

Lerner, Abba P., e Colander, David C. *MAP: a market anti-inflation plan*. New York, Harcourt-Brace-Jovanovich, Inc., 1980.

DIONÍSIO DIAS CARNEIRO NETTO \*

### 1 -- Introdução

Até que ponto se pode levar a sério um livro cuja proposta básica é apresentar aos leitores — público em geral, economistas profissionais e encarregados de política econômica, segundo seus autores — um plano que se propõe a nada mais nem menos do que acabar com a inflação? O livro *MAP: a market anti-inflation plan*, de Abba Lerner e David Colander, é anunciado por seus autores com este propósito, prometendo ainda uma forma radicalmente nova de abordar o problema inflacionário em uma economia moderna, de modo inteligível, mesmo a não especialistas.

Torna-se difícil, para qualquer leitor moderadamente informado do estado das artes na literatura especializada, superar um certo grau de ceticismo ao deparar-se com os anúncios feitos na introdução do livro. O respeito intelectual que inspira o nome de Abba Lerner, um dos economistas mais criativos dos nossos tempos e responsável por importantes contribuições em tantos ramos da ciência econômica,

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA e do Departamento de Economia da PUC/RJ.

talvez seja o único fator que estimule o leitor iniciado a dedicar seu tempo à leitura do conteúdo. Já o leitor mais inocente poderá receber as promessas do livro com mais entusiasmo, pois o estilo em que são feitas certamente atrairá sua curiosidade.

Qual o veredito final? Nas seções seguintes procuraremos resumir o caráter da contribuição dos autores, situando-a na literatura e identificando os rumos sugeridos para a pesquisa no campo da teoria e da política de controle dos processos inflacionários.

## 2 — Diagnóstico e forma de abordagem

A análise de Lerner-Colander parte do diagnóstico de que existe uma falha social nas práticas de contabilização de custos e benefícios privados nos processos de reajustes de preços nominais em uma economia inflacionária: aumentos específicos de preços e salários, ao incorporarem expectativas generalizadas de inflação, não levam em consideração o custo social de estarem contribuindo para o aumento ou, pelo menos, para a manutenção da inflação, fazendo com que as expectativas se concretizem. Esta falha faz com que salários e preços se elevem em uma corrida inflacionária fútil, na qual cada categoria de renda tenta reajustar-se mais rapidamente, de modo a compensar perdas incorridas pelo aumento da outra categoria. Ao tentar interromper o ciclo de aumentos, a política de restrição de demanda — monetária e fiscal — erra porque ataca a falha social apenas indiretamente, através da criação de desemprego e da subutilização da capacidade produtiva para agir compensatoriamente às pressões sobre preços e salários. Por outro lado, os controles de preços e salários procuram eliminar a falha por medidas administrativas e, ao tentar determinar todos os salários e preços desta forma, terminam por criar um pesadelo administrativo, que termina por levar à desmoralização e ao abandono da política de controles.

O caminho tentado pelo MAP é internalizar ao processo de fixação de preços e salários algum componente do custo social associado à

contribuição de cada reajuste particular à aceleração da inflação. No esquema proposto, o governo programaria o crescimento do dispêndio nominal em bens e serviços, que constituiria uma norma oficial para um período, e tentaria estabelecer um sistema de incentivos fiscais para que todos os agentes econômicos, inclusive estatais, fossem induzidos a procurar seguir, em média, a norma governamental. A novidade é que o nível do incentivo a que cada agente faria jus seria determinado pelo mercado, graças a um mecanismo a ser explicado com maiores detalhes na seção seguinte. A estratégia fundamental do programa é introduzir, no cálculo econômico dos reajustadores de preços, elementos de custos e benefícios que são relacionados, respectivamente, com sua contribuição individual para a aceleração ou desaceleração da taxa inflacionária.

O programa parte do pressuposto de que para serem atingidos de forma satisfatória os objetivos de controle do processo inflacionário existem cinco condições que devem ser satisfeitas por qualquer proposta concreta:

- a) deve ser criado um desincentivo aos aumentos de preços que compense as pressões sobre os preços advindos das expectativas inflacionárias (tal desincentivo deve ser aplicado ao nível das firmas na economia);
- b) o desincentivo deve ser suficientemente forte para manter o nível de preços constante ou a um nível preestabelecido;
- c) o desincentivo deve ajustar-se continuamente a mudanças nas pressões inflacionárias;
- d) o programa deve ser visto pela comunidade como equitativo; e
- e) o programa deve satisfazer requisitos de simplicidade para ser exequível e aceito.

Apesar de ambicioso, o programa proposto não constitui uma panacéia. Sua exequibilidade depende da manutenção de uma política de demanda global compatível com o crescimento desejado da despesa

agregada em termos nominais que constitui a "norma" para a aplicação dos incentivos e desincentivos gerados pelo mesmo.

