

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO NA PRÁTICA

Sarah Barata Braga

Nº de matrícula 0115036-1

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Novembro de 2005

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO NA PRÁTICA

Sarah Barata Braga

Nº de matrícula 0115036-1

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Novembro de 2005

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

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

À minha liberdade,

Índice

	Página
1. Introdução -----	05
1.1. Análise Econômica do Direito e das Organizações (AED) -----	10
2. Intervenção do Governo no Mercado -----	16
2.1. O Controle de Preços no Brasil e suas Distorções -----	16
2.2. Os Planos de Estabilização Fracassados e os Reflexos nos Contratos ----	20
Apêndice do Capítulo 2 -----	33
3. A Inflação e os Mecanismos de Indexação- ênfase no Plano Real -----	36
3.1. Inflação, Correção Monetária e Dívida Pública -----	37
3.2. O Plano Real e a Tentativa de Evitar as Distorções nos Contratos -----	48
4. As Privatizações e as Agências Regulatórias Pós-Real -----	55
4.1. Agências Regulatórias – papel e atuação -----	61
5. Conclusão -----	66
6. Bibliografia -----	68

“A economia compreende todas as atividades do país,
mas nenhuma atividade do país compreende a economia “

- Millôr Fernandes

1.Introdução

Como pensar em Economia sem pensar em Direito? Estado e suas funções, sem um meio de regulação? Desenvolvimento Econômico, sem regras pré-determinadas?

Desta clara associação de interesses, nasce o presente estudo, ao longo do qual serão analisados alguns fatos, comprovando e exemplificando a inter-relação entre Economia e Direito, sempre focando o que ocorre no Brasil.

Estado: agente em constante mutação. Organização de forte peso, responsável por desempenhar funções indispensáveis para o progresso de uma nação, como o desenvolvimento econômico; ao mesmo tempo em que deve garantir a representação máxima dos interesses de uma nação.

Seguindo tal pensamento, vemos sem dificuldades que não existiram liberdades, direitos e deveres, nem economias da forma como conhecemos hoje, sem a presença de um Estado.

Partindo da análise de seu papel, somos capazes de relacionar a atuação do Estado a diversos momentos históricos. Observamos também que, para cada momento histórico temos um papel exercendo um maior destaque - tudo dependendo do momento vivido, da conjuntura interna e externa.

Tendo como base a década de 1930, provavelmente seremos unânimes em afirmar que o Estado deve exercer um papel máximo, sendo mais que tudo, agente do desenvolvimento.

O contexto histórico explica: vivia-se o *New Deal*, política adotada pelo governo americano como solução à crise desencadeada pela quebra da bolsa de NY, em 1929.

Com a economia apresentando índices crescentes de desemprego, a mão

invisível de Adam Smith já não era mais suficiente para assegurar o 'welfare'¹ americano. Portanto, como num golpe de mestre, foi instituído por Franklin Roosevelt o *New Deal*.²

Talvez, a imagem mais conhecida desta política seja aquela na qual o Estado determinava aos empregados que cavassem buracos, para logo em seguida cobri-los. A idéia por detrás de tal ato era a criação de novos postos de emprego visando reascender a Economia. Mais empregos gerariam maior renda aos trabalhadores, que consumiriam mais e assim por diante.

Neste momento surge um importante pensador Econômico, Keynes³, que desenvolve toda uma teoria econômica influenciada pela depressão dos anos 30. De modo simplificado, Keynes mostrou uma relação entre demanda e oferta de produtos e a relação de ambas com a produção. Concluiu ainda que a intervenção do Estado poderia ser uma forma de sair de uma depressão prolongada através do incentivo e promoção de investimentos na economia.

As teorias de Keynes e de John Mill⁴ foram aproveitadas por Roosevelt na concepção do *New Deal* que utilizou a oferta e a demanda, defendidas por Keynes, para estabilizar a economia.

Como notório, a Economia americana saiu da recessão. Não sem a intervenção governamental. Então, como queríamos demonstrar, em determinados contextos, como na crise da década de 30, resposta simples: O Estado deve atuar.

Como todo conceito dinâmico, este também se viu alterado ao longo do tempo. Pulando décadas, chegaremos ao presente, onde vivemos uma nova ordem econômica:

¹ Expressão em inglês que se refere ao bem-estar da sociedade.

² Embora o exemplo refira-se ao governo norte-americano, podemos fazer um paralelo com o governo brasileiro que experimentou, neste mesmo período, uma forte intervenção na economia, bem como nos demais setores. Uma prática bastante comum era a compra dos excedentes de café pelo Governo Provisório, tendo em 1933, sido definido o padrão de intervenção do governo na política do café e mantida até 1937. Aí, determinaram que parcelas da produção seriam destruídas, por exemplo, como forma de ditar os preços do café, mantendo-o valorizado.

³ Para maiores informações sobre política keynesiana, recorrer ao livro "The General Theory of Employment, Interest and Money" (Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro) – 1936, de John Maynard Keynes.

⁴ John Stuart Mill acreditava na maior expansão governamental, um dos pilares do *New Deal*.

Estado mínimo. Não atuante, mas com nova missão: regulador. Incentivos e controles às falhas de mercado é a nova posição do Estado frente à Economia.

A intervenção Estatal foi reduzida, buscando-se chegar ao mínimo necessário para que haja desenvolvimento satisfatório em todas as esferas. Deste modo, a intensidade com a qual ele irá regular irá depender de país para país também.

No Brasil, foco de nossa análise, o movimento foi semelhante. As decisões políticas, de gestão governamental seguem a tendência global. E assim, vimos nos anos 90 um forte movimento de redução do papel do Estado, demasiado inchado.

