

EDEMAR CUSTÓDIO DA SILVA

OS PLANOS ECONÔMICOS DE COMBATE À INFLAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 80: ESTUDO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANO REAL

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Economia no curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Luiz Vamberto de Santana

**CURITIBA
2008**

TERMO DE APROVAÇÃO

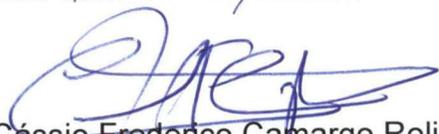
EDEMAR CUSTÓDIO DA SILVA

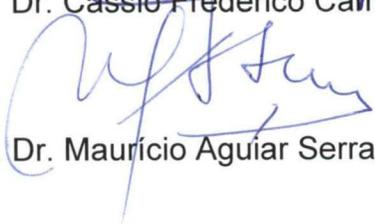
OS PLANOS ECONÔMICOS DE COMBATE À INFLAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 80: ESTUDO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANO REAL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos seguintes professores:

Orientador:


Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana


Prof. Dr. Cássio Frederico Camargo Rolim


Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra

Curitiba, novembro de 2008

À Paula, minha namorada.
Ao meu filho Giordan.
Aos meus pais Irineu e Iracema.
Por todo o amor, por quem sou e
por tudo que alcancei

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo estudar os planos econômicos de combate à inflação utilizados no decorrer dos anos 80 e início dos anos 90 e o aprendizado obtido através das experiências empíricas na economia que estes planos proporcionaram para a formulação do Plano Real. O trabalho analisa as teorias econômicas que foram postas em prática na execução destes planos. A inflação brasileira demonstrava ter um comportamento que não era explicado pelas teorias ortodoxas, mesmo porque durante o período do governo Figueiredo houveram tentativas de combate à inflação com políticas recessivas que não surtiram o efeito desejado. Economistas brasileiros, em meados dos anos 80, passaram a afirmar que a inflação brasileira mantinha especificidades que as medidas ortodoxas não seriam capazes de combater. A partir destes estudos que começaram a ser formuladas novas teorias, com destaque para a teoria da Inflação Inercial, que demonstra que a inflação presente é uma constante reprodução da inflação passada, devido à memória inflacionária. Este passa a ser o diagnóstico do descontrole de preços no Brasil. O Choque Heterodoxo, defendido por outros economistas, é posto em prática no primeiro dos planos estudados, o Cruzado, com a intenção de quebrar o ciclo da memória inflacionária. É dada uma atenção maior às principais características de cada plano econômico (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor I e Collor II), com uma revisão histórica do período em que foram executados. O Plano Real é estudado com ênfase nas suas várias etapas, que por serem bem executadas, levam o país a uma nova realidade de estabilização na economia.

Palavras-chave

Planos Econômicos. Planos Heterodoxos. Plano Cruzado. Plano Bresser. Plano Verão. Plano Collor. Inflação Inercial. Choque Heterodoxo. Plano Real.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. REFERENCIAL TEÓRICO	08
2.1 A TEORIA DA INFLAÇÃO INERCIAL.....	08
2.1.1 Indexação da economia brasileira.....	09
2.2 O CHOQUE HETERODOXO.....	10
2.2.1 A hiperinflação.....	11
2.2.2 O problema do descongelamento de preços.....	11
2.3 POLÍTICAS ORTODOXAS E HETERODOXAS DE COMBATE À INFLAÇÃO.....	12
3. A ECONOMIA BRASILEIRA NO INÍCIO DOS ANOS 80	14
3.1 A UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS ORTODOXAS.....	14
3.2 A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA.....	16
4. OS PLANOS ECONÔMICOS E SUAS CARACTERÍSTICAS	18
4.1 PLANO CRUZADO.....	18
4.2 PLANO CRUZADO II.....	22
4.3 PLANO BRESSER.....	25
4.4 PLANO VERÃO.....	27
4.5 O PLANO COLLOR	29
4.5.1 Plano Collor I.....	29
4.5.1.1 Impactos do Plano Collor.....	30
4.5.2 Plano Collor II.....	31
4.5.2.1 Impactos do Plano Collor II	32
5 O PLANO REAL	33
5.1 FASE I: O AJUSTE FISCAL.....	33
5.2 FASE II: A CRIAÇÃO DA URV.....	35
5.3 FASE III: A NOVA MOEDA, O REAL.....	37
5.4 FASE IV: AS REFORMAS ESTRUTURAIS.....	39
5.4.1 A abertura da economia.....	39
5.4.2 As privatizações.....	40
5.5 A INFLUÊNCIA DOS PLANOS ECONÔMICOS NO SUCESSO DO PLANO REAL NO COMBATE À INFLAÇÃO.....	41
6. CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

No início dos anos 80 o Brasil sofria com uma inflação crônica, que se não era uma hiperinflação, destacava-se pela sua ocorrência constante e com taxas cada vez mais altas. Em 1984 surgiram no Brasil, várias propostas de combate à inflação de caráter heterodoxo. Isto porque as políticas de estabilização de caráter ortodoxo utilizadas nos anos de 1980 a 1984 não haviam surtido os efeitos desejados sobre as taxas de inflação, que pareciam resistir às pressões deflacionárias da recessão e do desemprego.

A inércia inflacionária, alimentada pela generalizada indexação da economia brasileira, fez com que estudiosos se esforçassem para encontrar soluções alternativas para o fim da inflação inercial.

Das propostas heterodoxas de combate à inflação, duas receberam maior destaque. A primeira de Francisco Lopes, batizada de choque heterodoxo, propunha como forma de desvincular a inflação passada da inflação futura, um congelamento total de preços e salários. A segunda de Lara Resende partia do pressuposto de que a inflação brasileira era essencialmente inercial e baseava-se na observação de que em períodos de alta inflação, os agentes econômicos reduzem cada vez mais os prazos dos contratos, devido ao fato de terem que rever os preços continuamente.

No capítulo 2 é exposto o referencial teórico para a discussão do tema. São abordadas as teorias econômicas da inflação inercial, o choque heterodoxo e, por fim, as principais características das políticas de combate à inflação de caráter ortodoxo e de caráter heterodoxo.

O capítulo 3 trata de uma revisão histórica da economia brasileira no início dos anos 80, com ênfase na utilização de políticas ortodoxas na condução da economia, além de retratar o problema que o Brasil enfrentava com a Dívida Externa.

No capítulo 4 são descritos os planos econômicos que foram executados na época (Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Plano Collor II) e que tiveram grande influência das idéias heterodoxas nas suas medidas. Nota-se neste capítulo que a cada plano executado no Brasil, e que não conseguia manter a estabilidade da economia, um novo plano era gerado com novas medidas. Algumas destas tentativas foram influenciadas pelas idéias heterodoxas, às vezes em conjunto com políticas ortodoxas, fazendo uso do que demonstra a

teoria tradicional que fora amplamente utilizada no final dos anos 70 e início dos anos 80.

No capítulo 5, este estudo visa analisar como se desenvolveram as fases do Plano Real (Ajuste Fiscal, Criação da URV, o Real e as Reformas Estruturais), demonstrando como o fato da abertura econômica e das privatizações comprovaram ser fatores importantes para o sucesso do plano e finaliza identificando a forma pela qual o plano mescla as propostas ortodoxas e heterodoxas.

É inegável que o Plano Real obteve sucesso no combate à inflação e este estudo visa identificar quais foram as influências dos planos econômicos executados nos anos 80 e início dos anos 90, na formulação, concepção e implantação do Plano Real.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo do capítulo é fornecer uma base teórica para a discussão dos planos econômicos utilizados no Brasil a partir da segunda metade dos anos 80 como forma de conter a inflação e uma parte da base estrutural do Plano Real. Nesse sentido, procura-se apresentar primeiramente o conceito da inflação inercial. Na subseção 2.1.1, temos a apresentação do conceito da indexação na economia de um país, que complementa a idéia da inflação inercial.

A seção 2.2 apresenta o conceito do choque heterodoxo, sendo complementado pelas subseções 2.2.1 e 2.2.2, as quais relatam respectivamente, conceitos sobre a hiperinflação e o problema do descongelamento de preços.

Na seção 2.3 são apresentadas características importantes das políticas econômicas de caráter ortodoxo e de caráter heterodoxo utilizadas nos anos 80 e que se tornam importantes para visualizar a diferença entre as duas propostas.

2.1 A TEORIA DA INFLAÇÃO INERCIAL

A palavra “inércia” tem como definição a propriedade que os corpos têm de não modificar, por si próprios, o seu estado de repouso ou de movimento até que uma força exógena atue e modifique o estado inicial.

Em meados de 1984, Francisco Lopes e Lara Resende publicaram estudos acadêmicos que procuravam mostrar que a inflação brasileira tinha propriedades específicas e uma dinâmica própria. A predominância da inércia inflacionária, alimentada pela indexação generalizada da economia brasileira, fez com que os esforços de pesquisa se concentrassem na procura de soluções para o fim da inflação inercial. O debate sobre a desindexação da economia que já ocorria há algum tempo, intensificou-se com os economistas defendendo como condição necessária para a queda da inflação, a total desindexação da economia.

Arida (1986) explica que com a aceleração da inflação, esta tende a tornar-se cada vez mais rígida, dado que os agentes econômicos tornam-se cada vez mais conscientes. Os fatores mantenedores da inflação, ou seja, a indexação formal e informal da economia assumem uma importância cada vez maior, indicando uma inflação do tipo autônomo ou inercial. O mecanismo endógeno de aceleração da inflação inercial baseia-se na tendência dos agentes econômicos de trocar de

indexadores quando sentem que a inflação é maior e mais ameaçadora às suas participações na renda. Num primeiro momento, enquanto a inflação inercial é ainda considerada relativamente baixa, os agentes econômicos definem a inflação passada como seus aumentos de custos; num segundo momento, ao perceberem uma taxa de inflação maior, a inflação passada, definida como indexador pelos agentes econômicos, é a própria taxa de inflação; num terceiro momento, quando a taxa de inflação novamente acelerou devido a choques exógenos, os agentes econômicos tendem a definir como seus indexadores os aumentos de preços acima da taxa de inflação de algum setor importante. Cada mudança de indexador representa uma aceleração endógena da inflação autônoma.

Lopes (1986) demonstra que o processo inflacionário seria formado por dois componentes: a tendência inflacionária e os choques que eram os responsáveis por alterações na trajetória da inflação. Se não existissem choques, a taxa de inflação seria igual à tendência inflacionária. Ao contrário da visão tradicional, segundo a qual a tendência inflacionária é formada pelas expectativas de inflação, Lopes explica esta tendência com base na inércia inflacionária, através do chamado conflito distributivo. O argumento de Lopes (1986) é de que em economias com inflação crônica, os agentes econômicos tentam recompor os picos de rendimentos reais, quando ocorrem os reajustes periódicos de preços, independente das expectativas. Desta forma, caso houvesse uma expectativa de queda da taxa de inflação, os agentes não reduziriam de forma unilateral seus preços, pois se a queda da inflação não se confirmasse, teriam uma perda de renda real. Portanto a taxa de inflação seria, assim, determinada pela taxa passada.

2.1.1 A Indexação da Economia Brasileira

A economia brasileira criou uma forma de conviver com as altas taxas de inflação que assolavam o país por longos períodos sem que fossem afetadas de forma significativa as taxas de crescimento: a correção monetária. Desde 1964, quando já corrigia a dívida pública, a correção monetária se tornou um mecanismo que permitia que o país crescesse e pudesse manter as mínimas condições para os cálculos econômicos. Por meio da correção monetária a inflação se tornou cada vez mais indexada à inflação passada. (OLIVEIRA, 1996).

