

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PLANO REAL E SUA POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL

Bruno Fernandes Dias da Silva

No. de matrícula 9815507

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Dezembro de 2002

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PLANO REAL E SUA POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL

Bruno Fernandes Dias da Silva

No. de matrícula 9815507

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Dezembro de 2002

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Dedico ao meu orientador Luiz Roberto Cunha, meus familiares e minha mãe em especial.

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO.....	5
II - AS CONTAS PÚBLICAS E AS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES AO PLANO REAL.....	8
III – A BASE EMPÍRICA DO PLANO REAL.....	22
III.1 - AS HIPERINFLAÇÕES.....	23
III.2 - O EFEITO TANZI.....	27
III.3 - O CASO BRASILEIRO.....	28
III.4 – A RECEITA PARA O AJUSTE FISCAL.....	34
IV - O PLANO REAL	36
IV.1- A FASE DE PREPARAÇÃO PARA O REAL.....	36
IV.2 – A IMPLEMENTAÇÃO DO REAL.....	47
V - CONCLUSÃO.....	54
VI –REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

I - INTRODUÇÃO

Neste trabalho será mostrado, numa primeira abordagem, os planos que antecederam o Plano Real, ou seja, algumas das experiências anteriores de combate à inflação no Brasil, como os principais programas de estabilização que ocorreram ao longo da década de 80. Tentando mostrar assim, a importância e a necessidade de um ajuste fiscal para combater a inflação.

Desde longas datas, a inflação (os aumentos sucessivos dos salários e preços) e a conseqüente perda do poder aquisitivo da moeda, vinha ocorrendo no país e teve seus ápices primeiro no choque do petróleo em 1979 e em um segundo momento em 1983 quando a inflação alcançou um elevado patamar.

Nos anos oitenta e começo dos anos noventa, a hiperinflação passou a fazer parte da vida dos brasileiros. Nesse período ocorreram diversos e fracassados planos de estabilização. Foram eles: O Plano Cruzado, o Plano Bresser, o Plano Verão, os Planos Collor I e II. A maioria destes se preocuparam com choques de desindexação seguidos por congelamento de preços, o que, inicialmente, levava à uma diminuição momentânea da inflação mais que logo aumentava ainda mais trazendo incerteza para a nossa economia.

O plano Cruzado entrou em vigor em 1986 estabelecendo uma nova moeda de cunho nacional que era fixada em mil réis Cruzeiros. Tinha como estratégia o congelamento dos preços por tempo indeterminado. Como em outros planos, a inflação teve uma queda inicial mas logo voltou, ainda maior, mostrando assim um sintoma de excesso de demanda.

Isto ocorreu mesmo com a tentativa do governo de reinstaurar as minidesvalorizações diárias a fim de conter a inflação.

Em 1987 lançou-se então o plano Bresser tendo como ponto forte de sua estratégia o congelamento dos preços e dos salários por um período de três meses. Mas logo foi notado o seu fracasso.

Em 1989 foi lançado o plano Verão. Este, dentre outras características, pretendeu aplicar um choque de desindexação porém, a falta de credibilidade juntamente com outros fatores levaram à mais um insucesso.

Depois de tantos insucessos no combate à inflação, os planos Collor I e II abalaram ainda mais a credibilidade do governo em consequência do confisco dos ativos, “o M4”.

Então, no governo de Itamar Franco, percebeu-se que um ajuste fiscal era necessário e de muita relevância para alcançar no longo prazo uma estabilidade sustentada. Devido a necessidade de um ajuste fiscal, em Junho de 1993 foi anunciado o Programa de Ação Imediata (PAI). Este programa iniciou-se com medidas que visavam resgatar a ética e a credibilidade das instituições e focar os problemas estruturais do País. A essência do PAI estava no saneamento das finanças públicas da União, estados e municípios, através da: reestruturação das relações financeiras entre as unidades federativas; da renegociação das dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios junto à União, permitindo um encontro de contas entre estas unidades; e da reforma do sistema financeiro oficial, que imprimiria maior controle sobre os bancos federais e estaduais. Juntamente foi diagnosticado, pelo expressivo déficit no orçamento Geral da União, a insuficiência da receita e a rigidez do orçamento público. Estes não eram as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas, mas eram obstáculos para a sua solução. Portanto já havia uma agenda de ajuste fiscal a ser tratada, sendo esta a principal colaboração do PAI. A primeira fase (ortodoxa) do Plano Real foi influenciada pelo PAI, dada a importância de um ajuste fiscal para alcançar a estabilidade. Esta tratou do ajuste fiscal a fim de equacionar o desequilíbrio orçamentário da União através da criação do IPMF e do FSE. A Segunda fase já consistiu na tentativa de eliminar a inércia inflacionária através de uma nova unidade de conta, a URV (unidade real de valor). Essa fase é conhecida como “heterodoxa”. Já a terceira fase iniciou-se com a transformação da URV em Real fundindo-se nestas as três funções básicas da moeda: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor.

Porém, a finalidade do trabalho é analisar a importância da política fiscal (ajuste fiscal) utilizada no Plano Real, entendendo a sua importância no ajuste da economia brasileira para alcançar a estabilidade e atingir padrões compatíveis com os aceitáveis no cenário mundial. O método utilizado será investigar o papel dos instrumentos desta política econômica, questionar sua relevância no alcance da estabilidade econômica e na solução do controle do déficit público e deste modo verificar como ela é utilizada e seus efeitos sobre a economia. O objetivo principal do trabalho é apontar o controle do déficit público como necessário e primordial para se alcançar a meta principal do Plano Real: “A Estabilização”. Para fundamentar o estudo será feita a releitura de um grupo de ensaios de Gustavo Franco, publicado no livro “O Plano Real e Outros Ensaio”. Esta leitura procura examinar as razões que fizeram surgir e serem solucionadas quatro hiperinflações européias, reavivar os acontecimentos que formaram o cenário e serviram de base para a implantação do Plano Real. Também irá se identificar os principais dilemas da Política Fiscal encontrado no curto prazo para a obtenção do êxito do Plano Real, através da recapitulação das medidas de política fiscal desde o início do Programa de Estabilização Econômica, como a aplicação do PAI, da URV e do Plano Real propriamente dito.

II - AS CONTAS PÚBLICAS E AS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES AO PLANO REAL

Antes de analisarmos os resultados do plano real no combate à inflação no Brasil é importante analisarmos como se desenvolveu a economia do país nas décadas passadas e verificar as experiências anteriores de planos de estabilização ocorridas na Segunda metade dos anos 80, o que nos permitirá um melhor entendimento do próprio plano Real.

Nos anos 70 a economia estava vindo superaquecida, ou seja, estávamos em pleno milagre econômico com o PIB crescendo em média a uma taxa de 11% entre 1968 e 1973, isso porque além de outros fatores, o governo se beneficiou fortemente das condições externas favoráveis (abundância de liquidez) pois ¹“a economia mundial cresceu quase 7% em termos de produto. A expansão do crédito bancário para o comércio internacional, na estreita das inovações financeiras associadas ao surgimento das euromoedas, garantia a expansão do produto mundial, a taxas excepcionais, se fizesse com o aprofundamento dos fluxos comerciais. O crescimento do comércio mundial, a inflação e a desvalorização do dólar foram os principais fenômenos. Além disso houve notável aumento do comércio entre o Primeiro e o terceiro mundo”. O governo também tirou proveito das reformas institucionais do período 64/67 que ²“ com as finanças públicas saneadas pela administração anterior e o crescente financiamento do déficit público através de emissão de títulos, o governo manteve elevado o nível de dispêndio especialmente em novos investimentos em infra-estrutura; o governo não hesitou em lançar mão de um amplo esquema de subsídios e incentivos fiscais para promover setores e regiões específicas e que

¹ Carneiro, Dionídio D. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989”. Campus, 1990. (p.295).

² Lago, Luiz A. C. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989”. Campus, 1990. (p.237).

passaram a fazer parte da política econômica do governo”. Em 1973, tivemos o primeiro choque de petróleo, onde ocorreu uma transferência de rendas dos países importadores de petróleo para os países da OPEP que segundo Dionísio Dias Carneiro , ³“caso tivesse percebida a gravidade do choque externo que provocaria uma transferência de renda dos importadores para os exportadores de petróleo de quase 2% da renda mundial, certamente a imagem da ilha de prosperidade não constituiria até hoje o deleite da oposição, porém não foi percebida de imediato a dimensão do choque externo desfavorável, que implica um empobrecimento do país: ao desvalorizarem-se as exportações brasileira vis-à-vis a suas importações, uma quantidade maior de bens tem de ser enviada para o exterior para pagar os bens de capital que o Brasil importa. Do ponto de vista dinâmico, o estreitamento das opções de crescimento ocorreu por duas vias: uma quantidade maior de consumo teria de ser sacrificada para que o nível anterior de investimento fosse realizado e para que o mesmo crescimento anteriormente alcançado fosse atingido.

Diante desse quadro, havia basicamente duas opções para o governo brasileiro: a primeira seria desvalorizar o câmbio e mudar rapidamente os preços relativos a fim de sinalizar de imediato os novos custos dos produtos importados e a alteração do valor social das exportações. Nesta opção dever-se-ia ter o cuidado de conter rapidamente a demanda a fim de impedir que o superaquecimento herdado do regime anterior transformasse o choque de preços relativos em inflação permanente mais elevada. A Segunda seria comprar tempo para ajustar a oferta com crescimento mais rápido do que na alternativa anterior, realizando de forma mais gradual e calibrada o ajuste de preços relativos enquanto houvesse financiamento externo abundante.” A falta de apoio político para um ajuste que pudesse ser abertamente associado com recessão ficou clara já nos primeiros meses do governo. A alternativa escolhida, envolveu uma reestruturação da oferta interna, que gerou um crescimento com endividamento externo uma vez que tínhamos uma abundância de liquidez pelo aquecimento da economia mundial. Então foi colocado em prática o II PND que tinha como principal objetivo recuperar a crise sem sacrificar o desenvolvimento, o qual foi feito por uma política de crescimento com base na reestruturação da oferta através do financiamento externo, e com certa tolerância correlação a inflação o qual era necessário para legitimar o regime. O financiamento externo ajudou a fechar a balança de pagamentos no curto prazo e por outro lado ajudou os investimentos no sentido de

³ Carneiro, Dionísio D. e Modiano, Eduardo. “A Ordem do Progresso – Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984”. Campus, 1990.(p.299)

completar a matriz industrial brasileira e permitindo avanços na capacidade de exportar da economia, gerando no futuro a poupança requerida para a realização da transferência externa (pagamento da dívida). O II PND se concretizou através de um amplo conjunto de investimentos nas indústrias básicas, na infra-estrutura, bens de capital, insumo básico e energia como exemplo o pró-alcool, ou seja, a estratégia de política industrial se baseou na substituição de importações.⁴ “A diferença importante da experiência brasileira da década de 70 é que a opção pela política de substituição de importações foi feita sem que houvesse descontinuidade no incentivo às exportações; as importações foram encarecidas, não só por uma elevação generalizada de tarifas, como pela criação de encargos financeiros e restrições quantitativas de vários tipos. Tais medidas tinham um duplo papel: reprimiam as importações e criavam-se novos obstáculos que puderam ser removidos seletivamente para a implementação da nova política industrial. ”

O II PND praticamente fechou a matriz industrial brasileira, com exceção dos setores tecnologicamente de fronteira e não conseguiu internalizar a geração de progresso técnico e com a substituição de importações ainda internalizou as despesas de investimentos. Porém com essa política de longo prazo (II PND) tivemos um crescimento explosivo da dívida, a dívida externa brasileira cresceu US\$ 10 bilhões entre 1974 e 1977.

Com o esgotamento das fontes de financiamento externo em 1983 e o ajuste que se seguiu tivemos uma outra consequência danosa: uma vez que a maior parte da dívida externa está sob a responsabilidade do setor público, mas o superávit comercial é gerado pelo setor privado, criou-se um problema de transferência de recursos dos exportadores para o governo. Como a obtenção dos recursos externos tornou-se inviável, estes recursos tinham que ser obtidos domesticamente, o que acabou representando um ônus adicional do ajustamento externo, além da recessão, dada a forma de financiamento empregada dentre as três possibilidades de obter domesticamente os recursos necessários, que são caracterizadas por redução dos requisitos de financiamento do governo, algo que pode ser obtido seja pelo aumento da carga tributária, redução das despesas, ou uma combinação de ambas; tomar empréstimos domesticamente, aumentando a dívida pública; financiamento inflacionário, pela expansão da base monetária. Parece que no longo prazo, o aumento da carga tributária junto com a redução das despesas era a única alternativa viável. Porém a opção da política econômica brasileira, no entanto recaiu em uma combinação de tomar

⁴ Carneiro, Dionísio D. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989”. Campus, 1990.

empréstimos domesticamente e de financiamento via expansão da base monetária, resultando dessa forma em danosas conseqüências sobre a inflação e o financiamento do setor público. Esses fatores levaram à expansão do déficit público, necessidade de expansão monetária adicional e aumento no endividamento público sob a forma de títulos. A elevação de juros necessária para colocar novos títulos junto ao público aumentava os encargos financeiros, daí resultando déficits maiores e mais rígidos e a transformação da acumulação da dívida interna em um processo auto-alimentado. Essa foi a forma pela qual vinculam-se o ajuste externo e os desequilíbrios econômico e financeiro do setor público e desse processo resultou ainda a redução da capacidade de poupança do estado e cortes na despesa de investimentos do governo e suas empresas.

