

DEPOIS DOS 100 DIAS: O GOVERNO NA DEFENSIVA

*Gentil Corazza**

1 — Introdução

Um balanço dos resultados do Plano Collor nos seus primeiros 100 dias aponta essa conclusão básica: ele não conseguiu seu principal objetivo, que era reverter as expectativas inflacionárias. Seus custos em termos de bloqueio de recursos, abalo da confiança no sistema financeiro, queda no nível das atividades, desemprego e penalização dos salários, sem contar os arranhões na ordem constitucional, esses estragos todos teriam sido inúteis, pois o processo inflacionário retoma seu curso numa conjuntura econômica mais difícil que a anterior.

As ações efetivas do Governo restringiram-se à reforma monetária que, apesar de sua aparente coerência inicial, revelou logo seus defeitos de concepção e seus erros de gerenciamento. A liquidez voltou rapidamente a irrigar uma economia em recessão e com a confiança em seu sistema financeiro abalada.

Os demais instrumentos de controle inflacionário, como a reforma fiscal, a reforma administrativa e o processo de privatização, cujos efeitos são de médio e longo prazos, pouco contribuíram para reverter as expectativas. A reforma fiscal parece ser claramente insuficiente, e o "superavit" de 2% previsto inicialmente vem sendo abandonado pelo Governo; a reforma administrativa, apressada e descriteriosa, é utilizada mais para efeito-demonstração; e o processo de privatização começa a ser questionado pelo próprio sistema financeiro.

A negociação externa, ainda não definida, não poderia encontrar obstáculo maior que esse quadro de incertezas a que conduziu o Plano Econômico. São essas as principais questões que pretendemos desenvolver neste artigo.

2 — A inflação resiste

O Plano Collor reforça uma conclusão sempre mais clara após cada plano de estabilização: a inflação torna-se mais resistente aos cho-

* Presidente da Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul e Professor da UFRGS.

ques, cai menos e volta a subir mais rapidamente. Os níveis sempre maiores de preços após cada Plano indicam a prática de aumentos preventivos e a incapacidade dos organismos controladores em reprimi-los.

Essa conclusão pode ser visualizada no Quadro 1, em que procuramos mostrar as taxas de inflação no mês de cada plano e nos três subseqüentes. Para reforçá-la, cotejamos os dados da inflação oficial (IPC-IBGE) com os da FIPE e os do DIEESE.

Quadro 1

Taxas de inflação dos Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor

1986 — PLANO CRUZADO				1987 — PLANO BRESSER			
Meses	IPC	FIPE	DIEESE	Meses	IPC	FIPE	DIEESE
Fev.	12,72	10,90	15,10	Jun.	26,06	26,70	23,3
Mar.	0,11	1,80	1,40	Jul.	3,05	9,24	14,0
Abr.	0,78	2,30	1,60	Ago.	6,40	4,45	6,9
Maió	1,40	1,90	1,40	Set.	5,70	6,73	5,8
1989 — PLANO VERÃO				1990 — PLANO COLLOR			
Meses	IPC	FIPE	DIEESE	Meses	IPC	FIPE	DIEESE
Jan.	70,28	31,11	33,78	Mar.	84,32	79,11	79,68
Fev.	3,60	14,01	18,41	Abr.	44,80	20,19	20,29
Mar.	6,09	6,46	10,22	Maió	7,87	8,53	11,23
Abr.	7,31	10,02	9,96	Jun.	9,55	11,70	10,56

FONTE: IBGE.
 FIPE.
 DIEESE.

O primeiro aspecto a considerar é que o impacto da reforma monetária do Plano Collor foi incapaz de derrubar a inflação para os níveis próximos de zero pretendidos pelo Governo. O congelamento de preços teve um papel secundário e de curta duração, e a reforma fiscal

não produz efeitos estabilizadores imediatos. Da mesma forma, os componentes recessivos do Plano Collor só começam a refrear determinados preços após um certo período de tempo, quando a recessão se fizer sentir com maior intensidade. Os preços dos setores oligopolizados, ao contrário, tendem a se elevar com a recessão, como forma de compensar a redução das vendas. O exemplo da recessão de 1981-83 indica ser ela um remédio muito discutível para controlar preços.

