

TRANSPORTE E INFLAÇÃO: UM ESTUDO DA FORMULAÇÃO IRRACIONAL DE POLÍTICA NO BRASIL

WERNER BAER,
ISAAC KERSTENETZKY,
MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN

INTRODUÇÃO

Embora se tenha argumentado que certos aspectos da inflação brasileira eram favoráveis ao desenvolvimento econômico e que dêles estavam ausentes muitas das deformações habitualmente atribuídas à inflação,¹ há um aspecto particular que não pode ser defendido por nenhuma escola de pensamento. É o da política adotada pelo govêrno na fixação das taxas dos serviços públicos, especialmente no transporte. Em muitos países atingidos pela inflação, as taxas dos serviços públicos deixam de acompanhar as modificações do nível geral de preços a tal ponto que uma parte cada vez mais importante dos dispêndios governamentais é dedicada à subvenção do sistema de transporte e outros serviços públicos. Com despesas de programas de desenvolvimento que se elevam mais rapidamente do que as receitas proporcionadas por sistemas fiscais arcaicos, o aumento dos subsídios dos serviços públicos agrava os deficits governamentais e aumenta constantemente as forças inflacionárias.

Os "realistas políticos" têm afirmado que um govêrno democrático nesta situação não pode permitir elevação das tarifas, especialmente as do transporte, de modo a acompanhar outros aumentos de preço. Um dos objetivos dêste trabalho é mostrar, com o exemplo brasileiro, que o impacto econômico sôbre pessoas e firmas da adoção de uma tarifa realista será tão reduzido que terá efeitos políticos insignificantes. O segundo e mais importante objetivo dêste artigo é o de mostrar que estimando tanto os efeitos da ação e inação no que se relaciona com as mo-

1) Ver Baer, Werner, "Inflation and Economic Growth: An Interpretation of the Brazilian Case", *Economic Development and Cultural Change*, outubro de 1962; e também "Inflation and Economic Efficiency in Brazil", no próximo número da mesma publicação.

dificações de tarifas, os responsáveis pela administração estarão em melhor condição para escolher e racionalizar suas políticas.

DEFICITS E SUBVENÇÕES

Durante a maior parte da década de 1950 e em princípio da década de 1960 o orçamento federal brasileiro se caracterizou por deficits crescentes. O exame do Quadro 1 deixa claro que há uma relação muito

QUADRO 1
DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL, VARIAÇÕES DOS MEIOS DE PAGAMENTO E A TAXA DE INFLAÇÃO

| Ano | Total da Despesa federal | Saldo do orçamento federal (*) (Em bilhões de Cruzeiros.) | Taxa de Variações do déficit orçamentário | Variação dos meios de pagamento (**) | Variação Percentual dos meios de pagamento |
|------|--------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1951 | 24 609 | +2 819 | | +15,7 | +19 |
| 1952 | 28 461 | +2 278 | | +10,9 | +9 |
| 1953 | 39 925 | -2 868 | | +19,0 | +14 |
| 1954 | 49 250 | -3 900 | | +17,7 | +13 |
| 1955 | 63 286 | -5 700 | 46 | +26,8 | +13 |
| 1956 | 107 028 | -24 400 | 328 | +38,6 | +18 |
| 1957 | 118 711 | -41 100 | 68 | +45,4 | +21 |
| 1958 | 148 478 | -26 000 | -37 | +65,2 | +20 |
| 1959 | 184 273 | -59 000 | 127 | +100,8 | +26 |
| 1960 | 264 636 | -77 600 | 32 | +170,6 | +35 |
| 1961 | 419 914 | -137 500 | 77 | +167,1 | +29 |

* Até 1953 temos deficits orçamentários regulares. A partir de 1954, temos "deficit de caixa", isto é, que reflete a receita e a despesa reais. O primeiro e o segundo são mais ou menos idênticos anteriormente a 1954.

** Variações no total de meios de pagamento corrigido para aumentos no produto real.

| Ano | Índice do Custo de Vida (***) | | Índice de Preços por Atacado | |
|------|-------------------------------|-----------------|------------------------------|-----------------|
| | 1953 = 100 | Variações anual | 1953 = 100 | Variações anual |
| 1951 | 76,6 | 10,9 | 82,5 | 12,4 |
| 1952 | 92,5 | 20,8 | 90,4 | 9,6 |
| 1953 | 108,0 | 16,8 | 113,2 | 25,2 |
| 1954 | 136,3 | 26,2 | 140,3 | 23,9 |
| 1955 | 162,4 | 19,1 | 153,5 | 9,4 |
| 1956 | 197,6 | 21,7 | 192,9 | 25,7 |
| 1957 | 224,0 | 13,4 | 199,4 | 3,4 |
| 1958 | 262,7 | 17,3 | 255,0 | 27,9 |
| 1959 | 399,4 | 52,0 | 347,1 | 36,1 |
| 1960 | 494,3 | 23,8 | 460,8 | 32,8 |
| 1961 | 707,7 | 43,2 | 691,6 | 50,1 |

*** Para o Rio de Janeiro. Tanto o custo de vida como preços de atacado refletem aqui a situação no término de cada ano.

Fontes: Fundação Getúlio Vargas; *Balancos Gerais da União*; SUMOC, *Boletim*.

íntima entre as modificações no deficit do orçamento governamental e a taxa de elevação de preços. Como no meio inflacionário do Brasil não existe a possibilidade de financiamento de deficits pelas emissões de títulos internas, o deficit é habitualmente financiado pelas emissões de moeda. Assim, constatamos também uma relação estreita entre as variações na taxa de inflação e na taxa de novas emissões de moeda.