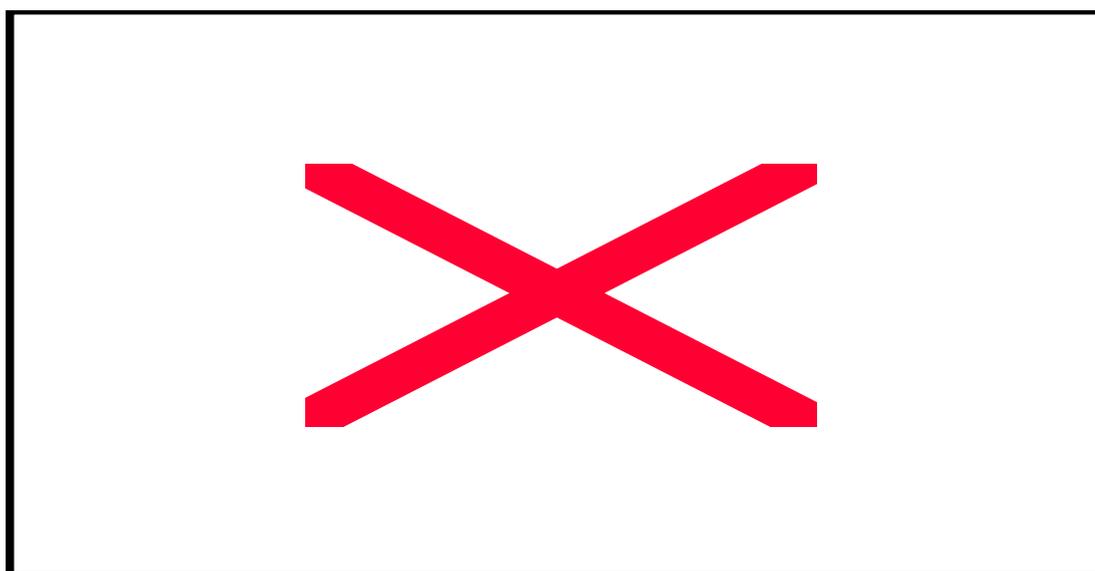
Portanto tivemos uma maior intervenção estatal no processo econômico seja através da participação direta dos investimentos públicos no processo de redirecionamento da oferta, seja por mecanismos de incentivo fiscais e creditícios, que representou uma deterioração da receita pública, ou seja, uma deterioração da posição financeira do Estado caracterizada pela queda da carga tributária líquida e pela elevação do endividamento do setor público. ⁵“A manutenção de variedades de estímulos fiscais, creditícios e cambiais, entretanto teve como custos mais visíveis a progressiva deterioração da posição financeira do Estado, caracterizada pela queda da carga tributária líquida e pela elevação do endividamento do setor público”. Na década de 80 tivemos uma crise da dívida externa (caracterizada pelo endividamento externo), desestruturação do setor público (aumento da dívida pública interna), inflação alta e perda de dinamismo. O II PND foi o último surto de industrialização baseado na intervenção estatal.

Em fins da década de setenta, o mundo vivenciou o segundo choque do petróleo. Como resposta ocorreu forte elevação dos juros internacionais que provocou uma recessão mundial. Isto acarretou em uma escassez de financiamentos externos no Brasil que culminou com a crise da dívida externa. Essa escassez de recursos externos foi o principal condicionamento da política econômica no período 1980-1984. Neste contexto, caracterizou-se uma prioridade ao ajuste externo consubstanciando em uma política ortodoxa de combate da demanda. A política macro que prevaleceu em 1981 e 1982 foi fundamentalmente direcionado a uma redução da necessidade de recursos externos através

⁵ Carneiro, Dionísio D. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989”. Campus, 1990. (p.313)

do controle de absorção interna. O objetivo era tornar as atividades exportadoras mais atraentes ao mesmo tempo que se reduzia a importação. Apesar da deterioração dos termos de troca, observa-se uma reversão da balança comercial. No entanto o período foi marcado pela mais forte recessão já experimentada pelo setor industrial que culminou em 1983. Em 1984 a restrição externa da economia brasileira mostrou sinais de relaxamento. Um fator fundamental foi a recuperação norte americana que influenciava positivamente ao aquecimento do comércio. Tal fato, fez com que houvesse uma resposta das exportações de manufaturas brasileiras o que propiciou uma retomada da atividade industrial, e em última instância crescimento do PIB brasileiro. Esta expansão das exportações associada a uma retenção das importações viabilizou um ajuste externo bem sucedido. No entanto houve um desequilíbrio interno substancial cuja uma das principais características foi uma inflação descontrolada.

A condução da política econômica da Nova República elegeu o combate inflacionário como meta principal. Desde 1985 isto foi tentado de diferentes formas com uma série de planos econômicos que visavam a quedas abruptas da inflação. Como mostra a figura.



⁶“Os anos 1985/1989 podem ser caracterizados como um período sem rupturas, já que, a partir de março de 1985, o período se refere a um único mandato presidencial. Entretanto, podemos distinguir três fases no que diz respeito à orientação das autoridades econômicas.

⁶ Giambiagi, Fabio; Além, Ana Cláudia “Finanças Públicas editora Campus (p.109)”

A primeira, em 1985, caracterizou-se pela disputa interna entre aqueles inclinados a uma postura claramente contencionista do ponto de vista fiscal – baseada nos cortes de gastos –, agrupados em torno do ministro da fazenda Francisco Dornelles; e aqueles mais propensos a atacar o caráter inercial da inflação, que resistiam aos cortes propostos e se agrupavam em torno do ministro do planejamento João Sayad.

A Segunda fase, que ocupou parte de 1985, todo o ano de 1986 e o início de 1987, começou com a demissão do ministro Dornelles e sua substituição por Dilson Funaro, dando origem a uma clara hegemonia dos economistas ligados à secretaria do planejamento, sob cuja égide foi implementado o plano Cruzado. Finalmente, a terceira fase, que tomou o restante do governo e foi inaugurada com a demissão do ministro Funaro, marcou uma certa retomada da intenção oficial – pelo menos retórica – de combater o déficit público, sob o comando dos ministros Bresser Pereira (1987) e Máilson da Nóbrega (1988/1989)”, como veremos a seguir.

No primeiro governo da Nova República, ou seja, durante a segunda metade da década de 80, a política econômica brasileira visou combater a inflação uma vez que os planos de estabilização de inspiração ortodoxa adotados no período 1981-1984 promoveram ajustamento externo da economia, mas não conseguiram evitar a escalada da inflação, mostrando assim o seu caráter inercial.

O Caráter Inercial da Inflação

Por caráter inercial entende-se que a partir de determinado momento, a inflação adquire certa autonomia, ou seja, a inflação assume um comportamento inercial, em que a inflação do período passado determina a inflação presente, que por sua vez determina a inflação futura. Esta inércia é resultado dos mecanismos de indexação (correção monetária de preços, salários, câmbio e ativos financeiros) que tendem a propagar a inflação passada para o futuro. Os choques que afetam a estabilidade inflacionária decorrem da tentativa de modificação da distribuição de renda por parte de determinados segmentos da sociedade através da mudança de alguns preços relativos, como, por exemplo o aumento no salário real. Porém, Francisco Lopes descreve o conceito de inflação inercial, ao falar da influência dos mecanismos de indexação, como os reajustes salariais, no nível de preços da

economia: ⁷“A indexação cria o que os economistas denominam de inflação inercial, uma inflação que a rigor só existe porque em algum momento do passado houve alguma alteração de preços relativos ou algum choque inflacionário de natureza monetária. A mudança de preços relativos ou a pressão monetária produz o impulso inflacionário inicial, que o sistema de indexação trata de transformar em inflação permanente. A empresa aumenta seus preços hoje porque os salários aumentaram; os salários, por sua vez, aumentaram porque os preços haviam subido ontem. A mesma relação circular existirá na economia indexada entre preços e taxas de câmbio, outro entre preços de produtos finais e preços de matérias primas ou ainda entre preços e taxas nominais de juros. Em todos os casos, a inflação de ontem passa a ser a causa principal da inflação de hoje, e esta por sua vez tenderá a se transformar na inflação de amanhã. A indexação atua como um mecanismo de reciclagem de aumento de preços, mantendo viva a inflação, mesmo quando nenhum impulso inflacionário novo está ocorrendo.”

⁸“De acordo com o pensamento ortodoxo, a inflação é decorrente do processo de emissão monetária devido aos déficits públicos, o que eleva a demanda e força a alta dos preços. Sendo assim, para combater a inflação deve-se estancar a emissão de moeda, o que só pode ser conseguido com a retração da demanda, quer do setor privado, através da elevação dos impostos, quer do setor público, através da queda nos gastos públicos. Assim o combate inflacionário é conseguido através de uma política recessiva”.

Caracterizada a inflação e o temor de uma nova aceleração inflacionária com a recuperação da atividade econômica que se iniciava em 84 fortaleceram as teses inercialistas e as soluções heterodoxas .

⁹“De acordo com o pensamento heterodoxo, a inflação não decorre de excesso de demanda provocado pela emissão monetária. A emissão monetária é vista muito mais como uma decorrência da inflação do que como causa. Assim a inflação poderia ser combatida sem o apelo ao controle da demanda, isto é, não haveria necessidade de uma política recessiva . O congelamento de preços e salários é um tipo de medida (política de rendas) característico dessa corrente”.

⁷ Lopes, Francisco L. “O Desafio da Hiperinflação; Em Busca da Moeda Real”. Campus, 1989.

⁸ Vasconcellos, Marco Antônio , Gremaud,Amaury , Toneto, Rudinei “Economia Brasileira Contemporânea” editora:Atlas

⁹ Vasconcellos, Marco Antônio , Gremaud,Amaury , Toneto, Rudinei “Economia Brasileira Contemporânea” editora:Atlas

O Plano Cruzado

¹⁰“No período inicial do governo, foi adotado uma série de medidas de austeridade fiscal e controle monetário creditício, e utilizando o controle tarifário como forma de diminuir as pressões inflacionárias; essas políticas ortodoxas já conhecidas, tiveram pouco tempo de eficácia, pois já em Junho de 1985 notava-se a aceleração da inflação. Com isto duas correntes com novas explicações para o processo inflacionário ganharam força: os inercialistas, ligados a PUC-RJ e os pós Keynesianos, ligados a Unicamp. É da União dessas duas correntes no governo que nasce o Plano Cruzado, uma tentativa de romper com a tendência inflacionária e também de alongar o horizonte de cálculo e trazer a “normalidade” para as regras de formação de preços”. O plano Cruzado introduziu uma nova moeda, substituindo o cruzeiro pelo cruzado, e definiu regras de conversão de preços e salários de modo a evitar efeitos redistributivos, ou seja, buscou promover um “choque neutro” que mantivesse sob o Cruzado o mesmo padrão de distribuição de renda do cruzeiro. Dentre suas medidas, uma que possui posição de destaque é o salário, este deveria ser convertido pelo poder de compra dos últimos seis meses mais um abono de 8% e para o salário mínimo este seria de 18%, este abono era eminentemente político e visava transferir renda aos assalariados . Além disso introduziu o “gatilho” que seria acionada toda vez que a inflação atingisse 20%. Este item trazia um elemento estabilizador no futuro e ampliava a indexação ao romper a única âncora nominal que restava na economia.; os preços foram congelados no nível de 28/02/86 com exceção da energia elétrica, que obteve aumento de 20%, porém segundo Resende ¹¹“A desindexação com controle, ou o congelamento de preços, esbarra em dificuldades intransponíveis. A cada ponto no tempo a estrutura de preços relativos está distorcida pela assincronia dos reajustes. A sua cristalização provocará ganhos e perdas de renda real insustentáveis”. Não havia prazo para a descompressão e não houve nenhuma compensação, o que fez com que vários setores fossem pegos com preços defasados, com destaque para as tarifas públicas . É importante destacar que quanto maior a inflação maior será a dispersão de preços relativos, o que faz com que a cada instante do tempo existam produtos com preços defasados e outros com preço acima, de acordo com o prazo decorrido do último reajuste. Deslocou-se

¹⁰ “Economia Brasileira Contemporânea” editora:Atlas

a base do índice de preços para 28/2, de modo a evitar que o cômputo da inflação passada contaminasse a inflação futura; a taxa de câmbio foi fixada e descartou-se a necessidade de uma maxidesvalorização compensatória ou defensiva, dada a folga cambial e a tendência à desvalorização do dólar em relação as demais moedas; os aluguéis tiveram os valores médios recompostos através de fatores multiplicativos com base em relações média-pico; para os ativos financeiros foram criadas diferentes regras. Em primeiro lugar, concretizou a substituição das ORTNs pelas OTNs, que ficariam com o valor congelados durante 12 meses. Para os contratos pós fixados, os juros acima da correção monetária transformaram-se em juros nominais. Para os contratos prefixados criou-se a Tablita, 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 retirar a inflação embutida e evitar a transferência de renda para os credores. Não se estabeleceram metas para a política monetária e fiscal, que ficaram dependentes dos responsáveis por sua condução. A oferta monetária deveria acomodar-se à maior demanda e a taxa de juros seria a variável de acompanhamento do grau de liquidez da economia, o que se mostrou extremamente difícil.

O impacto imediato do plano foi uma explosão do consumo em decorrência do aumento do salário real, da despoupança (ilusão monetária) por causa da queda das taxas de juros nominais, da diminuição do recolhimento do imposto de renda pessoa física na fonte (pacote fiscal de dezembro de 1985), do consumo reprimido durante a recessão, da existência de preços defasados com medo de descongelamento e de vários outros fatores.