Além dessa resistência à queda, o outro aspecto a ressaltar diz respeito ao fato de que, no final de maio, a inflação já indicava uma tendência ascendente. Os dados da FIPE e do DIEESE, que cobrem o mês de maio inteiro, indicam essa tendência, se comparados ao IPC, que mede a inflação de 15 de abril a 15 de maio. Além disso, os indicadores semanais da FIPE e da FGV reforçam essa constatação. As prévias da inflação de junho apontam na mesma direção. A pressão pelos aumentos já é quase generalizada na economia neste momento. Os únicos preços ainda estáveis são os administrados e os da construção civil. Sua defasagem, porém, não poderá ser mantida por muito tempo.

Embora a inflação tenha baixado do patamar de 80% para algo próximo aos 10% nos primeiros 100 dias, o Plano Collor não conseguiu seu principal objetivo de reverter a tendência inflacionária. Embora esteja ainda em patamares baixos, a inflação pós-Plano possui um potencial explosivo maior que a anterior. Podem-se apontar algumas causas desse fracasso, como o retorno rápido da liquidez, a falsa sinalização de uma inflação zero, a tentativa de expurgo dos índices, etc., mas a questão básica é que o Plano Collor não conseguiu convencer os agentes privados de que a inflação estava sob controle. Além de se restringir a uma reforma monetária insuficiente e mal gerida, o Plano não conseguiu responder a esta questão que todos se fazem numa situação dessas: estabilizar para quê? Conter a inflação sem outro objetivo claro não tem sentido. É o que discutiremos a seguir.

3 — Uma reforma monetária questionável

Passados 100 dias do início do Plano Collor, é possível afirmar com alguma segurança que a reforma monetária, o coração do Plano, foi um erro de política econômica, uma aventura fracassada que jogou a economia numa direção recessiva, abalou a credibilidade dos ativos financeiros e agravou o estado das expectativas inflacionárias. Sem dúvida, a preferência pela liquidez encontra-se hoje mais reforçada que antes de 15 de março, e isso com um agravante: a economia não possui ativos confiáveis, o que a deixa em situação mais vulnerável aos movimentos especulativos.

A avaliação que fazemos hoje é que a reforma monetária, na forma como foi concebida e praticada, se constituiu numa decisão equivocada pelo alto risco que embutia e pelos efeitos duvidosos que anunciava. Vejamos as razões dessa avaliação.

Em primeiro lugar, porque a economia do País, embora enfrentasse uma crise estrutural profunda e uma situação conjuntural persistentemente inflacionária, não apresentava, apesar disso, um grau de desarticulação interna a ponto de merecer um impacto tão violento como foi o enxugamento da liquidez praticado pela reforma monetária. É preciso lembrar que, mesmo com uma inflação acima de 80%, não havia sinais de desabastecimento, a economia apresentou um crescimento de 3,6% do seu PIB em 1989, acompanhado de baixos índices de desemprego.

As analogias feitas com a situação da Alemanha de 1948 certamente são infundadas. Lá havia uma economia destruída pela guerra, uma moeda totalmente desacreditada e um desabastecimento aliado a um mercado negro de produtos generalizados. Não era essa a situação vivida pela economia brasileira em 15 de março. Além disso, é duvidoso e não há informações para afirmar, como foi feito, que finalmente havia chegado a hiperinflação no momento da transição do poder para o novo Governo.

Em segundo lugar, a reforma monetária do Plano Collor, apesar de seu radicalismo, não seletivo no bloqueio dos recursos, apresentou um defeito grave ao não acabar com a moeda antiga, papel que uma hiperinflação certamente cumpriria. Ela manteve duas moedas na economia, o cruzado novo e o cruzeiro, com uma regra de conversão pela paridade e um prazo de 18 meses para que todo o padrão monetário anterior fosse recriado. No entanto não foi preciso esperar sequer dois meses para que metade dos recursos confiscados retornassem à economia, sem qualquer seletividade e sem passar pelo circuito produtivo. Para tanto foram usados os mecanismos automáticos e semi-automáticos de conversão previstos, além de toda uma série de expedientes ilegais e fraudulentos que a imaginação dos interesses privados costuma utilizar. Essa ofensiva fulminante do setor empresarial deixou a classe média e parcela significativa dos pobres como financiadores da dívida pública e colocou claramente o Governo na defensiva.