Sabemos que a partir dos anos 50, o Governo foi importante aliado no desenvolvimento econômico, alocando-se em setores chaves da Economia, como os setores energético, de telecomunicações e tantos outros. Cada um desses setores era composto por um monopólio natural, afinal, os custos de investimento eram bastante elevados e os retornos a perder de vista. Quem senão o Estado para desbravar esses mercados? Com o auxílio do BNDES, o crédito era conseguido; e o setor, desenvolvido.

Aos poucos o mercado foi demonstrando a incompatibilidade que era a existência de um setor tão estratégico, gerenciado por um monopólio tão tendencioso. E, aos poucos, o setor privado foi mostrando a que veio. Tal movimento culminou com as privatizações⁵, herança do 1º governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Os monopólios eram quebrados. Os setores pulverizados nas mãos de empresas privadas, escolhidas por licitações.

O Estado era revitalizado, e o setor privado encontrava um mercado cheio de novas possibilidades, promessas de lucros estrondosos em poucos anos. Mas para isso ser garantido, mais uma vez, o Estado deveria continuar no jogo. Mas com nova tática.

A partir deste momento, a palavra de ordem era regulação.

Entende-se Regulação como: 1. Ato ou efeito de Regular. Regular: 1. Relativo a

⁵ Uma discussão será feita de forma mais apropriada no capítulo 5. O processo de liberalização econômica ocorre, no Brasil, a partir do governo Collor, porém é somente no governo de Fernando Henrique que as privatizações tomam proporções maiores.

regra. 2. Sujeitar a regras, dirigir, regrad. 3. Esclarecer e facilitar por meio de disposições, regulamentar. 4. Estabelecer regras, ordem, parcimônia.⁶ Ou seja, nada mais integrado ao novo papel do Estado.

Embora entendamos a regulação como fenômeno natural nos dias de hoje, ela também é fruto de um processo, que pode ser associado ao processo de desenvolvimento da própria Economia.

De início, observa-se que "a regulação surge como um resultado espontâneo e pouco planejado das transformações por que passava a base produtiva das principais economias avançadas na virada do século."⁷

Assim, seria possível identificar um primeiro período com o desenvolvimento da eletrificação, telefonia, gás encanado, expansão do sistema ferroviário, etc. A seguir um período de institucionalização, em que a regulação da atividade econômica se torna uma atividade na qual passam a estar envolvidos organismos qualificados, no interior de instituições governamentais dotadas de atribuições bem definidas. Este período iria da Grande Depressão até o final da "Era Dourada", no início dos anos setenta. O terceiro período seria um período de transição, correspondente à década de setenta, de indefinição com algumas tentativas incipientes de "desregulamentação"⁸. O último período se iniciaria nos anos oitenta, a "Era da Liberalização" ou da "Desregulamentação".

Ocorre, porém, que, além deste paralelo entre o desempenho das economias capitalistas avançadas e a natureza da atividade regulatória do Estado, existe também (e este é o maior interesse deste trabalho) um paralelo entre a natureza da atividade regulatória e a teoria econômica que visa dar suporte conceitual e analítico à regulação.

Neste trajeto temos o aperfeiçoamento das instituições regulatórias, com a difusão das práticas regulacionistas não apenas entre os países capitalistas avançados,

⁶ Definição contida no Dicionário Aurélio, Ed. Nova Fronteira.

⁷ Segmento extraído do texto: "Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras", de Ronaldo Fiani. No texto, defende que a regulação econômica é um meio do Estado de definir as liberdades dos agentes econômicos.

mas, também naqueles em desenvolvimento, tendência que se verificou paralelamente aos movimentos de emancipação nacional. Os enfoques, todavia, diferiram radicalmente de acordo com o grau de desenvolvimento industrial dos países, como explica Chang (1997): enquanto nos EUA a regulação privilegiava a eficiência alocativa e a equidade distributiva, visando uma oferta de bens e serviços mais diversificada e a custos mais reduzidos, a Europa Ocidental e o Japão estabeleciam como meta fundamental garantir um grau de desenvolvimento econômico e tecnológico paralelo ao registrado pela economia americana, mesmo que muitas vezes isto implicasse em custos não tão baixos quanto o desejado, e nem em uma defesa rígida da concorrência em determinados setores de atividade. Isto porque a regulação nestes países enfatizava considerações de ordem dinâmica, basicamente aumento de produtividade e maior capacitação tecnológica, no âmbito do contexto mais amplo de suas políticas industriais nacionais.

De acordo com Fiani, no caso dos países em desenvolvimento, o enfoque da regulação foi resultante de objetivos desenvolvimentistas, que acabaram por privilegiar a industrialização através de investimentos realizados ou regulados pelo Estado, notadamente através de empresas estatais e de programas de investimento no setor público. É também característico deste bloco de países a intensa atividade regulatória, ligada ao comércio exterior, com a meta de proteger indústrias nascentes e estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional.

Mas, para estes conceitos tomarem forma, eram necessários alguns mecanismos. Como garantir a atuação do setor privado dentro de certos limites? Afinal, era ainda necessário um controle, por menor que fosse, sobre os rumos da Economia.

É então que se dá a relação Economia-Direito. O melhor caminho para a intervenção estatal era a partir do legislativo. Normas e sanções foram definidas. E agências criadas para garantir o cumprimento destes. Eis que surge o conceito de Agências Reguladoras.

Cada setor, tem sua agência reguladora específica, com certas funções do tipo: garantir concorrência, cumprimento de normas, não abuso ao cliente.

⁸ Este paradoxo entre regulamentação e desregulamentação, só é possível, para Fiani, a partir do momento em que se separa o mercado das outras instituições sociais.

Estudar esta inter-relação Direito-Economia é preocupação recente no Brasil, embora exista um movimento não tão novo, denominado *Law & Economics*⁹.

1.1: Análise Econômica do Direito e das Organizações (AED)

Como o próprio nome diz, a AED visa estudar a inter-relação entre Direito e Economia. No caso em questão, focaremos no papel das instituições e organizações. Até onde o desenvolvimento econômico afeta e é afetado pela regulação vigente.