A expansão exagerada de moeda levou a taxas de juros reais negativas, colaborando para aumentar a demanda e provocar fuga dos ativos financeiros para a Bolsa de Valores, dólar paralelo e outros ativos reais que apresentaram grande valorização no período. Com tudo isso, conforme o governo tentava defender o congelamento, piorava o lado fiscal e a situação externa. O clima de fim do Cruzado levou a um grande aumento do consumo devido as expectativas de descongelamento, e à piora nas contas externas (queda das exportações e aumento nas importações) por causa da expectativa de desvalorização cambial. Após alguns dias das eleições que deram vitória a ao partido do governo, lançou-se o Cruzado II, que visava controlar o déficit público através do aumento da receita em 4% do PIB, com base no aumento de tarifas e dos impostos indiretos. Apesar de significar

¹¹ . Arida, Persio e Resende, A. L. “A Moeda Indexada: Uma Proposta para Eliminar a Inflação Inercial”. PUC-RJ

um choque inflacionario, o governo queria expurgar esses aumentos do índice. Devido as pressões de vários setores, ocorreu a incorporação dos aumentos dos impostos e tarifas, mas com diferentes ponderações. Instituiu-se que o gatilho ficaria limitado a 20% e o excedente iria para o gatilho seguinte. No início do ano de 1987, a inflação atingiu 16,8%a.m. e disparou o gatilho, depois romperam-se os controles de preços, corrigiu-se o valor da OTN e a indexação voltou pior do que antes, pois agora os salários passariam a ter reajustes praticamente mensais. A partir de então tem o desaquecimento da economia com queda da demanda e profunda desestruturação das condições de oferta devido à longa permanência do congelamento. Observa-se um movimento de perdas de reservas em razão dos saldos negativos na Balança Comercial, o que levou ao anúncio da moratória no início de 1987 para estancar as perdas de reservas e reiniciar as negociações da dívida externa.

O Plano Bresser

¹²“Em Abril de 1987, a inflação superou os 20%a.m., levou à queda do ministro Funaro e à posse de Bresser Pereira. Este anunciou o plano Bresser, que continha elementos ortodoxos e elementos heterodoxos. Seu principal objetivo era deter a aceleração inflacionaria, promovendo a redução do déficit público e a retirada do gatilho. “Entre as principais medidas do plano adotadas destacam-se: o congelamento de salários por três meses, no nível de 12/6 com o resíduo inflacionario sendo pago em seis parcelas a partir de setembro; congelamento de preços por três meses, sendo que vários preços, em especial os públicos, foram aumentados antes do plano; mudança da base do IPC (índice de preços do consumidor) para 15/6, sendo que os aumentos foram incorporados à inflação de Junho, de modo a evitar que se sobrecarregasse a inflação de Julho; desvalorização cambial de 9.5% em 12/6 e não congelamento da taxa de cambio, mantendo as minidesvalorizações diárias, mas em menor ritmo; aluguéis congelados no nível de junho ,sem nenhuma compensação; os contratos financeiros pós fixados foram mantidos e para os prefixados introduziu-se uma Tablita com desvalorização de 15%a.m.; criação da URP (unidade referencia de preços) que corrigiria o salário dos três meses anteriores, entrando em vigor a partir de setembro”.

Analogamente do plano cruzado, este adotou uma política monetária e fiscal ativa, mantendo os juros altos para evitar aumento do consumo. Embora esse plano tenha

¹² “Economia Brasileira Contemporânea” editora:Atlas

recuperado a balança comercial, diminuído o déficit público e contribuiu na queda da inflação “inicialmente”, esse plano provocou queda na produção industrial e o reaparecimento da inflação, decorrentes dos desequilíbrios de preços relativos. Quando se iniciou a descompressão, voltou a aceleração inflacionaria por reposições salariais, que praticamente acabaram com o plano, que se assentava em larga medida na contenção salarial e na elevada taxa de juros. Em dezembro de 1987, Bresser pediu demissão e assumiu o ministro Mailson da Nobrega.

Durante 1988, o Ministro Mailson da Nóbrega adotou a chamada política “feijão com arroz”, mostrando que nenhum truque seria feito, isto é, rejeitava-se a idéia de choques heterodoxos e visava estabilizar a inflação em 15%a.m. e concomitantemente reduzir o déficit operacional do governo. Para tal fim, adotou-se o congelamento dos empréstimos ao setor público, a contenção salarial e a redução no prazo de recolhimento dos impostos. Em 1988, suspendeu a moratória que havia sido decretada anteriormente. Esta política conteve a inflação abaixo dos 20% a.m. no primeiro semestre, mas no segundo a recomposição das tarifas públicas levou ao aumento da inflação. A Constituição de 1988 piorava as contas da União, e aumentava o custo da mão de obra. Para evitar a hiperinflação fez-se um acordo entre governo, empresários e trabalhadores para aplicar-se um redutor (precificação dos reajustes). A inflação continuou aumentando o que levou à adoção do plano Verão no começo de 1989.

O Plano Verão

¹³“O plano Verão de 14 de Janeiro de 1989 promoveu uma nova reforma monetária, instituindo o cruzado novo (NCz\$), correspondendo a mil cruzados, como a nova unidade básica do sistema monetário brasileiro. Foi anunciado também como um programa de estabilização híbrido, contendo elementos dos receituários ortodoxo e heterodoxo para o combate à inflação. Do lado ortodoxo, o plano pretendia promover uma contração da demanda agregada a curto prazo, ao anunciar a prática de taxas de juros reais elevadas para inibir a especulação com estoques e moeda estrangeira e cortes nas despesas públicas para sustentar a queda da inflação a médio prazo. Do lado heterodoxo, constituiu-se num choque de desindexação ainda mais ambicioso que o plano Cruzado de fevereiro de 1986

¹³ Modiano, Eduardo. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989”. Campus, 1990.(p.375)

ao suspender ou extinguir todos os mecanismos de realimentação da inflação, promovendo inclusive o fim da URP salarial, uma poderosa fonte de inércia inflacionária”.

Os salários foram convertidos pela média dos últimos 12 meses mais a aplicação da URP (Unidade referencial de Preços) de janeiro. Quanto aos ativos financeiros aplicou-se uma Tablita de conversão para os contratos prefixados e para os pós-fixados, expurgando-se da correção monetária destes, a aceleração inflacionaria; isto significava grande transferencia de renda dos credores para os devedores, entre os quais o principal era o Estado. No plano Verão quanto ao cambio, promoveu-se primeiramente uma desvalorização do cruzado, para evitar pressões futuras; depois rompeu-se com a regra das minidesvalorizações e adotou-se taxa de cambio fixa , em que NCz\$1,00 = US\$1,00. Estas medidas visavam dar mais credibilidade ao plano. O plano Verão foi de curta duração; o governo não realizou nenhum ajuste fiscal, o que mantinha os elevados e crescentes déficits públicos. O descontrole fiscal levava ao descontrole monetário. Estes aspectos juntamente com as incertezas do último ano do governo Sarney e um profundo imobilismo da política econômica, levaram a inflação a acelerar-se rapidamente, fazendo com que se caminhasse a largos passos para a hiperinflação, sendo que a taxa mensal de inflação atingiu 80% no último mês de governo. A principal característica de todo o governo Sarney foi um grande descontrole das contas públicas, com aumento nos déficits operacionais e crescimento do endividamento interno, a prazos mais curtos, com giro diário, e cuja necessidade de rolagem inflexibilizava a taxas de juros. Isso levava a adoção de uma política monetária, que visava a sustentação de taxas de juros reais elevadas, endogeneizando a oferta monetária e rompendo a possibilidade de controle da política monetária. Verificava-se a ausência de qualquer mecanismo de política econômica, pois tanto a política fiscal como a monetária tornaram-se prisioneiras da rolagem da dívida interna.

O Plano Collor I e II

¹⁴“O ano de 1990, em que se iniciou a administração Collor de Mello, representou um divisor de águas na história econômica brasileira da segunda metade do século. Foi a partir de então que começaram a ser questionados – e atacados- alguns dos pilares do modelo de

¹⁴ Giambiagi, Fabio; Além, Ana Cláudia “Finanças Públicas editora Campus (p.115)”

desenvolvimento baseado na combinação de substituição de importações, protecionismo e forte intervenção do Estado na economia, o que constituiu uma mudança de modelo”.

O governo Collor também tinha como preocupação a inflação. A experiência proporcionada pelos diversos planos heterodoxos do governo Sarney e o aprendizado com seus insucessos levaram ao aparecimento de novos diagnósticos sobre a natureza da inflação e sobre as causas de fracasso das tentativas de estabilização até então implantadas. É nesse quadro que se inicia o plano Collor que visava romper com a indexação da economia adotando desse modo,¹⁵ “uma reforma monetária, que objetivou basicamente na drástica redução da liquidez da economia através do bloqueio de cerca de metade dos depósitos a vista, 80% das aplicações de overnight e fundos de curto prazo e cerca de um terço dos depósitos de poupança. Bloqueou-se em torno de 70% do M4 da economia. Visava com isso evitar as pressões de consumo e retomar a capacidade do Banco Central de fazer política monetária ativa, em vez de ficar a mercê do mercado financeiro e da necessidade de rolar a dívida pública. Juntamente com a reforma monetária visou a reforma administrativa e fiscal, que tinha por objetivo promover um ajuste fiscal da ordem de 10% do PIB, eliminando um déficit projetado de 8% do PIB e gerar um superávit. Este ajuste se faria através da redução do custo de rolagem da dívida pública, suspensão dos subsídios, incentivos fiscais e isenções, ampliação da base tributária através da incorporação dos ganhos da agricultura, do setor exportador e dos ganhos de capital na bolsa, tributação das grandes fortunas, IOF extraordinário sobre o estoque de ativos financeiros e fim do anonimato fiscal, através da proibição dos cheques e das ações do portador”. No que tange a reforma administrativa promover-se-ia o programa de privatizações, a melhoria dos instrumentos de fiscalização e de arrecadações com vistas a diminuir a sonegação e as fraudes (tributárias, previdenciárias e etc.), maior controle sobre os bancos estaduais, e várias outras medidas que deveriam aumentar a eficiência da administração do setor público e reduzir os gastos; congelamento de preços e desindexação dos salários em relação a inflação passada, definindo uma nova regra de prefixação de preços e salários; mudança do regime cambial para um sistema de taxas flutuantes, definidas livremente no mercado; mudança na política comercial, dando início ao processo de liberalização do comércio exterior (a chamada abertura comercial), com redução qualitativa das tarifas de importação. Quanto ao ajuste fiscal, este se baseava no IOF sobre

¹⁵ Vasconcellos, Marco Antônio, Gremaud, Amaury, Toneto, Rudinei “Economia Brasileira Contemporânea” editora: Atlas

os ativos financeiros, mas principalmente na reforma patrimonial, através do início do processo de privatização das empresas públicas. A política monetária buscou manter fixa a taxa de câmbio real, o que tornava endógena a oferta monetária e, com a volta da entrada de recursos externos a partir de 1991, o próprio déficit público através do crescimento do endividamento interno e com ele o caráter financeiro do déficit público.

Sucedeu o Plano Collor I uma nova tentativa heterodoxa imediatista: o Plano Collor II. A aceleração inflacionária levou à mudança do ministério, saindo Zélia Cardoso de Mello e entrando Marcílio Marques Moreira, que fez uma volta a ortodoxia e uma tentativa de combate gradualista à inflação, maior preocupação com a negociação da dívida externa e maior reaproximação do país com o sistema financeiro internacional. Apesar de a situação interna não ser favorável, dado o processo de impeachment do presidente, as altas taxas de juros promovidas por Marcílio, combinadas com a abertura financeira e com um cenário de desaquecimento internacional (e portanto de excesso de liquidez internacional) promovem uma grande entrada de capital externo no país e elevação de reservas, o que confere ao período certo alívio do ponto de vista externo.

Com o impeachment de Collor, assumiu a presidência o vice-presidência Itamar Franco, que se colocava como um governo de transição, demorando para dar qualquer rumo à política econômica. Uma série de ministros passaram pelo comando da economia, e poucos fizeram alguma coisa inclusive pelo pouco espaço de tempo que tiveram. O último plano de estabilização implantado no país começou a ser gerado e foi ainda implantado no período de Itamar Franco, na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda: o Plano Real.

III – A BASE EMPÍRICA DO PLANO REAL

Neste capítulo será feita uma releitura dos ensaios constantes no livro “O Plano Real – e outros ensaios”, de Gustavo Franco¹⁶, no qual ele se remete ao estudo de quatro hiperinflações européias, do início do século XX, e as suas soluções para depois fazer um diagnóstico do caso brasileiro e finalmente fazer a concepção da base fiscal para o êxito do Plano Real.

Para Gustavo Franco, em seu estudo, existem duas maneiras através das quais a inflação afeta os déficits fiscais. A primeira é pelo lado dos gastos com a diferença entre déficit “nominal” e o “conceito operacional”. A segunda é pela noção de que este último conceito é relevante para se avaliar ex.- ante a necessidade e o tamanho do esforço de austeridade associado a um programa de estabilização.

¹⁶ Franco, Gustavo H. B. , O Plano Real e Outros Ensaiois.

III.1 - AS HIPERINFLAÇÕES

Gustavo Franco, no capítulo 7 de seu livro “O Plano Real e Outros Ensaios”, cita que nos quatro casos estudados por Thomas Sargent: a principal contribuição para o equilíbrio orçamentário resultou da melhora na coleta de impostos, pois a inflação afeta o déficit fiscal pelo chamado “efeito Tanzi-Oliveira”

Gustavo Franco afirma que o fato dos impostos serem negativamente afetados pela inflação, nada tem que ver com a existência de reformas fiscais. A primeira parte estuda o sistema fiscal em condições hiperinflacionárias e sob estabilidade de preços para se verificar o quanto se deveu a reformas fiscais e a cortes de despesas, e o quanto se deveu ao efeito da estabilidade de preços sobre as receitas fiscais.

Áustria e Hungria

Darei uma maior ênfase nas hiperinflações da Áustria e Hungria com o objetivo de destacar o efeito Tanzi-Oliveira e a implicação de que a inflação acaba por afetar os déficits fiscais, ou mesmo sendo responsável pela existência desses. Nos dados relativos ao período inflacionário austríaco, o nível de gasto público é aproximadamente semelhante ao brasileiro, mas a sua composição sofre modificações significativas. Para os dois primeiros orçamentos, subsídios a alimentos, respondem por cerca de 30% do déficit. Os outros itens importantes de gastos foram os déficits operacionais das empresas públicas, especialmente as ferrovias, e as despesas administrativas associadas ao excessivo número de funcionários públicos.