Finalmente, o programa tem como característica criar a própria extinção dos incentivos, uma vez que o nível do incentivo é determinado pela própria pressão do mercado.

### **3 — Características do MAP padrão e algumas variantes**

Nos capítulos 6 a 8 os autores descrevem um modelo padrão para aplicação do MAP e algumas variantes que resumiremos nesta seção.

A idéia básica é estabelecer, através de uma agência governamental (que pode ser o Banco Central, a Secretaria da Receita Federal ou uma agência de controle de preços como o CIP), que cada empresa receberá para um determinado período uma dotação de crédito contábil equivalente a suas vendas líquidas no período anterior adicionada de um percentual de acréscimo igual ao crescimento desejado da renda agregada nominal para o período. São definidas como vendas líquidas o total das vendas brutas, inclusive aumentos de estoque contabilizados pelo custo menos compras de outras firmas.

Estabelecem-se as seguintes regras para o volume de crédito MAP que cada firma deverá manter junto à agência controladora:

- a) pelo emprego de um trabalhador adicional, a empresa fará jus a um crédito adicional equivalente ao salário e encargos que o mesmo recebia no emprego anterior e, pela dispensa de um trabalhador, a empresa perderá o equivalente em crédito MAP;
- b) por qualquer investimento adicional, independentemente de sua forma de financiamento, a empresa também fará jus a um acréscimo de crédito MAP equivalente ao pagamento de juros incidente sobre o novo capital investido;
- c) todas as empresas são obrigadas a manter um estoque de crédito MAP igual ao seu volume de vendas líquidas no período, ajustando vendas líquidas ou comprando ou vendendo crédito no mercado;

d) a agência governamental relevante administra o mercado de crédito MAP comprando ou vendendo crédito, de forma que seu preço torne zero qualquer demanda excedente, cuidando também para que o total de crédito MAP na economia permaneça constante ou que só cresça com o crescimento de insumos reais;

e) variações nas vendas líquidas das empresas devidas apenas a mudanças nas quantidades de insumos (capital e trabalho) adquiridos são acompanhadas de variações na dotação grátis de crédito MAP, de modo que apenas variações de preços sejam punidas ou beneficiadas por aquisições ou vendas no mercado de crédito MAP; e

f) a agência governamental mantém as contas de crédito das empresas e fiscaliza o cumprimento do requisito de equivalência entre o nível de vendas líquidas e o estoque de crédito.

Observe-se que, assegurada a cobertura global do programa, uma vez que por definição a demanda agregada é igual à soma do valor adicionado por todos os agentes econômicos no período, o governo deverá ajustar o dispêndio global em bens e serviços ao volume previsto para o nível de estoque de crédito MAP, pois caso contrário instabilizará o mercado de crédito sem os resultados desejados da política de rendas.

Além disso, quanto maior a expectativa de inflação maior o preço de mercado do crédito MAP. Ao materializarem tais expectativas na forma de reajustes de preços e salários, as empresas estarão pagando um imposto cuja receita se transfere automaticamente aos subajustadores, que venderão seus excessos de crédito. Assim, em qualquer período, o preço do crédito MAP constitui um indicador preciso das expectativas inflacionárias. Enquanto estas sobreviverem, o imposto sobrevive, agindo no sentido de internalizar o custo social envolvido na transformação dessas expectativas em aumentos efetivos de preços. A medida que cedam as expectativas, declinará o preço do crédito MAP, reajutando-se o desincentivo na medida de sua necessidade.

Finalmente, o preço do crédito MAP seria um indicador para as autoridades governamentais a respeito do fato de estarem criando um

dispêndio excessivo ou insuficiente para a manutenção do pleno emprego.

O mecanismo associado ao modelo padrão é mais importante que os detalhes específicos. Não resta dúvida que existem vários problemas específicos associados a uma tentativa de se aplicar o MAP de forma generalizada. Destacamos alguns deles:

a) Qual a agência governamental mais indicada para administrar o programa? Como deve comportar-se a agência, de modo a não interferir com o mercado de crédito, uma vez que o nível de preço do crédito é a variável-chave para que o programa possa funcionar a contento? Como regular o mercado de forma a impedir que movimentos especulativos terminem por causar efeitos violentos no lado real da economia? Como manter a própria agência imune às tentações de manter artificialmente alto ou baixo o preço do crédito em suas tentativas de “estabilizar” o mercado?

b) Qual deve ser a cobertura do programa? Idealmente, deveria ser total, mas obviamente isto não é prático. Razões administrativas podem indicar que o programa restrinja-se às firmas acima de um certo tamanho ou às firmas do setor industrial, o que certamente multiplicará oportunidades de fraude. Na agricultura, por exemplo, parece impossível a aplicação do programa.