Um item considerável e crescente do orçamento federal brasileiro é a despesa com a subvenção do sistema de transporte, especialmente das ferrovias de propriedade do Estado. Os dados do Quadro 2 mostram grandeza relativa dessas subvenções no orçamento federal. Os números relativos aos subsídios são extraídos diretamente do orçamento federal e tendem a subestimar os subsídios reais. Isso se pode ver facilmente comparando-se os subsídios federais oficiais para as ferrovias com os deficits do sistema ferroviário, no Quadro 3. O deficit real é freqüentemente duas vezes ou mais a subvenção oficial. Como as ferrovias brasileiras não emitem apólices, só podemos supor que todo o deficit seja coberto pelas subvenções do governo federal. Muitas destas, porém, devem estar ocultas sob outros itens do orçamento federal, que não são fácil-

QUADRO 2
ORÇAMENTO FEDERAL E SUBVENÇÕES DOS TRANSPORTES
(em 1 000 000 de Cr\$)

| Ano | Saldo do orçamento federal | Subvenções federal das ferrovias(*) | Subvenção federal da aviação (**) | Subvenção federal da marinha mercante (***) | Total das Subvenções |
|--------|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------|----------------------|
| 1951 | +2 819 | 186 (,7) | 38 (,5) | 94 (,4) | 318 (,6) |
| 1952 | +2 278 | 346 (1,2) | 30 (,1) | 99 (,3) | 475 (1,6) |
| 1953 | -2 868 | 316 (,8) | 30 (,1) | 120 (,3) | 466 (1,2) |
| 1954 | -3 900 | 415 (,8) | 31 (,1) | 150 (,3) | 596 (1,2) |
| 1955 | -5 700 | 728 (1,1) | 31 (,1) | 189 (,3) | 948 (1,5) |
| 1956 | -24 400 | 3.115 (2,9) | 197 (,1) | 1.047 (1,0) | 4.359 (4,0) |
| 1957 | -41 100 | 2.993 (2,5) | 495 (,4) | 1.125 (,9) | 4.613 (3,8) |
| 1958 | -26 000 | 10.491 (7,0) | 490 (,3) | 3.273 (2,2) | 14.254 (9,5) |
| 1959 | -59 000 | 11.828 (6,4) | 450 (,2) | 1.504 (,8) | 13.782 (7,4) |
| 1960 | -77 600 | 15.423 (5,8) | 450 (,2) | 2.522 (1,0) | 18.395 (6,9) |
| 1961 | -137 500 | 17.610 (4,2) | 859 (,2) | 1.812 (,4) | 20.281 (4,8) |
| 1962** | -270 000 | | | | |

* Os números entre parênteses representam a proporção em relação à despesa federal total.

** Todos os números de 1962 são estimativas.

*** As subvenções à aviação e à marinha mercante também o são parcialmente às empresas privadas que operam nessas áreas.

Fontes: *Balanços Gerais da União*; Comissão da Marinha Mercante, *Relatório*; Diretoria de Aeronáutica Civil, Ministério da Aeronáutica.

mente identificáveis. Considerando que o deficit das ferrovias para 1961 foi substancialmente maior do que os subsídios totais para todos os sistemas de transporte combinados, e que a mesma subestimativa de subvenções existe também para a aviação e a marinha mercante, o impacto dos subsídios na despesa total do governo é provavelmente mais forte do que indicam as subvenções totais oficiais, como proporção da despesa, como se vê no Quadro 2.

Examinando os quadros até agora apresentados, torna-se evidente que eliminando-se o deficit ferroviário ou mantendo as proporções de receita/despesa de 1951, o aumento do orçamento federal teria sido consideravelmente contido, o que, por sua vez, poderia ter influenciado no controle da taxa de aumento da inflação. Assim, até 1955, eliminando apenas o deficit ferroviário, o orçamento federal teria obtido um superavit ou o equilíbrio, e uma política semelhante em fins da década de 1950 teria reduzido consideravelmente a expansão do deficit. Examinando a questão de um ponto de vista um pouco diferente, o deficit federal aumentou em 60 bilhões de cruzeiros entre 1960 e 1961, enquanto o deficit ferroviário aumentava de 17 bilhões. Se tivessem sido adotadas políticas que mantivessem sob contenção o deficit ferroviário, naqueles dois anos ou, tivesse o deficit sido eliminado, o aumento do deficit federal poderia ter sido reduzido para 43 bilhões ou 24 bilhões de cruzeiros, provavelmente cortando a taxa de aumento da inflação entre aqueles dois anos, em proporções substanciais.

QUADRO 3
ORÇAMENTO FERROVIÁRIO BRASILEIRO CONSOLIDADO
(EM MILHÕES DE CR\$)

| Ano | A Receitas | B Despesas | C Saldo | D A:B |
|-------|---------------|---------------|------------|----------|
| 1951 | 3 218 | 4 167 | --949 | 77 |
| 1952 | 3 137 | 5 064 | --1 927 | 62 |
| 1953 | 3 279 | 6 771 | --3 491 | 48 |
| 1954 | 3 693 | 7 963 | --4 270 | 46 |
| 1955 | 5 513 | 10 953 | --5 441 | 50 |
| 1956 | 7 505 | 16 807 | --9 303 | 45 |
| 1957 | 8 863 | 18 808 | --9 945 | 47 |
| 1958 | 9 435 | 19 968 | --10 533 | 47 |
| 1959 | 11 269 | 25 785 | --14 516 | 44 |
| 1960 | 13 495 | 32 750 | --19 255 | 41 |
| 1961 | 20 042 | 56 465 | --36 424 | 35 |
| 1962* | | | --84 424 | |

* O dado para 1962 é uma estimativa oficial preliminar.