Podemos dizer que esta linha de estudo se baseia em algumas premissas¹⁰, sendo elas: (i) Se existem falhas de mercado, existem falhas organizacionais e institucionais; (ii) A análise econômica considera o ambiente normativo; (iii) O direito, ao estabelecer regras de conduta que modelam as relações entre pessoas, deverá levar em conta os impactos econômicos que delas derivarão; (iv) instituições influenciam a transformação do sistema jurídico e a consecução de resultados econômicos, determinando, por exemplo, os custos de transação.

Outro ponto importante da AED é que ela repensa alguns dos conceitos estabelecidos pela Economia Neoclássica¹¹. A título de exemplo: tradicionalmente temos um mundo sem custos de transação, onde os agentes negociarão os direitos, já que a idéia aqui é agir de tal modo a se chegar a uma alocação eficiente. Neste modelo, as instituições não influenciam o desempenho econômico.

Pela AED, temos que isto não mais é verdadeiro. No mundo real, sabemos que existem custos de transação positivos, ou seja, as instituições impactam sim no comportamento dos agentes econômicos. Para elucidar, temos o exemplo dado por

⁹ No Brasil, este termo “Law & Economics” é designado por Análise Econômica do Direito. No decorrer do texto, o trataremos de acordo com esta última denominação.

¹⁰ Premissas baseadas no livro “Direito & Economia – Análise Econômica do Direito”, organizado por Décio Zylbersztajn e Rachel Sztajn. O livro é composto por vários artigos e é vanguarda na literatura brasileira referente ao assunto. Nele, encontramos os princípios fundamentais, bem como a opinião dos pensadores renomados mundialmente, sempre fazendo um aponto entre o mundo normativo e o positivo. Rediscute também a Economia Neoclássica, trazendo os temas para a atualidade.

¹¹ A Economia Neoclássica é um dos modelos econômicos mais estudados e aceitos no meio. Entretanto, como todo modelo, exclui certas variáveis que são observadas no dia-a-dia, a título de facilitar o estudo. Deste modo, trazendo o modelo à ótica da AED, ele exclui a interferência das instituições no rumo da Economia.

Guido Calabresi que estuda os impactos econômicos dada a alocação dos recursos para a regulação da responsabilidade civil.

Com a premissa de custos de transação positivos, a hipótese neoclássica não é negada, mas sim flexibilizada: as instituições evoluem necessariamente de modo eficiente e, além disso, explica porque surgem os direitos de propriedade e formas ineficientes de alocação de recursos econômicos.

De acordo com Harold Demsetz, “O estudo das organizações é parte fundamental do desenvolvimento teórico atual na área de análise das combinações estratégicas de produtores privados. A Economia Neoclássica ignorou, por enfatizar os mercados, os incentivos econômicos das organizações.”¹²

Mercados e firmas funcionam com custos positivos. O modo de organização depende da comparação entre alternativas de menor custo, de tal modo que se estes custos forem reduzidos, então os indivíduos buscarão este modelo para resolverem os problemas alocativos desses direitos.

Para os estudiosos da AED, o papel do Estado ficaria em garantir as instituições, dar-lhes segurança, criando as condições para o funcionamento dos mercados e outros arranjos institucionais.

Segundo Williamson, o alinhamento entre as características das transações e as formas de governança, sob o ponto de vista do comportamento eficiente de minimização do custo de transação e de produção adiciona certo realismo à Economia Neoclássica.

Outro ponto bastante relevante no trabalho em questão é o Conceito Básico da Economia dos Custos de Transação, o qual mostra a existência de problemas futuros potenciais nos contratos, problemas estes que, geralmente, são antecipados pelos agentes que modelam os arranjos institucionais atualmente.

¹² Trecho retirado primeiro capítulo do livro “Direito & Economia – Análise Econômica do Direito”, organizado por Décio Zylbersztajn e Rachel Sztajn.

Os agentes são oportunistas. Entretanto, deve ser lembrado que os agentes irão se abster de quebrar os contratos se os custos de rompimento forem maiores que os benefícios de fazê-lo, como coloca Benjamin Klein.

Vale lembrar que os custos de quebra de contrato¹³, dada a colocação anterior, existem e podem ser explicados sobre dois aspectos: mecanismos privados (perda de reputação); e mecanismos públicos (penalização pela justiça). Mas ainda devemos levar em conta razões de ordem individual, ressaltando o papel das organizações como forma de coordenar e mesmo minimizar os custos de transação - definidos como os custos de se estruturar, manter e se fazer cumprir os contratos. No momento apropriado, faremos uma associação entre estes dados e a atuação das agências reguladoras brasileiras.

Douglas North¹⁴ adiciona ao debate a economia política, discutindo também as imperfeições do funcionamento do Judiciário. Coloca ainda que, os custos de transação, nas sociedades, podem ser associados a seu grau de desenvolvimento e são oriundos de sua capacidade de desenhar instituições sólidas.

O que é uma instituição?

Várias são as definições existentes para o que é uma instituição. Dentre os teóricos da AED, destacam-se as visões de:

De acordo com Ostron¹⁵ – Para ele, as instituições têm como referência regras de duas dimensões: a primeira é que são configuracionais querendo dizer que não tem sentido isoladamente. A segunda é que as regras não afetam diretamente um

¹³ Os contratos são peça chave no estudo da AED. Formam um link importante entre o Direito, a Legislação, responsável pela definição dos limites, direitos e obrigações dos agentes dadas as atividades econômica e a Economia propriamente dita. Este assunto será melhor abordado adiante, quando colocado da influência dos planos econômicos nos contratos brasileiros.

¹⁴ Douglas North é Nobel de Economia em 1993. Além de ser um dos pioneiros na área de Law & Economics, pesquisa sobre a influência das instituições na Economia. Fundou, junto a Robert Coase, também Nobel em 1991 e pioneiro da Law & Economics, a Sociedade Internacional para a Nova Economia Institucional. Para maiores informações sobre o papel das instituições, recomenda-se o livro “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, 1990.