Houve uma significativa modificação no gasto público, devido em parte ao substancial ajustamento da economia austríaca ao desmembramento do antigo Império austro-húngaro, pois as deficiências na agricultura de alimentos, excesso de servidores públicos e ferrovias ineficientes, tiveram origem com a própria redefinição das fronteiras do país. Esses problemas requeriam ajustes “estruturais” e a solução gradual desses problemas não teria grande influência sobre o nível de gasto público. As demissões seriam compensadas por pensões, gastos sociais e aumentos de salário real, além de que para restaurar a eficiência do sistema ferroviário se faziam necessárias vultosas despesas de investimento. A redução nos gastos se revelou problemática. Conseguiu-se a redução temporária de toda e qualquer

liberação de recursos para gastos de investimento, assim o déficit das ferrovias foi consideravelmente reduzido. As demissões levaram a um crescimento significativo nas despesas com aposentadorias e pensões, que aumentaram sua participação sobre o total de gastos.

A diferença marcante estava nas receitas fiscais que duplicaram em termos reais. Procurou-se uma política de preços “realistas” para as empresas estatais e novos impostos, pois temiam não ocorrer aumentos significativos de arrecadação. Alguns novos impostos de impacto bastante modesto, como imposto sobre os serviços ferroviários e sobre vendas, foram introduzidos em estágios mais avançados do programa, e as alíquotas para os impostos diretos foram consideradas muito elevadas, e conseqüentemente reduzidas.

As receitas fiscais do primeiro período do programa foram inesperadas pelo valor e pela origem. O imposto sobre os serviços foi um fracasso, as receitas das empresas estatais ficaram abaixo das metas estabelecidas. As receitas da tributação direta e dos impostos sobre o valor adicionado duplicaram reagindo fortemente à estabilização da moeda, a qual elimina o problema de subindexação e de defasagens entre o fato gerador e coleta de impostos.

A estabilização dos preços e os impostos diretos contribuíram com receitas suficientes, demonstrando os efeitos da inflação sobre a receita tributária real. Não parecia existir nenhum déficit gigantesco e incontrolável, se for considerado o efeito Tanzi-Oliveira sobre as receitas fiscais. Após este primeiro período as despesas voltaram a superar a meta, por pressões de gastos em investimento e a relutância em relação a novas demissões de servidores públicos. As receitas também surpreenderam, através da significativa contribuição das empresas estatais e dos novos impostos, então se passou a enfatizar mais fortemente um rigoroso equilíbrio orçamentário por meio da carga tributária, devido a pressões por recursos para investimentos devido à recessão em que estava o país.

No caso Húngaro os níveis de gastos são surpreendentes, possivelmente devido a guerra contra a Romênia. O programa previa medidas de economia em diversos setores e profundas reformas na Administração Pública. Houve um aumento líquido do nível de gastos públicos com o início do programa. O gasto público compreendeu principalmente mudanças na composição, em vez de cortes globais. A tarefa de equilibrar o orçamento recaiu sobre as receitas públicas, criando um espaço para uma nova tributação, na qual o imposto recaiu sobre a propriedade fundiária e a crença em outros impostos como o sobre

rendas da propriedade imobiliária, introduzindo um aumento na carga tributária total para o dobro da inicial.

Chegou-se a conclusão de que a inflação era a responsável pela existência de déficits fiscais, devido ao efeito Tanzi-Oliveira e não havia nenhum “déficit estrutural” ou obstáculo fiscal à estabilização.

Então, o diagnóstico clássico para o caminho da estabilização da moeda era de que o equilíbrio orçamentário não deveria se aplicar aos casos de países onde as moedas nacionais estavam desmoralizadas e a situação fiscal caótica. Portanto o déficit orçamentário era, consequência da instabilidade da moeda e da estabilização da taxa de câmbio, portanto dos preços e da moeda, constituindo um requisito indispensável para o orçamento das finanças públicas e o equilíbrio orçamentário era uma consequência e não uma causa das respectivas estabilizações. Os orçamentos se equilibram quase que inteiramente em virtude do efeito da estabilidade de preços sobre a estrutura tributária preexistente, déficits, corrigidos ou expurgados do efeito Tanzi, eram pequenos ou mesmo inexistentes.

Polônia

No caso polonês os orçamentos de 1922 em comparação com os posteriores em 1925, quase triplicam os gastos em termos reais, o que denota principalmente o crescimento e desenvolvimento do setor público, que enfrenta necessidades de reconstrução em função de devastações no seu território (principalmente associadas à sua guerra com a União Soviética que durou até 1920) que os outros países não experimentaram. A construção do sistema fiscal não foi rápida o suficiente para acomodar essas pressões, até a estabilização, quando as receitas saltaram, assim reprisando o fenômeno observado na Áustria e na Hungria.

A subindexação dos impostos, com defasagens na sua coleta, a depressão da indústria e do comércio e a situação retrógrada do serviço de receita explicam o desempenho desalentador das receitas públicas, devido à indexação imperfeita dos impostos até a introdução do Zloty, uma unidade de conta indexada, para fins fiscais e a aplicação de um novo imposto sobre o capital e a introdução de antecipações deste imposto. A austeridade fiscal também era apenas aparente. A estabilização contribuiu para a recuperação das receitas decisivamente. Mas não havia nenhuma garantia que estas medidas iriam produzir

o equilíbrio orçamentário, uma vez que, mesmo ajudadas pelo efeito Tanzi, não eliminaram o déficit.

Gustavo H. B. Franco cita que a estabilização marcou o início de uma política fiscal expansionista com déficits financiados principalmente por emissão de moeda e comenta que as explicações “ortodoxas”, vistas no capítulo anterior, conflitam com o fato de que a estabilização se deu sem que se observasse a disciplina fiscal.

Alemanha

Gustavo Franco observa que as medidas iniciais tinham o objetivo de colocar o sistema fiscal “no padrão-ouro”, indexando-o pela taxa de câmbio, em vigor simultaneamente à estabilização, mas cláusulas de indexação são inteiramente redundantes se os preços são estáveis. O importante desta passagem é notar que a indexação eficaz é algo muito difícil de ser implementado.

O crescimento das receitas após a estabilização para o progresso em direção ao equilíbrio orçamentário, se deu a partir dos impostos já existentes, ou seja, estabilidade de preços sobre a receita real dos impostos, a anulação do efeito Tanzi.

A contribuição de cortes de gastos é menos clara, pois os níveis de gasto flutuaram amplamente durante a hiperinflação, mas as ordens de magnitude dos níveis de gasto para antes e depois da estabilização são muito semelhantes, e a melhora na situação orçamentária no período posterior é gerada quase que inteiramente pelo aumento da arrecadação tributária. Então ele conclui que as “reformas” fiscais e as mudanças na composição do gasto público têm pouca influência sobre o nível do gasto.

III.2 - O EFEITO TANZI

A partir da análise das quatro hiperinflações, Gustavo Franco conclui que as “reformas” fiscais compreenderam, mudanças na composição da despesa com pequeno impacto sobre o resultado líquido da execução orçamentária. O dismantelamento das burocracias, as dívidas domésticas que foram destruídas pela inflação e as dívidas externas drasticamente reduzidas pelo Plano Dawes, não representaram redução nos gastos públicos. E por outro lado os excepcionais aumentos nos gastos na área social e recomposição dos salários dos funcionários públicos, suplantaram as economias apontadas como indicadores de austeridade da política fiscal. A recuperação real da receita tributária após a estabilização por meio do efeito Tanzi-Oliveira foi a chave do equilíbrio dos déficits orçamentários, os quais eram, em grande medida, produtos da inflação, ou seja, “déficits corrigidos pela inflação”, equilibrados ou pelo menos administráveis.

Na verdade as “verdadeiras” reformas fiscais teriam sido feitas em algum momento antes das estabilizações, o equilíbrio fiscal, não é condição suficiente para a estabilidade, se existem outras causas fundamentais da inflação em plena operação. Assim estas estabilizações envolveram a combinação de vários elementos, dos quais nenhum deles foi provavelmente suficiente por si só.

Para ele o único caso especial foi o da Alemanha, por ter sido prejudicada pelas reparações e dívidas de guerra, transferindo algo perto de 80% de suas exportações ou um quarto de seu PIB, como pagamento de reparações de guerra. Problemas no balanço de pagamento com demandas salariais ambiciosas contribuíram significativamente para a inflação. A questão de como a estabilização foi conseguida não é exatamente a mesma do porquê da hiperinflação ter ocorrido em primeiro lugar. Conseqüentemente a “dolarização” teve um papel crucial como dispositivo de coordenação decisória de preços e salários.

III.3 - O CASO BRASILEIRO

Fazendo uma análise do capítulo 8 do livro “O Plano Real e Outros Ensaio” nota-se que o elemento crucial da hiperinflação é a perda por parte do governo da capacidade de decisão nas matérias econômicas, geralmente os impasses políticos surgem com a associação entre a ocorrência de hiperinflação e a de guerras, revoluções e desordem civil. Como efeito surge uma paralisia decisória, incrivelmente prolongada.

A crise da dívida externa a partir de 1982 é relevante, a despeito da fragilidade crescente da situação fiscal, nenhum movimento decisivo em direção à correção desses desajustes foi tomada por longo tempo com a incorporação política das massas através de favores feitos pelos cofres públicos ou pelos poderes regulatórios do estado.

A dificuldade em se construir uma coalizão política que possibilite a estabilização revela-se dramática, e foi ratificada pela transição democrática, que se deu sob a égide de uma administração hesitante, sem sucesso em lidar com a reconstrução institucional para disciplinar os conflitos distributivos em um contexto democrático e conduzir o redimensionamento da intervenção do estado na economia.

A Gênese do Caso Brasileiro

¹⁷“Ao final de 1984, o primeiro governo civil, inicia a fase de uma vigorosa recuperação, sem deterioração nas contas externas, o déficit fiscal estava sob razoável controle (entre 0% e 1,5% do PIB), inflação, apesar da tendência de alta, ainda era moderada. Então, cinco anos depois, ao final do governo Sarney, a situação fiscal do país se torna insustentável (com o déficit fiscal no conceito operacional de 10% do PIB) neste momento o Brasil experimenta o fenômeno da hiperinflação”.

A conta corrente do setor público estava em deterioração desde a segunda metade da década de 1970, com o déficit no conceito operacional atingindo 4,5% do PIB em 1980 e a poupança de setor público alcançando 2,2% do PIB, após permanecer por volta de 6% do PIB no início da década de 1970. O segundo período, entre 1985 e 1989, a poupança pública atingiu menos 5,8% do PIB, e o déficit geral foi de 8,9%. No primeiro período de 1970 até o final do período militar em 1985, temos como efeitos fiscais os pagamentos

¹⁷Franco, Gustavo H.B. cap.8 “O Plano Real e Outros Ensaio”

externos posteriores à crise da dívida, componente internacional da crise brasileira. Após 1985, crescentes gastos públicos e a capacidade reduzida de financiar os déficits, levam as contas fiscais para uma situação caótica ao final de 1989. Práticas políticas próprias de um regime democrático mais primitivo, como o corporativismo, o populismo e o clientelismo incidem sobre as instituições fiscais e monetárias brasileiras totalmente desajustadas para regulares uma competição aberta por recursos públicos numa sociedade de massas.

A hiperinflação foi facilitada pela inoperância das instituições monetárias e fiscais em um contexto de ataque clientelista e corporativo aos cofres públicos, provocada na execução do orçamento. A fraqueza de instituições monetárias e fiscais produz um viés inflacionário e acomodação na execução fiscal e da política monetária. Não colocam obstáculos à irresponsabilidade fiscal e à falta de transparência envolvendo as contas fiscais do Executivo e do Congresso, que se apropriam das receitas inflacionárias, no processo orçamentário, que resultava na destruição do orçamento público como instrumento do planejamento e controle fiscal. Esta combinação resultou em uma competição pelos recursos públicos que não guardou relação dos objetivos macroeconômicos como o equilíbrio orçamentário e a estabilidade de preços. O viés inflacionário não se tornou hiperinflação porque o Executivo pôde lançar mão de mecanismos de repressão fiscal até que sua eficácia foi diminuída em 1989.

O Irrealismo Orçamentário e o Déficit Potencial

Tendo como foco o capítulo 9 do livro de Gustavo Franco percebe-se que o déficit potencial é a disparidade entre o gasto público desejado, que expressa aspirações legítimas dos mais variados segmentos sociais, e o que é consistente com a realidade tributária, que revela a disposição da sociedade em pagar impostos.

O déficit potencial fornece uma indicação do nível do desequilíbrio fiscal *ex-ante* e se une a questões patrimoniais envolvendo direitos e haveres contra o Estado, mas ele é impedido de se materializar pela corrosão do orçamento pela inflação e pela repressão fiscal.

A primeira ocorre porque o orçamento não é perfeitamente indexado e por isso é corroído pela inflação ao longo do exercício fiscal.

A introdução de um multiplicador para o valor das dotações destinadas a converter os preços do exercício anterior a preços médios do exercício corrente, embute uma previsão

otimista da inflação e torna factível a execução de um orçamento que, em condições normais, com a uma inflação baixa, seria irrealizável. O Executivo se torna dependente e sócio da inflação, que se amplia dada à necessidade de se utilizar a receita do “imposto inflacionário” para financiar o déficit remanescente.

Além disso, segundo Edmar Bacha,¹⁸ “a inflação ajuda a reduzir o déficit potencial de duas formas: 1) a previsão inflacionária do orçamento costuma ser menor que a inflação efetivamente observada, diminuindo o valor real das despesas (despesas subestimadas) e não afetando as receitas, pois estas são indexadas (receitas superestimadas); 2) o controle de caixa, adiando a liberação das verbas orçamentárias para o final do ano, ou para os restos a pagar no ano seguinte, reduz o valor real dessas despesas. Como inicialmente o déficit potencial é muito elevado e as despesas são parcialmente indexadas, é preciso uma alta inflação, certamente maior que a da proposta orçamentária, para possibilitar o relativo equilíbrio que se observa nas contas públicas brasileiras”.