Os danos que a correção monetária causou ao sistema econômico brasileiro através dos anos eram tão corrosivos quanto à própria inflação:

“A indexação funciona como uma espécie de morfina para um organismo econômico gravemente enfermo. Torna suportável os sintomas da doença sem contudo combater suas causas. E o que é pior, transforma a indexação em vício arraigado o que, por sua vez, dificulta enormemente a política anti-inflacionária, pois os esforços para reduzir a inflação presente acabam sendo menos eficazes. Isso porque, mesmo quando o governo toma medidas que, de fato, podem reduzir o ritmo de crescimento dos preços no presente e no futuro, vários preços relevantes da economia continuam sendo reajustados de acordo com a inflação passada.” (OLIVEIRA, 1996, p. 25)

O fato ocorrido na economia brasileira não foi exceção à regra de que grandes acelerações da inflação levam a uma profunda redução no prazo normal dos contratos. Como estão também envolvidos os custos de transação na reestruturação dos contratos, taxas mais baixas de inflação não são compensadas com reduções no período de indexação. Porém, taxas maiores de inflação tornam inevitáveis novas reformulações dos contratos. Quanto mais elevada for a taxa de inflação corrente, a tendência é que o período de indexação seja cada vez menor. (ARIDA, 1986).

2.2 O CHOQUE HETERODOXO

Após vários anos tentando acabar com a inflação brasileira utilizando-se das teorias tradicionais e ortodoxas sem sucesso, o choque heterodoxo defendido por Francisco Lopes passa a ter forte influência no planejamento de um novo pacote econômico.

De acordo com Moura (2007) os programas de estabilização costumam ser divididos em ortodoxos e heterodoxos. Nos programas ortodoxos de estabilização para inflação ser eliminada seria necessário produzir um arrocho monetário e eliminar os déficits fiscais, visto que consideram a inflação crônica como decorrência do desequilíbrio fiscal. Por outro lado, os programas heterodoxos de estabilização partem do princípio da inércia inflacionária “(...) criada por mecanismos de indexação, endêmicos em economias que sofrem de inflação crônica.” (op. cit p. 115-116). Nesta perspectiva para estancar a inflação seria necessário eliminar a memória inflacionária, como por exemplo, a partir de um congelamento de preços.

As diferenças entre o choque ortodoxo, que foi a política de combate à inflação na primeira metade da década de 80 e o choque heterodoxo, utilizado na segunda metade da década, são citadas abaixo:

“Ao contrário do choque ortodoxo, que se baseia no corte ríspido e total da expansão monetária e do déficit público acompanhado por uma liberalização do sistema de preços, o choque heterodoxo consiste no congelamento ríspido e total dos preços acompanhado por uma liberalização das políticas monetárias e fiscais. Parece-me ilusório imaginar que, numa situação de inflação crônica, a liberalização do sistema de preços com a eliminação de todos os dispositivos legais compulsórios de correção monetária e indexação seja por si só suficiente para acabar com a rigidez inercial da inflação, aliás, como parece demonstrado pelas experiências recentes da Argentina e Israel. Isto quer dizer que o choque ortodoxo é apenas uma variante radical do receituário convencional que já está sendo aplicado em nosso país sem resultado positivo, e com base nesta evidência fica difícil ter expectativas otimistas a seu respeito. O choque heterodoxo, por outro lado, acaba com a inflação quase que por definição.” (LOPES, 1986, p. 119).

A confiança de que o choque heterodoxo seria a redenção da economia brasileira era tanta que o Plano Cruzado foi concebido de modo que atendesse às restrições que Francisco Lopes descreveu como necessárias para a execução do choque heterodoxo.

2.2.1 A hiperinflação

No período referente às tentativas heterodoxas de conter a inflação, o Brasil sentiu os graves efeitos da hiperinflação. O fenômeno hiperinflacionário no Brasil adquiriu feições muito próprias, pois não houve uma ruptura absoluta do sistema monetário e a conseqüente substituição da moeda doméstica pela estrangeira. Pelo contrário, a economia brasileira se tornou uma economia acostumada à inflação alta onde pessoas e empresas sobrevivem (e se beneficiam) do desarranjo do sistema de preços. (OLIVEIRA, 1996)

2.2.2 O problema do descongelamento de preços

O fato de uma economia sofrer um choque, como por exemplo, um congelamento geral de preços, como ocorreu no Plano Cruzado, pode gerar graves conseqüências no descongelamento dos preços e salários. Para que se possa entender a gravidade, é necessário examinar a lógica do choque heterodoxo. Os

agentes econômicos, num ambiente de inflação crônica, baseiam-se nos valores instantâneos dos preços relativos a cada momento? Provavelmente não, pois sendo os agentes racionais nas suas decisões, eles baseiam-se nos valores médios destes preços para determinados intervalos de tempo. Isto só não seria assim se o processo de tomada de decisão não envolvesse qualquer custo, o que nunca é verdade. Se, no momento em que os preços são liberados, os agentes tiverem reposição de picos anteriores de renda real, ainda que estes picos sejam incompatíveis com os preços reais médios de equilíbrio, a inflação retomará. O correto seria adiar ao máximo o momento do término do congelamento e a subsequente flexibilização dos preços para que haja tempo de apagar a memória inflacionária que sustenta a ilusão monetária. Mas na prática não é possível garantir que a economia não irá evoluir para uma posição de desequilíbrio. (LOPES, 1986).

2.3 POLÍTICAS ORTODOXAS E HETERODOXAS DE COMBATE À INFLAÇÃO

O debate entre os economistas defensores de políticas ortodoxas e os defensores de políticas heterodoxas de combate à inflação que ocorreu no Brasil nos anos 80, foi importante para estabelecer as diretrizes dos planos econômicos implantados neste período. Conforme relata Peringer (1989, p. 88), “enquanto a Teoria Heterodoxa estuda a inflação pelos seus efeitos (os custos), a teoria ortodoxa a estuda pelas suas causas (a emissão de moeda).”

De acordo com Gremaud (2007), para o pensamento ortodoxo, a inflação ocorre devido à emissão de moeda para cobrir os déficits públicos, fato que pode aumentar a demanda de moeda e forçar aumento de preços. Desta forma, o combate à inflação deve se processar com uma redução da emissão de moeda, que necessita de uma política recessiva de contração de demanda. Esta contração pode partir de uma elevação de impostos do setor privado, ou de uma redução dos gastos públicos, ou das duas situações simultâneas.

Bresser-Pereira (1986) demonstra o enfoque dado às políticas ortodoxas no período que foi planejado o Cruzado:

“Um choque ortodoxo, de inspiração monetarista ou keynesiana, baseado em corte de despesas do Estado, aumento de impostos, redução drástica da quantidade de moeda, elevação da taxa de juros e recessão, que levaria, indiretamente, à redução dos salários e das margens de lucro, não seria

viável pelo simples fato de a inflação não ser de demanda, mas inercial.” (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1986, p. 130)

Para a corrente de pensamento heterodoxo, conforme Gremaud (2007), a inflação não é produto de uma emissão de moeda acentuada que criaria um excesso de demanda na economia, essa emissão se torna mais um efeito do que uma causa da inflação. Desta forma, o combate à inflação pode acontecer sem que haja necessidade de recorrer à políticas recessivas. As políticas de rendas, principalmente congelamento de preços e salários, são medidas características da heterodoxia.

Este pensamento fica explícito na condução das políticas econômicas durante os planos Cruzado, Bresser e Verão, onde os congelamentos de preços e salários se tornaram prática comum aos planos. A síntese do choque heterodoxo que fora utilizado e implementado principalmente no Plano Cruzado pode ser verificada a seguir:

“O choque é heterodoxo porque está baseado em congelamento de preços, em medidas administrativas (ao invés de medidas de mercado) para combater a inflação. Não é pela correção do funcionamento de mercado por medidas fiscais ou monetárias que se pretende trazer estabilidade de preços, mas através da coordenação direta das relações econômicas e indução de decisões e ações por medidas de natureza administrativa ditadas por um poder central. É também heterodoxo porque não deverá provocar recessão. [...] o choque heterodoxo reconhece que o mercado não está funcionando – já que não logra manter os preços estáveis, embora não haja excesso de demanda – e que é preciso administrá-lo para saneá-lo. Nesses termos, a recessão é desnecessária, senão contraproducente. A expansão da economia facilitará a estabilização dos preços na medida em que a redução dos custos totais fixos unitários e o aumento da produtividade possibilitará a redução dos custos e o aumento da renda neutralizará os conflitos distributivos.” (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1986, p. 131)

3 A ECONOMIA BRASILEIRA NO INÍCIO DOS ANOS 80

No final da década de 70 e início da década de 80, a economia brasileira e internacional passavam por uma série de eventos que deixavam o cenário instável, pois ocorriam profundas transformações. O segundo choque do petróleo¹ e a conseqüente alteração das condições de financiamento internacional (elevação das taxas de juros) ocorreu num momento delicado para a economia brasileira, no qual o endividamento externo era crescente. No mercado interno a deterioração da situação fiscal do Estado já se evidenciava pela: diminuição da carga tributária bruta, ampliação no volume das transferências², as principais fontes de déficit eram as empresas estatais³ e grandes déficits do Orçamento Monetário⁴ nas operações de crédito do governo, principalmente. (MODIANO, 1990)

Bresser-Pereira (2003) demonstra que o Brasil ainda não havia notado a gravidade da situação da dívida externa no final da década de 70:

“[...] ao invés de ajustar-se, o Brasil engajou-se, em 1979 e 1980, em uma política populista irresponsável de expansão econômica, que elevou a taxa de inflação de 50% para 100% ao ano e, ao aumentar o volume da dívida, de aproximadamente 40 para US\$ 60 bilhões em dois anos, enquanto as exportações permaneciam em torno de US\$ 20 bilhões, elevou o índice de endividamento externo do Brasil (dívida/exportação) para 3.” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 237).

3.1 A UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS ORTODOXAS

A instabilidade externa, com choques de oferta do petróleo e da produção agrícola insatisfatória naquele ano, além dos déficits públicos, gerava pressões inflacionárias que tendiam a se propagar devido aos mecanismos de indexação da economia. O diagnóstico básico, tanto para o desequilíbrio externo como para a aceleração inflacionária, era o excesso de demanda interna, confirmado pelo déficit público. A política econômica buscou concentrar-se no controle da demanda agregada. O Ministro Delfim Netto, empossado em agosto de 1979, assumiu a Seplan (Secretaria do Planejamento) com um discurso de combate à inflação com crescimento econômico. As principais medidas adotadas foram: (Gremaud, 2007)

¹ Em 1979.

² Destacando-se os juros sobre a dívida interna.

³ Decorrente do grande passivo financeiro e aos controles tarifários.

⁴ Em especial nas operações de crédito do governo.

- a) Taxas de juro controladas pelo governo;
- b) Ampliação do crédito agrícola;
- c) Maior rapidez nos ajustes das tarifas das empresas estatais⁵;
- d) Utilização da política cambial e tarifária para controle do comércio externo;
- e) Incentivo à captação externa de recursos;
- f) Maxidesvalorização cambial de 30% do cruzeiro ⁶;
- g) Prefixação da correção monetária (em 50%) e cambial (em 45%), com intuito de combater a inflação através de um “golpe psicológico” ⁷;
- h) Semestralidade dos reajustes salariais;

Os resultados deste conjunto de medidas não saiu exatamente como o esperado. A inflação de 1980 ultrapassou os 100% a.a. devido, principalmente, ao aumento dos preços públicos, dos salários ajustados semestralmente e da maxidesvalorização cambial.

A conseqüência primordial do fracasso destas políticas foi a perda de confiança no gerenciamento de curto prazo da economia. Nos anos seguintes, o discurso do governo foi demonstrar que o controle de demanda seria o principal foco do governo, com uma política monetária tradicional e uma redução do crédito na economia para controlar as pressões inflacionárias. (CARNEIRO; MODIANO, 1990)

De acordo com Gremaud (2007) a primeira questão que deveria ser analisada era a insistência de que o problema fosse o excesso de demanda interna. A existência de desequilíbrio externo não significa necessariamente que o País tenha um excesso de demanda, mas certamente indica que há um processo de endividamento externo que passa a ser cobrado, bem como uma brusca elevação dos juros. Esta é a situação na qual o Brasil se enquadra, visto que se endividou com base num sistema de taxas flutuantes, portando quando as taxas se elevaram, tornou insustentável o endividamento que “aparentemente” estava sob controle.