c) Problemas associados à mensuração das “vendas líquidas” (que deverão ser mantidas equivalentes ao estoque de crédito) são múltiplos e devem ser considerados à parte, com especial cuidado para não se criarem incentivos e vias de escape indesejáveis. Pagamentos de aluguéis a indivíduo, por exemplo, não devem ser diferenciados de pagamentos a firmas.

d) O programa tem um óbvio viés contra insumos não quantificáveis, o que certamente dará origem a uma demanda de regulamentação nada desprezível. Qual a taxa de juros a ser considerada nos insumos de capital? Como diferenciar entre funções diferentes de um mesmo trabalhador?

e) Sendo o programa baseado na manutenção de uma equivalência entre um fluxo (valor adicionado) e um estoque (de crédito MAP), torna-se crucial a escolha do período de equivalência, que

não deve ser excessivamente curto, por gerar instabilidade desnecessária nos ajustes reais, assim como se for muito longo corre o risco, evidentemente, de ser inócuo para efeitos práticos.

f) É crucial que o programa não se transforme apenas em um ônus adicional ao funcionamento da economia, mas apenas que faça com que os agentes que reajustam preços incorporem em seu mecanismo decisório algum componente do custo social envolvido na materialização das expectativas inflacionárias. A estrutura montada para a administração do MAP pode fazer toda a diferença.

Há, basicamente, três problemas que devem ser resolvidos para a implementação do MAP: a) alocação inicial do estoque de crédito; b) velocidade de implementação do programa; e c) como integrar o MAP no planejamento e na política de preços das empresas.

O início de um MAP pode e deve gerar iniquidades iniciais semelhantes às de um congelamento de preços — se bem que não necessariamente em intensidade comparável. Assim, as disparidades entre empresas no ano-base requerem reajustes na alocação inicial de crédito, que poderão ser resolvidos de forma discricionária, caso a caso, ou por meio de fórmulas que tomem por base, por exemplo, o desempenho médio nos anos anteriores.

Por outro lado, levando-se em consideração que a frustração de expectativas associadas a qualquer programa de desinflação gera necessariamente iniquidades, crescem as razões para o exame de uma implantação gradual. Para ter sucesso e adquirir credibilidade, o MAP deve pressupor o menor número de transações possíveis, pois tanto o preço do crédito quanto o volume de transações são indicadores das “tensões” no processo de estabilização. Torna-se fundamental, assim, que o programa funcione mais no sentido de condicionar a programação das empresas para o futuro do que como um imposto punitivo sobre o desempenho passado.

Para o início do programa, a agência central poderia fixar um preço para os créditos e comprar e vender quantidades ilimitadas, de forma análoga aos esquemas TIP, e posteriormente fazer a transição para a fixação das quantidades, essencial para o programa de estabilização.

Não são claras as implicações do MAP para as políticas relativas ao equilíbrio das contas externas em um regime cambial de minidesvalorizações, o que é um ponto ainda a ser estudado.

O desenvolvimento de uma estrutura institucional relacionada com o mercado de crédito MAP gerará dificuldades que não podem ser minimizadas *a priori*. O argumento principal dos autores neste particular reside no fato de que os problemas não parecem ser mais sérios do que, por exemplo, os relacionados com um mercado para opções.

#### 4 — A proposta MAP e as idéias anteriores sobre política de rendas

A motivação principal da proposta deriva-se de defeitos relacionados com propostas anteriores de política de rendas que ganharam alguma notoriedade, tais como o TIP, de Wallich e Weintraub (1971), e o WIPP, do próprio Lerner (1978), esquecendo o chamado “plano Lerner”, proposto em 1940 e descrito em seu celebrado *Economics of employment* (1951).

Os principais defeitos de tais programas, que pretendem essencialmente criar um imposto sobre elevações de preços e salários, são os seguintes:

a) Consideram inflacionários todo e qualquer aumento salarial acima de uma norma, quando na realidade em uma economia inflacionária são os aumentos generalizados de preços e salários que se mostram excessivos.

b) Os incentivos ou desincentivos são homogêneos e não atentam a necessidades específicas de firmas e setores que devem responder a fenômenos de mercado. Tais incentivos eram baseados exclusivamente nos salários, o que leva ao seu questionamento em termos de equidade. Algumas alternativas foram propostas no sentido de tornar o imposto progressivo em relação ao nível de aumentos salariais, as quais, se apontam na direção correta, não resolvem um problema fundamental



que se localiza no estabelecimento do nível do imposto, que deverá decidir a força do desincentivo.

c) O velho plano Lerner propunha regular aumentos salariais segundo o grau de desemprego em mercados específicos, mantendo a "média nacional" igual ao crescimento da produtividade. O defeito principal era o de confiar no mercado para ajustar (ou manter) o *mark-up*.