O Executivo utiliza a repressão fiscal para manter as despesas em níveis administráveis, reduzindo-as de forma temporária, por exemplo, quando os salários do funcionalismo são rebaixados além do razoável ou o Executivo adia as despesas incontornáveis de manutenção dos serviços e infra-estrutura pública.

De forma velada e distorcida de endividamento, onde os “credores” são as diferentes unidades de despesa, o contingenciamento de despesas, a medida mais típica de repressão fiscal, gera distorções e um paradoxo de inversão de prioridades, uma unidade de despesa procura inicialmente efetuar a menos importante de suas despesas, de modo a pleitear a liberação de recursos adicionais para suas despesas de custeios, a unidade se endivida através de “atrasados” que são, na verdade, créditos de fornecedores cuja “rolagem” resulta em prejuízo para estes. Eles freqüentemente recorrem a sobrepreços para compensar essas perdas. A unidade de despesa procura tipicamente iniciar diversas atividades de modo a tornar os seus programas “irreversíveis”, pois é mais barato completar uma obra que interrompê-la.

O Ministério da Fazenda dispõe de poder discricionário para reter ou liberar as verbas orçamentárias, ficando favorecida a prática do clientelismo através do uso político deste poder e, por fim, a proliferação de “mercados negros”, orçamentos irrealistas, corrosão inflacionária das dotações, repressão fiscal, imposto inflacionário e regime fiscal doentio,

¹⁸ Bacha, Edmar “Políticas de Estabilização em Países em Desenvolvimento: Notas sobre o Caso Brasileiro”

cuja permanência está associada à existência de inflação elevada, da qual depende para equilibrar as suas contas.

Para Edmar Bacha os déficits são uma pequena fração dos valores orçados. Isso ocorre devido a repressão inflacionária das despesas orçadas, através do controle dessas despesas pelo Ministro da fazenda na “boca do caixa”, liberando os recursos apenas à medida que o fluxo de caixa do tesouro permita.

Rigidez Orçamentária

Para se defender da repressão fiscal e da redução real das dotações causada pela inflação é criada a vinculação de uma determinada receita com a despesa desejada, desta maneira se assegura para as despesas a mesma indexação que a de suas receitas.

O estrangulamento das receitas “livres” de vinculações do ano de 1988 para 1992 e o crescimento de outras vinculações e benefícios previdenciários dramaticamente reduzidos, causaram a redução dos recursos disponíveis para gasto à conta de custeio e investimento de 21,9% da receita da União para 3,2%. Resultado da decomposição fiscal da União, vítima do avanço progressivo dos “suborçamentos” geridos por unidades de despesa específica.

Os “Ralos” e os “Suborçamentos”

A despesa contra a corrosão das dotações e da crescente repressão fiscal desenvolveu mecanismos mais ou menos automáticos de cobertura de insuficiências de recursos, que fizeram o Tesouro Nacional assumir seus déficits. Então os gastos dessas unidades tenderam a ganhar bastante autonomia e a crescer sem muito compromisso com o seu financiamento, resultando na acumulação de déficits, na Previdência, nos estados e nas empresas estatais.

A Previdência teve o crescimento de suas receitas vinculadas no sentido de se transferirem para o Tesouro certas responsabilidades. A Lei de Custeio da Previdência obriga o Tesouro Nacional a cobrir as insuficiências de recursos oriundos de benefícios, quaisquer que elas sejam. Isto enfraquece o incentivo para que haja disciplina no lado da despesa no orçamento da seguridade. Contudo motivou esforços de austeridade, bem como de aprimoramento da arrecadação. Deste modo demonstrou que a vinculação de

receitas também faz crescer o interesse pela arrecadação do tributo que lhe permite expandir seus gastos.

Os estados desfrutaram de vinculações de receitas e se beneficiam largamente de transferências voluntárias no Orçamento da União. As restrições orçamentárias foram relaxadas pelo uso de seus bancos estaduais, estes, recorrem ao inadimplemento sistemático, ou mesmo ao Banco Central para buscar acomodação. Os bancos estaduais funcionaram como verdadeiros emissores de moeda. Acumulação de dívida e a má situação financeira de muitos bancos estaduais resultam, em última instância, na indisciplina fiscal e da inadimplência dos estados e suas empresas. Consolidações periódicas podem transferir essas dívidas da esfera bancária para a esfera política, os excessos dos bancos estaduais serão, sempre convertidos em dívidas de longo prazo roladas em condições favorecidas.

As empresas estatais desfrutavam de autonomia para sua gestão operacional, incluindo sua política salarial e o estabelecimento de seus cronogramas de investimento. O superdimensionamento dos investimentos e generosidade salarial, combinada a resistências da parte do Ministério da Fazenda em sancionar aumentos de tarifa, resultou em prejuízo operacional e endividamento crescente ou em aportes do Tesouro. Prejuízos oriundos de ineficiências gerenciais, leniência salarial e pleitos associados a “defasagens tarifárias”, que podem freqüentemente encobrir a disposição de saldar essas “dívidas”, transferindo aos consumidores os prejuízos.

Os automatismos e o avanço da rigidez orçamentária provocada pelas vinculações de receita compuseram o quadro de fragmentação fiscal, de modo que diferentes unidades de despesa assumiram autonomia e procuraram assegurar superávits em seus “suborçamentos” à custa das demais unidades e do cada vez mais reduzido espaço livre no orçamento da União. O aprofundamento dessas tendências progressivas tem causado a deterioração das contas públicas, contornados graças ao mecanismo de repressão fiscal.

Irrealismo Orçamentário e Repressão Fiscal de 1990-1993

As dificuldades para se promoverem reformas fiscais resultaram em redução progressiva do espaço de manobra da Política Fiscal e o lançamento do país na hiperinflação. Mas esta foi interrompida com a estabilização de março de 1990, que não

trouxe um equilíbrio fiscal duradouro e adotou expediente transitório para comprimir despesas e elevar as receitas.

Do lado da receita, obteve ganhos temporários de arrecadação e também pela suspensão de diversos incentivos fiscais. No lado da despesa a compressão das despesas de juros sobre a dívida interna e a continuação da moratória parcial da dívida externa manteve baixos os pagamentos aos credores internacionais. O seqüestro dos ativos financeiros reduziu significativamente as despesas de juros sobre a dívida interna.

O valor real da folha de salários teve queda nos anos de 1990 e 1991 com relação ao alto valor de 1989. Esta tendência declinante prosseguiu no ano de 1992. A concessão de isonomia salarial aos servidores públicos e o crescimento real da folha, decorrentes da correção das distorções entre os três Poderes da União, mantido pelos reajustes concedidos a partir de janeiro de 1993, fizeram o valor das despesas serem superiores ao do ano de 1992.

Enquanto as contas públicas se deterioravam continuamente, a arrecadação retornava a seus níveis históricos, o represamento das despesas com os juros da dívida interna se erodia com a devolução dos cruzados e retomavam-se os pagamentos relativos à dívida externa. A Justiça determinou o pagamento da correção de 147% das aposentadorias e pensões. Conseqüentemente a percepção dos agentes econômicos não era as contas públicas estavam sob controle e aceleração da inflação não foi surpreendente.

O orçamento de 1993 deixou evidente o desgaste do processo de repressão fiscal e o anseio de ambas as partes em modificar a natureza do regime orçamentário brasileiro, por depender dos antigos remendos orçamentários.

III.4 - A RECEITA PARA O AJUSTE FISCAL BRASILEIRO

Gustavo Franco, no capítulo 10 de seu livro “O Plano Real e Outros Ensaio” diz que com a visibilidade do desequilíbrio fiscal foi possível identificar o déficit *ex-ante*, bem como o financiamento inflacionário, ficando conhecidas na opinião pública as implicações inflacionárias dessas decisões. Deverá ser preciso estabelecer um tratamento especial aos fluxos de financiamento do déficit, que de modo algum devem ser consideradas fontes de recursos para financiamento do gasto corrente, primeiro passo para o ajuste fiscal, que permitem que o desequilíbrio fiscal tenha visibilidade.

As limitações explícitas ao financiamento inflacionário parecem maiores no ano de 1994 do que no ano de 1993. Tem-se noção da efetiva existência do déficit público e a proposição de que o ajuste fiscal deve preceder a estabilização.

O fato de o déficit causar inflação *ceteris paribus* ninguém duvida, mas como exatamente a inflação afeta o déficit?

A inflação gera déficit através da correção monetária do serviço da dívida pública interna. Receitas e despesas, consideradas em termos reais, são afetadas pela inflação. Pelo lado da receita, com o “efeito Tanzi”. A noção de que a eliminação da inflação melhora as contas públicas contrariava a idéia de que reformas fiscais deviam ser implementadas simultaneamente à estabilização. A seguir o orçamento se equilibrava pelo simples efeito da estabilização. O déficit é zero com inflação zero, esta é condição essencial para que o fim da inflação resulte no fim do déficit, mas nem sempre se verifica. As reformas fiscais foram feitas bem antes da estabilização, no momento da chamada “ancoragem”.

No Brasil, o sistema tributário está sujeito à indexação diária, não é perfeita, mas é o suficiente para diminuir o efeito negativo da inflação sobre a receita, apesar de estar longe de ser decisivo, ou mesmo importante, para o ajuste fiscal.

A despesa sofre poderosamente o efeito da inflação. As autorizações para gastar são fixadas em moeda nominal, embutindo previsões de inflação invariavelmente subestimadas como comentei anteriormente.

À medida que vai se acelerando a inflação, vão derretendo as autorizações para gastar e com elas a receita é pouco sensível à inflação e a despesa bastante, então o déficit no

Brasil é pequeno ou inexistente quando a inflação é alta, mas enorme quando a inflação é nula.

A própria inflação é o mecanismo que permite a ocultação do déficit além da sua função como provedora de “imposto inflacionário” para o governo. O governo está duplamente casado com a inflação e não pode viver sem ela.

A proposição de que o ajuste fiscal deve preceder a estabilização põe à mostra que se o governo utilizar algum “truque de ancoragem” e conseguir reduzir a inflação a zero sem alterar o regime fiscal, imediatamente aparecerá um rombo nas contas públicas, pois a receita pouco se modifica e a despesa não sofre mais o “efeito sorvete”, assim dito por Gustavo Franco. Se o governo emitir moeda ou títulos, a economia se superaquece, e diante da falta de credibilidade, a inflação se acelera rapidamente, incentivada pela aposta no insustentável mecanismo de ancoragem. Se não houver um ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma indiscutível.

Não há condições econômicas objetivas para qualquer truque antes das condições estarem presentes para o esforço de ajuste fiscal, a não ser corrigir as irregularidades combatidas na CPI do Orçamento e tantas outras.

IV - O PLANO REAL

IV.1 – A FASE DE PREPARAÇÃO PARA O REAL

Neste capítulo, exemplifico o Plano Real com suas políticas oficiais adotadas, tendo como fundamento e auxílio as teorias e experiências vistas no capítulo anterior.

¹⁹“O programa brasileiro de estabilização econômica é considerado o mais bem sucedido de todos os planos lançados nos últimos anos para combater casos de inflação crônica. Combinaram-se condições políticas, históricas e econômicas para permitir que o Governo brasileiro lançasse, ainda no final de 1993, as bases de um programa de longo prazo. Organizado em etapas, o plano resultaria no fim de quase três décadas de inflação elevada e na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994. A partir daí, a inflação foi dominada sem congelamentos de preços, confisco de depósitos bancários ou outros artificialismos da heterodoxia econômica. Em consequência do fim da inflação, a economia brasileira voltou a crescer rapidamente, obrigando o Ministério da Fazenda a optar por uma política de restrição à expansão da moeda e do crédito, de forma a garantir que, na etapa seguinte, o Brasil possa registrar taxas de crescimento econômico auto-sustentáveis, viabilizando a retomada do crescimento com distribuição da renda”.

Como explicado no primeiro capítulo, o Brasil no período de 1986 a 1991 tentou por várias vezes controlar a inflação através de vários programas de combate à inflação que foram mal sucedidos. Entre os anos de 1992 e 1993 o Brasil passou por vários escândalos envolvendo Poderes do Governo que culminou no processo de impedimento do então Presidente da República e em uma verdadeira caça as bruxas, até no Congresso Nacional fazendo com que o vice-presidente, Itamar Franco, assumisse o mandato até as próximas eleições presidenciais em 1994.

¹⁹ Plano Real ; Ministério da Fazenda

Assumiu-se no período de governo do Presidente da República Itamar Franco, que a principal causa da inflação era o descontrole financeiro e administrativo do setor público.

As causas estruturais da crise financeira do setor público, segundo Gustavo Franco e já visto no capítulo anterior, vêm do início dos anos 80, devido ao aumento do serviço da dívida pública mobiliária federal, que tiveram leve recuperação nos anos de 1983 e 1984, através de fortes medidas ortodoxas, mas que voltaram a piorar juntamente com a redução da carga tributária em relação ao PIB e da receita tributária corrente disponível a partir de 1985, que causaram o crescimento do déficit operacional global.

²⁰“Somente quatro países no mundo tiveram inflação superior a 1.000 por cento em 1992: a Rússia, a Ucrânia, o Zaire e o Brasil. A diferença é que nos outros três países a superinflação é o resultado de uma economia destruída. No Brasil, não. A economia brasileira estava sadia e vigorosa, como demonstrava o crescimento das exportações, o aumento da produtividade da indústria, a expansão da fronteira agrícola e a retomada do crescimento do PIB, mas o governo estava enfermo. O diagnóstico sobre a causa fundamental da doença inflacionária já foi feito. É a desordem financeira e administrativa do setor público, com seus múltiplos sintomas:

- penúria de recursos para o custeio dos serviços básicos e para os investimentos o governo que são indispensáveis ao desenvolvimento do país;
- vazamento dos recursos da República pelos ralos do desperdício, da ineficiência, da corrupção, da sonegação e da inadimplência;
- endividamento descontrolado dos Estados, Municípios e bancos estaduais;
- exacerbação dos conflitos distributivos em todos os níveis.”