¹⁵ Em “Direito & Economia – Análise Econômica do Direito”, organizado por Décio Zylbersztajn e Rachel Sztajn.

comportamento, e sim a estrutura de determinada situação. Ou seja, as regras nos mostram um conjunto de situações possíveis.

A partir desta definição, abre-se um espaço para que mudanças ocorram. Alterando-se uma ação, temos espaço para que sejam alteradas também as instituições. Mesmo que as regras se mantenham inalteradas.

Para North¹⁶, as instituições são a regra do jogo, enquanto que as organizações são as equipes que jogam o jogo. Ele coloca ainda a existência de dois tipos de instituições, as formais e as informais.

Já Schotter¹⁷ coloca as instituições como fruto de regras existentes que condicionam regularidades de comportamento.

Instituições, como qualquer outro organismo público ou privado, devem observar as necessidades sociais, e, ao mesmo tempo, está claro que as necessidades sociais seguem um certo padrão histórico. Existe sim ligação entre práticas sociais e expectativas sociais decorrentes de fatos passados, de decisões anteriormente tomadas. Ademais, o rompimento com a história costuma acontecer com revoluções, inconformismo geral, mais do que mudanças legislativas.

Porque as Instituições existem?

Acima de tudo, as instituições se fazem presentes para intermediar potenciais conflitos encontrados nas relações sociais. É um ponto de apoio e redução de incertezas. E ainda, as instituições “são produto da ação deliberada em busca da eficiência, visão não corroborada pela Nova Economia Institucional.”¹⁸

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Trecho extraído do capítulo 9, do livro *Direito & Economia – Análise Econômica do Direito*, organizado por Décio Zylbersztajn e Rachel Sztajn. Acrescento que o pilar da Nova Economia Institucional é que as instituições existem para solucionar o problema da cooperação entre indivíduos, como colocado por Newton Paulo Bueno, em “A Nova Economia Institucional e a Historiografia Clássica do Período Colonial Brasileiro.

Toda e qualquer instituição busca, em seus atos, encontrar o melhor ponto de atuação, sempre visando o trade-off entre Equilíbrio e Eficiência Institucional que não necessariamente está associado a um estado eficiente.

Segundo North, o único tipo de eficiência que é possível almejar é a eficiência adaptativa, que tem a ver com os tipos de regras que conformam o modo como a Economia evolui ao longo do tempo. É conceito dinâmico.

O autor também revela que a estabilidade é garantida por um conjunto complexo de restrições que incluem regras formais aninhadas em uma hierarquia, onde cada nível representa uma mudança mais custosa que a do anterior. A estabilidade de uma regra, que faz dela uma instituição, não garante a eficiência dos resultados obtidos.

Deve-se levar em conta também o trade-off entre Mudança e Estabilidade: por um lado, há necessidade de estabilidade, condição para a redução de incerteza; por outro lado, há necessidade de mudança imposta pela busca de eficiência adaptativa. É notório ainda que o excesso de estabilidade pode embutir perda de oportunidades e a conseqüente estagnação. E ainda, o excesso de mudança pode trazer incerteza e a conseqüente paralisia. Portanto, tamanha é a necessidade de um equilíbrio.

Os agentes buscam a eficiência adaptativa na forma de tentativa e erro. Portanto, as mudanças institucionais se dão de forma incremental a partir de tal movimento.

Há dois tipos de mudanças institucionais: as formais, que podem ser desencadeadas através de fóruns competentes, e as informais que, mesmo hoje, pouco se sabe a respeito. As mudanças formais ocorrem dentro das organizações e, têm como motor principal as variações nos preços relativos associados à demanda derivada por conhecimento. Tais mudanças levam a uma reestruturação do custo de oportunidade para uma organização a caminho da eficiência adaptativa e, que, ao mesmo tempo, se constitui no grande elemento indutor das mudanças. Por outro lado, o acúmulo do conhecimento relevante para o desempenho de uma organização pode ser uma das fontes mais eficazes de mudanças nos preços relativos.

Geralmente, mudanças enfrentam um quê de resistência. Certamente, não é incomum este freio quando se trata de mudanças institucionais. Podemos definir alguns elementos que ajudam no entendimento das resistências às mudanças institucionais, os quais dependem do grau de conflito necessário à mudança, bem como da determinação dos elementos que aumentam a incerteza.

Os fatos descritos acima, referem-se às mudanças formais. Como já mencionado, a respeito das mudanças informais, os dados ainda são inconclusivos. “É desafio para a Economia Institucional, uma vez que seus custos de *enforcement* são menores que os de uma instituição formal de modo que menores serão também os custos de transação. Desse modo, quanto mais um sistema se baseia em instituições informais, menores serão seus custos de transação e menores serão seus custos de funcionamento do sistema econômico.”¹⁹

À estas mudanças devemos prestar atenção no Brasil. De modo geral, percebemos uma dissociação entre Economia, instituições e contratos. Como tentativa de contornar este paradigma, enfocaremos, no capítulo seguinte, na influência da Economia, representada pelos Planos Econômicos e suas conseqüências nos contratos. Já no capítulo 3, focaremos melhor na dinâmica da inflação e no plano Real. A seguir, no quarto capítulo serão analisadas, com maior detalhe, as transformações enfrentadas pelo Brasil, sobretudo neste último período, como as privatizações e a criação das agências reguladoras como método de controle indireto do Estado na Economia.

¹⁹ Idem.

“Pessoas do mesmo tipo de negócio freqüentemente se encontram, ..., mas a conversa termina numa conspiração contra o povo ou alguma combinação para aumentar os preços”

-Adam Smith (1776)

2: Intervenção do Governo no Mercado

Partindo do analisado acima, a intervenção do governo no mercado não só se faz necessária como vem aumentando ao longo do tempo.