Fonte: *Anuário Estatístico da R. F. F. S. A.*

RAZÕES DO DEFICIT FERROVIARIO

Supondo que os leitores se tenham convencido com os dados acima apresentados, mostrando que as subvenções dos transportes no Brasil têm contribuído substancialmente para o tipo excessivo de inflação experimentada na última década, gostaríamos de examinar como êsses déficits surgiram e se, na hipótese de terem sido evitados, teriam causado redução drástica no bem-estar social de certos grupos no país. Como as ferrovias constituem a parcela mais alta das subvenções dadas pelo governo aos transportes, e como os dados a elas relativos são fáceis de obter, vamos concentrar nelas a nossa atenção. Temos certeza de que a análise de outros sistemas de transporte seria muito parecida com esta.

QUADRO 4

DECOMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DAS FERROVIAS BRASILEIRAS
(MILHÕES DE CR\$)

| Ano | Passageiro | Bagagem | Animais | Mercadorias | Outros | Total |
|------|------------|---------|---------|-------------|------------|--------|
| 1951 | 766 (24) | 151 (5) | 87 (3) | 1 953 (62) | 260 (8) | 3 128 |
| 1952 | 744 (24) | 135 (4) | 90 (3) | 1 931 (62) | 237 (7) | 3 137 |
| 1953 | 773 (24) | 133 (4) | 99 (3) | 2 045 (62) | 229 (7) | 3 279 |
| 1954 | 898 (24) | 169 (5) | 97 (2) | 2 253 (61) | 275 (7) | 3 693 |
| 1955 | 1 162 (21) | 227 (4) | 141 (3) | 3 433 (62) | 549 (10) | 5 513 |
| 1956 | 1 542 (21) | 270 (4) | 218 (3) | 4 632 (62) | 843 (10) | 7 505 |
| 1957 | 1 884 (21) | 279 (3) | 299 (3) | 5 382 (61) | 1 019 (11) | 8 863 |
| 1958 | 2 095 (22) | 271 (3) | 347 (4) | 5 362 (57) | 1 361 (14) | 9 435 |
| 1959 | 2 368 (21) | 259 (2) | 367 (3) | 6 221 (55) | 2 054 (18) | 11 269 |
| 1960 | 2 939 (22) | 294 (2) | 393 (3) | 7 635 (57) | 2 233 (16) | 13 495 |
| 1961 | 4 239 (21) | 419 (2) | 887 (4) | 11 097 (55) | 3 399 (17) | 20 042 |

* Número entre parênteses representam a proporção da receita total.

Fonte: Anuário Estatístico da R. F. F. S. A.

O Quadro 4 mostra uma decomposição das principais categorias de receitas das ferroviárias. Uma alta proporção vem do transporte de mercadorias, embora tenha havido um acentuado declínio nos últimos anos, e a segunda parcela maior vem do serviço de passageiros. Como estas duas constituem grande parte da receita, nossa análise será concentrada nelas. período de 1951-61 o número de passageiros transportados pelas ferrovias aumentou de 38%, enquanto o volume de mercadorias transportadas aumentava de 20%, em termos físicos. Isso mostra que as ferrovias se colocaram em posição bastante desfavorável em relação a outros meios de transporte, particularmente ônibus e caminhões, se considerar-

mos que no mesmo período a produção real da indústria aumentou em 148% e a produção agrícola em 64%. Isso se justifica em grande parte pela ineficiência geral do sistema ferroviário e pelo fato de que os investimentos nas ferrovias não acompanharam as necessidades dos crescentes centros industriais. O aumento no transporte de passageiros foi aproximadamente equivalente ao aumento de população durante o período estudado, embora se possa supor que, com um crescimento mais rápido da população urbana, o uso do transporte aumentasse mais depressa que o crescimento da população e grande parte desse aumento tenha sido absorvido pelos serviços de ônibus suburbanos e interurbanos

QUADRO 5
ESTIMATIVAS DAS TARIFAS DAS FERROVIAS BRASILEIRAS
(EM CRUZEIROS)

| Ano | Passageiro/ quilômetro | Toneladas/km para bagagem | Toneladas/km para animais | Toneladas/km para mercadorias | |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|-------|
| 1951 | 0,10 | 1,26 | 0,30 | 0,41 | |
| 1952 | 0,10 | 1,22 | 0,32 | 0,43 | |
| 1953 | 0,09 | 1,21 | 0,30 | 0,44 | |
| 1954 | 0,10 | 1,23 | 0,34 | 0,48 | |
| 1955 | 0,13 | 1,60 | 0,50 | 0,66 | |
| 1956 | 0,16 | 1,92 | 0,72 | 0,87 | |
| 1957 | 0,19 | 2,01 | 0,91 | 0,95 | |
| 1958 | 0,18 | 2,32 | 0,85 | 0,84 | |
| 1959 | 0,19 | 2,43 | 1,01 | 0,87 | |
| 1960 | 0,23 | 3,23 | 1,28 | 1,03 | |
| 1961 | 0,30 | 4,86 | 3,01 | 1,48 | |
| Variação Percentual : | | | | | |
| 1951-61 | 200 % | 286 % | 903 % | 261 % | |
| 1948-51 | 11 % | 4 % | 25 % | 17 % | |
| Modificações no custo de vida (Rio): | | 1948-51: | 29 %; | 1951-61: | 677 % |
| Modificações nos preços de atacado: | | | | | |
| | Com café | 1948-51: | 49 %; | 1951-61: | 599 % |
| | Sem café | 1948-51: | 31 %; | 1951-61: | 714 % |

Fontes: Computado do *Anuário Estatístico da R.F.F.S.A.*; *Conjuntura Econômica*.