A idéia do MAP surgiu, assim, da fusão de propostas relacionadas com políticas de rendas (coadjuvadas por mecanismos de incentivos via impostos) com a idéia de que o tamanho absoluto dos incentivos deva ser determinado pelo mercado. E não só em função do estado geral das expectativas, mas levando-se em consideração a necessidade de se dotar mercados específicos de flexibilidade para os ajustes de preços e salários relativos, normalmente ausentes nas políticas de controle de preços.

## 5 — Conclusões

O programa proposto é compatível tanto com a política fiscal compensatória, como deve ter ficado claro nas seções anteriores, quanto com o estabelecimento de regras para a expansão monetária. Na realidade, uma vez encontradas condições satisfatórias para o funcionamento do mercado de crédito MAP, seu preço de mercado poderá ser utilizado como mais um indicador das pressões inflacionárias. Contrariamente ao que os autores parecem afirmar (p. 67), não é possível identificar a *fonte* das pressões inflacionárias a partir do preço do crédito. Se não houver pressões de demanda, isto é, se o dispêndio agregado estiver bem ajustado, o preço do MAP refletirá fundamentalmente as expectativas inflacionárias, pois caso contrário não será possível a separação.

Como bem reconhecem os autores, a teoria pura do MAP é complicada. Tão complicada quanto a dinâmica inflacionária em um contexto de equilíbrio geral. A existência do MAP introduz uma

nova mercadoria e um novo preço, e esta mercadoria é um direito de expandir o valor adicionado em termos nominais além da norma oficial. Em condições de equilíbrio geral, o preço do crédito MAP será zero se a inflação esperada também assim for.

Se admitirmos a existência de uma taxa natural de desemprego, o MAP não terá efeito sobre ela e o equilíbrio do preço do MAP deverá corresponder à taxa natural. O único fator adicionado pelo programa, neste contexto, é um mecanismo que impede que o governo sancione uma elevação na taxa efetiva de inflação em resposta a uma elevação na taxa esperada de inflação, qualquer que seja o motivo desta elevação. Dado que o MAP introduz explicitamente os efeitos de externalidades da inflação nos mecanismos privados de reajustes de preços, o imposto ou subsídio associados com qualquer situação específica tende apenas a incorporar nos cálculos econômicos privados as desvantagens, a nível agregado, que resultam do repasse puro e simples de maior inflação esperada aos novos reajustes de preços.

Do ponto de vista dos incrementos de produtividade, pode-se afirmar que um preço positivo do crédito MAP significa essencialmente um imposto sobre ganhos de produtividade não repassados nos preços de venda e um subsídio pelos ganhos de produtividade mais do que repassados aos preços de venda. Neste particular, o viés contra os insumos não quantificáveis é a única qualificação a ser feita.

Em resumo, podemos afirmar que a idéia do MAP constitui uma contribuição efetiva para a compreensão e a superação dos problemas envolvidos na política de estabilização. Evidentemente, restam ainda várias questões, tanto de natureza prática quanto teórica para o exame da viabilidade de sua adoção. Destas, podemos destacar:

a) Dado que os custos de administração de tal programa crescem consideravelmente com o grau de cobertura, merecem ser examinadas em maior detalhe as conseqüências de sua adoção parcial, conforme sugerido pelos autores. As implicações sobre o desempenho, não só dos setores envolvidos como de suas relações com os demais setores da economia, devem ser aprofundadas para um melhor diagnóstico.

b) As regras específicas de funcionamento do mercado de crédito MAP são cruciais para a eficácia do programa. Dado que os autores não se dedicam muito à tarefa de examinar estas regras, este é um ponto que merece exame mais cuidadoso.

c) Quais as conseqüências de se permitirem transações especulativas com o crédito MAP? Da existência de mercados futuros? De intermediários e corretores?

d) Quais as penalidades, sobre a continuidade do programa, de perdas, mesmo temporárias, de sua credibilidade?

e) Quais as implicações da adoção do MAP sobre um programa de controle das contas externas sob diversos regimes cambiais?

Dada a experiência acumulada no Brasil e em outros países com tentativas de se estabelecer uma política de rendas e dados os custos associados à implementação de políticas de contenção de demanda sem uma ação direta sobre os mecanismos de reajustes de preços, não resta dúvida de que a contribuição oferecida e as perguntas não respondidas pelos esforços dos autores merecem a atenção dos pesquisadores e dos encarregados da política econômica.

## Bibliografia

LERNER, A. *Economics of employment*. New York, McGraw-Hill, 1951.

———. A wage increase permit plan to stop inflation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:491-505, The Brookings Institution, 1978.

WALLICH, H., e WEINTRAUB, S. Tax based incomes policy. *Journal of Economic Issues*, 5:1-17, jun. 1971.