3.2 A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

Com as taxas mais elevadas e a maior dificuldade de conseguir recursos, ou rolar os passivos acumulados, muitos países tiveram problemas com a dívida

⁵ Para melhoria da situação das empresas.

⁶ Em dezembro de 1979.

⁷ Em 1980.

externa. Em 1982, houveram os casos da insolvência polonesa e argentina e a declaração de moratória mexicana. Com isso, provocou-se o rompimento de recursos voluntários aos países em desenvolvimento. Assim, os países foram praticamente obrigados a entrar em uma política de superávits externos, para conseguir cumprir as obrigações com a dívida externa. Como cita Modiano (1990), o Brasil teve que recorrer ao Fundo Monetário Internacional devido às grandes dificuldades de crédito internacional:

“O ajustamento externo da economia brasileira, conduzido no período 1981-84, foi bem-sucedido, no estrito senso da geração de vultuosos superávits comerciais e do reequilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos em período relativamente curto. [...] O plano trienal do FMI promoveu um ajustamento recessivo, baseado na redução do investimento público, na aceleração das desvalorizações cambiais, em taxas de juros mais elevadas e na correção de alguns preços domésticos de forma a incentivar exportações”. (MODIANO, 1990, p. 343).

No Brasil, esse processo de busca de superávits externos iniciou-se em 1980, de forma voluntária e aprofundou-se em 1982, através da cartilha do FMI (Fundo Monetário Internacional), órgão que visava garantir o pagamento da dívida externa. Para Gremaud (2007), a política recessiva que foi adotada baseava-se no seguinte:

1. Contenção da demanda agregada através de:

- Redução do déficit público;
- Elevação da taxa de juros;
- Restrição ao crédito;
- Diminuição do salário real⁸;
- Desemprego decorrente do quadro recessivo.

2. Atrair o setor externo através de modificações na estrutura dos preços relativos:

- Intensa desvalorização real do Cruzeiro;
- Elevação do preço dos derivados do petróleo;
- Incentivo à competitividade da indústria brasileira por meio de subsídios e estímulos à exportação.

Carneiro e Modiano (1990, p. 327) colocam que:

“A economia brasileira passava por uma recessão profunda, que culminou com uma queda de cerca de 10% no produto industrial em 1981, liderada pelas retrações de 26,3% e 19% nos segmentos de bem de consumo duráveis e bens de capital respectivamente.”

⁸ Por meio de uma política salarial com critérios de subindexação.

Para Gremaud (2007) a forte recessão nos anos de 1981 e 1983 foi consequência dessa política de ajustamento. Em 1982 observa-se um baixo crescimento com significativa queda na renda *per capita* e aceleração da inflação “... devido à alguns choques e à deterioração da situação financeira do Estado” (op. cit. p. 427). Com relação ao comércio exterior, a política foi bem sucedida, visto que houve uma significativa alteração no saldo da balança comercial, saindo de um déficit em 1980 para superávits em 1983 e 1984⁹. Esse autor afirma que: “O sucesso do ajustamento externo deveu-se em parte à própria recessão, que levou a uma grande queda nas importações, paralelamente aos estímulos ao aumento das exportações.” (p. 427)

A grande dificuldade do ajustamento era o equacionamento das contas internas, que não poderiam ser resolvidas com superávits externos. O problema consistia no fato de que as obrigações da dívida externa estavam distribuídas de forma desigual entre os setores da economia, não respeitando a proporção da importância dos mesmos. Desse modo alguns setores sofreram de forma mais violenta o ônus da dívida, necessitando de um esforço maior para poupar e adquirir divisas para remetê-las ao exterior. Gremaud (2007) define isso como: “problema interno do ajuste externo.” (p. 428)

Esse processo de ajustamento externo se deu em um contexto de abertura política com grandes questionamentos sobre a condução da política econômica, como afirmam Carneiro e Modiano (1990, p. 328) “em agosto de 1982, ficou claro que não seria possível convencer os banqueiros privados a continuarem dobrando suas apostas na estratégia brasileira de ajustamento a longo prazo.” Idéias como a moratória da dívida externa e do ajustamento sem sacrificar o crescimento passam a ganhar força. Em 1984 o movimento “Diretas Já” demonstrou o sentimento público por mudanças no governo. A inflação mostrava-se resistente às políticas ortodoxas e surgiam novas teorias alternativas para o combate à inflação. Nessa atmosfera inicia-se a Nova República, com o término do regime militar, trazendo consigo a esperança de realizar ajustamentos, sem necessitar impor mais sacrifícios à população. (GREMAUD, 2007)

⁹ Nesse ano houve um recorde de US\$ 13 milhões.

4 OS PLANOS ECONÔMICOS E SUAS CARACTERÍSTICAS

O período em que foram postos em prática os planos heterodoxos coincidiu com o início da chamada **Nova República**, nos idos de 1985. O combate à inflação foi tomado como o principal problema a ser resolvido, pois a inflação vinha se estendendo há vários anos no cenário econômico nacional e com mostras de que poderia acelerar o processo e se tornar uma hiperinflação. Estes planos tinham como base o diagnóstico que a inflação brasileira era essencialmente inercial, e que um choque heterodoxo (congelamento de preços e salários) poderia acabar definitivamente com a inflação. Para compreender o cenário político antes do Plano Cruzado, e as divergências de opiniões que regiam o Brasil à época, vemos a seguinte citação:

“O ano de 1985 foi marcado por uma série de indefinições e mudanças de rumo na política econômica. Uma das explicações é a própria heterogeneidade do ministério também na área econômica. O então Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, era adepto do gradualismo de cunho ortodoxo no combate à inflação, enquanto o Ministro do Planejamento João Sayad, assessorado por economistas da chamada “corrente inercialista”, defendia os “choques heterodoxos”. (GREMAUD, 2007, p. 434).

Neste capítulo, serão relatados as características dos planos econômicos com políticas heterodoxas “puras” e também, conjuntamente com políticas ortodoxas.

4.1 O PLANO CRUZADO

No dia 28 de Fevereiro de 1986, o governo brasileiro anunciava o plano de estabilização, o Plano Cruzado, que não previa medidas nas áreas monetárias e fiscais, apoiando-se exclusivamente em políticas de renda. O Plano Cruzado foi anunciado num clima de imensa euforia e mobilização popular, sendo os cidadãos convocados como fiscais dos preços e do abastecimento. De acordo com Filgueiras (2000), na avaliação do governo não haviam nem pressões de demanda, nem de ofertas sobre os preços¹⁰, evidenciando a inexistência de qualquer tipo de fonte inflacionária autônoma. De acordo com os autores do Plano Cruzado: “... a inflação brasileira constituía-se tipicamente, em uma inflação inercial, justificando-se, desse modo a natureza do plano proposto (op. cit. p. 80, grifo nosso) O plano

¹⁰ Apesar da existência de uma inflação elevada.

fundamentou-se no seguinte diagnóstico sobre a situação da economia brasileira na época:

- a) O equilíbrio fiscal já havia sido alcançado pelo Governo;
- b) Havia um “alinhamento” entre os preços relativos dos bens e serviços;
- c) Sucesso obtido pela safra agrícola;
- d) Não havia subvalorização do câmbio;
- e) Níveis adequados dos preços públicos;
- f) Bom desempenho nas exportações;
- g) Considerava-se que havia um bom nível de reservas;
- h) Estabilização da disputa lucro/salário.

O objetivo prioritário do plano era desmontar os mecanismos de indexação, responsáveis pela memória inflacionária. (GREMAUD, 2007) O programa brasileiro de estabilização promoveu uma reforma monetária que instituiu o Cruzado (Cz\$) como unidade básica do padrão monetário¹¹. Havia uma dessincronização entre os reajustes de salários¹² e os preços¹³ que exigia a elaboração de regras especiais para sua conversão em Cruzados, com intuito de impedir efeitos redistributivos (MODIANO, 1990; GREMAUD, 2007) Gremaud (2007 p. 438) afirma que o objetivo desta regras era “... promover um ‘choque neutro” que mantivesse sob o Cruzado o mesmo padrão de distribuição de renda do cruzeiro.”

As principais medidas do plano foram as seguintes:

- i. “Quanto ao salário, este deveria ser convertido pelo poder de compra dos últimos seis meses mais um abono de 8% e para o salário mínimo este abono seria de 16%. Esse abono era eminentemente político e visava transferir a renda aos assalariados. Além disso, introduziu-se a escala móvel – o “gatilho salarial” -, que seria acionada toda vez que a inflação atingisse 20%. [...] Esse item acrescentava um elemento instabilizador no futuro e ampliava a indexação ao romper a única âncora nominal que restava na economia;
- ii. Quanto aos preços, estes foram congelados no nível de 28-02-86, como exceção da energia elétrica, que obteve aumento de 20%. Não havia prazo para a descompressão, e não houve nenhuma compensação, o que fez com que vários setores fossem com preços defasados, com destaque para as tarifas públicas. É importante destacar que, quanto maior a taxa de inflação, maior a dispersão de preços relativos, o que faz com que a cada instante do tempo existam produtos com preços defasados e outros com preços acima, de acordo com o prazo decorrido do último reajuste. Deslocou-se a base do índice de preços para 28/2, de modo que se evitasse que o cômputo da inflação passada contaminasse a inflação futura;

¹¹ Cujas taxa de conversão foi fixada em Cr\$ 1.000,00 = Cz\$1,00.

¹² Reajustados semestralmente.

¹³ Cujos reajustes variavam de diários a semestrais.

iii. A taxa de câmbio foi fixada no nível de 27 de fevereiro, e descartou-se a necessidade de uma maxivalorização compensatória ou defensiva, dada a folga cambial e a tendência à desvalorização do dólar com relação às demais moedas;

iv. Os aluguéis tiveram os valores médios recompostos por meio de fatores multiplicativos com base em relações média-pico;

v. Para os ativos financeiros, foram criadas diferentes regra. Em primeiro lugar, deu-se a substituição da ORTNs pelas OTNs, que ficariam com o valor congelado durante 12 meses. Para os contratos pós fixados, os juros acima da correção monetária transformaram-se em juros nominais, com proibição da indexação de contratos com prazos inferiores a um ano, exceção feita às cadernetas de poupança, que teriam correção monetária, mas o reajuste voltava a ser trimestral. Para os contratos prefixados, introduziu-se a *Tablita*¹⁴, que era uma tabela de conversão com desvalorização diária de 0,45% que correspondia à média diária de inflação entre dezembro de 85 e fevereiro de 86; o objetivo neste caso era de retirar a inflação embutida e evitar a transferência de renda para os credores.

Não se estabeleceram metas para a política monetária e fiscal, que ficariam dependentes do “discernimento” dos responsáveis por sua condução. A oferta monetária deveria acomodar-se à maior demanda de moeda e a taxa de juros seria a variável de acompanhamento do grau de liquidez da economia.” (GREMAUD, 2007, p. 438).

De acordo com a análise de Modiano (1990) nos 15 meses de duração do Plano Cruzado¹⁵ são identificadas três fases distintas: a primeira fase com grande sucesso das medidas implementadas, a segunda fase com o pacote fiscal (Cruzadinho) e a terceira fase com o Plano Cruzado II.

Entre março e junho de 1986 (primeira fase) observa-se um grande sucesso do governo com queda abruptas das taxas de inflação¹⁶, juntamente com os primeiros indicativos de excesso de demanda na economia¹⁷. Alguns setores do governo a partir de tais resultados confirmavam a idéia de que era possível haver uma significativa redução das taxas mensais de inflação sem precisar recorrer à recessão e ao desemprego, combatendo-se diretamente o déficit público, considerado a origem da pressão inflacionária. Durante a vigência do congelamento houve uma distorção de preços relativos entre os preços congelados e aqueles de difícil controle.