No Quadro 5 reproduzimos as tarifas dos diferentes serviços ferroviários. ² Ao pé do quadro, comparamos também as variações estimadas nas tarifas com as variações no custo de vida e nos preços de atacado

2) Como as ferrovias não mantêm registros anuais das tarifas cobradas, tivemos de usar um método indireto para as tarifas adotadas e especialmente para as modificações destas. Para os preços das passagens dividimos a receita total do serviço de passageiros pelo número de passageiros/quilômetro de cada ano. Para tarifas de transporte de mercadorias, dividimos a receita total desse serviço pelo total anual de toneladas/quilômetro.

no período de 1951-61. As diferenças são surpreendentes. Enquanto o custo de vida aumentou de 677%, as tarifas ferroviárias aumentaram apenas em 200%, e enquanto os preços de atacado se elevaram de 714%, as tarifas de mercadorias das ferrovias aumentaram em apenas 261%. Temos também dados que mostram que mesmo antes da década de 1950, as tarifas de transportes se atrasaram substancialmente em relação aos aumentos do nível geral de preços.

POSSÍVEIS EFEITOS DAS VÁRIAS MEDIDAS DE CORREÇÃO

Calculamos agora o ônus que recairia sobre os vários grupos da economia brasileira, se fossem tomadas medidas para corrigir a política pouco realista de tarifas da década que analisamos. Começaremos com a hipótese extrema de que as tarifas seriam modificadas em 1961 de forma a eliminar todo o déficit ferroviário. Isso é feito no Quadro 6. Tomando o dado relativo à despesa em 1961, Cr\$ 56.465 milhões, supomos que as receitas para cobrir esse total seriam distribuídas proporcionalmente pelos vários serviços ferroviários, segundo a receita efetivamente recolhida naquele ano. Assim, por exemplo como em 1961 a receita de passageiros foi 21% da renda total, e como o objetivo da receita total é Cr\$ 56.465 milhões ao invés de Cr\$ 20.042 milhões, a receita desejada para o transporte de passageiros seria de Cr\$ 11.858 milhões. Dividindo esta última pelo número total de passageiros/quilômetro de 1961, teremos a tarifa de passagens que contribuiria para o equilíbrio do orçamento ferroviário. Essa tarifa seria de Cr\$ 0,85 por passageiro/quilômetro, ao invés dos Cr\$ 0,30 atualmente cobrados. Assim, o aumento proporcional dos preços das passagens de 1951 a 1961, necessário para equilibrar o orçamento, é de 750%, em comparação com o aumento efetivo, que foi de 200%, e o aumento de 677% no custo de vida. Se levarmos em consideração que os preços das passagens também não acompanharam as modificações no custo de vida nos anos anteriores a 1951, o aumento desejado nos preços das passagens não estaria em desacôrdo com os aumentos de preços dos outros itens do orçamento do consumidor.

Uma análise semelhante foi feita para se obter as modificações necessárias das tarifas de cargas, para equilibrar o orçamento ferroviário. Tudo isto está resumido no Quadro 6.

Outro método, menos drástico do que o de equilibrar o orçamento ferroviário, seria planejar os aumentos de tarifas de modo a restabelecer a razão entre receita e despesa observada no início do período examinado, ou seja, uma modificação nas tarifas se faria de modo que a receita

voltasse a constituir 77%, ao invés de 35%, do total das despesas. Isso também foi feito no Quadro 6 e os resultados mostram que os aumentos proporcionais necessários seriam inferiores aos aumentos do custo de vida no período de 1951-61, para os preços das passagens, e inferiores ao aumento no índice dos preços de atacado, no que concerne às tarifas de carga.

QUADRO 6

DUAS HIPÓTESES PARA ADOÇÃO DE TARIFAS REALISTAS DE PASSAGEIROS E FRETES, EM 1961

I — Hipótese e Orçamento Equilibrado

a) Serviço de Passageiros

| | | |
|------------------------------------------------------------|------|----------------|
| Receita total efetiva | Cr\$ | 4.239 milhões |
| Receita total planejada (21% da despesa) | Cr\$ | 11.858 milhões |
| Tarifas em vigor (passageiro/quilômetro) | Cr\$ | 0,30 p/km |
| Tarifas planejadas segundo a receita total planejada | Cr\$ | 0,85 p/km |
| Aumento proporcional real das tarifas desde 1951 .. | | 280% |
| Aumento proporcional planejado, desde 1951 | | 750% |
| Aumento do índice de custo de vida (1951-61) | | 677% |

b) Serviço de Cargas

| | | |
|------------------------------------------------------------------------|------|----------------|
| Receita total efetiva | Cr\$ | 11.097 milhões |
| Receita total planejada (55% da despesa) | Cr\$ | 31.056 " |
| Tarifas em vigor (tonelada/quilômetro) | Cr\$ | 1,48 |
| Tarifas planejadas segundo a receita total planejada | Cr\$ | 4,15 |
| Aumento proporcional efetivo das tarifas desde 1951 .. | | 261% |
| Aumento proporcional planejado, desde 1951 | | 912% |
| Aumento no índice de preços do atacado 1951-61, exclusive o café | | 714% |

