

OS TRÊS PECADOS CAPITAIS DO PLANO COLLOR*

*Carlos Nelson dos Reis***

1 — Introdução

Este artigo tem como objetivo uma avaliação dos 100 primeiros dias do Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor. Nesta análise, não nos propomos a aprofundar os paradigmas teóricos pertinentes a sua formulação. Nossa preocupação está basicamente centrada na discussão de pontos nevrálgicos que vêm surgindo, e até mesmo se fortalecendo, em uma seqüência de equívocos que vem caracterizando sua administração.

Após a sua promulgação em 16.03.90, o Plano foi alvo da avaliação de economistas das diferentes tendências teórico-políticas que conformam a sociedade brasileira. Nesse sentido, houve um consenso quanto a sua consistência macroeconômica. As críticas mais contundentes, num primeiro momento, ficaram por conta do grau de recessão que tal medida imporia e, mais detidamente, do aperto da liquidez promovido pelo bloqueio dos chamados ativos financeiros — cadernetas de poupança, carteira de títulos públicos e depósitos à vista.

Passados os primeiros 100 dias de sua implantação, período suficiente para uma observação mais acurada, tanto no que respeita a seus princípios básicos como a sua administração, as críticas assumem conotações diferentes: umas continuam apregoando a consistência da sua concepção, e daí os problemas surgidos são decorrentes da sua administração; outras passam a apontar equívocos na sua concepção teórica (equívocos de natureza), com nítidas conseqüências para sua operacionalidade.

A seguir, sem entrar nos meandros das discussões anteriormente esboçadas, passaremos a apontar três grandes problemas que, no nosso entendimento, foram de capital importância no sentido de que dificultaram a trajetória do programa.

* Este texto foi redigido em 22.06.90.

O autor agradece a leitura criteriosa de Sílvia Horst Campos e de Flávio Fligenspan, eximindo-os de qualquer equívoco na colocação das idéias.

** Técnico da FEE e Professor da PUCRS/FCPE.

2 — Principais “âncoras” e seus problemas capitais

Decorrido o período de implantação do Plano e tendo como referencial o seu objetivo central — estabilização da aceleração dos preços —, não resta a menor dúvida de que o seu sucesso é inegável. Interrompeu, via tratamento de choque centrado em drástica contenção da liquidez, um processo explosivo de preços que sinalizava taxas mensais superiores a 100% nas primeiras semanas de março.

Consolidado esse primeiro momento, o maior desafio era alimentar uma tendência de mudança na psicologia inflacionária dos agentes econômicos, sendo necessária, para tanto, uma eficiente operacionalização dos instrumentos monetários e fiscais. A equipe econômica anunciou que tal propósito seria conduzido via uma “sintonia fina”, o que na prática se evidenciou como ineficiente, pois a facilidade de sua enunciação não encontrou a devida reciprocidade na implementação. Isto porque não é nada simples manter a economia equilibrada na delicada fronteira entre a ameaça de novos impulsos inflacionários e o risco de uma profunda depressão.

Assim, as explicações para as turbulências com que o Plano vem se defrontando devem ser buscadas na sua própria formulação. Isto é, boa parte delas poderiam ter sido amenizadas, ou até mesmo nem se fazer presentes, se alguns equívocos fossem evitados quando da implantação do Plano. É exatamente sobre esses equívocos que centraremos a discussão. Para tanto, o texto destaca os respectivos problemas internalizados nas suas principais “âncoras”.¹

A **política monetária**, considerada a principal “âncora” do conjunto de medidas, teve o importante papel de enxugar 80% da liquidez do mercado via congelamento dos ativos financeiros. Nesse aspecto, sua eficiência, num primeiro momento, foi inquestionável, tendo, inclusive, avançado em relação às reformas anteriores, ao atuar sobre o estoque da dívida interna e não sobre o seu fluxo. Por outro lado, esse sucesso teve um custo muito elevado, pois trouxe embutido um equívoco de capital importância que posteriormente iria refletir-se intensamente na administração da própria política monetária.

