

6. Um congelamento preparado e aberto

*Luiz Carlos Bresser Pereira**

Na primeira reunião do Fórum Nacional, em novembro de 1988, analisei a crise fiscal do Estado e a dívida externa. Neste artigo não tratarei diretamente desses assuntos. Meu tema será a estratégia de estabilização. Argumentarei que a política de estabilização adotada pelo Plano Collor a partir de maio (a segunda fase do Plano) fracassou. A inflação continua a se acelerar, aproximando-se da marca dos 20% mensais. O insucesso da estratégia monetarista deve-se ao fato de o Governo ter subestimado o caráter inercial, informalmente indexado, da economia brasileira. Em vista disso, proporei neste artigo que o Governo estude a adoção, dentro de alguns meses, de um novo e rápido congelamento de preços, o qual, entretanto, deverá ser cuidadosamente preparado e amplamente discutido com a sociedade. Dessa forma, terá início a terceira fase do Plano Collor. Este Plano, que está gravemente ameaçado de fracasso, poderá assim ser salvo. Não voltarei aqui a examinar a crise fiscal, mas é preciso ter claro que a causa fundamental da inflação e da estagnação no Brasil é a falência do Estado. O congelamento só será de fato bem-sucedido se for precedido e acompanhado por medidas fiscais muito fortes, que reduzam o estoque da dívida pública e aumentem a capacidade tributária do Estado.

INÉRCIA E ESPIRAL INFLACIONÁRIA

Desde 1987, mais especificamente desde a crise do Plano Cruzado, a economia brasileira entrou em um processo de espiral

* Professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Foi ministro da Fazenda (1987).

inflacionária. A inflação deixou de ser meramente autônoma ou inercial, entrando em um processo de transição para a hiperinflação. Os agentes econômicos deixaram de apenas indexar seus preços de acordo com a inflação passada e passaram a acrescentar a seus preços sua expectativa de aceleração da inflação, levando a economia gradualmente para a hiperinflação (Nakano, 1990, Bresser Pereira, 1990). André Lara Resende entende que, a partir aproximadamente desse momento, a economia brasileira entrava em um “processo hiperinflacionário” do qual até hoje não saiu (1990). A expressão é adequada porque indica que, embora não haja propriamente hiperinflação, temos uma situação muito próxima à hiperinflação. A desconfiança na moeda nacional e na capacidade do Estado de honrar suas dívidas, entre as quais a moeda é a mais importante, tornaram-se cada vez maiores desde então. Os sucessivos planos de estabilização — o Plano Bresser (junho, 1987), o Plano Verão (janeiro, 1989) e o Plano Collor (março, 1990), este implementado quando a economia acabara de entrar em hiperinflação — não lograram mudar o quadro de falta de confiança na moeda nacional e no Estado que deve garantir essa moeda.

O Plano Collor foi um plano de emergência. Foi posto em execução em meio a uma crise aguda, no primeiro dia do novo Governo. Foi bem-sucedido em interromper provisoriamente a inflação mediante um rápido congelamento de preços (pouco cuidadoso, porque não contou com uma tabela de conversão de crédito) e o seqüestro, inicialmente, de 70% dos ativos financeiros. À medida que, entretanto, era um plano de emergência, já que não pôde ser devidamente preparado, esse Plano não tinha condições de eliminar de vez a inflação.

Desde maio, quando foi publicado o índice de inflação de ponta a ponta da FIPE relativo a abril (3,29%), ficou claro para quem conhece o caráter autônomo ou inercial da inflação brasileira que esta estava de volta. Pior, que a espiral inflacionária fora retomada: a taxa de inflação tenderia somente a crescer. Desde então, o Governo e os economistas têm insistido em prever que em breve a inflação cairá. Em novembro, o IPC alcançou 15,58% e já se tinha indicações de que em dezembro esse índice estaria próximo de 18%. Não obstante, continuava-se a se insistir em que, dado o rigor da política monetária e a recessão, nos primeiros meses de 1991 a inflação cairá. O presidente, que está colocando todas suas cartas na queda da inflação, deve acreditar nesse tipo de previsão, não obstante ele se torne cada vez menos plausível.