O mercado age por regras próprias, sempre visando aumentar sua lucratividade. Assim, visando atender à preceitos propulsores do desenvolvimento interno, e ainda atender aos interesses, ou ao menos visar a garantia dos direitos da sociedade, faz-se necessária uma intervenção do Estado. Este, regulamenta normas, direitos e deveres das partes, como tentativa de se assegurar um equilíbrio econômico mínimo desejável.

Desta forma, daremos destaque à evolução deste processo, a ser discutido a partir dos diversos planos econômicos que assolaram nossa economia.

2.1: O Controle de Preços no Brasil e suas Distorções

O controle de preços só poderia ser entendido dentro do universo de controle e da redução da inflação²⁰ esperada. Tendo em vista que a inflação²¹ brasileira, no período onde tal prática foi permanente, não reduziu, pelo contrário, veremos que atingiu níveis estrondosos; o controle de preços não é entendido como prática funcional no Brasil.

Entretanto, observamos que foi sim prática recorrente na história econômica brasileira; ficando claro, por exemplo quando do início do processo de industrialização, já na década de 50. E, apesar de tal medida, a inflação alta também já acompanhava o movimento.

²⁰ Inflação é caracterizada pela perda de poder da moeda decorrente da alta permanente e generalizada de preços.

²¹ O mecanismo da inflação no Brasil será melhor analisado no capítulo que se segue. Neste, serão feitas apenas algumas elucidações, para contextualizar sobretudo os planos econômicos.

De novo, em 1964, o regime militar recém instalado adotou uma política de cunho monetarista com forte controle de salário e preços, além de restrição de crédito e de gastos públicos. Neste mesmo período, inicia-se uma etapa de forte intervenção estatal na economia, com a criação de diversas empresas públicas que atuaram no desenvolvimento industrial do país e ainda na criação de mecanismos de crédito que tornavam tais investimentos plausíveis.

Em 1965, o governo optou por um sistema de controle de preços espontâneo. A permuta foi oferecer benefícios, em troca de engajamento espontâneo benefícios fiscais e creditícios às empresas aderentes. Para garantir e controlar esta política, foi criada a CONEP (Comissão Nacional para Estabilização de Preços)²².

Para uma nova fase, o governo entendia que a CONEP já não mais seria capaz de desempenhar seu papel, criando o Conselho Interministerial de Preços (CIP) que, com regras rígidas, passou a controlar os preços de novos produtos e mesmo os reajustes dos antigos²³.

O objetivo deste novo órgão era garantir a estabilidade de preços. E, como método mais utilizado, baseava-se, se fosse um produto novo, no volume da capacidade ociosa. Se fosse maior que 20%, os preços seriam fixados de acordo com os do concorrente. Se o produto já fosse existente no mercado, a base seria os aumentos de custos²⁴.

Como bem colocou Considera, as políticas adotadas pela CIP era prejudiciais ao mercado, chegando a criar um cartel. Cito:

“O controle de preços praticados pela CIP não era apenas anticompetitivo ao promover a rigidez das participações de mercado; era muito mais danoso, porque (i) promovia um processo concentrador ao prejudicar as firmas pequenas e menos competitivas; (ii) indicava o líder de mercado dando um sinal para acordos tácitos quando o controle de preços era

²² Como ressalta Cláudio Monteiro Considera, esta comissão também tornou o controle de preços, que era até então provisório, permanente até que a inflação fosse controlada.

²³ Tamanho foi o controle que era impossível pensar na existência de tal método em uma democracia. Para se sujeitar à análise de preços, as empresas era obrigadas a mostrar sua planilha de custos, por exemplo. E ainda, se não cumprissem as tantas regras, eram passíveis de sofrer corte de créditos que seria ministrado pelo Banco Central.

²⁴ A idéia aqui era garantir a estabilidade das margens de lucro.

exercido individualmente através da empresa dominante; (iii) quando era realizado um acordo setorial, não havia qualquer necessidade de se perseguir cartéis – ele era organizado pelo próprio governo. O CIP convocava reuniões de associações ou sindicatos de produtores e juntos discutiam custos e fixavam preços.”²⁵

Durante todo o período e, especialmente entre 1979 e 1987, surgem diversas instituições que também atuaram no controle de preços. Aliás, estas associações desempenharam papel importante no modo como a política de controle de preços no Brasil foi aplicada.

Além de estabilizar a inflação ao estabilizar os preços, o controle destes também levou à organização de cartéis ao permitir estes encontros em associações onde empresários discutiam custos e acordavam sobre preços e salários. A necessidade de se proteger era tanta que os empresários se reuniam para buscar, junto ao governo, políticas econômicas protecionistas. Ansiavam por proteção tarifária, cambial e controle de importações, de modo a tentar incrementar as indústrias internas.

A redemocratização aconteceu em 1984, mas, mesmo com ela o controle de preços foi mantido, por mais 10 anos, sob o argumento de que se os preços fossem liberados de uma hora para outra, seria inevitável a ocorrência de uma “explosão inflacionária”.

Parte importante da intervenção estatal na economia, durante muitos anos entre a década de 80 e 90, acontecia na forma de controle de preços. Neste período, na economia estiveram sempre presentes índices bastante elevados de inflação que acabavam por minar o crescimento uma vez observado, já que a aceleração inflacionária podia e de fato reduzia a arrecadação²⁶.

Desde o período final da Ditadura e mesmo nos poucos anos seguintes a ela, a CIP já não cumpria seu papel com desenvoltura. Os preços dos setores que eram controlados mediante indexação apresentavam mesma tendência dos demais setores e

²⁵ Em “Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência”, retirado de http://161.148.1.43/seae/documentos/doctrabalho/doc_trab_n22.PDF, acessado em Novembro de 2005.

ainda o país estava envolto numa onda de inflação ascendente que chegou a 200% em 1981 e ainda apresentou um ápice de 500% em 1985²⁷. Outro problema que parecia agravar as taxas de inflação era o efeito da inércia inflacionária.