O aumento do poder de compra dos salários, a despoupança voluntária, causada pela ilusão monetária, o declínio do recolhimento do imposto de renda para

¹⁴ A *Tablita*, que desvalorizava-se diariamente em relação ao cruzeiro, convertia os valores de cruzeiros para cruzados (numa taxa de 0,45% ao dia). Tinha como objetivo eliminar a inflação embutida decorrente das expectativas do mercado financeiro. (CASTRO, 2000)

¹⁵ O autor analisa o Plano Cruzado I e II em conjunto.

¹⁶ A taxa mensal mais elevada do período foi registrada em maio (1,14%).

¹⁷ Os preços dos artigos de vestuário e dos carros usados, que não eram passíveis de controle e que representavam 15% do IPC, aumentavam a taxas de 4 a 5% ao mês.

peças físicas, a redução das taxas de juros nominais, o consumo reprimido durante anos de recessão e o congelamento de alguns preços em níveis defasados em relação aos seus custos, detonaram conjuntamente uma explosão do consumo. A escassez de produtos manifestou-se já nesta fase, mas ficou restrita aos mercados de leite, carnes e automóveis, não representando um problema generalizado até o período seguinte. No caso do leite, o governo deu início à prática de subsidiar o produtor para sustentar o congelamento. No caso da carne, optou pelas importações, que se mostraram tardias e insuficientes. O mercado da carne se constituiu no principal campo de batalha para o governo, que não conseguiu fazer valer o congelamento mesmo sob a ameaça de confisco do gado. E, no caso dos automóveis, nada foi feito até julho. Em consequência, as filas se generalizaram e os preços dos carros usados superaram os preços dos modelos novos. (MODIANO, 1990)

Contrariando o que pregavam os defensores da teoria inercialista, foi verificado que já existia no Brasil da época, uma pressão de demanda, mesmo antes da adoção do Plano Cruzado. A equipe econômica do governo logo percebeu os perigos embutidos no superaquecimento da economia. Mas, politicamente, não existia o menor espaço para o descongelamento. Na realidade, descongelar era tarefa também complicada do ponto de vista econômico. Um descongelamento parcial seria difícil de administrar, e o descongelamento total poderia acionar o gatilho salarial. Nesse contexto, a equipe econômica começou a se dividir. Alguns defendiam a liberação de apenas parte dos preços, outros queriam um novo empréstimo junto ao FMI (devido ao surgimento de problemas na balança comercial, resultantes do próprio *boom* de consumo) e ainda haviam os que defendiam que tudo não passava de uma “bolha” de consumo passageiro. Para tentar desaquecer o consumo, em 23 de julho de 1986, é lançado o pacote fiscal denominado “Cruzadinho”¹⁸. Este tem também a função de financiar um plano de investimentos em infra-estrutura e metas sociais. Os aumentos de preços provocados pelo pacote foi expurgado do índice oficial de inflação, a fim de evitar o acionamento do gatilho salarial. O descontentamento com o pacote foi geral: era insuficiente para conter o consumo e gerou poucos recursos para financiar o programa de investimentos anunciado pelo governo. (CASTRO, 2000)

¹⁸ Segunda fase do Plano Cruzado, conforme análise de Modiano (1990).

A credibilidade de todo o programa foi prejudicada pela decisão de expurgar os aumentos de preços do índice oficial de inflação, para que não houvesse o primeiro disparo do gatilho salarial. Gremaud (2007 p. 445) afirma que a "... recusa em pôr fim ao congelamento e iniciar o alinhamento de preços estava claramente relacionada, além do receio da volta da espiral inflacionária, ao calendário político com as eleições [...] em novembro." De agosto ao dia 15 de novembro, a política econômica ficou paralisada. O governo voltou seus esforços para as eleições para governadores e para a Assembléia Constituinte, a fim de obter um resultado satisfatório. Durante esse período, a inflação oficial permaneceu baixa, apresentando apenas uma leve tendência ascendente. Entretanto, esta não refletia a inflação real da economia, devido à proliferação do ágio, que não era captado pela coleta oficial, ao desabastecimento, que reduzia o tamanho da amostra dos preços, e à introdução de "produtos novos", que se tomaram um expediente comum para burlar o congelamento. (MODIANO, 1990)

O Plano Cruzado foi o principal e mais puro plano heterodoxo levado à prática no Brasil. Os outros planos que vieram após o Cruzado tinham características ortodoxas misturadas com as idéias do choque heterodoxo.

4.2 O PLANO CRUZADO II

Apenas uma semana após as eleições que deram vitória significativa ao partido do governo, em 21 de novembro de 1986, lançou-se o Plano Cruzado II, que consistia em um "pacote fiscal" para aumentar a arrecadação do governo em 4% do PIB, através do reajuste de alguns preços públicos e do aumento de impostos indiretos. Gremaud, (2007) destaca que entre estes aumentos estavam:

- automóveis em 80%;
- cigarros entre 45% e 120%;
- bebidas em 100%;
- gasolina e álcool combustível em 60%;
- remédios em 10%;
- açúcar em 25% e;
- tarifas públicas, com 35% para energia elétrica e telefone e 80% para as tarifas postais.

Uma das medidas do Cruzado II, que acabariam por provocar fortes reações em toda a sociedade, era a decisão de alterar o índice oficial da inflação. Mesmo com os aumentos autorizados pelo governo, que caracterizavam um choque inflacionário, o gatilho salarial ainda não havia sido acionado, conforme explicação abaixo:

“O Cruzado II também determinava que os aumentos de preços dos automóveis, cigarros e bebidas deveriam ser expurgados do IPC, visando retardar o primeiro disparo do “gatilho salarial”. A reação da população, com o apoio de alguns novos governadores e congressistas, forçou o governo a recuar na proposta do expurgo. O governo apenas substituiu as ponderações do IPC, que eram originárias do IPCA, pelas ponderações do INPC, que atribuía menores pesos aos preços majorados pelo Cruzado II. Na mesma ocasião, foi regulamentada a escala móvel dos salários: os reajustes acionados pelo “gatilho” ficariam limitados a 20%, com o resíduo inflacionário (equivalente à diferença entre a inflação acumulada e o teto de 20%) sendo carregado para o “gatilho” seguinte.” (MODIANO, 1990, p. 364)

Simultaneamente ao novo pacote, iniciou-se uma política monetária restritiva. Uma significativa instabilidade financeira foi ocasionada pelas políticas de restrição do crédito associado à volta da inflação, num momento que haviam sido eliminados os mecanismos de indexação financeira. Em função da incerteza quanto à inflação houve um grande aumento da taxa de juros real, visto que a taxa de juros nominal incorporava a incerteza inflacionária, cedendo à pressão dos aplicadores. Cabe ressaltar que nessa conjuntura “...a ausência de indexação acaba levando ao encarecimento dos recursos, as taxas de juros nominais elevadas levavam a expectativa de inflação ainda mais alta, e assim por diante.” (GREMAUD, 2007, p.446) Com as restrições ao crédito e a elevação da taxa real de juros arriscava a credibilidade do governo no momento em que venciam seus créditos tomados durante o plano..

Modiano (1990, p. 364) destaca que:

“Diante da ameaça de uma explosão inflacionária, o governo iniciou discussões com representantes dos empresários e trabalhadores, visando a formulação de um primeiro pacto social. Todavia, a falta de tradição na negociação de acordos distributivos de renda não permitiu a rápida conciliação dos objetivos conflitantes.”

Em decorrência da profunda dispersão de preços na economia, ao reintroduzir a indexação haveria a possibilidade de aumentar as falências. (GREMAUD, 2007). Modiano (1990, p 364) coloca que em fevereiro de 1987, “... contando com a retração da demanda para amortecer a aceleração inflacionária, o governo cedeu às pressões pela liberalização dos preços, suspendendo...” de

forma abrupta praticamente todos os controles (preços e salários). De acordo com Gremaud (2007, p 446) "... o governo reintroduziu uma indexação parcial, atrelando um conjunto de ativos à remuneração overnight." Para ajudar alguns setores endividados lançou mão de vários pacotes de auxílio, o que deteriorou ainda mais sua situação fiscal. Em decorrência do aumento das taxas de juros, queda do salário real e a incerteza econômica houve uma baixa nas vendas. Para Modiano (1990, p. 365) "(...) O desaquecimento da economia tinha, no entanto, também raízes do lado a oferta. Foram impostos novos limites às importações de matérias-primas essenciais e produtos intermediários, devido à escassez de reservas cambiais." Gremaud (2007, p. 446) afirma que houve um "... desaquecimento da economia com queda da demanda e profunda desestruturação das condições de oferta devido à longa permanência do congelamento..." acompanhado de "... um movimento de perda de reservas em razão dos saldos negativos na balança comercial" (id ibdem). Como medida para deter a perda de reservas e retomar as negociações da dívida externa foi anunciada a moratória em fevereiro de 1987. A inflação ultrapassou os 20% a.m em abril (1987) causando a queda do ministro Funaro, sendo empossado o ministro Bresser-Pereira. (op. cit.).

Castro (2000) afirma que os próprios "pais" do Cruzado, admitiram a existência de vários erros tanto na concepção, quanto na própria condução do Plano, conforme segue:

- a) Equívoco ao acreditar que a inflação era "puramente inercial", visto que a economia brasileira já se encontrava aquecida, mesmo antes do Plano;
- b) A explosão de consumo¹⁹ foi reforçada pelos abonos salariais;
- c) Excessiva "frouxidão" na condução das políticas monetárias e fiscal;
- d) Tempo demasiado de congelamento (11 meses)²⁰;
- e) Os preços foram congelados em seus níveis correntes, enquanto os salários em seus níveis médios gerando novamente várias distorções de preços relativos;
- f) A questão da indexação dos preços foi reintroduzida e agravada pelo "gatilho salarial";

¹⁹ Que em geral ocorrem após uma estabilização da economia.

²⁰ Estavam previstos inicialmente apenas três meses de congelamento.

- g) Juntamente com o crescimento da demanda, a manutenção do câmbio fixo (entre fevereiro e novembro de 1986), provocou a deterioração das contas externas;
- h) O congelamento não atingiu a denominada “economia informal”, contribuindo para o desalinhamento dos preços relativos;
- i) A situação fiscal do governo foi prejudicado em função da existência de defasagem nos preços públicos no momento do congelamento;

Nos planos que se seguiram ao Cruzado, o governo Sarney procurou não repetir os erros citados. Na análise de Castro (2000), o resultado, porém, esteve longe de ser satisfatório.

4.3 O PLANO BRESSER

Em 12 de junho de 1987 o Plano Bresser foi divulgado como um programa de estabilização híbrido²¹ de combate à inflação. De acordo com Modiano (1990) o contraponto com o Plano Cruzado original, não tinha como meta a “inflação zero”, muito menos pretendia extinguir a indexação da economia, mas apenas promover um choque deflacionário a partir da supressão da escala móvel salarial e manter as taxas de inflação mais baixas com a diminuição do déficit público.

Para resolver a crise momentânea, recorria-se ao congelamento e à desvalorização cambial, não se resolvendo os problemas de longo prazo. Ao contrário do que se supunha no Cruzado, o Plano Bresser era considerado um plano de emergência.

De acordo com Gremaud (2000) as principais medidas do plano foram:

- a) Congelamento de preços²² e salários²³ por três meses;
- b) Para evitar a sobrecarga de inflação em julho, houve mudança da base do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) mantendo os aumentos incorporados à inflação de junho;
- c) Não congelamento da taxa de câmbio e desvalorização cambial em 9,5% para manter em menor ritmo as minidesvalorizações diárias;
- d) Congelamento dos aluguéis no nível de junho²⁴

²¹ Com elementos ortodoxos e heterodoxos.

²² Entretanto vários preços, principalmente os públicos, foram aumentados antes do plano.

²³ Sendo que o resíduo inflacionário seria pago em seis parcelas a partir de setembro.

- e) Criação de uma “Tablita”²⁵ para contratos financeiros pré-fixados;
- f) Foi criada a Unidade Referencial de Preços (URP)²⁶ para correção dos salários dos três meses seguintes.