II — Hipótese da Relação de Deficit

a) Serviço de Passageiros

| | | |
|---------------------------------------------------------------|------|---------------|
| Renda total planejada (21% da despesa) | Cr\$ | 9.130 milhões |
| Tarifas planejadas (passageiro/km) | Cr\$ | 0,53 |
| Aumento proporcional planejado das tarifas, desde 1951: | | 430% |

b) Serviço de Cargas

| | | |
|--------------------------------------------------------------|------|----------------|
| Renda total planejada (55% da despesa) | Cr\$ | 23.913 milhões |
| Tarifas planejadas (toneladas/km) | Cr\$ | 3,20 |
| Aumento proporcional planejado das tarifas desde 1951: | | 680% |

Fonte: Calculado com base em dados do *Anuário Estatístico da R.F.F.S.A.* e de *Conjuntura Econômica*.

Se a essa interpretação a acrescentássemos suposição do que ocorreria se as ferrovias fôsem administradas com mais eficiência, tanto em suas operações correntes como na sua política de investimentos, atraindo com isso uma proporção maior do aumento do transporte, o ônus necessário do aumento de receitas poderia recair menos nos aumentos de tarifa, (fazemos, neste trabalho, a suposição de que um aumento na utilização não provoca aumento nos custos, já que é grande a capacidade ociosa do

atual sistema ferroviário do Brasil). Assim, por exemplo, se devido à melhor administração o tráfego de cargas fôsse aumentado numa base quantitativa de 100%, ao invés de apenas 57% (usamos como medida a tonelada/quilômetro), o que não é absurdo considerando-se que a produção real da indústria aumentou em mais de 148%, a receita de cargas em 1961, pelo preço atualmente cobrado, teria sido de Cr\$ 14,2 ao invés de Cr\$ 11,0 bilhões; e usando o preço predominante para a relação de deficit de 1951, as receitas de cargas teriam sido de Cr\$ 30,4 bilhões. Como nos interessamos mais, neste trabalho, pela fixação de tarifas do que por uma análise completa do sistema ferroviário, não prosseguiremos neste aspecto.

O ÔNUS DE UMA FORMULAÇÃO RACIONAL DE TARIFAS

Examinaremos agora que ônus representaria para os vários grupos da economia brasileira um reajustamento realista das tarifas. Em primeiro lugar, se nos referirmos novamente ao Quadro 6 e examinarmos as modificações no índice do custo de vida, veremos que no período examinado êle aumentou de 677%, ao passo que as tarifas de passageiros aumentaram apenas em 200%. O aumento de tarifas, numa das hipóteses, é inferior ao custo de vida e na hipótese de um orçamento equilibrado, seria apenas pouco mais alto; e considerando que as tarifas de transportes em 1951 já não correspondiam à realidade, o ônus das tarifas ferroviários não teria, na verdade, aumentado muito. Em segundo lugar, examinando os pesos usados para o índice dos preços do consumidor, verificamos que os serviços públicos representam até 10,5%,³ dos quais 2,3% vão para os serviços de ônibus urbanos, 1,3% para os bondes, e 1,3% para o serviço de lotação. O peso do transporte ferroviário é tão pequeno que êsse item não é nem mesmo utilizado pelo centro de estatística da Fundação Getúlio Vargas, na elaboração do índice do custo de vida do Brasil. Como isso ocorria em 1951, parece que mesmo que as tarifas de passageiros aumentassem na proporção do custo de vida, desde aquela época, continuariam sendo um peso muito pequeno para ser incluído no índice do custo de vida.⁴

3) *Conjuntura Econômica*, janeiro de 1963, p. 84.

4) Um indício mais concreto do baixo peso das tarifas de passageiros é o exemplo dos trabalhadores suburbanos do Rio de Janeiro, que usam os trens suburbanos para irem para o trabalho. A passagem, para uma viagem de 30 a 45 minutos, é ainda de Cr\$ 2. Assim, o trabalhador paga Cr\$ 4 por dia, e supondo-se um mês de trabalho de 25 dias, gasta Cr\$ 100 por mês de transporte. O salário mínimo mensal desses trabalhadores é hoje de mais de Cr\$ 20.000. Duas semanas após a conclusão deste trabalho, as tarifas de transporte suburbano de passageiros no Rio de Janeiro foram aumentadas pela primeira vez nos últimos vinte anos. Este aumento foi, entretanto, bastante inferior àquele proposto na presente análise.

Uma terceira evidência, embora não totalmente satisfatória, do que seria o ônus do aumento dos preços das passagens, é a comparação com as modificações na legislação do salário mínimo.⁵ De janeiro de 1952 a outubro de 1961 o aumento do salário mínimo foi de 1.020%, aumento êsse consideravelmente superior até mesmo à taxa de aumento da hipótese do orçamento equilibrado. É interessante mencionar, de passagem, que de 1951 a 1961 o salário médio dos empregados das ferrovias aumentou de 1.326%. Embora não haja dúvidas de que tais aumentos também refletiram modificações de produtividade e uma necessária distribuição de parcelas mais justas para a classe trabalhadora, servem, mesmo assim, para mostrar que os aumentos realistas de tarifas seriam relativamente pouco onerosos para o público.