A SEGUNDA FASE DO PLANO

Essa convicção existe no Brasil desde que o Governo iniciou, em maio, a segunda fase do Plano Collor: a fase ortodoxa ou monetarista. Na segunda quinzena desse mês, o Governo suspendeu a prefixação dos salários, que estava prevista no Plano, tentou impedir qualquer reindexação salarial e estabeleceu uma meta monetária extremamente rígida: 9% de crescimento da base monetária no segundo semestre. Dada a inflação em curso, que, medida pelo IPC/IBGE, já subira em maio para 7,87%, esperava-se que a desindexação dos salários (ou seja, a manutenção dos salários constantes em termos nominais) promovesse sua redução em termos reais, provocando a desaceleração da inflação seja pelo lado da oferta, na medida em que os custos das empresas não subiriam, seja pelo lado da demanda em função da queda do consumo.

Naquela ocasião, procurei demonstrar ao Governo que essa política não tinha a menor condição de êxito em uma economia em que a inflação inercial se transformara desde 1987, desde o fracasso do Plano Cruzado, em uma espiral inflacionária, ou seja, em um processo no qual os agentes econômicos formam expectativas de que a inflação, além de crônica, é ascendente. Tornam-se, assim, convictos de que a inflação deste mês não será igual à inflação do mês passado, mas maior, e, conseqüentemente, indexam informalmente seus preços, de acordo com a inflação passada mais um delta que os proteja dessa expectativa de aceleração inflacionária.

A MUDANÇA DE RUMO NECESSÁRIA

Ofereci então, como alternativa a essa política monetarista, a adoção de uma série de medidas visando preparar um novo congelamento de preços e salários, a ser realizado logo após as eleições de outubro. Toda a experiência disponível nos demais países demonstra que só é possível paralisar inflações elevadas, de dois dígitos mensais, de duas maneiras: 1) deixar que o processo hiperinflacionário se complete, com a destruição da dívida pública interna, o perdão ou cancelamento da dívida pública externa e a legitimação política de uma política fiscal extremamente dura (foi o caso das hiperinflações européias após a Primeira Guerra Mundial e da Bolívia em 1985), ou 2) alternativamente combinar uma política fiscal rígida com um congela-

mento temporário de preços (foi o caso de Israel em 1985 e do México em 1987). Esta última é uma alternativa que suspende o processo hiperinflacionário, que não permite que este seja levado a suas últimas conseqüências. A terceira alternativa de suspender e reverter a espiral inflacionária por meio de medidas fiscais e monetárias não é realista quando a inflação está nesse nível. Em tempos recentes, teve êxito apenas no Chile, depois de um processo de ajuste que durou anos e implicou enormes sacrifícios. E no Chile, a inflação jamais teve um componente inercial tão arraigado.

É certo que no Brasil já tivemos quatro congelamentos de preços e nenhum deles logrou controlar a inflação. Devemos, entretanto, distinguir com clareza os quatro casos. Dois congelamentos foram de emergência (os Planos Bresser e Collor). Não puderam ser preparados, foram realizados com um déficit público alto, preços relativos muito desequilibrados e sem um acordo social. Só poderiam interromper temporariamente a inflação. Deveriam ser complementados por um congelamento definitivo, devidamente preparado. O Plano Verão não foi de emergência, mas falhou porque, quando foi implementado, o Governo já perdera qualquer condição de governabilidade. O Plano Cruzado foi nossa melhor oportunidade perdida. Houve tempo para prepará-lo e a crise financeira do Estado, a crise fiscal, embora já desencadeada, talvez ainda pudesse ser superada sem excessivo sacrifício. O Plano, entretanto, fracassou por dois motivos: porque os responsáveis por ele não tinham ainda avaliado a dimensão da crise fiscal já existente em 1986 e porque sua administração acabou sendo populista.

Hoje (dezembro de 1990), com a inflação aproximando-se dos 20%, o novo Governo está imergindo em uma crise econômica e política que exige uma mudança de rumo. A experiência monetarista iniciada em maio falhou, como anteriormente, nos anos 80, falharam as experiências monetaristas de 1983-84 e de 1989. Os monetaristas inveterados dirão que o fracasso decorreu do fato de o Governo não ter executado uma política fiscal e monetária suficientemente rígidas. Essa crítica não procede. O novo Governo apresentou superávits de caixa do Tesouro desde seu início e foi extremamente ortodoxo em sua política monetária. As taxas de juros extremamente altas são a demonstração desse fato. Teoricamente, sempre se poderia ser ainda mais rígido. Mas, na verdade, tudo o que era razoável esperar do Governo nesta área foi feito.