Esse autor considera que o Plano Bresser adota uma política ativa, tanto monetária quanto fiscal, de modo a manter a taxa de juros positiva, com o intuito de inibir a especulação com estoques e aumento de consumo. Diferenciando-se do Plano Cruzado que não se preocupava com políticas monetárias e fiscais.

O plano contava, de acordo com Modiano (1990), a curto prazo com a colaboração de trabalhadores e empresários. Da parte dos trabalhadores, cujo salários estavam congelados por três meses, a nova regra salarial se impunha com o esquecimento da taxa da inflação de junho²⁷ não repassada aos salários. Da parte dos empresários, o plano contava com a alteração das expectativas inflacionárias em função do anúncio das medidas de rigidez monetária, austeridade fiscal e suspensão do gatilho salarial.

Durante a fase do congelamento a prática de taxas de juros reais positivos juntamente com a queda do poder aquisitivo dos salários refletiram de forma negativa nas vendas do comércio varejista e diminuíram o ritmo da produção industrial. Modiano (1990, p. 369) afirma que

“...em contraste ao Plano Cruzado, a inflação do congelamento não podia ser atribuída a pressões de demanda. A inflação registrada na vigência do congelamento se originava de um conflito distributivo de rendas no setor privado e entre os setores privados e públicos.”

O Plano Bresser demonstrou falhas na sua concepção e administração, pois não conseguiu conter por muito tempo a inflação:

“Embora tenha sido bem-sucedido da recuperação da Balança Comercial e na queda inicial da inflação, o Plano Bresser provocou uma queda significativa na produção industrial. Os desequilíbrios de preços relativos que geravam pressões de custos, levaram ao recrudescimento da inflação. Quando se iniciou a descompressão, voltaram a aceleração inflacionária e várias pressões por reposições salariais, inclusive a recuperação das perdas com o resíduo do gatilho. Vários setores conseguiram as reposições, inicialmente os funcionários públicos e depois se espalharam para os demais segmentos. Isso praticamente acabou com o plano, que se assentava em larga medida na contenção salarial e na elevada taxa de

²⁴ Sem qualquer compensação.

²⁵ Com desvalorização de 15% a.m.

²⁶ Entrou em vigência em setembro, era uma taxa pré-fixada com base na média geométrica da inflação dos três meses anteriores.

²⁷ Que estava em 26,1%.

juros. Os aumentos salariais em um contexto em que os mecanismos de indexação haviam sido preservados levaram a rápida aceleração inflacionária.

Deve-se destacar nesse período o fracasso na contenção do déficit público que se elevou em 1987, apesar da ênfase colocada no Plano Bresser nesta questão. O descontrole fiscal nesse ano veio tanto pelo aumento de gastos com funcionalismo, como pelo aumento das transferências a Estados e Municípios e os subsídios às empresas estatais. Grande parte dessa situação decorreu do próprio contexto político em que o presidente tentava, no Congresso, a votação dos 5 anos para seu mandato.” (GREMAUD, 2007, p.449).

4.4 O PLANO VERÃO

O Plano Verão, de 14 de janeiro de 1989 iniciou com uma nova reforma monetária, instituindo o Cruzado Novo (NCz\$) a partir do corte de 3 zeros no cruzado: NCz\$1,00 = Cz\$ 1.000,00. O lado ortodoxo deste plano tinha a intenção de aumentar a taxa de juros reais da economia para conter a especulação (estoques e moeda estrangeira) e com isso, promover uma contração da demanda agregada. Tinha o objetivo também de cortar os gastos públicos para manter a queda da inflação no médio prazo. Pelo lado heterodoxo, se caracterizou como um choque de desindexação, onde uma das principais medidas foi a extinção da URP (Unidade Referencial de Preços) que vinculava os salários aos preços defasados e era considerada uma grande fonte reprodutora da inércia inflacionária. (MODIANO, 1990)

Gremaud (2007) resume que o dólar foi fixado em 1 cruzado novo (NCz\$ 1,00). Acreditava-se que o efeito psicológico da paridade seria positivo para a economia, e poderia dar maior credibilidade ao plano conforme essa paridade fosse notada como um indicador da vontade do governo em combater a inflação. Os salários e aluguéis residenciais foram revertidos para o cruzado novo através dos valores médios.

O ministro Mailson da Nóbrega denominou suas propostas de estabilização como “Política do Feijão com Arroz”, em referência ao fato de que se rejeitava a idéia de choques heterodoxos ou qualquer outra situação mais incomum e visava manter a inflação em 15% a.m. e reduzir o déficit do governo de 8% do PIB para 4%. O congelamento foi anunciado por prazo indeterminado e as regras de indexação não foram renovadas. As propostas se fundamentavam na contenção dos salários e no congelamento dos valores dos empréstimos do funcionalismo público. Aplicou-se uma *Tablita* de conversão para os contratos prefixados e para os pós-fixados no

mercado financeiro. O plano demonstrou que não tinha grandes preocupações com a neutralidade distributiva, fato que provocou fortes redistribuições de renda e riqueza entre credores e devedores (entre os quais, o principal era o Estado) com taxas pós-fixadas. Os salários não seriam mais corrigidos pela URP, mas não foi prevista outra regra para reajustes salariais. Esta questão deveria ser decidida através do pacto social, em conjunto com os representantes dos empresários e trabalhadores. (MODIANO, 1990)

O plano teve uma curta duração e o governo não se empenhou em efetuar nenhum ajuste fiscal, gerando aumentos gradativos dos déficits públicos. O governo evitou impor medidas impopulares no ano de 1989 devido à sua fragilidade e à grande negociação política junto ao Congresso Nacional para aprovar os cinco anos de mandato presidencial. O descontrole fiscal gerava o descontrole monetário que, conjuntamente com a instabilidade do último ano do governo Sarney associado a imobilidade da política econômica, aceleravam rapidamente a inflação. (GREMAUD, 2007)

Castro (2000) destaca que nesse plano foi prevista a utilização de três instrumentos básicos de política monetária:

- 1) Aumento da taxa de juros real de curto prazo, para inibir os movimentos especulativos;
- 2) Controle de crédito ao setor privado através de limitações de crédito, alteração nos limites dos cheques especiais e aumento do recolhimento compulsório;
- 3) Redução das pressões das operações com moeda estrangeira através da suspensão de leilões mensais de conversão da dívida externa em capital de risco.

No mês de implementação o Plano Verão foi eficaz registrando baixa da inflação, entretanto no mês seguinte esta iniciou em crescimento acelerado. Devido à extinção dos indexadores, não havia nenhum mecanismo de coordenação das expectativas, possibilitando que cada agente escolhesse o índice lhe fosse mais vantajoso e os períodos de reajustes foram gradativamente reduzidos. Para a economia o resultado foi um grande aumento da inflação, que ultrapassou os 80% ao mês no início de 1990. (CASTRO, 2000)

4.5 O PLANO COLLOR

No início do mandato de Fernando Collor de Mello em março de 1990 o país enfrentava uma hiperinflação em ritmo ascendente com uma taxa de inflação de 81% no mês corrente. À medida que a posse se aproximada aumentavam os boatos quanto ao plano econômico que seria implementado. Tal expectativa gerava ansiedade e apreensão na população, visto que era de conhecimento geral que os planos anteriores haviam fracassado no controle da inflação e que o novo plano traria medidas radicais para combatê-lo o processo inflacionário. Esse sentimento se refletia também no mercado financeiro que:

“(...) respondia à incerteza aguda daqueles momentos, fomentando a especulação nos mercados de ativos. Assistiu-se a uma febril movimentação de recursos e a uma pronunciada instabilidade de cotações nos mercados de ações, ouro, dólar paralelo e mercadorias.” (BELUZZO; ALMEIDA, 2002 p. 283)

Na semana que antecedeu a posse observou-se um pânico generalizado evidenciado pelas mais contraditórias trocas de posições financeiras, mesmo dos pequenos investidores. Havia uma busca quase insana por uma segurança, mas que ninguém sabia onde encontrar. O desespero e a tentativa de proteção pela exacerbada preferência pela liquidez caracterizava-se por uma corrida bancária e conseqüente desorganização dos mercados com efeitos danosos para a economia. A inflação já superava os 100% ao mês e sem dúvida a economia via-se às portas de uma hiperinflação. Como Beluzzo e Almeida (2002, p. 284-285) descrevem: “certamente não houve na economia brasileira outro momento igual a este em que a incerteza envolvia até mesmo as mais simples decisões e o nervosismo financeiro desanimava até o pequeno poupador.”

4.5.1 Plano Collor I

Em 16 de março de 1990, sob grande expectativa, foi apresentado como medida imediata um novo e surpreendente programa antiinflacionário, o Plano Collor, constituído das seguintes medidas: (Baer, 1992; Beluzzo e Almeida, 2002)

- a) Congelamento de 80% de todos os depósitos overnight, contas correntes ou poupanças que ultrapassassem NCz\$ 50 mil ²⁸, com retorno equivalente à

²⁸ Que no câmbio da época era equivalente à US\$ 1.300.

- taxa corrente da inflação acrescida de 6% ao ano durante o período do congelamento (18 meses);
- b) Introdução de nova unidade monetária o **Cruzeiro**²⁹;
 - c) Cobrança de **Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)**, um imposto extraordinário e único sobre o estoque de ativos financeiros, transações com ouro e ações, bem como sobre as retiradas das contas de poupança;
 - d) Congelamento total de preços e salários, sendo a posteriori ajustados pelo governo baseado na inflação esperada;
 - e) Eliminação de diversos tipos de incentivos fiscais³⁰ e criação de um imposto sobre grandes fortunas;
 - f) Impostos sobre a renda e produtos manufaturados foram indexados exigindo seu ajuste de acordo com a inflação no dia seguinte à realização da transação;
 - g) Combate à sonegação fiscal através da implementação de medidas disciplinares e novas leis reguladoras sobre as operações financeiras;
 - h) Aumento do preço cobrado pelos serviços públicos, tais como: eletricidade, serviços postais, telefone, preço do gás e salários;
 - i) Promoção gradual da abertura da economia brasileira em relação à concorrência externa através da adoção de várias medidas, entre elas a liberação do câmbio;
 - j) Redução do déficit público através da extinção de vários institutos governamentais e a intenção de demitir aproximadamente 360 mil funcionários públicos;
 - k) Implementação de medidas preliminares para o processo de privatização.

4.5.1.1 Impactos do Plano Collor I

Baer (1992) resume o imediato impacto do plano Collor da seguinte forma:

²⁹ Substituindo o Cruzado novo na proporção de um por um, ou seja, Cr\$1,00 = NCz\$ 1,00.

³⁰ Como os incentivos existentes para importações, exportações, para agricultura, para certas regiões (como o norte e o nordeste), para indústrias de computadores, aplicação do imposto de renda sobre lucros provenientes das operações no mercado de ações, atividades agrícolas e exportações.

- a) A liquidez do país sofreu uma extraordinária redução demonstrada pela queda de 30% para 9% dos Meios de Pagamentos (M4), como porcentagem do PIB;
- b) Redução da Inflação para uma taxa mensal de um dígito (entre 5% ou 9% de acordo com o índice empregado);
- c) Queda de 7,8% do PIB no segundo trimestre de 1990 devido à redução das atividades econômicas decorrente da brusca diminuição da liquidez.

“O Plano Collor tinha como principal meta reduzir o déficit primário de 8% do PIB para um superávit de 2%, entretanto o superávit real alcançado no ano (1990) foi de 1,2%. A economia sofreu um forte impacto recessivo decorrente do extraordinário declínio no estoque de ativos líquidos. A atividade econômica reagiu nos meses seguintes a implementação do plano, como o desbloqueio de vários ativos congelados, propiciando um crescimento de 7,3% no PIB durante o terceiro trimestre. No ano de 1990, como um todo houve um declínio de 4,4% do PIB.” (BAER, 1992 p.198).

O processo de liberalização, iniciado no governo Collor teria continuidade no começo dos anos 90, incentivou as importações que só não aumentaram mais devido à recessão econômica.