Segundo Joelmir Beting²⁸, a inércia inflacionária ocorre quando agentes econômicos apelam para a correção plena de preços e contratos pela inflação passada. A partir deste princípio, a inflação futura não ficará abaixo da inflação passada.

Novamente com o Plano Cruzado, a CIP voltou à ativa. A este plano de estabilização, se sucederam outros, todos apresentando fracassos semelhantes e inflações cada vez maiores, chegando mesmo aos assustadores 3.000% em 1993.

É interessante ainda, colocar que mesmo diante da conjuntura econômica desfavorável, a política de controle de preços foi mantida até 1994.

Portanto, como vimos, era de extrema importância criar mecanismos que pudessem senão acabar com a inflação, ao menos reduzir seus prejuízos à economia. Deste modo, como a medida mais utilizada era de duvidosa eficácia, foram adotados o controle de preços e a correção monetária²⁹, perpetuada por longos anos.

A correção monetária constante dos preços, somada às altas taxas de inflação, fez com que os consumidores não desenvolvessem uma memória de preços. A atualização monetária dos preços criava um cenário onde os preços de um mês não eram factíveis de comparação com os preços do mês anterior.

²⁶ Este efeito é conhecido na Economia como Efeito Oliveira -Tanzi. Este efeito descreve a relação negativa entre a inflação e a carga tributária.

²⁷ Devemos lembrar que esta elevação a níveis desproporcionais teve, dentre outros, como fator detonador a 2ª crise do petróleo, em 1978, na qual o Brasil foi duramente atingido.

²⁸ Em “Quem inflaciona? (2003), encontrado em <http://an.uol.com.br/2003/jun/11/0joe.htm>, acessado em Novembro de 2005.

²⁹ Correção monetária visa ajustar o poder de compra de um período para outro e, como no caso em questão, também de uma moeda a outra. Surgiu, no Brasil, como resultado da inflação iniciada pela 2ª Guerra Mundial. Deve ser expressa em índices com mesma moeda. A correção monetária fica sujeitas às leis monetárias que dispõem sobre o curso legal da moeda nacional. A elas, não se aplicam as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito a que se refere o inciso XXXVI da CF/88.

Em 1994, com a adoção do Plano Real³⁰, o Brasil trocou o controle de preços pela lei da oferta e demanda, suportada pela Lei 8884/94 de defesa da concorrência. Com ela, surgia a esperança de que a livre concorrência seria suficiente para garantir um equilíbrio de preços que fossem justos também para o consumidor.

A partir de então, um cuidado extra com os contratos se fez valer: garantir um aparato judicial capaz de controlar contratos com possibilidade de interferir na livre concorrência, revisando-os, reduzindo seus danos e assim, garantindo a vontade social.

Lembrando do fato dos agentes serem oportunistas, como colocado anteriormente, agora, com a regência da lei da oferta e da demanda, o interesse dos agentes em burlar contratos dada mudança no equilíbrio de preços é alto. Deste modo, passa a ser de interesse coletivo um custo de quebra de contrato e ainda uma maior regulação no cumprimento de suas cláusulas.

A seguir, veremos como a relação entre intervenção econômica, exemplificada nos planos econômicos e a regulação, como seus aparatos legais, ocorreu e mudou ao longo dos anos 80 e 90 no Brasil.

2.2: Os Planos de Estabilização Fracassados e os Reflexos nos Contratos

Dando continuidade à conduta de intervenção estatal na economia, a partir da redemocratização de 1984, surgem planos econômicos elaborados pela equipe econômica tentando sempre driblar a inflação elevada, reduzir a relação dívida/PIB e ainda promover o crescimento econômico do país.

Os planos, foram muitos, todos com um viés heterodoxo muito forte para garantir a estabilização. A cada governo, uma nova tentativa. A validade deles, curta. A funcionalidade, ainda hoje questionada. Apesar de flutuarem entre o controle heterodoxo e quedas abruptas da inflação, poucos foram os períodos que realmente valeram o esforço.

³⁰ O Plano Real será discutido oportunamente no capítulo 4 deste presente trabalho.

Os planos todos vieram com respaldo jurídico, a ser citado oportunamente, como mecanismo de viabilizá-los e aumentar sua credibilidade.

A seguir, será feito um breve esboço de cada plano enfrentado e, quando possível, serão analisados seus reflexos nos contratos.

Plano Cruzado

O governo de José Sarney³¹ era composto por uma equipe um tanto peculiar pela diversidade de opiniões. De um lado, o Ministro da Fazenda, Dornelles tinha opinião ortodoxa³², o Ministro do Planejamento, Sayad, era adepto de uma política hortodoxa³³.

Cada um atuou em determinada fase do governo. Dornelles de início, optou pela austeridade fiscal e controle monetário-creditício, buscando no controle tarifário o equilíbrio da inflação. Como mostrou a história, estas medidas tiveram impacto de curta duração e a pressão inflacionária logo se mostrou alta novamente. Por fim, Dornelles foi demitido.

Em seu lugar, entrava Dílson Funaro, com uma visão pós-keynesiana³⁴, e contrário à ortodoxia no combate inflacionário. Além dele, havia outros agentes econômicos adeptos a uma linha contrária, os inercialistas³⁵. E, da união destas duas correntes surgiu o Plano Cruzado que entrou em vigor com o Decreto-Lei 2283/1986, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei 2284/1986.

³¹ Em realidade quem ganhou a eleição foi o candidato de oposição Tancredo Neves, mas este veio a falecer em seguida de tal sorte que seu vice, José Sarney, assumiu o cargo.

³² Os ortodoxos acreditam que a inflação é decorrente do processo de emissão monetária devido aos déficits públicos, elevando a demanda e os preços. Para esta linha de pensadores, o combate à inflação deve ser feito mediante pausa na emissão de moeda, através de uma política recessiva de retração da demanda.