A questão se complica quando procuramos estimar o aumento do custo para as firmas, em resultado dos aumentos dos fretes. Como dados completos do Censo de 1960 ainda não foram publicados, só poderemos comparar os dados do Censo de 1950 com as estimativas para os Estados Unidos com base na tabela de "input-output" de 1947. Como se vê pelo Quadro 7, o custo do transporte em 1949 foi, para a maioria das indústrias brasileiras, substancialmente menor do que em outros países. Mas como a desproporção entre as tarifas ferroviários e o nível geral de preços somente se acentuou na década de 1950, podemos provavelmente supor que êsses coeficientes do custo de transporte eram consideravelmente menores em princípios de 1960.

QUADRO 7

EXEMPLO DE COEFICIENTE DE TRANSPORTE PARA O BRASIL ESTADOS UNIDOS

| Indústrias: | Brasil | Estados Unidos |
|-----------------------------------------|--------|----------------|
| Transformação de minerais não-metálicos | 3,0 | 4,7 |
| Mecânica | 1,0 | 1,6 |
| Mobiliário | 2,0 | 3,3 |
| Produto de papel | 3,0 | 4,3 |
| Borracha | 0,5 | 1,5 |
| Química e farmacêutica | 2,0 | 3,0;6,7 |
| Produtos alimentares | 2,0 | 2,8 |
| Fumo | 0,6 | 1,5 |
| Editorial e gráfica | 0,8 | 1,4 |

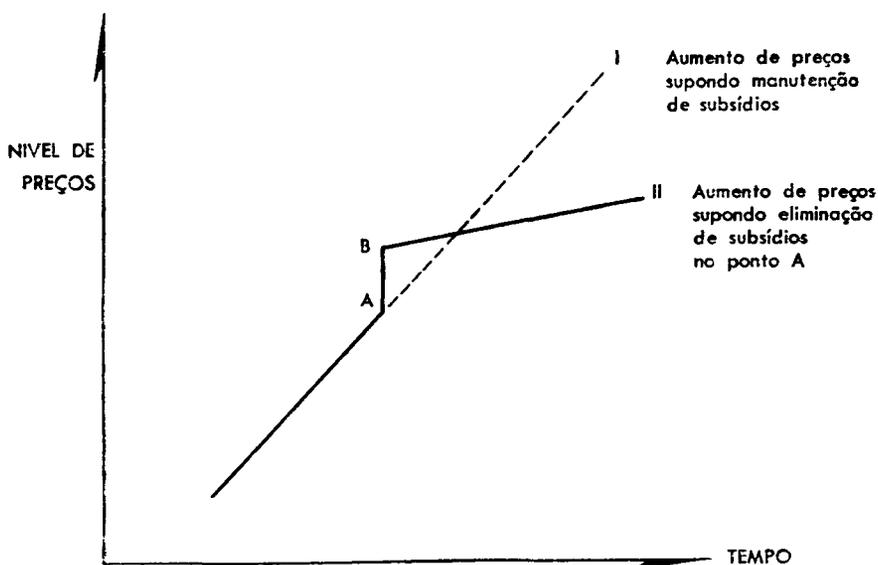
Fonte: Censo Industrial do Brasil, 1950; tabela de "Input-Output" dos Estados Unidos, 1947.

5) A razão para o considerarmos como indicio insatisfatório é a inexistência de dados sobre os salários médios e nenhum indicio quanto aos trabalhadores que realmente são abrangidos pela legislação do salário mínimo.

Sumário Teórico

Os dados apresentados neste trabalho indicam que uma política tarifária mais realista para o sistema de transporte, especialmente as ferrovias, poderia ter um efeito substancial na limitação da taxa de inflação que vem ocorrendo no Brasil. Mostramos também que o ônus das tarifas de transporte de passageiros mais altas seria extremamente pequeno, enquanto o aumento de custo para a indústria provavelmente contribuiria para colocar a estrutura desses custos em níveis mais normais, resultando possivelmente em certos aumentos de preços, embora estes fossem feitos apenas uma vez. Vamos ilustrar melhor este último aspecto.

A eliminação das subvenções, tal como o aumento dos impostos indiretos, habitualmente resulta num aumento imediato do nível de preços, que, a curto prazo, não ocorreria se tais subvenções fossem mantidas. Esse súbito aumento do nível de preço pode ser chamado de "inflação corretiva", pois é seguido de uma redução substancial das despesas públicas com subvenções, que resultará numa redução perceptível da taxa de inflação subsequente. O gráfico seguinte resume esse processo, claramente, mostrando que depois de um curto período de tempo, o aumento do nível de preços será muito menor, sem a continuação da subvenção governamental das tarifas dos serviços públicos, do que com ela.



Que a eliminação das subvenções (ou aumento dos impostos indiretos) resultará numa elevação imediata do nível dos preços (uma elevação corretiva AB, como mostra o gráfico), é evidente e não necessita explicação. A reação natural dos produtores é transferir para os consumidores o aumento dos custos. Seu êxito nessa medida depende, naturalmente, das condições da procura serem de molde a absorver a totalidade da produção vendida antes a preços mais altos. Será necessário algum tempo, porém, até que os produtores possam resolver se novas modificações de preços serão convenientes. A reação imediata, entretanto, é transferir para os compradores a carga dos cortes das subvenções.