4.5.2 Plano Collor II

O relaxamento do controle dos preços e o processo irregular de remonetização causaram o início do aumento da inflação, a partir de julho, apesar da inicial queda após a divulgação do Plano Collor. Como no início de 1991 a inflação persistia e acelerava-se, a equipe econômica do governo, ainda sob o comando da ministra Zélia Cardoso de Melo, implementou um novo pacote econômico em 1º de fevereiro de 1991, com objetivo principal de reforma financeira, eliminando o overnight e fundos de curto prazo, bem como congelando preços e salários. (Baer, 1992; Gremaud, 2002; Belluzo e Almeida, 2002) O Fundo de Aplicação Financeira (FAF)³¹, também conhecido como FUNDÃO, era regulada pelo governo e tinha a seguinte composição: (Belluzo e Almeida, 2002, p. 353):

- ✓ 2% dos recursos em depósitos a vista;
- ✓ 43%, no mínimo, em títulos públicos a taxas de mercado e depósitos junto ao Banco Central, remunerados pela TR³²;

³¹ Que substituiu o overnight.

³² Neste caso era observado o mínimo de 23%.

- ✓ 10%, no mínimo, em títulos do desenvolvimento econômico (TDE)³³;
- ✓ 3%, no mínimo, em cotas do Fundo de Desenvolvimento Social³⁴;
- ✓ 42%, no máximo, correspondente à “faixa livre”³⁵.

A Taxa Referencial (TR)³⁶ foi criada para ser a referência da remuneração desses fundos, “(...) com isso, esperava-se que a remuneração refletisse as expectativas futuras de queda na inflação – tentava-se eliminar a memória inflacionária.” (GREMAUD, 2002, p. 458) Simultaneamente houve um controle do fluxo de caixa no Ministério da Fazenda objetivando uma maior austeridade fiscal.

4.5.2.1 Impactos do Plano Collor II

Para Belluzo e Almeida (2002) esse novo plano econômico não teve mesmo impacto do plano anterior basicamente por três motivos sintetizados da seguinte forma:

- a) O novo “choque” foi recebido com descrédito em função do fracasso do plano anterior;
- b) Impacto inicial sobre a taxa de inflação não foi tão efetivo quanto os anteriores, visto que a inflação mensal caiu do patamar de 20% para 7-9% (variando conforme índice utilizado) entre abril e maio;³⁷
- c) Não houve maior impacto sobre os gastos de consumo em função dos baixos níveis reais dos salários.

Cabe ressaltar que no ano seguinte (1992) estava iniciando-se o processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Melo devido à crise política em seu governo. Com o afastamento do presidente no segundo semestre, assume o vice Itamar Franco que nomeia, em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda, dando início à gestão do Plano Real. (BELUZZO e ALMEIDA, 2002; CASTRO, 2000; BAER, 1992; GREMAUD, 2002)

³³ Eram títulos regulados pela TR e criados com o intuito de dar suporte financeiro a projetos de empresas privadas credenciadas ao Programa de Fomento à Competitividade Industrial.

³⁴ Um fundo destinado a financiar, com taxas subsidiadas, investimentos sociais realizados por empresas privadas.

³⁵ Aplicações em certificados de depósitos bancários, letras de câmbio, letras hipotecárias, debêntures e títulos da dívida estadual ou municipal (introduzido devido à pressão dos governadores para renegociação das dívidas estaduais).

³⁶ Refletia a média das remunerações futuras dos títulos federais e privados (certificados de depósitos).

³⁷ Nos planos anteriores foi registrada pequena deflação inicial.

5 O PLANO REAL

Após todas as tentativas frustradas de se acabar com a crônica inflação brasileira - inclusive os Planos Collor 1 e 2, - mas utilizando-se do aprendizado adquirido através destes experimentos anteriores, na gestão do presidente Itamar Franco foi lançada a pedra fundamental do Plano Real através do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

Os fundamentos teóricos para a implementação do Plano Real se constituíram de duas idéias centrais:

“A matriz básica de elaboração do Plano Real se constituiu de, pelo menos, duas vertentes. A primeira foi, sem dúvida, o chamado “Consenso de Washington”, que expressou para a América Latina os novos caminhos – segundo ele, da estabilização e do desenvolvimento – que deveriam ser trilhados por suas sociedades e economias, a partir das transformações mundiais impulsionadas pelos três fenômenos abordados anteriormente: o Liberalismo, a Reestruturação Produtiva e a Globalização. [...] Todos os planos de estabilização adotados nos últimos anos na América Latina são da mesma família do Consenso de Washington; na realidade, um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo o mundo. [...]. A segunda referência importante do Plano Real foi a experiência do Plano Cruzado, com todas as discussões que ocorreram em seu entorno, em particular no que se refere à natureza da “inflação inercial” Com destaque para o debate e a conseqüente disputa entre as propostas de uma “moeda indexada” *versus* a de um “choque heterodoxo” e a própria condução prática da política de estabilização do Cruzado, que indicou os procedimentos que *não* deveriam ser repetidos.” (FILGUEIRAS, 2000, p. 93-94)

O diferencial do Plano Real é notado desde o seu início, onde o programa de estabilização é um processo com várias fases seqüenciais e preanunciadas. Estas fases demonstram como o aprendizado com os planos anteriores foi importante, pois inicialmente se dá ênfase à correção do desajuste das contas públicas e na seqüência dá ênfase no processo de desindexação da economia. O plano real evolui em três fases: o ajuste fiscal, criação da URV e a nova moeda.

5.1 FASE I: O AJUSTE FISCAL

De acordo com Oliveira (1996) a primeira fase do Plano Real pode ser considerada como um ajuste fiscal emergencial, baseando-se na idéia de que para o equilíbrio das contas públicas é uma condição essencial para a estabilidade, conforme já havia sido citada em debates nos anos 80. Diante dos vários fracassos

na tentativa de estabilização da economia brasileira sem uma apropriada política fiscal, em meados de 1993 o discurso do governo passa a enfatizar a noção de que o eficaz combate antiinflacionário só teria êxito se fosse precedido de um amplo ajuste fiscal.

Essa primeira fase, conforme afirma Moura (2007), estava atrelada a um grande compromisso fiscal, no qual o Ministro da Fazenda se empenhou em conquistar os requisitos para garantir um grande superávit fiscal que foi obtido por dois motivos:

- a) o Legislativo delegou enorme poder ao Executivo, visto que o plano somente foi implementado quando 20% do orçamento pudessem ser designados para servir como Fundo Social de Emergência;
- b) e a constância das receitas fiscais reais em função do ajuste freqüente à inflação, simultaneamente ao declínio dos gastos reais.

Filgueiras (2000), explica que nesta etapa, a implantação e aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE) foi vista como a principal iniciativa, que permitiu ao Governo ter outras alternativas na utilização dos recursos. As medidas implantadas nesta fase tentaram resolver o problema da fragilidade de financiamento do Estado, que era tida como um dos principais motivos do crescimento da inflação no Brasil. A idéia dos gestores do plano era que esta etapa construiria um novo regime fiscal no país. O objetivo das medidas era aumentar as receitas do governo através de aumentos dos impostos federais em 5% e da recriação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Outra medida era diminuir as transferências da União para os estados e municípios, e com isso, cortar 40% das despesas. O FSE ficou caracterizado como uma forma de se obter uma maior liberdade para utilização dos recursos disponíveis dentro do orçamento, além de servir de ferramenta para obter o equilíbrio fiscal primário. Outra medida importante foram as renegociações de dívidas, ocorridas entre os estados e municípios com a União.

De acordo com Moura (2007, p. 163):

“... um grande superávit primário era uma novidade que alterou de maneira palpável o cenário macroeconômico. Ele alcançou mais de 5% em 1994, permitindo que o resultado fiscal operacional, incluindo o pagamento de juros, alcançasse um superávit naquele ano. Esse acontecimento foi excepcional.”

Resumindo, nesta primeira fase foi construída a chamada “âncora fiscal” dos preços, ou seja, foi dada a garantia aos agentes econômicos que o Governo só gastaria o que arrecadasse, e não haveria possibilidade de emissão de títulos e moeda com o intuito de cobrir os gastos correntes do Governo.

Após a introdução do Real, ficou claro que a “âncora fiscal”, apoiada numa suposta mudança de regime fiscal, se constituiu apenas de um discurso muito bem feito de alteração das expectativas inflacionárias e uma forma de conseguir credibilidade para a nova moeda que seria criada. (FILGUEIRAS, 2000)

5.2 FASE II: A CRIAÇÃO DA URV

A segunda fase do Plano Real foi a criação da URV (Unidade Real de Valor), cujo

“(...) intuito era permitir um processo gradual e voluntário de ajustamento dos contratos, assim como prover um mecanismo para a conversão de salários de uma maneira neutra. (...) Toda a indexação foi abolida, com exceção de uma modificação adicional, desenhada para garantir a neutralidade da conversão no dia do primeiro aniversário da mudança” (Moura, 2007 p. 162-163)

A criação da URV acabou demonstrando ser a grande cartada e diferencial do plano.³⁸

“Embora aos olhos do grande público, a Fase II, de criação da URV, poderá ter parecido menos espetacular do que a introdução das novas cédulas monetárias que só ocorreria no estágio seguinte, esta etapa encerrou os mecanismos originais e importantes do programa de estabilização.

A idéia básica residia na criação de uma unidade estável de valor que pudesse servir como referência aos contratos da economia, criando um mecanismo de transição da superinflação para uma taxa de inflação civilizada.” (OLIVEIRA, 1996, p. 43).

À primeira vista, a URV poderia ser definida como apenas mais um índice de inflação, ou um superindexador, já que sua variação em cruzeiros reais era definida a partir de uma “banda” que levava em consideração três índices: o IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, o IPCA do IBGE e o IPC da FIPE/USP. A escolha destes índices ocorreu devido ao fato de que, historicamente, a evolução observada nessa média se aproximava da evolução histórica do câmbio, ou seja, o objetivo era

³⁸ André Lara Resente e Pércio Arida, conhecidos em conjunto com o pseudônimo Larida, já haviam defendido essa mudança no Plano Cruzado, mas não foi seguida. (MOURA, 2007)

“amarrar” a URV ao dólar, preparando desde aquele momento, a chamada “âncora cambial” da nova moeda. Conforme Moura (2007 p. 163):

“A URV foi igualada à taxa de câmbio do cruzeiro real/dólar e acompanhou a desvalorização do cruzeiro (...), enquanto retinha a relação fixa com o dólar. Essa taxa de câmbio era fixa, porém dessa vez em termos reais, permitindo, assim, que os preços relativos se ajustassem.”

Contudo, a URV foi muito mais que um superindexador, ela foi o início de uma nova moeda, ou uma moeda incompleta, pois, mesmo ainda não se constituindo em meio de pagamento e reserva de valor, ela já cumpria uma das três funções de qualquer moeda: a de ser unidade de conta.

De acordo com Gremaud (2007 p. 474) a URV é um sistema bimonetário que:

“... funcionava como unidade de conta, expressando o preço das mercadorias, mas as transações eram liquidadas em cruzeiro real, que mantinha a função de meio de troca. [...] Com isso a inflação persistia na moeda em circulação (CR\$), mas não na unidade de conta, cujo valor era corrigido pela própria inflação da moeda ruim.”

Filgueiras (2000 p. 105) afirma que o “...papel essencial da URV foi o de apagar a memória do passado, eliminando, desse modo, o *componente inercial da inflação*.” (grifo nosso) Em sua concepção a URV deveria viabilizar a passagem gradual de preços e salários da moeda vigente (o Cruzeiro Real) para a URV³⁹ por meio da fixação imediata de preços, tarifas e contratos públicos em URV. Somente quando a maior parte da economia operasse baseada na URV, seria realizada sua conversão para a nova moeda (o Real). Nessa transição já haveria o alinhamento dos preços relativos, evitando-se assim quaisquer pressões quanto a modificação na posição relativa dos diferentes agentes econômicos de modo a garantir que a nova moeda não fosse contaminada pela inflação existente no Cruzeiro Real. Esse autor resume esse processo da seguinte forma:

“...como todos os preços e salários estariam em URV, a sua subida em cruzeiro real não alteraria os seus valores relativos, ou seja, a inflação não se caracterizaria, essencialmente por seu **componente inercial**. Tomando por suposto que o reajuste fiscal tivesse sido feito e que o conflito distributivo estivesse neutralizado, pelo menos momentaneamente, criaria-se a nova moeda sem o perigo de embutir pressões inflacionárias residuais originadas do cruzeiro real.” (FILGUEIRAS, 2000 P. 105, grifo nosso)

³⁹ De modo espontâneo e/ou induzido.