Ainda sobre a política monetária, observamos um erro de natureza prática na formulação do Plano que, no seu desenvolvimento, se re-

¹ Ressaltamos que, nesse programa, o Governo não contemplou o ajuste, o que é uma falha significativa, pois o nível de atrelamento da economia brasileira à dívida externa não permite um ajuste interno sem a observação da questão externa.

verterá em um potencial entrave para a propalada "sintonia fina" da política monetária, agora em cruzeiros. O choque monetário, ao não diferenciar poupador de especulador, determinou um total descrédito nas instituições de captação financeira. Assim sendo, o que antes significava um refúgio — proteção contra a corrosão provocada pela aceleração inflacionária — para os rendimentos em cruzados novos dos diferentes agentes econômicos, agora, em cruzeiros, passa a significar para os mesmos agentes um lugar "proibido", pois não há a mínima crença de que um novo "confisco", arrazoado pela recuperação da saúde financeira nacional, não possa se repetir.

Devido a essa descredibilidade por parte dos agentes econômicos e ao aumento paulatino da liquidez em cruzeiros (massa salarial de março, abril e maio, liberação de cruzados novos para alguns setores: construção civil, indústria automobilística, etc.), houve o fortalecimento de um movimento que, mesmo antes do choque, já vinha ocorrendo. Nesse momento, a sua intensificação torna-se muito mais problemática, pois a economia está em recessão declarada, e o seu fortalecimento está na razão direta da desconfiança imposta pelo próprio Plano aos agentes econômicos.

Como os instrumentos de captação financeira e de poupança não oferecem a devida credibilidade, tanto as pessoas como as empresas tendem a refugiar seus rendimentos nos seguintes mecanismos: os pequenos, no consumo imediato como primeira opção e, como segunda, no "colchão" em vez de na tradicional caderneta de poupança; os médios (que, segundo os analistas, foram os mais atingidos pela rigidez monetária), no consumo de bens duráveis, em uma parcela menor, e, na maior parte, na compra de dólar; os grandes, no dólar, no ouro e nos bens de raiz.

A moeda nacional tem três funções básicas: a intermediação de troca, a referência de cálculo e a reserva de valor. A primeira expressa-se na compra e venda de mercadorias. A segunda, no Brasil, é o BTN e serve para corrigir aluguéis, mensalidades e outras operações. A terceira objetiva preservar o valor de uma riqueza expressa na moeda. A desconfiança gerada pelo congelamento de cruzados vem induzindo poupadores a procurarem a função reserva de valor no dólar. Não se trata de obtenção de lucro ou mesmo de especulação; a fuga para esse ativo deve, nesse período, ser entendida apenas como busca de proteção (Sallama, 1989).

Concluindo, os gestores da política econômica, ao cometerem esse capital equívoco na formulação do programa monetário, qual seja, a in-

dução ao descrédito dos ativos financeiros, abriram fortes possibilidades de remeter o sistema a uma dolarização "informal" e proporcionaram o surgimento de um novo personagem, a não-intermediação financeira, o que diminui em muito o poder do Governo de executar uma política monetária de acordo com a realidade do momento. Dessa maneira, as explicações para os devaneios na condução da política monetária, nestes 100 dias, devem ser buscadas na origem da formulação do programa, quando foi cometido o primeiro "pecado capital".

A **política fiscal**, que, do conjunto de políticas, é a segunda em termos de importância, em sua formulação não apresentou equívoco de natureza prática. Pelo contrário, ela trouxe avanços consideráveis no campo tributário, ao incluir uma série de tributos que, em anos anteriores, não tinham sido aprovados pelo Congresso (Imposto sobre os Rendimentos do Capital, Imposto sobre Grandes Fortunas e Imposto sobre o Rendimento Agrícola).

Na realidade, essa política fiscal objetiva um ajuste fiscal com atuação nos dois grandes agregados das contas públicas: pelo lado dos recursos, impõe-se um aumento de receitas, o que implica aumento da carga tributária; e, pelo lado dos gastos, um corte de despesas através de uma reforma patrimonial e administrativa. É uma formulação consistente, e, ainda que altere profundamente a estrutura do aparato burocrático estatal, ela está ajustada às duas outras "âncoras", a política monetária e a de rendas.