A desordem financeira acaba por comprometer uma faculdade absolutamente essencial do Poder Público, que é interpretar as prioridades da Nação na ordenação do gasto público.

Como visto no capítulo anterior o déficit causa inflação. Então diante desse cenário de descontrole financeiro e administrativo do setor público nota-se a necessidade de um ajuste fiscal na economia, então o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso anunciou, em junho de 1993, o (PAI), um Programa de Ação Imediata do Governo Itamar Franco.

Em tese, o Programa assumia o descontrole financeiro e administrativo do setor público como uma das causas da inflação. Por falta de apoio político, o PAI não foi totalmente implementado mas foi a partir dele e através de seus desdobramentos que se iniciaria a

²⁰ Fonte: Presidência da República

primeira fase do Programa de Estabilização Econômica do Plano Real que estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a redução e maior eficiência dos gastos da União no exercício de 1993, recuperação da receita tributária federal, equacionamento da dívida de Estados e Municípios para com a União, maior controle dos bancos estaduais, início do saneamento dos bancos federais e aperfeiçoamento do programa de privatização.

Tendo em vista a importância da questão fiscal com o anúncio do PAI e da sua influência para a primeira fase do Plano Real, é muito importante analisarmos as principais medidas propostas pelo PAI:

Corte de gastos

²¹“O orçamento do governo, em qualquer democracia madura, é o instrumento básico através do qual os poderes constituídos arbitram a competição dos diferentes setores da sociedade pelos recursos públicos existentes. No Brasil não tem sido assim”.

Nos últimos anos anteriormente ao PAI, o orçamento da União tem autorizado gastos muito acima das receitas possíveis de serem arrecadadas, segundo Gustavo Franco. As tentativas de aumentar a arrecadação através de pacotes tributários tinham dado resultados medíocres em face da exaustão dos contribuintes. Como visto anteriormente, uma parte dos gastos passou então a ser financiada através de endividamento público adicional, pressionando os juros e a inflação. Outra parte deixa de ser executada mediante contingenciamentos, calotes ou atrasos de pagamentos decididos de forma arbitrária e irracional. Uma terceira parte é simplesmente corroída pela inflação efetiva, sempre muito maior do que a estimada na elaboração da lei orçamentária. Visto anteriormente por Gustavo Franco e segundo Edmar Bacha o governo de algum modo acaba utilizando a inflação para fazer empatar a despesa com a receita disponível. Mas não basta o Executivo reprimir precariamente o déficit orçamentário através do corte de despesas. Isso apenas adia despesas.

Para tanto, as seguintes medidas foram submetidas ao presidente Itamar Franco:

- Corte do equivalente a 6 bilhões de dólares das despesas no orçamento de 1993, abrangendo todos os ministérios.

²¹ Fonte: Ministério da Fazenda

- Elaboração de uma proposta orçamentária para 1994 baseada numa previsão realista da receita. Isto permitirá ao Executivo se comprometer com a execução efetiva da despesa autorizada, definida também de forma realista e transparente.

- Fazer gestões junto ao Senado para a rápida tramitação do projeto de lei, já aprovado pela Câmara, que limitava em 60 por cento a participação dos salários do funcionalismo na receita corrente da União, assim como dos Estados e Municípios.

- Envio ao Congresso de projeto de lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, fixando as normas de cooperação da União com os Estados e Municípios. Essa lei definiria claramente os programas em que o Governo Federal não pode atuar direta ou indiretamente, por caracterizarem ações típicas de responsabilidade dos outros níveis de governo, bem como, os limites da participação da União nas áreas em que a competência constitucional é concorrente.

Recuperação da receita

Mesmo com cortes drásticos de gastos, a aprovação da lei de regulamentação do IPMF pelo Congresso até o final de junho era imprescindível para o esforço de equilibrar as contas do Governo Federal em 1993/94.

²²“O IPMF é uma solução precária, embora imprescindível diante da dramaticidade da crise fiscal. A verdade tributária, contrapartida do orçamento realista, só se estabelecerá a partir de uma ampla reforma dentro da revisão constitucional.

A evasão fiscal no Brasil atingiu níveis dramáticos. Os dados levantados pela Secretaria da Receita e pela CPI do Senado indicam que, para cada cruzeiro arrecadado, um outro cruzeiro é sonegado. Desde logo, impõe-se um esforço de recuperação da receita através do combate à sonegação, com a mobilização da opinião pública e pleno uso dos instrumentos de fiscalização que a lei faculta a Receita Federal”.

Algumas das principais medidas que foram tomadas nesse sentido:

- A Receita Federal vai fiscalizar 600 empresas, selecionadas em função do seu porte e do setor de atividade que tenha sido identificado como de maior nível de inadimplência.

- O Sistema Integrado de Administração Financeira repassará obrigatoriamente para a Receita Federal as informações relativas a pagamentos efetuados, para fins de conferência,

²² Fonte: Ministério da Fazenda

pelo Fisco, do pagamento das obrigações tributárias e da coerência de outras informações prestadas pelos contratantes com o Governo, no âmbito tributário.

- A Receita Federal lançará, de ofício, imposto suplementar para as 15.000 pessoas que já foram identificadas pelos sistemas de computação, como tendo tido renda acima da informada na declaração de 1992/1991.

- O Congresso aprovar a regulamentação do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira) – uma alíquota de 0,25% sobre todas as movimentações bancárias que elevaria, com isso, a receita com arrecadação de impostos.

Cabe destacar que não se desejou diminuir a sonegação para aumentar os gastos do governo. O que se pretendia era fazer justiça tributária, evitando que poucos espertalhões ganhem às custas do sacrifício da maioria. E, por outro lado, criar condições para a futura redução das alíquotas e a simplificação do sistema tributário, melhorando a eficiência e a competitividade da economia brasileira.

Relacionamento com Estados e Municípios

Os governos estaduais e municipais detém 45% da receita tributária disponível. Pagam uma folha salarial três vezes maior que a da União e investem cinco vezes mais. Devem em cruzeiros o equivalente a 40 bilhões de dólares a União e não vêm pagando. No período de setembro de 1991 a dezembro de 1992, deixaram de pagar a União mais de 2 bilhões de dólares.

Por isso, Estados e Municípios não podem ficar de fora de um programa de austeridade. Em relação a eles, o Governo Federal atuaria com flexibilidade mas com determinação no sentido de:

- Reduzir as transferências não constitucionais de recursos do orçamento federal.
- Regularizar os pagamentos da dívida vencida para com a União.
- Impedir o retorno de Estados e Municípios ao endividamento insolúvel.

Como veremos adiante, mesmo posteriormente à estabilização,²³ “a situação fiscal dos estados foi marcada por uma aguda crise financeira”.

Bancos estaduais

²³ Giambiagi, Fabio ; Além, Ana Cláudia “Finanças Públicas editora Campus”

Como analisado no capítulo anterior, salvo raras exceções, no passado recente, os bancos estaduais tinham servido de agências financiadoras dos Tesouros dos seus Estados, abusado da emissão de títulos mobiliários e mantido reservas insuficientes relativamente aos seus depósitos. Dispondo de uma fonte financiadora como essa, os governos estaduais foram induzidos a não enfrentar a necessidade de ajuste fiscal. De sua parte, os bancos estaduais, devido à ingerência de seus controladores, provocam o estouro das metas monetárias e fiscais da União e acabam indo bater às portas do Banco Central. A conta dos desajustes é apresentada, em última análise, ao Tesouro Nacional.

Por essas razões, e para incorporar os bancos estaduais ao esforço de ajuste do Governo Federal:

- Será determinada a aplicação ao sistema financeiro oficial do dispositivo da Lei do Colarinho Branco que pune com dois a seis anos de reclusão o administrador de instituição financeira que conceder empréstimo a seu acionista controlador ou empresa por ele controlada. Isso impede os bancos estaduais de emprestar aos respectivos Estados ou a suas empresas (resolução do Conselho Monetário Nacional).

- Serão descredenciados como agentes financeiros do BNDES, CEF, fundos e programas do orçamento das operações oficiais de crédito, os bancos estaduais cujos governos estejam inadimplentes com a União e suas entidades.

Bancos Federais

Os bancos e entidades financeiras do âmbito federal têm problemas comuns:

- Superposição de atuação, concorrendo nas mesmas praças e oferecendo produtos idênticos ou semelhantes.

- Dependência de fluxos de recursos do governo federal .

- Uso de critérios políticos para abertura de agências, implicando em competição autofágica e déficit operacional das agências em funcionamento.

- Influência política na concessão de empréstimos e financiamentos.

- Forte pressão sobre o Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional e Banco Central para concessão de tratamentos privilegiados, que excedam a legislação do sistema financeiro.

- Tendência a fugir da fiscalização do Banco Central e de normas do acionista controlador, que é o Tesouro Nacional.

Por tudo isso, as seguintes providências serão adotadas:

- Aplicação da Lei do Colarinho Branco também aos administradores dos bancos federais.
- Redefinição das funções dos bancos federais para enxugar sua estrutura e evitar a duplicidade e a concorrência recíproca e predatória, consolidando a posição do Banco do Brasil como conglomerado financeiro e como principal agente financeiro do tesouro Nacional.
- Enxugamento da rede de agências dos bancos federais, fechando as que forem desnecessárias, de acordo com os respectivos programas de reestruturação (decreto presidencial).
- Serão reforçadas as condições legais de autonomia ao Banco Central para controlar e fiscalizar a atuação dos bancos federais, podendo inclusive intervir e liquidar (projeto de lei complementar).

Privatização

As empresas públicas criadas no Brasil a partir do pós-guerra cumpriram um papel fundamental na industrialização do país. Porém, coube ao governo reestruturar-se para potencializar sua ação em outras áreas: os programas de saúde, educação, alimentação, habitação de que o país carece para resgatar sua dívida social: infra-estrutura, ciência e tecnologia, justiça e segurança, defesa da moeda nacional e do equilíbrio dos mercados, expansão do comércio exterior.

A privatização foi um passo necessário nessa mudança de ramo do Governo Federal. Mas foi também um imperativo do equilíbrio financeiro. De 1982 a 1992, o Tesouro Nacional aportou recursos no equivalente a 21 bilhões de dólares às empresas incluídas no programa de privatização. Só no setor siderúrgico foram perdidos 12 bilhões de dólares. E, mesmo depois de saneadas, em 1987, praticamente todas as empresas desse setor voltaram a se endividar.

O fato é que a maioria das empresas públicas foi presa de um verdadeiro conluio entre interesses corporativos, políticos e econômicos.

As diretrizes a seguir obedecem ao propósito geral de acelerar e ampliar as fronteiras do processo de privatização.

- Dar início à privatização dos setores elétrico e de transporte ferroviário.

- Simplificar e acelerar o processo de venda das pequenas participações do governo em empresas, que estão concentradas no Banco do Brasil e no BNDES.

- No caso das empresas com perspectivas de rentabilidade, vender o controle acionário mas preservar em mãos do Tesouro parcela das ações preferenciais, para que o patrimônio público se beneficie com a valorização da empresa graças a gestão privada.

- Reafirmar o empenho do governo na rápida aprovação pelo Congresso do projeto de lei que amplia a possibilidade de participação do capital estrangeiro nas privatizações, eliminando os entraves ainda existentes.

- Criação de um Fundo de Privatização com os recursos em cruzeiros da venda de empresas estatais arrecadados pelo Tesouro (projeto de lei).

As empresas estatais que permanecerem em mãos do governo serão enquadradas em critérios estritos de realismo orçamentário e austeridade.

Mesmo possuindo medidas como corte de despesas no orçamento e cobrança de IPMF, esse pacote fiscal tinha como característica em sua maior parte medidas estruturais. O PAI não foi totalmente implementado, mas a realização de um ajuste fiscal foi levado adiante pela equipe econômica, que corresponderia a primeira etapa do plano Real, que o considerava essencial para o sucesso do combate à inflação, haja visto no capítulo anterior a necessidade de um ajuste fiscal.

No dia 7 de dezembro de 1993, o ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso apresentou o Programa de Estabilização Econômica, mais conhecido como Plano Real, ao Congresso Nacional. Contando com algumas vantagens herdadas do período anterior, como as privatizações, abertura comercial e a folga cambial, o Plano Real dividiu o ataque ao processo inflacionário em três fases.

A primeira fase (ortodoxa) trata do ajuste fiscal, para equacionar o desequilíbrio orçamentário da União, que teve início em junho de 1993 com o PAI, que estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a redução e maior eficiência dos gastos da União no exercício de 1993, porém este já comentado anteriormente não foi completamente implementado.

De acordo com André Lara Resende:²⁴ “A eliminação do déficit público é condição para qualquer programa de estabilização bem sucedido. Dois pontos merecem atenção na questão do déficit público. O primeiro é quanto à definição do déficit, que não deve ficar restrita à do déficit fiscal do Tesouro. O segundo é quanto à distinção entre equilíbrio

²⁴ Lara Resende (1995, p. 10-11)

transitório e equilíbrio permanente. A questão da permanência deve ser crucial. A estabilização exige que sejam criadas as condições para o equilíbrio intertemporal das contas públicas de forma permanente. Não basta gerar um superávit fiscal temporário com base num esforço de contenção de despesas e de aumento de receitas que seja percebido como temporário e insustentável a mais longo prazo.”

²⁵“A dificuldade de estabelecer um ajuste fiscal em bases permanentes levou as autoridades, ainda na fase embrionária de preparação do plano Real, no final de 1993, a adotar iniciativas – em alguns casos, mediante decisão autônoma e, em outros, através da tentativa exitosa de aprovação de leis ou de emendas constitucionais – destinadas a gerar uma contração da despesa e/ou um aumento da receita, em bases temporárias. O fato permitiu melhorar o resultado fiscal em relação ao que iria se verificar caso tais iniciativas não tivessem sido implementadas, embora não tenham sido suficientes para gerar superávits primários na magnitude suficiente para evitar um aumento da relação dívida pública/PIB.