De forma diversa aos planos anteriores não se recorreu a nenhum tipo de congelamento ou transformações de valores a partir de médias. Gremaud (2007 p. 475) destaca que no momento da conversão “...houve uma aceleração inflacionária pela tentativa de alguns agentes de elevar seus preços, seja por temerem algum congelamento, ou para tentar tirar vantagem e ampliar a participação na renda.” No entanto essa *pressão inflacionária* logo retrocedeu pois os preços mais elevados não tinham condições de sustentabilidade. Na opinião de Filgueiras (2000) essa circunstância, porém, acabou sendo positiva, pois nos primeiros meses de introdução do Real, os preços reduziram e se alinharam, ao contrário das experiências que fizeram uso do congelamento de preços e salários, que as pressões para aumento de preços surgiam devido, principalmente pelo desalinhamento dos preços relativos.

A grande mudança que a URV proporcionou no seu modo de operação, e nesse sentido, muito semelhante à proposta da moeda indexada, foi a seguinte: ela tornou desnecessário o congelamento ou qualquer outro mecanismo de intervenção nas decisões independentes dos agentes econômicos. A URV ofereceu uma possibilidade intermediária entre a heterodoxia e a ortodoxia. (FILGUEIRAS, 2000)

5.3 FASE III: A NOVA MOEDA, O REAL

A terceira fase do Plano Real trouxe a popularidade ao plano, pois com o lançamento da nova moeda, reduzia-se significativamente o imposto inflacionário, cuja incidência era maior nas camadas mais pobres da população. No momento da conversão seus efeitos instantâneos foram significativamente positivos,

“O plano alcançou sucesso imediato. A inflação praticamente desapareceu, e, particularmente o preço da cesta básica, assim como de outros bens de primeira necessidade, caiu mais de 8% em julho e agosto. As taxas nominais de juros caíram bruscamente, porém mantendo-se altas em termos reais. A entrada de capital estrangeiro foi tanta, que a taxa de câmbio imediatamente se fortaleceu algo em torno de 18%. (MOURA, 2007 p. 163)

Esta fase envolve, também, a missão de fortalecer as instituições monetárias, atribuindo maior autonomia do Banco Central e recuperando os instrumentos clássicos de política monetária (OLIVEIRA, 1996). Na análise de Castro (2000) a

Medida Provisória (MP) 542⁴⁰ apresentava um conjunto de medidas sobrepostas, algumas delas inconsistentes entre si. Esse autor destaca alguma delas:

- 1) A oferta monetária doméstica ⁴¹ teve um lastro em reservas cambiais, mantendo uma equivalência de R\$1,00 por US\$1,00⁴²;
- 2) O estoque de base monetária por trimestre teve seus limites máximos fixados⁴³;
- 3) Na tentativa de dar ao Banco Central maior autonomia foram introduzidas mudanças institucionais no funcionamento do Conselho Monetário Nacional.

Na opinião de Oliveira (1996) o que tange a indexação é mais visível o caráter gradual e não linear do processo como um todo. Na fase III observa-se um gradual processo de desindexação, em contraponto à fase II, na qual a superindexação foi a característica preponderante. Manteve-se a indexação dos impostos pela UFIR, sendo que isso assegurou, inclusive aos salários, uma reposição das perdas na primeira data-base de modo proporcional ao total da inflação medido pelo IPC-r correspondente ao período relativo ao início da fase III e o primeiro acordo coletivo. O mercado funcionaria de forma mais livre e compatível com uma economia estabilizada, somente após um longo período de adaptação e aproximações sucessivas.

De acordo com Figueiras (2000) em função do Banco Central deixar de intervir no mercado de câmbio houve uma sobre valorização do Real, causando uma deflação nos preços de bens e serviços associados ao dólar, sendo que, conforme Franco (apud Figueiras, 2000 p. 109) essa: "... deflação no câmbio, bem como em diversos outros preços determinados em mercados competitivos, produziu um choque de expectativas que se revelou fundamental nas primeiras semanas do Plano Real." Para Batista Jr (apud Ibid) essa estratégia, como um todo, só foi viável pois se baseava numa política de altos juros, com ingresso, a curto prazo, de um grande fluxo de capitais e em reservas cambiais em nível elevado⁴⁴.

⁴⁰ Que deu início à terceira fase do Plano Real.

⁴¹ No conceito de base monetária.

⁴² Mesmo que essa paridade pudesse ser modificada pelo Conselho Monetário Nacional.

⁴³ Sendo que as metas poderiam ser revistas em até 20%.

⁴⁴ Que correspondiam a 18 meses de importações.

5.4 FASE IV: AS REFORMAS ESTRUTURAIS

A quarta fase do Plano Real foi a das Reformas Estruturais, onde além das reformas fundamentais que foram as medidas fiscais (1ª fase) e medidas monetárias (2ª e 3ª fases) e da política de rendas, as reformas estruturais constituem o terceiro elemento de uma política bem sucedida de combate à inflação.

Conforme relata Oliveira (1996), as reformas tributária, administrativa e previdenciária, que se caracterizam como reformas do Estado e as reformas da ordem econômica, que englobam a quebra dos monopólios estatais, tratamento igual entre a empresa nacional e a empresa estrangeira e desregulamentação das atividades e mercados considerados estratégicos ou de segurança nacional, somados com as privatizações se caracterizaram com um dos pilares principais do Plano Real.

O que podemos afirmar é que a corrente que se convencionou chamar de ortodoxa defenderia o seqüenciamento reformas - estabilização. Isto porque esta corrente considera que somente mediante reformas estruturais se tornariam viáveis os fundamentos fiscais e monetários do programa. A corrente heterodoxa sempre deixou clara a possibilidade de se adotar uma política de rendas e, sendo a inflação brasileira de caráter inercial, assumia como inevitável a adoção de algum “truque” para desindexar a economia. Já a heterodoxia privilegia o seqüenciamento estabilização - reformas, pois imagina-se que antes de baixar a inflação a taxas aceitáveis para operação seria impossível estabelecer qualquer tipo de ajuste estrutural. (OLIVEIRA, 1996)

5.4.1 A Abertura da Economia

Entre as várias possibilidades de reformas anunciadas no início da década de 1990, a abertura do comércio exterior foi, de longe, a que mais avançou tanto na administração de Collor quanto na de Itamar. O governo Collor, conforme Castro (2000, p. 147):

“...foi marcado por profundas mudanças na política de comércio exterior uma vez que, simultaneamente à adoção do câmbio livre, intensificou-se o programa de liberalização da política de importações, que havia tido início no final dos anos 80.”

Nos planos anteriores ao Real, o fechamento da economia sempre surgiu como uma das maiores dificuldades. O que ocorreu no Plano Cruzado é bastante característico para uma economia fechada, como era o Brasil em 1986. Logo depois da taxa de inflação cair, de acordo com Oliveira (1996 p. 79):

“... as empresas e assalariados retomam seus planos de investimento e consumo, a demanda pressiona uma oferta limitada no curto prazo, os preços sobem, os salários indexados aos preços acompanham a elevação e o mesmo acontece com os preços de serviços em geral, fazendo a **espiral inflacionária.**”(grifo nosso)

Para evitar a espiral inflacionária fazem-se necessárias uma série de medidas na área fiscal monetária e de indexação que necessitam de um tempo de amadurecimento. A evolução da espiral inflacionária é impedida com maior grau de concorrência dos produtos nacionais frente aos importados, entretanto isso é assegurado pelo grau de abertura da economia (OLIVEIRA, 1996). Na gestão Collor o governo já antevia graduais reduções, tendo como meta realizar a transição para uma economia mais aberta, preparando os produtores nacionais para a concorrência com os produtos importados. (CASTRO, 2000). O sucesso do programa de estabilização iniciado em 1994 teve como pilar fundamental a liberação comercial iniciada em 1990. Cabe destacar que, como a reação dos agentes é demorada, não seria efetivo reduzir abruptamente, na implementação do Real, as alíquotas de importação. Por esse motivo foi necessária a criação de:

“... um segmento importador no país com infra-estrutura de serviços e distribuição de importados para que a concorrência externa pudesse ser eficaz em momentos críticos da implementação do Real; este processo que demanda tempo germinou ao longo dos anos de abertura a despeito do quadro macroeconômico” (OLIVEIRA, 1996, p. 80)

5.4.2 As Privatizações

No início da década de 90, o Plano Nacional de Desestatização (PND) foi considerado uma das maiores prioridades do governo. Através dele, a intenção era reduzir a dívida pública, além de utilizar os cruzados novos bloqueados como recursos para a privatização. Os principais setores privatizados nos governos Fernando Collor e Itamar Franco foram o de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. (CASTRO, 2000)

Na fase VI do programa de estabilização as privatizações representam um importante papel. Oliveira (1996) coloca que, além dos efeitos positivos sobre a eficiência e expectativas, a implementação das privatizações está ligada diretamente:

- 1) A redução do total da dívida interna teve como consequência a diminuição do estoque da dívida externa, além do alívio das obrigações com juros;
- 2) Ao reinício de investimento em setores de infra-estrutura, tais como comunicações, energia e transportes;
- 3) À captação de recursos externos com prazos mais longos, com intuito de aumentar o investimento produtivo.

Durante o período de privatizações, muitas foram as discussões sobre o tema. As principais justificativas fornecidas pelo governo para manter o programa de desestatização tinham natureza estrutural. Filgueiras (2000) destaca as seguintes razões:

- 1) Defesa da Livre Iniciativa – justificativa ideológica;
- 2) Eficiência do programa, considerando-se que, por terem gestões politizadas, as empresas estatais possuem dificuldades de seguirem exclusivamente os parâmetros de mercado;
- 3) Modificação nos setores estratégicos – dificuldade do Estado em arcar com aporte e adoção de novas tecnologias, visto que o Estado não deveria manter-se em segmentos cujo caráter de vanguarda tecnológica fora perdido;
- 4) Fortalecimento e amadurecimento do setor privado;
- 5) Impedir o efeito “*crowding-out*” – empresas privadas e estatais num mesmo setor pode acarretar em falta de incentivo de investimento das empresas privadas.

5.5 A INFLUÊNCIA DOS PLANOS ECONÔMICOS NO SUCESSO DO PLANO REAL NO COMBATE À INFLAÇÃO

No combate à inflação podemos afirmar que o Plano Real foi eficaz, por consequência de um conjunto de fatores que, reunidos, fizeram a diferença. Em primeiro lugar, as condições externas para a estabilização eram muito melhores em 1994 do que nos anos 80. No cenário internacional havia abundância de liquidez e

um elevado patamar de reservas⁴⁵ que, além do fato de a economia brasileira se encontrar com a liberalização comercial mais avançada nos anos 90, foram fundamentais para assegurar que a âncora cambial fosse eficaz, introduzida logo após o lançamento do real. Moura (2007, p. 163) afirma que:

“A mudança nas condições internacionais foi uma diferença importante, se comparada às tentativas anteriores de estabilização. Havia agora um estoque inicial de reservas internacional adequado, mas elas também cresceram rapidamente. Os produtos internacionais podiam ser comprados agora e isso compensava a demanda dos consumidores...”