³³ A inflação, para os heterodoxos, não decorre de emissão de moeda que passa a ser vista como consequência do processo inflacionário. Para controle da mesma, optam por políticas de renda, como congelamento de preços e salários.

³⁴ Releitura Keynesiana, com enfoque na especulação monetária-financeira. Os argumentos são baseados no processo de formação de preços. Para maiores informações sobre esta corrente, consultar Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos, Amaury Patrick Gremaud e Rudinei Toneto Júnior em “Economia Brasileira Contemporânea”(1999), pg.276-277.

³⁵ Se baseiam no estruturalismo que distingue fatores estruturais e mecanismos de propagação de inflação. Separam o choque inflacionário em choque e tendência. . Para maiores informações sobre esta corrente,

Este primeiro plano a ser analisado foi uma tentativa de frear a inflação, alongando o horizonte de cálculo e controlando também os preços. Para viabilizá-lo, foi determinado um congelamento de preços, mantidos nos níveis de 28/02/1986, e em seqüência, foi criada uma nova moeda, o Cruzado³⁶, em substituição ao Cruzeiro, que através de um “choque neutro”, tentou manter o padrão de distribuição de renda da moeda antiga.

O congelamento dos preços, sem prévio aviso, fez com que diversos setores ficassem com os preços defasados, especialmente em se tratando de tarifas públicas. A idéia aqui era usar um vetor de preços que funcionaria como base para o calcula de inflação. Assim, a base de cálculo de reajuste de preços seria deslocada para o dia do congelamento de tal forma que seria possível evitar que a inflação passada contaminasse a inflação futura.

Os salários deveriam, a partir de então, ser convertidos pelo poder de compra dos últimos 6 meses acrescentando-se um abono de 8%, medida meramente política, visando transferir a renda dos assalariados. Além desta, outra medida foi adotada: o “gatilho”³⁷ que deveria ser acionado assim que a inflação ultrapassasse os 20%.

Na tentativa de se evitar a maxidesvalorização pela folga cambial aliada à tendência de desvalorização do dólar frente às demais moedas, a taxa de juros também foi fixada.

As Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's) passaram a se chamar Obrigações do Tesouro Nacional (OTN's) e, tiveram seu valor congelado por um ano. Para os contratos pós-fixados, os juros acima da correção monetária se transformariam em juros nominais, onde os contratos inferiores à um ano eram proibidos de serem indexados³⁸. Os contratos pós-fixados seriam regulamentados de forma diferente, mediante a introdução da “*tablita*”, um tabela com desvalorização

consultar Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos, Amaury Patrick Gremaud e Rudinei Toneto Júnior em “Economia Brasileira Contemporânea”(1999), pg.274-275.

³⁶ A alteração monetária teve curso a partir de 28/02/1986, obedecendo à paridade: Cz\$1,00 = Cr\$1.000,00)

³⁷ No futuro esta medida se mostrou ineficiente por romper a única âncora nominal restante.

³⁸ As cadernetas de poupanças constituíam uma exceção à regra. Estas tinham sim correção monetária, mas com reajuste trimestral.

diária de 0,45%³⁹ e que servia para a conversão das obrigações de pagamento expressas em cruzeiros.

De início, o plano obteve sucesso não só por controlar a inflação que apresentou uma queda significativa, mas também por ser de ampla aceitação popular. Este período de tranquilidade, fez com que muitos acreditassem de fato no fim das pressões inflacionárias e fez com que outros tantos quisessem aproveitar o momento para realizar os devidos ajustes, como a questão do déficit público.

A maior consequência do plano foi a explosão do consumo. A demanda em excesso chegou a levar à escassez de alguns produtos como o leite, carne e automóveis que acabou por incrementar as importações e gerar o aparecimento do ágio. A expansão sem precedentes da moeda levou a uma taxa de juros reais negativa, estimulando ainda mais o consumo. Houve fuga de ativos para a Bolsa de Valores, dólar paralelo e outros ativos reais com valorização no período, piorando consideravelmente o lado fiscal e a situação externa.

Assim, em Junho do mesmo ano, foi implantado um pacote fiscal, o Cruzadinho, buscando desacelerar o consumo pela implementação de empréstimos compulsórios sobre alguns itens da cesta de consumo. Os recursos obtidos por esta via, seriam destinados ao cumprimento do Plano de Metas do governo. Agora, a credibilidade foi afetada, uma vez que os aumentos de preços foram dissociados do índice de inflação como meio de evitar o “gatilho”.

Com a proximidade das eleições, criou-se um clima de euforia, com novo aumento do consumo pela expectativa de descongelamento. Mas, ao mesmo tempo, as contas externas ficaram descompensadas com a redução da exportação e aumento da importação, dada a expectativa de desvalorização cambial.

O partido do governo acabou por vencer as eleições. Logo, adotaram o Cruzado II, na tentativa de aumentar o PIB e controlar o déficit público. A medida, por ser baseada no aumento dos impostos e tarifas, gerou um choque inflacionário. Temos

³⁹ Este valor de -0,45% ao dia era o correspondente à média diária da inflação entre dez/1985 e fev/1986.

ainda que a principal medida do Cruzado II foi o descongelamento do valor nominal das OTNs a partir de 28 de Fevereiro de 1987⁴⁰.

A partir de então, experimentava-se o desaquecimento da economia. A demanda foi reduzida e a oferta já estava minada pelo estendido congelamento. A balança negativa fez com que perdêssemos reservas e acabou culminando com o pedido de moratória⁴¹ em Fevereiro de 1987, medida drástica cuja função seria a de suspender a perda de reservas e renegociar a dívida externa.

A inflação superior aos 20%a.m. levou à demissão de Funaro e conseqüente posse de Bresser Pereira.