Desde 1994, houve quatro fatores que se destacaram como elementos temporários de contenção fiscal:

- O FSE, que destacaremos a seguir, depois transformado em fundo de estabilização fiscal (FEF).
- A receita do imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), depois transformado em contribuição (CPMF).
- A receita de concessões.
- O componente extraordinário de aumento da receita de impostos de renda (IR) na fonte sobre aplicações financeiras, aprovado em fins de 1997 para vigorar em 1998.”

O aprofundamento do ajuste fiscal foi viabilizado a partir da aprovação, pelo Congresso Nacional, da proposta de Emenda Constitucional criando o FSE (Fundo Social de Emergência). A vigência do Fundo, que consiste essencialmente num mecanismo transitório de desvinculação de receitas, atenua a excessiva rigidez dos gastos da União ditada pela Constituição de 1988 e, assim, possibilita o equilíbrio orçamentário dentro de limites estreitos, mas exequíveis, até o fim de 1995, ou seja, corresponde a uma diminuição nas transferências da União, liberando parcela das receitas que eram legalmente vinculadas a determinados fins (pela Constituição de 1988), possibilitando assim aumento dos recursos livres de que dispõe o governo federal.

²⁵ Giambiagi, Fabio ; Além, Ana Cláudia “Finanças Públicas”

²⁶“O Programa, que no primeiro momento buscava sanear as contas públicas, tinha como base a criação de um Fundo Social de Emergência, que seria constituído, em princípio, com recursos provenientes da apropriação de 15% da receita tributária do país e uma elevação de 5% nas alíquotas de todos os impostos e contribuições”.

A criação do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira) também ajudou a tentar equilibrar o orçamento público em 1994 e 1995, o qual era um novo imposto, de caráter temporário, sobre movimentações financeiras com uma alíquota de 0,25% sobre o valor de toda operação.

Paralelamente, procurou-se continuar com o acúmulo de reservas cambiais, para dar condições ao Banco Central de administrar as políticas monetária e cambial.

Nesta primeira fase do Plano Real, segundo Gustavo Franco, o governo se empenhou para a realização de um ajuste fiscal, que era de grande importância para a redução do déficit público e para posterior diminuição da inflação, que tinha como objetivo preparar a economia para a introdução de uma nova moeda – o Real.

²⁷“Para isso, no final de fevereiro de 1994, uma Medida Provisória foi editada para entrar em vigor em 1º de março, instituindo a criação da URV (Unidade Real de Valor), iniciando a segunda fase do Plano Real, que era a tentativa de eliminar a inércia inflacionária”. ²⁸ “A URV seria um novo indexador, calculado com base em índices de preços já existentes na economia”. O objetivo desta fase de indexação completa da economia era o de promover todos os ajustes de preços relativos com base nesta moeda indexada e acomodar a participação dos diversos agentes na renda, eliminando o conflito distributivo. Percebe-se que o plano se aproxima da proposta do LARIDA de moeda indexada, citada no primeiro capítulo desta obra, que foi apenas em parte implementada no Cruzado. Desta forma, procurou-se promover os efeitos da hiperinflação na moeda velha (ruim) - o cruzeiro real - que perdeu sua função de unidade de conta. Todos os preços passaram a ser cotados em outro referencial (a URV), que exerceu a função de unidade de conta, mas não de meio de troca, que continuou ainda por algum tempo sendo exercida pelo cruzeiro real.

²⁹“A URV foi o padrão de valor que se integrou ao Sistema Monetário Nacional, com sua cotação fixada diariamente pelo Banco Central do Brasil com base na perda do poder

²⁶ Andima. “Plano Real; Relatório Econômico”. 1994.

²⁷ Rocca, Carlos A. “Brazil’s Plano Real: A Real Chance of Success?”. Mimeo, 1993. Pag.82

²⁸ Andima. “Plano Real; Relatório Econômico”. 1994. Pag.39

²⁹ Fonte: Ministério da Fazenda

aquisitivo do Cruzeiro Real, a URV veio restaurar uma das funções básicas da moeda, destruída pela inflação: a função de unidade de conta estável para denominar contratos e demais obrigações, bem como para referenciar preços e salários. A introdução da URV nas relações econômicas começou pela conversão dos salários e benefícios previdenciários. Isto atendeu a considerações jurídicas, mas sobretudo a uma preocupação com a equidade social”.

O pressuposto básico do Plano Real, na fase da URV, foi o da neutralidade distributiva. Para evitar as distorções que comprometeram o êxito de outras políticas anti-inflacionárias, notadamente o Plano Cruzado, seria essencial que a conversão dos contratos para a URV não interferisse no equilíbrio econômico das relações reguladas por esses contratos. No caso dos salários e benefícios, a aplicação deste critério excluía tanto a conversão "pelo pico", que traria de volta a espiral inflacionaria depois de uma efêmera euforia de consumo, como a conversão "pelo piso", que imporá prejuízos injustificáveis aos trabalhadores e teria forte impacto recessivo sobre a economia. A alternativa foi a conversão pela média de quatro meses, levando em conta a periodicidade da atualização monetária dos salários conforme a política vigente quando da introdução da URV. Os salários estavam totalmente indexados nesta fase do Plano. Dado que a paridade da URV ao Cruzeiro Real segue, com a taxa de câmbio, a inflação do próprio mês, e o salário é apurado e pago no conceito de caixa, ou seja, pela URV do dia do pagamento, não há risco de perda salarial ocasionada pela inflação. Esta é uma proteção mais efetiva do que qualquer política salarial adotada ou proposta anteriormente, inclusive a reposição plena pela inflação passada.

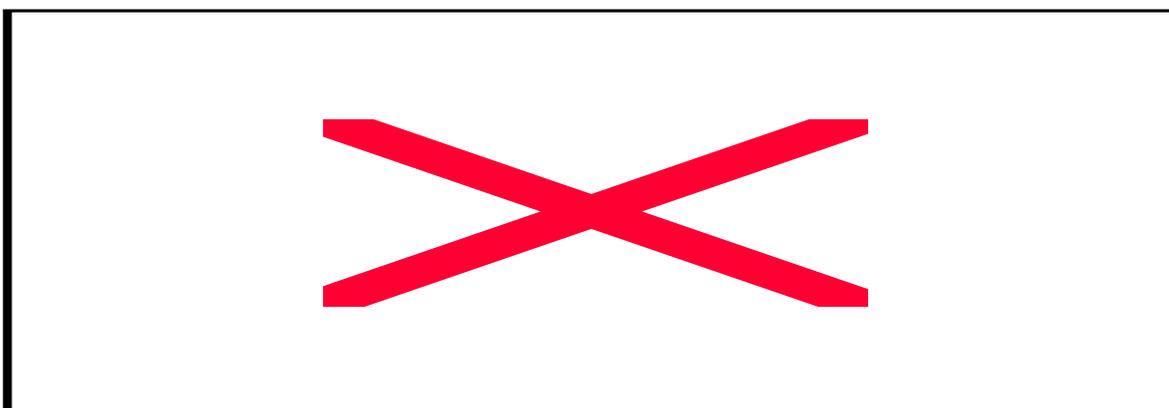
³⁰“Dos salários e benefícios previdenciários, a introdução da URV se estendeu aos preços privados, aos contratos pré-fixados e pós-fixados, aos contratos financeiros, às tarifas e preços públicos e, finalmente, aos contratos continuados com cláusulas de reajuste”. A preocupação permanente do Governo nesse processo foi preservar ao máximo a livre negociação dos contratos entre as partes, tendo em vista a manutenção do equilíbrio econômico financeiro e o respeito ao ato jurídico perfeito, sem as rupturas e casuísmos observados em planos anteriores.

³⁰ Fonte: Ministério da Fazenda

IV.2 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REAL

Finalmente, a terceira fase iniciou-se com a transformação da URV em Real, fundindo-se neste (no real) as três funções básicas da moeda: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. A expectativa era de que nesse momento se romperia a indexação e, portanto, a inflação inercial. Assim como outros planos desse caráter, o sucesso só estaria garantido na ausência de novos choques. Esperava-se que essa questão estaria garantida pelo suposto ajuste fiscal da primeira fase do plano visto anteriormente e pela fase da implantação da URV, que teria resolvido os conflitos distributivos. Nesta fase, deveria ser criada uma regra monetária que permitisse o controle da oferta monetária e impedisse o recurso ao financiamento inflacionário, em caso de persistência do déficit público. Adotou-se uma regra relativamente flexível, em que foram estipuladas metas monetárias, com possibilidades de serem ampliadas em caso de emergência, o que ocorreu algumas vezes após a edição do plano.

A partir do Plano Real, a inflação, convergiu rápida e persistentemente para níveis característicos de países desenvolvidos. De uma taxa anualizada de mais de 10.000%, ela caiu para perto de zero no fim do período, conforme figura abaixo:



A condução do Plano Real pode ser dividida em duas fases: a primeira combinando uma âncora cambial com crescimento econômico e a segunda combinando uma âncora monetária com diminuição das taxas de crescimento e aumento das taxas de desemprego.

Inicialmente, o plano procurou evitar o erro dos demais choques heterodoxos, qual seja, a grande expansão do crédito e da demanda após a queda da inflação. Para tal adotou-

se uma política de taxas de juros elevadas. Estas medidas, contudo, não impediam que ocorresse, como nos demais planos, uma grande expansão da demanda com a queda da inflação, destacando-se o setor de bens de consumo duráveis. O aumento de demanda neste setor se deve à grande expansão do crédito bancário, o que também revelou a insensibilidade do consumidor para a taxa de juros real, sendo a certeza sobre o valor da prestação e o número de prestações mais importante do que o próprio custo do financiamento.

³¹“Uma questão importante a colaborar com a sustentação do plano é a folga cambial do país devido ao grande afluxo de recursos nos últimos anos, fruto do excesso de liquidez internacional, que viabilizou o acúmulo de um volume de reservas de quase US\$ 40 bilhões, o que permitiu uma valorização cambial pós-plano, viabilizando amplo processo de importações para suprir a demanda interna e forçar a concorrência. Assim, a folga cambial e a valorização do real foram importantes elementos para conter a inflação.”

O Plano Real diferenciou-se dos anteriores principalmente pelas condições nas quais foi introduzido. Em primeiro lugar, o processo de abertura econômica iniciado no governo Collor, num quadro de recessão econômica, como foram os anos de 1991/1992, teve fortes impactos sobre a lógica de formações de preços na economia, tanto no que diz respeito à capacidade dos empresários de repassarem os aumentos do custo para os preços, como ao poder dos sindicatos em suas pretensões salariais. Esta ameaça levou a novas formas de organizações explicitadas nas câmaras setoriais, em que empresários, sindicatos e governo acordaram reduções no preço dos automóveis através da diminuição dos impostos (por parte do governo – IPI e ICMS), redução das margens de lucro das empresas e contenção nos reajustes salariais por parte dos trabalhadores; com isso, visava-se estimular a produção de automóveis e garantir o emprego. Em segundo lugar, há a renegociação da dívida externa e as transformações no sistema financeiro internacional, que permitiram a volta do país ao fluxo voluntário de recursos externos, levando a um acúmulo de reservas da ordem de US\$ 40 bilhões no momento da reforma monetária.

A abertura comercial e a folga cambial viabilizaram a queda da inflação logo após a reforma monetária que introduziu o real. A possibilidade de importação forçou os preços internos e acomodaram-se aos internacionais. É interessante observar que a política cambial adotada serviu para aprofundar esta ancoragem dos preços. Diferentemente da

³¹ “Economia Brasileira contemporânea” Marco Antônio Vasconcellos, Amaury Gremaud, Rudinei Junior; editora: Atlas

Argentina, que fixou a taxa de câmbio nominal de 1 peso = 1 US\$. No Brasil não se fixou a paridade e deixou-se o R\$ valorizar em relação ao US\$ em um momento que continuavam as entradas de recursos.

³²“Todos os países que fixam a taxa de câmbio para a estabilização sofrem valorização cambial devido à inflação residual não repassada ao câmbio, no momento seguinte. Esta acaba por se constituir em uma necessidade para que a estabilização se efetive. Vários países da América Latina passaram por um processo de dolarização de seus preços, conforme as taxas inflacionárias se elevavam; assim, a única forma de estabilizar seria ancorar suas moedas no dólar, a chamada âncora cambial. Dessa forma, não podiam fazer com que o câmbio acompanhasse a inflação, uma vez que seria sacrificada a estabilização em virtude de todos os preços estarem indexados ao dólar”.

No Brasil permitiu-se uma valorização da taxa de câmbio nominal, isto é, não apenas o câmbio se valorizou pela inflação residual, mas também pela própria queda na taxa de câmbio nominal. Neste contexto, com valorização cambial. Abertura comercial e volume significativo de reservas, criou-se uma camisa de força para os preços internos, podendo-se dizer que o Brasil adotou neste período uma espécie de superâncora cambial.

Esta estratégia é bastante eficiente para os chamados bens tradeables (aqueles bens que são transacionados no mercado internacional, exportáveis e importáveis). Mas para os bens non-tradeables (aqueles “bens” do setor de serviços, como exemplo: corte de cabelo, consulta médica, alugueis, ou seja, “mercadorias” que não se pode importar) esta é totalmente ineficaz. A queda da inflação foi acompanhada por aumento da demanda. Em primeiro lugar, o aumento do poder aquisitivo das classes de baixa renda, decorrente do fato de deixarem de pagar o imposto inflacionário, traduz-se em pressão sobre a demanda.