Finalmente, é bastante evidente que uma taxa de inflação mais lenta a longo prazo, resultante dos cortes das subvenções, será mais vantajosa para a massa do público. O aumento direto dos custos de transporte, constitui um ônus pequeno para o público. Por outro lado, como a massa dos trabalhadores tem, em geral, sofrido com a inflação, ou seja, durante a maior parte da experiência inflacionária do Brasil, essa massa não tem conseguido êxito na luta para acompanhar os aumentos de preços, uma taxa mais lenta de inflação só poderá beneficiá-la.

ORIGENS DA POLÍTICA IRRACIONAL

Embora o mecanismo para corrigir a inflação seja evidente ao economista experimentado, a maioria da população e seus líderes, em países como o Brasil, têm revelado total falta de compreensão desse mecanismo. Geralmente, a única coisa que percebe é que os cortes de subvenções, como os aumentos nos impostos indiretos, elevam os preços e são, por isso, inflacionários. A falta de compreensão se deve a três razões:

1. O povo, e muitos de seus representantes, desconhecendo os princípios elementares da teoria econômica, tem dificuldade de identificar as relações de causa, a longo prazo, o que é necessário para compreender o efeito deflacionário da eliminação de subvenções.

2. Muitas pessoas explicam a inflação de um ponto de vista errôneo. Podem identificar facilmente as causas de uma elevação de preços, quando estas se transmitirem de baixo para cima, através de aumentos de custos. Mas ficam totalmente perplexas quando os preços se elevam, do alto, através do excesso de procura. Atribuem, habitualmente, esse fenômeno à especulação e à ganância dos comerciantes. Tais pessoas naturalmente acreditam que o corte dos subsídios é inflacionário.

3. A experiência brasileira não ajuda o leigo a compreender o mecanismo da correção da inflação. Na realidade, os cortes de subsídios

(e os aumentos nos impostos indiretos) que ocorreram nos últimos anos provavelmente ajudaram a impedir que a inflação se tornasse ainda maior do que é efetivamente. Mas como a maioria das subvenções mais importantes continuou e como outros fatores da economia brasileira também contribuíram para a inflação, jamais ocorreu uma situação bastante delineada para esclarecer os resultados não-inflacionários da eliminação das subvenções. Assim, o homem médio continua convencido de que essa eliminação é inflacionária.

A dificuldade que o leigo tem em compreender as relações acima discutidas parece ser a principal razão da falta de uma política racional da parte do governo brasileiro, em relação às subvenções. A política do governo não se limitou às ferrovias e outros meios de transporte, mas estendeu-se a várias outras áreas onde os preços estão mais ou menos sujeitos ao controle governamental (como a subvenção cambial de certas importações). Muitas pessoas responsáveis por essa política ainda não compreenderam a relação entre o corte de subvenções e a redução da taxa de inflação, e outras que a compreendem; receiam que o eleitorado por sua vez não a entenda.

APÊNDICE

Exemplo de Inflação Corretiva

Suponhamos que:

Y_t = Produto interno bruto a preços correntes de mercado na época t (neste exemplo, um período de tempo significa o intervalo entre o ganho e o gasto).

D_t = Despesa bruta ex ante na época t .

G_t = Despesa governamental na época t (exceto subvenções).

$T_t^{(d)}$ = Impostos diretos pagos durante a época t .

$T_t^{(i)}$ = Impostos indiretos menos subvenções no período t .

C_t = Expansão do crédito no setor privado no período t .

$B_t = G_t - T_t^{(d)} - T_t^{(i)}$ = deficit governamental durante o período t .

$R_t = Y_t - T_t^{(i)}$ = renda bruta durante o período t .

As suposições do exemplo são:

- a) tratamos com uma economia fechada. Não haveria dificuldade em abrir a economia, mas isso não afetaria os resultados.
- b) não há venda de títulos governamentais para cobrir um déficit, não haveria, também, dificuldade em introduzir essa variável no exemplo, mas isso o complicaria desnecessariamente; e também, porque essa suposição se aproxima mais do caso brasileiro.
- c) em período, o setor privado dispense toda a renda do período anterior, menos os impostos indiretos pagos, mais os recursos obtidos através da expansão do crédito; aumentando o dispêndio governamental, isso significará que:

$$D_t = R_{t-1} + C_t - T_t^{(d)} + G_t \quad (1)$$

Essa hipótese tipo SAY parece bastante adequada ao caso do Brasil. Para um país que sofre de uma taxa extremamente alta de inflação e cujo potencial de investimento é muito grande, seria correto supor que o setor privado dispense todos os recursos financeiros de que dispõe. Implicitamente, a equação acima supõe que a procura de dinheiro se limita às necessidades de transação. Não haveria, porém, dificuldade em introduzir uma função de procura, como precaução, de dinheiro sem modificar a significação do exemplo.

- d) em cada período, a expansão de crédito para o setor privado é uma certa proporção do déficit governamental do período anterior. Isso é aumentado por uma parte do crédito autônomo, uma função da política de redesconto.

$$C_t = mB_{t-1} - A_t \quad (2)$$

Essa hipótese corresponde ao mecanismo habitual de expansão dos meios de pagamentos pelo sistema bancário. Os déficits forcem o governo a emitir papel-moeda. Esse papel moeda flui através do sistema bancário na forma de depósitos; os bancos, tendo excesso de reservas, expandem o crédito pelo sistema bancário.