As reformas monetárias européias posteriores à Segunda Guerra foram mais eficazes nesse particular que a reforma brasileira, por dois motivos. Primeiró, converteram toda a moeda antiga para a nova, ou seja, acabaram com a moeda antiga no próprio ato da reforma. Além disso, aplicaram, em geral, uma taxa de conversão que reduzia significativamente, de uma única vez, a liquidez da economia. Quando a con-

versão se fazia na razão de um por um, o bloqueio dava-se na moeda nova e não na antiga, o que eliminava a possibilidade de uma conversão indesejada.

Um terceiro motivo, pelo qual julgamos equivocada a reforma monetária, refere-se ao alto risco que ela trazia embutido, ao abalar a credibilidade do sistema financeiro e seus ativos, especialmente os depósitos à vista e a caderneta de poupança. O Governo criou uma armadilha para si mesmo, ao minar a confiança nos títulos públicos com que financiava seu "deficit". Isso se torna particularmente grave face à incerteza de a reforma fiscal ser suficiente para manter equilibradas as contas públicas no médio prazo. Além disso, uma vez que os agentes econômicos têm claro que a razão do confisco está no diagnóstico de uma inflação provocada pelo excesso de liquidez, desconfiam que um novo confisco pode acontecer sempre que um excessivo volume de liquidez se constitua obstáculo à estabilização.

Os efêmeros resultados dessa reforma e os seus estragos produzidos sobre a produção e a intermediação financeira permitem concluir que o alto risco de uma decisão dessas condiz muito mais com o estilo de um presidente apegado a efeitos espetaculares e arriscados do que com as reais condições e necessidades da economia brasileira. O volume de liquidez existente hoje na economia (entre 16% e 18% do PIB) só é excessivo porque os ativos financeiros estão sem confiabilidade e as expectativas são pessimistas. Com a credibilidade intocada e uma melhora nas expectativas, esse nível de liquidez poderia ter sido alcançado sem o jogo arriscado dessa reforma, através do alongamento dos prazos dos títulos mediante um sistema de tributação sobre as retiradas. Os tributos são mais justos e mais facilmente aceitos do que a intervenção sobre a propriedade dos ativos pelo poder público, embora esta não deixe de ser legítima.

Finalmente, pode-se dizer que a reforma monetária foi incompleta em relação a, pelo menos, dois pontos. Primeiro, ela não eliminou o risco nas aplicações de curto prazo, como é o caso do "over", que continua a funcionar nos moldes antigos. Ou seja, justamente os ativos de curtíssimo prazo continuam indexados e sem risco. Em segundo lugar, o Governo, até hoje, não levou adiante essa reforma no sentido de criar ativos de longo prazo que comandem a confiança dos aplicadores. Tais títulos, como propõe Alvaro Zini Jr. (1990), seriam um ativo nobre para trocar pela dívida pública, cujo lastro seria formado por ouro, ações de estatais ou divisas. Não se pode esquecer que o problema da dívida pública interna não está resolvido. Com a volta da inflação, a elevação dos juros, a incerteza do equilíbrio fiscal e a perda de credibilidade dos títulos governamentais, o jogo da ciranda financeira pode recomeçar.

Por essas razões a reforma monetária foi uma aventura e um equívoco. Sua duração foi efêmera, mas seus efeitos se farão sentir ainda por um longo período de tempo.

4 — As questões pendentes

As dificuldades enfrentadas por mais esse plano de estabilização recolocam a necessidade de uma reflexão sobre os entraves estruturais às políticas antiinflacionárias no curto prazo. Sem remover esses obstáculos, qualquer política de estabilização está fadada ao fracasso. Nesse sentido, o Plano Collor deixou algumas questões indefinidas, que foram decisivas para a não-reversão das expectativas inflacionárias, tais como: a inexistência de uma estratégia mais abrangente para equacionar a questão básica dos financiamentos interno e externo; a indefinição sobre o tratamento à negociação da dívida externa; a falta de uma reforma tributária de profundidade que possa garantir o equilíbrio das contas públicas e de uma reforma bancária e financeira que possa colocar o sistema financeiro no seu papel principal de financiar a produção. A ausência de tal estratégia de médio e longo prazos deixou o Plano Collor ancorado unicamente na reforma monetária, cujos erros analisamos no item anterior.