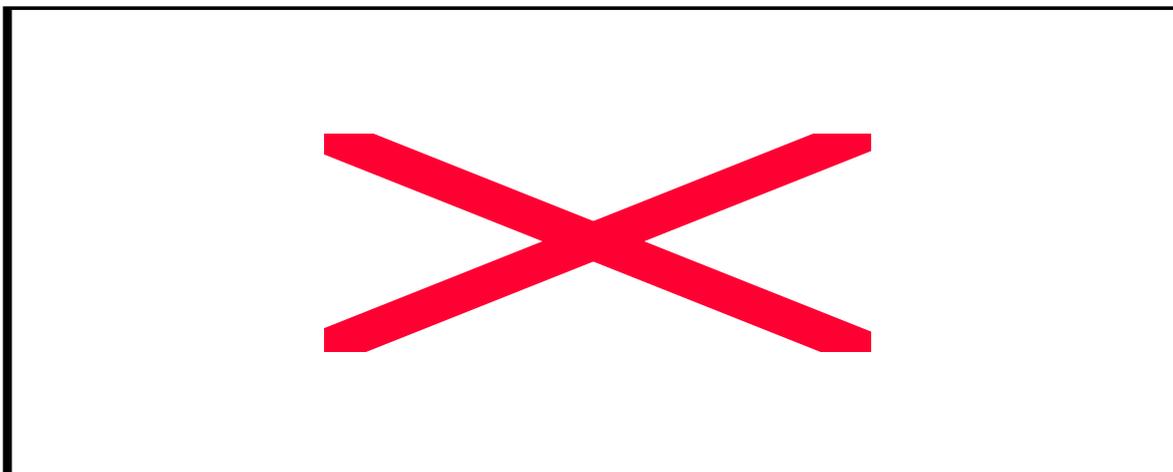
³³“Os ricos e remediados defendiam-se da inflação por meio de múltiplas formas de indexação de contratos e ativos financeiros e de aplicações em ativos reais. A erosão do valor da moeda atingia mais fortemente a renda dos trabalhadores e, em geral, dos mais pobres, que não dispunham dessas defesas. A inflação, funcionava, assim, como um imposto socialmente perverso, invisível e violentamente regressivo.

Nos dois primeiros anos do Plano Real, o rendimento dos trabalhadores aumentou fortemente graças a queda persistente da inflação, e à expansão do emprego. Depois, manteve-se relativamente estável até o final de 1998. Teve perdas nos últimos três anos,

³² “Economia Brasileira Contemporânea”

³³ Fonte: Ministério da Fazenda

sob o impacto da desvalorização cambial e da retração da atividade econômica. Mesmo assim, na média de 1995 a 2001 o rendimento mensal dos trabalhadores chega a R\$ 834, contra R\$ 655, em 1991 a 1993, com um aumento real de 27% conforme ilustra a figura:”

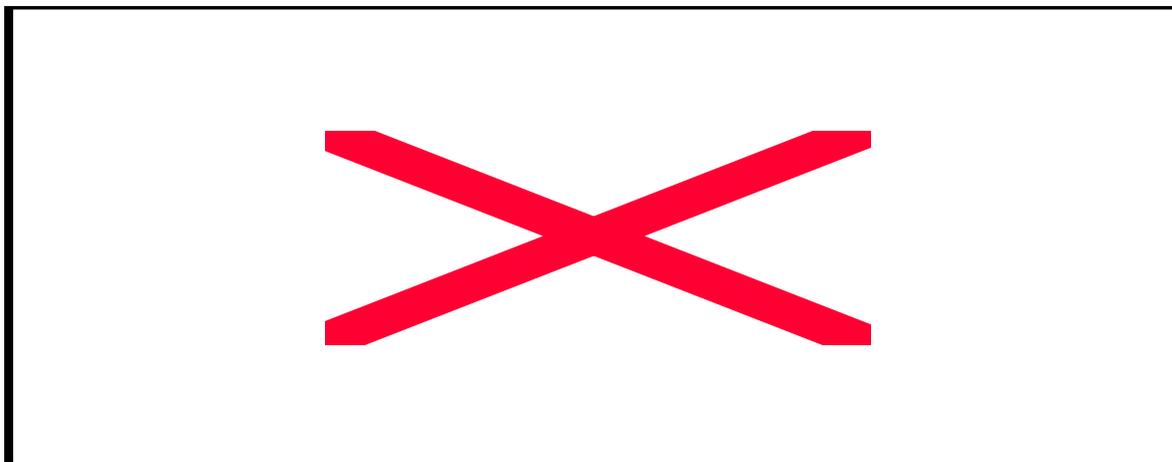


Em segundo lugar, a queda da inflação e sua estabilidade permitem recompor os mecanismos de crédito na economia. Ao diminuir a incerteza quanto à inflação futura, os concedentes podem prever uma taxa nominal de juros compensatória com razoável grau de certeza e oferecer recursos com uma taxa nominal de juros fixa aos consumidores, isto é, prestações fixas. Do lado do consumidor este se sente atraído para tomar empréstimos (apesar da taxa de juros elevada) por vários motivos: demanda reprimida nos anos anteriores, previsibilidade da renda futura e da participação da prestação na renda, e mesmo ilusão monetária (queda da taxa nominal de juros e não da real) que leva inclusive a um processo de “despoupança”.

Neste quadro, observa-se uma explosão do consumo, apesar da política governamental de manter os juros reais elevados e tentar estimular a poupança, com os seguintes impactos: em primeiro lugar pressiona-se o preço dos non-tradeables que não se conseguiu ancorar; pode-se observar pelo desmembramento dos índices de preços aos consumidores que os preços do setor de serviços cresceram muito à frente dos produtos industriais.

Em segundo lugar, estimula-se o crescimento econômico, a produção, aumentando o emprego e, com impactos sobre o salário real, estimulando-se ainda mais a demanda.

Em terceiro lugar, como a capacidade produtiva no curto prazo é dada e como as importações crescem com o aumento da renda, geram-se pressões sobre o setor externo (balança comercial) para suprir a demanda interna aquecida. A valorização cambial e a demanda aquecida em um contexto de abertura comercial levaram ao aparecimento de déficits na balança comercial, conforme quadro abaixo:



Porém a existência de déficits externos não é tão grave a curto prazo, enquanto existem reservas abundantes e entradas de capitais para financiá-los. O problema neste ponto é que acumula-se dívidas externas para financiar o excesso de consumo, sem que se vislumbre alterações que possam gerar capacidades de pagamento futuro.

Além disso, a maior parte do capital que ingressou no país é de curto prazo, que poderia, a qualquer instante, devido à incerteza em relação ao câmbio ou queda na taxa de juros interna, refluir. A dramaticidade da situação tornou-se clara com a crise mexicana, em que a expectativa de uma desvalorização cambial levou a uma grande fuga de recursos, fazendo com que a desvalorização se consumasse. Com isso, o início do ano de 1995 foi marcado por mudança de prioridade do governo, que buscava em primeiro lugar evitar a crise cambial, mas sem perder o controle sobre a inflação.

A dificuldade que se colocava era que a simples correção da taxa de câmbio, apesar dos efeitos benéficos sobre as contas externas, poderia levar à volta do processo inflacionário naquele momento, uma vez que a economia se encontrava superaquecida e a memória inflacionaria e o perigo da indexação ainda estavam muito presentes.

Neste sentido, iniciou-se uma série de medidas de contenção da demanda interna, principalmente com restrições ao crédito, elevações das taxas de juros e também gradual alteração na política cambial, com o alargamento das bandas de flutuações e desvalorizações mais frequentes do câmbio. Além disso buscaram-se alguns incentivos para se estimular os exportadores.

Nesta fase, o principal instrumento foi a política monetária buscando conter a demanda e com isso impedir que os déficits comerciais se tornassem muito altos, além de

ter um papel muito importante na contenção dos preços, agora num quadro de leve desvalorização do câmbio nominal.³⁴ A manutenção de juros elevados também se mostrou importante no sentido de continuar mantendo o país atrativo ao capital estrangeiro, que continuou financiando os déficits comerciais. Na verdade, as tentativas do governo de reverter a política de juros foram em parte impedidas pela existência de crises externas (Ásia em 1997 e Rússia em 1998), que obrigaram o governo a manter os juros elevados, evitando crises cambiais. Deste modo, a sustentação do Plano Real deixa de ser a superâncora cambial e passa a ser uma política monetária restritiva (âncora monetária) com seus efeitos recessivos e o aumento do desemprego”.

Outro ponto que merece destaque é a questão das reformas estruturais e do ajuste fiscal do setor público. Porém pouco se avançou no que diz respeito ao ajuste fiscal. Os cortes de despesas previstos no orçamento mostram-se cada vez mais difíceis, com uma série de pressões por gastos, por exemplo, a solução das questões dos bancos estaduais, os recursos para o financiamento agrícola, a falta de recursos para a saúde, entre outros. Do ponto de vista da arrecadação, apesar do crescimento ocorrido, observa-se em termos de estados um acirramento da guerra fiscal, que pode levar a uma situação pior para todos.³⁵ A situação dos estados após a estabilização foi marcada por uma aguda crise financeira. No período 1995/1998, o agregado de estados e municípios apresentou déficits primários em todos os anos, sendo eles, na média, de 0,4% do PIB, enquanto o governo central teve superávits nessa rubrica, de 0,3% do PIB. Os municípios, como tem menos alternativas para se endividar, têm uma dívida modesta e enfrentam na prática, na maioria dos casos, uma restrição de crédito que os obriga limitar sua despesa de caixa ao tamanho da receita, embora em alguns casos ocorram desequilíbrios que se traduzem em atrasos no pagamento ao funcionalismo. Já no caso dos estados, as maiores facilidades de financiamento - somadas à força dos governadores - permitiram no Brasil, historicamente, a existência de déficits muito maiores que do que os dos municípios.

As principais fontes de piora fiscal dos estados, depois de 1994, foram basicamente duas:

- O aumento inicial do gasto com o funcionalismo, associado à concessão de generosos reajustes salariais, em alguns poucos casos por parte das administrações que

³⁴ “Economia Brasileira Contemporânea”

³⁵ Giambiagi, Fabio ; Além, Ana Cláudia “Finanças Públicas”

estavam acabando no final de 1994 e na maioria dos casos por parte das novas administrações que assumiram em 1995.

- O peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamentos dos estados, resultado da combinação de: regras de âmbito nacional favoráveis à passagem para a inatividade em idade precoce, como a aposentadoria às professoras – que respondem por uma parte importante da folha dos estados – aos 25 anos de serviço, e regras específicas que premiam certas categorias, com base em legislação estadual”.

Porém as soluções dadas continuam a ser apenas de caráter emergencial. Por outro lado, a crescente entrada de capital no país acabou por também se refletir na elevação da dívida interna. O risco que a monetização dos créditos externos poderia causar sobre o processo inflacionário fez com que o governo acabasse por esterilizar esta monetização ampliando significativamente a dívida interna. O crescimento desta dívida se fez com juros elevados e acabou também por deteriorar a própria condução da política monetária. A não existência de substanciais ganhos no déficit primário, associada à ampliação do montante pago de juros (elevação da dívida e dos juros), fez com que o déficit público operacional (e nominal) se deteriorasse, constituindo um grande entrave à efetiva consolidação do processo de estabilização econômica.

V – CONCLUSÃO

Durante os 15 anos que antecederam o Plano Real, a inflação mostrou tendência crescente, só não chegando a uma hiperinflação aberta, por conta da inércia provocada pela indexação e pelos choques heterodoxos aplicados entre 1986 e 1991.

Com o aprendizado dos planos que precederam o Plano Real, as experiências vistas em outros países e as necessidades para a estabilização, notou-se a importância da existência de uma restrição orçamentária, ou seja, as contas públicas teriam que estar em equilíbrio para alcançar o fim da inflação. Percebendo, desse modo, a importância de um ajuste fiscal.

O combate à inflação era visto como um obstáculo ao desenvolvimento, após a hiperinflação notou-se sua perversidade. Estancar o processo inflacionário era necessidade vital para a salvação nacional.

No mundo atual as obrigações sociais do estado democrático são meio e fim de enormes e justas demandas da sociedade, além das heranças dos governos passados, que diminuem a capacidade de investimento e empreendimento. Este cenário serve para se concluir que não existe justiça social para um desenvolvimento econômico baseado na irresponsabilidade fiscal e no financiamento inflacionário.

Segundo Gustavo Franco, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, esta fracassará rapidamente.

Então, como foi visto, a primeira fase do Plano Real foi baseada no ajuste fiscal onde o governo tomou medidas com o objetivo de alcançar o equilíbrio das contas públicas, pois como vimos, o déficit causa inflação. Isso concretizou-se por meio de medidas mais emergenciais do que estruturais como visto no presente trabalho, o que dificultou para um equilíbrio de longo prazo. Porém essas medidas foram extremamente importante para a

implementação do Real e de seu posterior sucesso. Percebendo que os caminhos da estabilização e de sua consolidação são os caminhos para o desenvolvimento.

VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, Marcelo. P. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Campus, 1990.

Arida, Persio e Resende, A. L. “A Moeda Indexada: Uma Proposta Para Eliminar a Inflação Inercial”. Departamento de Economia; Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Andima. “Plano Real; Relatório Econômico”. 1994.

Bacha, Edmar L. “Políticas de Estabilização em Países Desenvolvidos: Notas sobre o Caso Brasileiro”. Mimeo

BNDES “papers do Bndes sobre plano real”

Cysne, Rubens P. “A Inflação e o Plano Real”, 1994.

Equipe IPEA e outros. “Estabilidade e Crescimento – Os Desafios do Real – A economia dos anos 90”.

Franco, Gustavo H. B. “O Plano Real e Outros Ensaio”. Francisco Alvez, 1995.

Giambiagi, Fábio. “Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil”. Campus

Gremaud, Amaury P.; Junior, Rudinei T.; Vasconcellos, Marco Antônio “Economia Brasileira Contemporânea”. Atlas

Lopes, Francisco. “O Desafio da Hiperinflação – Em Busca da Moeda Real”. Campus, 1989.

Lopes, Francisco. “O Choque Heterodoxo; Combate à Inflação e Reforma Monetária”. Campus, 1986.

Ministério da Fazenda – “História do Plano Real”

Modiano, Eduardo. “Terceiro Choque x Primeiro Pacto”.

Resende, A L. “A Moeda Indexada: Uma Proposta para Eliminar a Inflação Inercial”. PUC-RJ, Depto. Economia. Texto no 75, 1994.

Velloso, João Paulo R. “O Real e o Futuro da Economia”. José Olympio, 1995.