No nosso entendimento, o equívoco de importância capital foi cometido na administração do ajuste fiscal. Isto porque a maior parte do aumento de arrecadação somente se efetivará no próximo exercício fiscal, pois inclui tributos sujeitos ao princípio da anualidade. Dessa forma, no corrente ano, o Governo deveria fortalecer o ajuste mais pelo lado dos gastos públicos, já que está impossibilitado de contar com um nível adequado de recursos tributários.

O corte dos gastos, tanto pela via patrimonial como pela administrativa, está sendo conduzido muito lenta e timidamente, de sorte que o Governo não vem dando a devida contribuição, pelo menos não no mesmo nível do restante da sociedade. Na verdade, até o presente momento, ele apenas operacionalizou uma "higiene administrativa", o que não chega nem perto da reforma executada na ancoragem monetária. Assim sendo, o ajuste fiscal evidencia-se como inoperante e certamente passará a contribuir para o reaquecimento do processo inflacionário, já que os gastos deverão sobrepor-se ao volume de arrecadação. Assim, o Governo, ao não ativar com o devido alcance o ajuste fiscal, pelo lado dos gastos, comete o segundo "pecado capital" e coloca em risco todo o programa de estabilização.

A política de rendas, ditando a coordenação dos preços e dos salários, está diretamente atrelada ao ajuste monetário. Do ponto de vista de sua concepção teórico-econômica, não existe equívoco, até porque, em um programa de inspiração absolutamente recessiva, a política de rendas tem que ser necessariamente rígida. Agora, ao observar com atenção os meandros de sua formulação, detectamos distorções que respondem pelas turbulências que o Plano vem enfrentando em sua trajetória.

O Governo, no afã de apresentar à sociedade uma política de rendas que não prejudicasse o Plano em seu conjunto e que também não aumentasse ainda mais as disparidades já existentes, acabou não alcançando o seu intento, pois, se a primeira meta "ficou sob controle", a segunda não se efetivou, tendo, inclusive, aberto ainda mais o leque de desigualdades. Assim, o Governo, ao proporcionar o agravamento das desigualdades na política de rendas, cometeu o seu terceiro "pecado capital", o que mina consideravelmente as metas do programa de estabilização.

Encaramos essa questão como um problema de formulação prática, pois os gestores da política econômica, ao operacionalizarem os vetores preços e salários, na preocupação de não incorrerem nos mesmos equívocos de programas anteriores, acabaram monitorando desigualmente variáveis que no decurso do programa deveriam estar imbricadas para evitar distúrbios nos respectivos segmentos, o que certamente importaria obstáculos à trajetória do conjunto.

Esse tratamento diferenciado teve o seguinte delineamento: os preços foram congelados na ponta, ao nível de 12 de março, ou seja, carregaram para a nova moeda uma expectativa de inflação que por origem pertencia à moeda antiga. Não foi nem levado em consideração que os primeiros 12 dias de março constituíram-se no período em que ocorreu a maior explosão de preços da era do cruzado. Qual a explicação para esse procedimento? No nosso entendimento, ele não é meramente ocasional, ficando bastante clara a busca de dois objetivos: o primeiro refere-se à fixação dos preços na ponta, propositalmente acionada para amortecer compensatoriamente o descontentamento do segmento empresarial, ocasionado pelo congelamento de sua liquidez. A idéia era dar condições para que as empresas tivessem por onde recompor o seu fluxo monetário, interagindo diretamente no mercado e agilizando o fluxo da economia; o segundo não está dissociado do primeiro e tem como meta principal o não-estímulo à formação de estoques, o que certamente traria a figura do "ágio", tal como ocorreu em programas anteriores.