- e) a oferta e a procura do mercado para o produto nacional bruto são as mesmas em todos os períodos; numa base "ex-ante:"

$$D_t = Y_t \quad (3)$$

São essas as suposições do exemplo. Com algumas transformações, podemos afirmar que:

$$Y_t = Y_{t-1} + B_t + mB_{t-1} + A_t + T_t^{(i)} - T_{t-1}^{(i)} \quad (4)$$

Essa equação torna possível determinar a evolução do produto interno bruto a preços correntes. Suponhamos, que é perfeitamente realista no caso do Brasil, que o valor nominal do produto bruto aumenta numa taxa consideravelmente maior do que a taxa de crescimento do produto real. Suponhamos também que a capacidade produtiva do país é plenamente utilizada, e que a curto prazo o produto real de cada período é conhecido. Nessas condições, a redução da taxa de crescimento do produto bruto a preços correntes terá de ser interpretada como uma redução da taxa de inflação, e vice versa.

Dada a equação (4), e supondo que o deficit governamental, a expansão do crédito autônomo ao setor privado, e os impostos diretos menos os subsídios correspondem, respectivamente, às frações b , a e t_1 do produto bruto a preços correntes, temos:

$$B_t = bY_t \quad (5)$$

$$A_t = aY_t \quad (6)$$

$$T_t^{(i)} = t_1 Y_t \quad (7)$$

$$\frac{Y_t}{Y_{t=1}} - 1 = \frac{(m+1)b+a}{1-(b+a+t_1)} \quad (8)$$

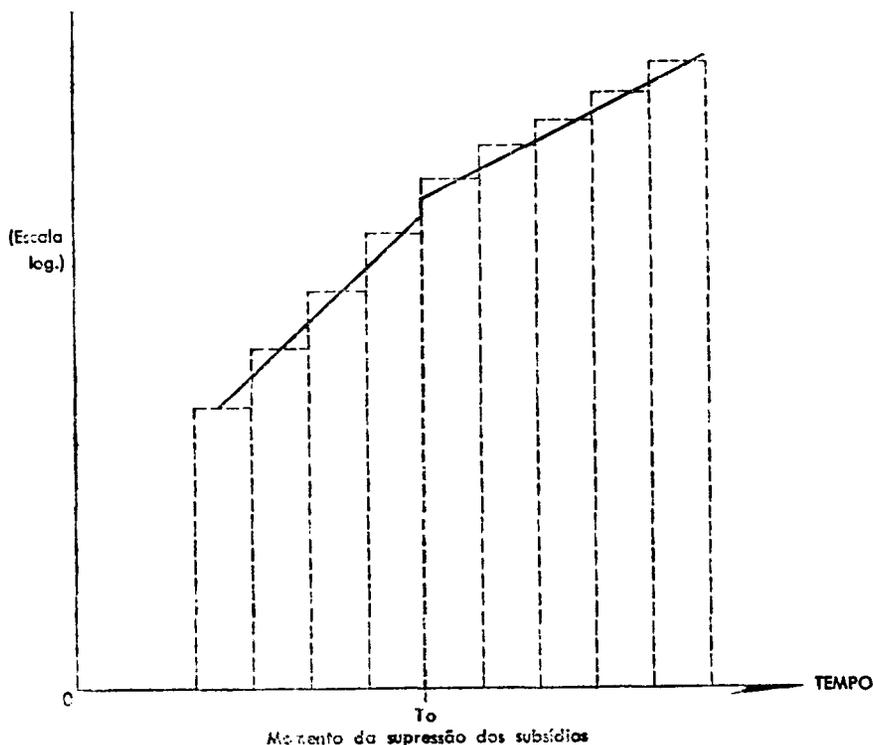
A última equação mostra que, *ceteris paribus*, a taxa de inflação é função da razão do deficit governamental/produto nacional. É uma conclusão óbvia.⁶

Podemos ver agora o que ocorre quando os impostos indiretos são aumentados ou as subvenções cortadas. Supondo que a proporção dos impostos indiretos se eleva de t_1 para $t_1 + \Delta t$ e resulta numa redução do deficit de b para $b - \Delta t$, o efeito final desse aumento de impostos indiretos (ou corte de subvenções) será uma redução na taxa de inflação,

6) Menos evidente é a conclusão que, dada a mesma proporção de deficit governamental, a taxa de inflação será maior com uma maior proporção de impostos indiretos. Isso, porém, nada tem a ver com nosso exemplo, pois supomos que a proporção da despesa governamental não se modifica. Assim, quando a proporção dos impostos indiretos aumenta, supomos que a proporção do deficit aumenta em volume igual.

que se pode deduzir facilmente da equação (8). Existe, porém, um problema de atraso temporal. Se o corte das subvenções passa a vigorar no início do período t_0 , durante esse período a procura global de bens e serviços crescerá exatamente na mesma proporção dos subsídios que não foram eliminados.⁷ A partir do período t_1 a taxa de expansão da procura diminui. A essa conclusão se poderá chegar facilmente pela equação (4). O efeito deflacionário dos cortes de subvenções (ou aumento dos impostos indiretos) só será sentido, porém, depois de certo tempo.

O mecanismo acima também pode ser gráficamente descrito. No gráfico abaixo, as áreas retangulares representam a procura global em cada período (a ordenada medida em escala logarítmica, segundo a suposição feita). Descontando o aumento do produto real, a linha cheia representa o curso do nível de preços compatível com nosso exemplo.



7) Isso ocorre devido ao componente $(T_{t-1}^{(i)} - T_{t-2}^{(i)})$ na equação (4) que, naquele período, afetará o efeito deflacionário da redução do deficit.