A permanência de questões estruturais não resolvidas lança sombra sobre o horizonte futuro sempre carregado de possíveis tempestades. Para remover as incertezas geradoras de expectativas inflacionárias, é fundamental o encaminhamento de soluções confiáveis e duradouras. Sem isso, os agentes privados têm seu cálculo econômico permanentemente ameaçado pelos problemas estruturais não resolvidos. Nesse caso, é mais seguro fugir da órbita produtiva e buscar refúgio nas atividades especulativas que, não encontrando ativos confiáveis, se orientarão para o dólar ou ativos reais, pressionando os preços.

Uma última questão de base refere-se à relação do problema da inflação com o problema do crescimento econômico. São problemas estreitamente imbricados. Se, por um lado, o controle da inflação é fundamental para recriar as condições do crescimento, por outro, sem uma pré-definição dessas condições, é difícil reverter o processo inflacionário. Em outras palavras, um plano de estabilização só terá êxito se articulado a um projeto de crescimento.

5 — Conclusão: as alternativas

Estabilizar para poder crescer; mas, para poder estabilizar, é necessário definir as condições do crescimento. As novas condições para o crescimento passam pela recomposição da forma de financiamento interno e externo, ou seja, por um tipo de tratamento da dívida externa que não comprometa o equilíbrio das contas governamentais. O Governo precisa definir, primeiro, uma estratégia de crescimento e depois convencer os agentes econômicos e a sociedade de que ela é compatível com a estabilização dos preços a longo prazo. Nesse sentido, ou ele encontra uma saída negociada, ou seu raio de manobra se encurta e não terá outra alternativa senão aprofundar a recessão.

Uma recessão deve ser evitada, em primeiro lugar, por ser selvagem em termos sociais, ao lançar milhões de trabalhadores no desemprego, e por ser retrógrada em termos tecnológicos, ao desmontar equipes de pesquisa e submeter o parque industrial ao sucateamento, tirando-lhe o poder de competir a nível internacional. Além disso, o sacrifício imposto por uma recessão pode ser inútil, pois é muito questionável sua eficácia para conter a inflação, numa economia concentrada como a brasileira, onde as grandes firmas aumentam seus preços para compensar a queda das vendas. Exemplo disso tivemos no período recessivo de 1981 a 1983, quando os níveis de preços, em vez de baixarem, saltaram para um patamar sensivelmente superior. O caminho da estabilização passa por um ajuste estrutural, como nota, com propriedade, Luciano Coutinho:

"Considero impossível avançar na estabilização de preços, a médio prazo, sem um ajustamento econômico profundo que amplie vigorosamente a oferta de bens-salário com produtividade crescente. Ficou evidenciado nas tentativas anteriores que, à medida que a grande massa de trabalhadores de baixa renda passou a consumir, faltou mercadoria e os preços dispararam (...) demonstrando que a estrutura econômica brasileira não está preparada para uma sociedade mais igualitária" (J. Econ., 1990).

Dado o fracasso da reforma monetária, se não quiser jogar a economia numa profunda e inútil recessão, o Governo precisa abandonar sua prepotência e patrocinar uma negociação política e social. É a alternativa mais sensata que lhe resta. É hora de começar a reconstruir a ponte dinamitada pela reforma monetária. Não se trata apenas de uma "livre" negociação entre patrões e empregados que ele quer fazer os trabalhadores engolirem. Trata-se de arbitrar perdas e negociar po-

sições futuras, o que só pode ser garantido pelo Estado. É preciso encontrar uma saída negociada que envolva as reformas estruturais, o resgate da dívida social e a distribuição de renda. Do contrário, não há estabilização.

Bibliografia

JORNAL DO ECONOMISTA (1990). São Paulo, CORECON, n. 25, maio.

ZINI Jr., Alvaro (1990). Reforma monetária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 abr.