No que diz respeito aos salários, para acompanhar o teor recessivo do programa, passavam a ter a seguinte administração: em março, foram corrigidos pela inflação de fevereiro, de 72,78%, que teve por base ainda uma parte da variação dos preços de janeiro, o que, por si só, já instala uma defasagem. O índice de março, de 84,32%, foi simplesmente desconsiderado. Em abril, foi decretada uma prefixação de correção zero para preços e salários, enquanto a inflação real, medida pelo IPC, chegou a 44,80%, pois carregava a memória inflacionária da moeda antiga e mais o chamado "tarifaço", aumento dos preços dos serviços públicos, feito às vésperas da promulgação do programa e que a equipe econômica do Governo simplesmente "desconheceu". Em maio, o Governo, dando sinais de que reconhecia perdas no poder aquisitivo do salário e não tendo uma resposta no sentido da recomposição das mesmas, resolveu liberar pura e simplesmente os preços e salários, o que é a mesma coisa que decretar novamente uma prefixação zero, pois, com economia em franca marcha recessiva, não há espaço para negociação (enquanto isso, a inflação medida pelo IPC (IBGE) chegou a 7,87%). A grande diferença, entretanto, é que essa correção zero atingiu somente os salários, pois os preços, com a liberação, retomaram a sua escalada, o que aumentou ainda mais as diferenças e as tensões sociais.

Assim, o monitoramento não adequado desses dois vetores fortaleceu o agravamento das tensões sociais, pois, ao alargar as diferenças entre preços e salários, acentuou fortemente o conflito distributivo da renda na sociedade brasileira.

3 — Considerações finais

O Plano Brasil Novo derrubou a inflação e abriu espaço para o Governo reintroduzir um regime de gestão monetária e fiscal capaz de fazer o País funcionar com baixos índices de inflação, porém a equipe econômica não soube aproveitar devidamente essas condições por ela mesma criadas ao formular o programa. Conforme as colocações anteriores, com referência às três "âncoras" de sustentação do Plano, existem equívocos de natureza de formulação que problematizaram a sua decolagem e equívocos administrativos que o colocaram em zonas de alta turbulência, o que certamente provocou um significativo desvio de sua rota original.

No nosso entendimento, se houvesse uma preocupação com o amortecimento do conflito distributivo na sociedade, mesmo que comprometendo parcialmente a política monetária, deveria o Governo, junto à política de rendas, para suavizar o desemprego gerado pela recessão e

para atenuar as tensões criadas pela perda do poder aquisitivo dos salários, ter acionado uma política social, com a devida expressão, que pudesse sustentar uma condição de dignidade para a classe trabalhadora frente à rigidez imposta pela política monetária e ao acirramento do conflito distributivo entre preços e salários, originado na nascente do programa e acentuado no curso de sua administração.

Pensamos que, com esse procedimento, o Governo poderia ter mudado de um discurso vazio para um exemplo concreto de boas intenções. Ou seja, como não se desconhecia que o Plano era, em essência, recessivo, o Governo deveria ter, em vez de sinalizar e promover o desemprego, tanto privado como público, acrescentado ao conjunto de medidas uma política social, objetivando o treinamento e o redirecionamento da mão-de-obra dispensada. Tal política seria articulada via um seguro-desemprego real, que, muito bem, poderia ser financiado por meio da moeda bloqueada. Isso, num primeiro momento, amorteceria as tensões sociais e, num segundo, prepararia a mão-de-obra para a segunda fase, ocasião em que deveriam ser editadas as políticas estruturais, industrial, agrícola, tecnológica, social, etc., que recolocariam a economia na sua rota normal de crescimento.

O contrário dessa reflexão é o que a sociedade vem assistindo, e de maneira estática: a antítese de um discurso neoliberal, assentado em uma concepção político-ideológica "tupiniquim", onde prevalece o aumento do bem-estar das elites fisiológicas em contrapartida ao aumento da pauperização de grande parte da população brasileira.

Bibliografia

INDICADORES ECONÔMICOS FEE (1990). Porto Alegre, v.18, n. 1, maio.

REIS, Carlos Nelson dos. org. (1990). As novas diretrizes da política econômica (painel). *Análise*, Porto Alegre, PUC, 1(3):173-294.

SALAMA, Piere (1989). *Dolarização*: ensaio sobre a moeda, a industrialização e o endividamento dos países subdesenvolvidos. São Paulo, Nobel.