Observe-se que a mudança de rumo necessária diz respeito apenas à política de estabilização. No mais, a orientação do Governo está correta. No plano ainda da estabilização, a política fiscal tem sido muito firme. É preciso fazer mais nessa área, seja em termos de redução de despesa, seja em termos de aumento de impostos. É impossível superar a presente crise se aumentar a pressão fiscal, ampliando a base tributária e tornando progressivos os impostos. No plano mais amplo da crise fiscal, o Governo adotou uma política corajosa e realista em relação à dívida externa e está buscando reduzir a dívida das empresas estatais. No plano da liberalização comercial, da privatização e da definição de uma política industrial e tecnológica, o Governo adotou claramente uma posição moderna, erroneamente identificada por setores da esquerda com políticas neoliberais. O objetivo não é eliminar a intervenção do Estado, mas reorientá-la, ao mesmo tempo que se reduz o tamanho do aparelho estatal.

UM CONGELAMENTO ABERTO

A área, portanto, que o Governo precisa com urgência reavaliar é a da política de estabilização. Caso contrário, tudo o mais será posto em risco. E a mudança de rumo nessa área só pode ser na direção de um novo congelamento que seja, ao mesmo tempo, estritamente temporário quanto a sua duração e definitivo quanto a seus efeitos. Um novo congelamento cuidadosamente preparado e realizado às claras, aberta e democraticamente, sem segredos. Um congelamento fruto de um pacto social, em vez de um congelamento que imponha artificialmente esse pacto.

Sei muito bem que depois de cada congelamento fracassado a palavra “congelamento” torna-se tabu, a idéia de congelamento passa a ser recusada por quase todos. Acusa-se o congelamento de violentar o mercado, de ser um tipo de intervenção autoritária. Por outro lado, afirma-se que o elemento surpresa, que seria essencial a um plano desse tipo, tornou-se inviável. Finalmente, declara-se que é fácil congelar; difícil é sair do congelamento.

Estou também convencido de que um congelamento de preços e salários, ainda que rápido, é uma péssima solução. O problema é que as demais soluções são piores ou simplesmente falsas soluções. É verdade que o congelamento violenta o mercado, mas a inércia inflacionária é outra violência ainda maior ao próprio mercado. É verdade que há um elemento autoritário no congelamento, mas é perfeitamente possível ter-se um congelamento

razoavelmente democrático. Para isso, basta antes discutir com a sociedade.

É verdade que não se pode mais contar com o elemento surpresa, mas será o elemento surpresa tão essencial? Hoje, com a inflação no nível em que se encontra, é crescente o número de empresas que já estão se preparando para um novo congelamento. De nada adiantam os desmentidos. Se o Governo, em vez de desmentir, admitir sua intenção de, dentro de alguns meses, adotar novo congelamento, será que os agentes econômicos se lançarão em uma louca corrida de preços, para se prepararem para ele? É pouco provável, porque sabem que sua ação será autoderrotante (*self-defeating*). E, afinal, já não estão se preparando atualmente?

É verdade que o grande problema do congelamento é sair dele. Mas se um congelamento for bem preparado, sendo precedido inclusive de um acordo social (por isso é necessário anunciar a intenção de congelar), o descongelamento torna-se relativamente mais fácil.

Francisco Lopes, que originalmente propôs o “choque heterodoxo” (1984) e que pessoalmente participou de dois deles — o Plano Cruzado e o Plano Bresser —, não acredita mais em congelamentos, porque acha politicamente impossível prepará-los. Por isso, espera que a hiperinflação e a dolarização se completem no Brasil antes de atingirmos a estabilização. Admito que essa preparação é difícil, mas estou seguro de que é possível. Se foi possível em Israel e no México, por que não poderá ser no Brasil?

Em que consiste a preparação de um congelamento? Primeiro, consiste em completar o ajuste fiscal, garantindo-se um superávit público operacional em 1991. Segundo, implica corrigir os preços relativos que estão atrasados: os preços públicos, os salários dos setores menos organizados sindicalmente, que não foram capazes de indexar informalmente seus salários, e a taxa de câmbio, que deve voltar para o regime de minidesvalorizações, depois de uma desvalorização real adicional (nos últimos dois meses já houve uma parte da desvalorização necessária). Terceiro, implica um acordo político-social a respeito de preços e salários.