Em segundo lugar, todo o processo de implantação e seqüenciamento da URV demonstrou ser muito superior à desindexação via congelamento de preços, pois este provocava o desalinhamento nos preços relativos. Já a URV tinha um período pré-estabelecido para corrigir os preços relativos antes da entrada da nova moeda. Em terceiro lugar, o apoio político que o governo recebia do congresso, somado à possibilidade concreta de continuidade do plano com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Finalmente, os juros se mantiveram mais altos que os padrões internacionais durante os anos seguintes (1995-1998), o que o tornou uma base sólida para os preços, mesmo que as conseqüências de uma política de juros altos leve à um baixo crescimento e aumento da dívida. Algumas idéias que foram utilizadas no Plano Real, foram publicadas 10 anos antes. O aprendizado foi longo e doloroso para todo o país, mas na prática, foi extremamente fundamental. (CASTRO, 2000)

Neste mesmo patamar de discussão, temos um ponto de vista que acrescenta importantes observações à questão:

“Acredito também, que os formuladores do Plano Real levaram em consideração a experiência adquirida com o Plano Cruzado, uma vez que eles também foram responsáveis pela elaboração deste último, conhecendo de perto a natureza dos problemas a serem enfrentados. Entre outras questões aprenderam que:

- a) a inflação brasileira não era apenas inercial e a fragilidade financeira do Estado se constituía num dos seus componentes fundamentais;
- b) a passagem abrupta de todos os preços e salários para a nova moeda num determinado dia “D” traz consigo as pressões inflacionárias já presentes na velha moeda, ao sancionar o desalinhamento de preços relativos previamente existentes e detonar a retomada do conflito distributivo na nova moeda;
- c) a remonetização da economia e o consumo se aceleram com a queda da inflação nos primeiros meses da nova moeda, implicando na necessidade de uma política monetária que estabeleça taxas de juros mais elevadas;

⁴⁵ Em tomo de 40 bilhões de dólares.

- d) o salário real médio do conjunto da economia, em relação àquele que prevalecia anteriormente, pode crescer e pressionar o consumo a curto prazo etc.

Adicionalmente, aprenderam a não menosprezar a importância de algumas circunstâncias favoráveis que devem fazer parte da conjuntura econômica, quando da implementação e administração de qualquer plano de estabilização. No Plano Real, uma dessas circunstâncias estava presente no momento da mudança para a nova moeda: a existência de uma grande liquidez nos mercados financeiros internacionais." (FILGUEIRAS, 2000, p. 100)

É importante ressaltar que todas as experiências anteriores ao Plano Real foram de suma importância para a concepção do mesmo. O Quadro 1, na página a seguir, apresenta de forma sintética os principais planos econômicos implementados no Brasil nos anos 80 e 90, demonstrando que a cada tentativa frustrada, uma nova lição era absorvida para o resultado final do Plano Real:

PLANO	PRINCIPAIS MEDIDAS	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO PLANO	ALTERAÇÃO DE MOEDA	MINISTRO DA ÁREA ECONÔMICA	VIGÊNCIA
CRUZADO I	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma monetária e congelamento de preços e salários - Desindexação da economia - Abono salarial - Fixação da taxa de câmbio - Mudança nos índices de preços 	Heterodoxo	De Cruzeiro (Cr\$) para Cruzado (Cz\$)	Dilson Funaro	De 28 de fevereiro de 1986 a 20 de novembro de 1986
CRUZADO II	<ul style="list-style-type: none"> - Reajuste de preços públicos - Aumento de impostos indiretos - Mudança no índice oficial da inflação 	Heterodoxo	-	Dilson Funaro	De 21 de novembro de 1986 a 11 de junho de 1987
BRESSER	<ul style="list-style-type: none"> - Congelamento de preços e salários por 3 meses - Mudança no índice oficial da inflação, IPC - Criação da Unidade Referencial de Preços (URP) - Políticas monetária e fiscal ativas - Desvalorização cambial 	Ortodoxo / Heterodoxo	-	Luis Carlos Bresser-Pereira	De 12 de junho de 1987 a 31 de dezembro de 1987
VERÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Congelamento de preços e salários - Contração da demanda agregada - Reforma administrativa para redução de custos - Medidas de restrição de crédito - Extinção da Unidade Referencial de Preços (URP) 	Ortodoxo / Heterodoxo	De Cruzado (Cz\$) para Cruzado Novo (NCz\$)	Mailson da Nóbrega	De 14 de janeiro de 1989 a 14 de março de 1990
COLLOR I	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma monetária - Congelamento de preços e salários - Confisco de 80% de todos os depósitos em poupança, contas correntes e <i>overnight</i> - Liberação do câmbio - Cobrança do IOF (imposto sobre operações financeiras) 	Ortodoxo / Heterodoxo	De Cruzado Novo (NCz\$) para Cruzeiro (Cr\$)	Zélia Cardoso de Melo	De 16 de março de 1990 a 31 de janeiro de 1991
COLLOR II	<ul style="list-style-type: none"> - Substituição do <i>overnight</i> pelo Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) - Congelamento de preços e salários - Criação da Taxa Referencial (TR) 	Ortodoxo / Heterodoxo	-	Zélia Cardoso de Melo	De 1º de fevereiro de 1991 a 31 de dezembro de 1991
REAL	<ul style="list-style-type: none"> - Fase de ajuste fiscal emergencial com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) - Criação da Unidade Real de Valor (URV) - Reforma monetária - Utilização da "âncora cambial" 	Ortodoxo / Heterodoxo	De Cruzeiro (Cr\$) para Cruzeiro Real (CR\$) para Real (R\$)	Fernando Henrique Cardoso	De 1º de agosto de 1993 a -

QUADRO 1 – PRINCIPAIS PLANOS ECÔNOMICOS IMPLEMENTADOS NO BRASIL NOS ANOS 80 E 90

FONTE: elaborado pelo autor, tomando por referência os textos utilizados nesta monografia.

6 CONCLUSÃO

Nos anos 80 o Brasil convivia com uma realidade econômica beirando a hiperinflação, caracterizada por uma inflação crônica devido à sua constante ocorrência e altas taxas. O contexto histórico-econômico do final dos anos 70 e dos anos 80 era de uma sucessão de planos econômicos que não conseguiam manter a estabilidade econômica, fazendo com que os economistas brasileiros buscassem incansavelmente soluções alternativas para eliminar a inflação inercial decorrente da generalizada indexação da economia brasileira.

Ao estudar os planos econômicos que foram utilizados para controle da inflação dos anos 80 e início dos anos 90 (Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Plano Collor II), podemos analisar de forma crítica seus pressupostos, suas especificidades e sua importância para a elaboração de um novo pacote econômico, que unificasse propostas ortodoxas e heterodoxas, de modo a compreender sua importância para elaboração de um plano eficaz para o controle da inflação e conseqüente estabilidade econômica: o Plano Real. O surgimento de novas concepções teóricas para justificar a inflação existente nos anos 80, viabilizou a formulação de novas teorias, dentre elas a Teoria da Inflação Inercial, cuja premissa é a existência de uma “memória inflacionária”, ou seja, a inflação existe em decorrência da reprodução da inflação passada. Os planos Collor I e Collor II foram particularmente diferentes dos outros planos econômicos deste período, principalmente devido às medidas utilizadas (o confisco da poupança, em especial) que foram mal recebidas pela população, que já estava descrente com o governo por causa dos planos anteriores. Além disso, não teve o apoio das classes empresariais e, por fim, o conturbado relacionamento do presidente no quadro político da época.

O Plano Real trouxe uma estabilidade econômica na utilização de uma proposta mista de políticas ortodoxas e políticas heterodoxas de combate à inflação, sobrepostas de forma seqüencial em direção à troca monetária. Inicialmente foram realizadas mudanças estruturais na economia do país através do ajuste fiscal, onde se verifica a utilização de propostas ortodoxas. Somente após isso se realizou a mudança monetária havendo um período de transição, a URV, que caracteriza a utilização de uma proposta heterodoxa. A utilização da URV mostrou-se uma

importante medida para o sucesso do plano real, por se tornar um superindexador capaz de alterar a “memória inflacionária” vinculada à economia.

Após toda a discussão sobre o tema, resta a pergunta crucial: Afinal, por que o Plano Real deu certo? A resposta para a pergunta não pode ser compreendida de forma linear e descontextualizada, visto que o sucesso do plano deve-se a uma conjunção de fatores que foram favoráveis para que isso acontecesse:

1. Condições da economia internacional: abundância da liquidez internacional que garantiu a âncora cambial na introdução do Real;
2. Contexto Político: o congresso nacional oferecia apoio político ao governo associado à possibilidade de continuidade do plano com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (mentor do plano econômico) como presidente;
3. Aspectos econômicos: o Consenso de Washington direcionou as principais decisões do plano, levando em consideração a estabilização e o desenvolvimento a partir de três fenômenos transformadores da economia mundial: o Liberalismo, a Reestruturação Produtiva e a Globalização; além disso, a estratégia de desindexação através da URV mostrou-se muito mais eficaz que a realizada pelo congelamento dos preços, visto que este provocava um desajustes nos preços relativos, enquanto aquela previa um período para o alinhamento dos preços relativos;

Por fim, a solução dos problemas econômicos deve sempre considerar o contexto no qual está inserido, na forma como interfere e sofre interferência de diferentes conjunturas. A economia brasileira não está desvinculada da economia mundial, bem como está intimamente ligada ao contexto sócio-político-cultural brasileiro e mundial no qual está inserida. Considerando que a economia brasileira e mundial são estruturas dinâmicas que influenciam e são influenciadas a todo instante, não se pode afirmar que o Plano Real é a solução perfeita que vai acabar com todos os problemas econômicos, mas ele realmente foi efetivo para solucionar o problema da inflação, naquele período e naquele contexto, freando o crescimento inflacionário e estabilizando a economia. Quanto ao futuro não é possível prever o que irá acontecer, mas a certeza é de que sempre serão necessários ajustes e a constante avaliação crítica dos diferentes fatores que interferem na conjuntura econômica do país.

REFERÊNCIAS

- ARIDA, P. **Inflação Zero Brasil, Argentina, Israel**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.
- BAER, W. **A Economia Brasileira** São Paulo: Nobel, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **A Dívida e a Inflação: A economia nos anos Figueiredo: 1978-1985**. Gazeta Mercantil. Editora Jornalística. Brasil, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula** São Paulo: Editora 34, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. **Inflação Inercial e Choque Heterodoxo no Brasil** In: REGO, J.M. (org) **Inflação inercial, Teorias sobre inflação e o Plano Cruzado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BELLUZZO, L.G.M. & ALMEIDA, J.G. **Depois da Queda: a Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARNEIRO, D. D. & MODIANO, E. **Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984** In: ABREU, M.P. (org.) **A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990 p. 325-346.
- CASTRO, L. B. **Esperança, Frustração e Aprendizado: a História da Nova República** In: GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L.B.; VILELA, A.; HERMANN, J. **Economia Brasileira e Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.p. 117-140.
- CASTRO, L. B. **Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90** In: GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L.B.; VILELA, A.; HERMANN, J. **Economia Brasileira e Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.p. 141-165.
- FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- FONSECA, E. G. **As Partes & o Todo** São Paulo: Siciliano, 1995.
- GREMAUD, A.P.; VASCONCELLOS, M.A.S.; JUNIOR, R.T. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.
- LARA RESENDE, A. **A Moeda Indexada: Uma proposta para eliminar a inflação inercial**. In: REGO, J.M. (org) **Inflação inercial, Teorias sobre inflação e o Plano Cruzado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- LOPES, F. **Choque Heterodoxo: Combate à inflação e reforma monetária**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.

MIGLIOLI, J. **Introdução ao Planejamento Econômico**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MOURA, A. (org.) **PAEG E REAL: Dois planos que mudaram a economia brasileira** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MODIANO, E. **A Ópera dos Três Cruzados 1985-1989** In: ABREU, M.P. (org.) **A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990 p. 347-384.

OLIVEIRA, G. **Brasil Real: Desafios da pós-estabilização na virada do milênio**. São Paulo: Mandarim, 1996.

PERINGER, A. M. **Economia Heterodoxa X Economia Ortodoxa: Os planos econômicos brasileiros**. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1989