O ACORDO SOCIAL

Essa última condição é essencial e exige que o congelamento seja aberto. O Governo anuncia que sua prioridade continua sendo eliminar a inflação; que, com esse objetivo, manterá inal-

teradas suas rígidas políticas fiscais e monetárias. Entretanto, admite que essa estratégia apresenta custos econômicos e sociais muito elevados; que seus efeitos são muito demorados. Por isso, oferece uma alternativa complementar: um novo e definitivo, embora de curta duração, congelamento de preços. Essa medida, porém, só será tomada se antes a sociedade — os empresários, os líderes sindicais, o Congresso, a imprensa, a Justiça do Trabalho — participar de uma grande negociação nacional coordenada diretamente pelo presidente da República, que terá como seus principais assessores o ministro da Economia, o ministro da Justiça e o ministro do Trabalho.

Para preparar o acordo social e o congelamento, seria conveniente indexar provisoriamente os salários. Essa indexação deverá ser feita de acordo com o IPC do próprio mês, de forma a desaparecer o problema do “roubo” de um mês de inflação (os 84% de inflação de março de 1990, por exemplo), sempre alegado pelos trabalhadores nos congelamentos precedentes. A indexação baseava-se na inflação do mês passado por uma questão de conveniência. Entendia-se que a inflação do mês anterior era uma razoável representante da inflação do mês em curso. É complicado para as empresas preparar folhas de pagamento utilizando um índice que só é publicado nos últimos dias do mês. Será necessário fazer uma folha provisória e uma definitiva.

Mesmo adotando-se essa estratégia de indexar de acordo com a inflação do próprio mês, continuarão a existir muitos problemas a serem decididos no pacto social antes que o congelamento temporário possa ser decretado. O congelamento deixará certamente um resíduo inflacionário, já que o IPC é um índice de média contra média. Em abril de 1990, esse resíduo foi de mais de 40%. É necessário, portanto, acertar que no primeiro mês após o congelamento o índice de indexação a ser utilizado será o índice de ponta a ponta do FIPE. Em seguida, toda indexação de salários será formalmente proibida.

Haverá também o problema das perdas. Nesse assunto, o Governo deverá ser inflexível. Não discutirá perdas, embora elas existam, por três razões. Primeiro, porque é muito difícil, se não impossível, chegar-se a uma fórmula geral para seu cálculo que seja aceitável por todas as partes. Segundo, porque algumas perdas salariais serão inevitáveis. É impossível estabilizar os preços no Brasil sem que haja alguma redução, sem dúvida temporária mas real, de salários. Argumentar-se-á que os salários são em geral muito baixos no Brasil. Mas não é no momento de estabilizar que se distribuirá renda. O máximo que se pode

esperar nessa área é suspender o processo de concentração causado pelas altas taxas de inflação. Por outro lado, o essencial é reduzir o desemprego, que será altíssimo na ausência de um congelamento bem-sucedido. Terceiro, porque, esgotado o prazo do acordo, a livre negociação se encarregará de corrigir as distorções salariais mais graves.

É fundamental, entretanto, que antes do congelamento haja um acordo. Caso contrário, a saída do congelamento será muito difícil. E o Governo, a quem cabe propor os termos básicos do acordo, deverá deixar muito claro para a sociedade que só fará o congelamento se antes houver o acordo social. Em qualquer hipótese, a política monetária e principalmente a política fiscal serão mantidas. Mas seus efeitos recessivos serão muito menores se essas políticas forem combinadas com o congelamento.

Precisa ficar bem claro, portanto, que o congelamento não é nenhuma panacéia. É apenas uma política de rendas que aplica um choque na economia. Que suspende o processo inflacionário inercial e o próprio funcionamento perverso do mercado. Que permite que o mercado encontre um novo equilíbrio em um nível muito mais baixo de preços, desde que os preços relativos estejam razoavelmente balanceados no momento do congelamento, que o déficit público esteja sob controle, que haja reservas cambiais e equilíbrio em conta corrente que permitam manter estável a taxa de câmbio, que a política monetária tenha uma razoável autonomia e que haja um acordo social mínimo.

Referências bibliográficas

1. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Da inflação à hiperinflação: uma abordagem estruturalista". In: REGO, J. M. (org.). *Inflação e hiperinflação*. São Paulo, Biental, 1990.
2. LARA RESENDE, André. "Uma ponta de angústia". *Folha de S. Paulo*, 6/12/1990.
3. LOPES, Francisco Lafayette. "Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação". *Economia em Perspectiva*, Conselho Regional de Economia de São Paulo, agosto de 1984.
4. NAKANO, Yoshiaki. "Da inércia inflacionária à hiperinflação". In: REGO, J. M. (org.). *A aceleração recente da inflação*. São Paulo, Biental, 1989.