Plano Bresser

Uma expectativa de ortodoxia no novo curso econômico foi representada pela desvalorização de 7,5% do Cruzado, assim que o Ministro Bresser Pereira assumiu o cargo, em primeiro de maio de 1987. Com isto, ficou logo mercado preocupado com a possibilidade de novo congelamento.

O plano, propriamente dito, só seria instaurado pelo Decreto-Lei 2.335/1987⁴² em 12/06/1987 e mostrava sinais de uma associação de condutas orto e heterodoxas.

Os objetivos, ao contrário do primeiro plano, não eram a inflação zero, nem o fim da indexação. A idéia aqui era evitar a hiperinflação, através da contenção da inflação que continuava com o viés de alta. Por ser considerado um plano de emergência, não visava a solução dos problemas de longo prazo. Momentaneamente, então, recorreu-se ao congelamento de preços⁴³, que duraria por 90 dias a partir do início do plano e à desvalorização do câmbio em 9,5%, mas sem o prévio congelamento.

⁴⁰ “Dívida pública e prêmios de risco dos títulos públicos no Brasil”(2003), de André Loureiro e Fernando Barbosa, em Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, número 42.

⁴¹ Moratória é a suspensão unilateral do pagamento dos serviços da dívida externa do país, como encontrado na Wikipédia em Novembro de 2005.

⁴² Este decreto sofreu posteriores alterações pelos subseqüentes decretos-lei 2.336/87 e 2.337/87.

Os salários e aluguéis também foram congelados. Os salários também por 90 dias e os resíduos inflacionários deveriam ser pagos em 6 vezes a partir de setembro; os aluguéis, ficariam livres de compensação. Além disso, foi criada a Unidade de Referência de Preços (URP), que vigoraria a partir de Setembro, para correção dos salários, a partir de uma taxa pré-fixada com média na inflação do trimestre anterior.

Em relação aos contratos, duas vertentes. Para os pós-fixados, não houve alteração; enquanto que os pré-fixados, passaram a ser desvalorizados, conforme nova *tablita*, em 15%a.m..

A política monetária e fiscal do Plano Bresser foi ativa, ao contrário do seu plano antecessor. Tinha como meta manter a taxa de juros real positiva para que a especulação pudesse ser combatida com estoques e aumento da demanda. Queriam ainda reduzir o déficit público e caminhar para a independência do banco Central. De novo, tais políticas fracassaram.

O plano foi sim feliz em reduzir a inflação e o déficit público, sendo ainda capaz de melhorar a situação da Balança Comercial. Mas não sem queda da produção industrial, e desequilíbrio dos preços relativos que acabaram pressionando os custos.

Este plano, baseado sobretudo na contenção salarial e na elevada taxa de juros, colapsou com a descompressão sucedida de pressões inflacionárias e por reposições salariais.

Bresser acabou por pedir demissão. Maílson da Nóbrega assumiu o posto de Ministro da Fazenda.

⁴³ Desta vez, vários preços, em especial os preços públicos, foram aumentados antes do congelamento.

Plano Verão

Um fato que ocorria em paralelo, a promulgação da Constituição de 1988, piorou o cenário, com o agravamento das contas da União e aumento do custo da mão-de-obra. Rapidamente o novo Ministro entrou em cena, sugerindo a adoção de um redutor que prefixasse os reajustes. A partir desta medida, a inflação ficou em torno dos 30%⁴⁴ nos dois meses seguintes, mas apresentava sinais de alta a partir de então.

Para tentar reverter este movimento, surgiu o Plano Verão, em 15 de Janeiro de 1989, a Medida Provisória de número 32, posteriormente convertida na Lei 7.730/1989, inaugurou o mais novo plano econômico. Este novo plano era composto por elementos ortodoxos que deveriam conter a demanda e os heterodoxos que promoveriam a desindexação econômica.

Várias das medidas dos planos anteriores foram re-adotadas. De novo, congelaram os preços, indicando o dia 15 de Janeiro como base dos índices de modo a descontaminá-los dos valores passados. Em paralelo, adotaram uma nova moeda, batizada de Cruzado Novo, cortando-se três zeros do Cruzado, de tal forma que a relação ficasse em: NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00.

Antes disso, porém, Maílson da Nóbrega já ditava uma política econômica diferente da de seus antecessores. Além de evitar choques heterodoxos, queria estabilizar a inflação no patamar de 15%a.m. e reduzir o déficit público de 8 para 4% do PIB. Entretanto, seguiu com o congelamento, desta vez de empréstimos do setor público, contenção salarial e ainda adotou uma diminuição no prazo de recolhimento dos impostos. A moratória também foi suspensa, melhorando a situação externa do país.

Sua política foi capaz de manter a inflação abaixo dos 20%, mas apenas no primeiro semestre. Depois disso, subiu provocada pela recomposição das tarifas públicas.

⁴⁴ Os valores são colocados como em 26,9% para Novembro de 1988 e em 28,8% para Dezembro seguinte. Fonte: Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos, Amaury Patrick Gremaud e Rudinei Toneto Júnior em “Economia Brasileira Contemporânea”(1999), pg.282.

Os salários também foram convertidos pela média do último ano, somando-se a isto a URP de Janeiro⁴⁵ que deixava os salários subindexados, e com situação piorada pelo congelamento. A nova *tablita* foi aplicada para os contratos pré e pós-fixados, com a diferença que, desta vez, a aceleração inflacionária foi expurgada do cálculo para a correção monetária⁴⁶. Criava-se, então, um mecanismo de transferência de renda dos credores para os devedores, categoria na qual o Estado está inserido.

Sabemos agora que a subindexação proposital dos contratos visava a redução do valor real da dívida pública, especialmente quando esta atingia níveis estrondosos e de difícil administração.

Para dar mais credibilidade ao plano, promoveram uma desvalorização cambial em 18% do cruzado e ainda, adotaram um câmbio fixo em paridade de um para um com o dólar.

Embora tenha atuado no plano cambial, no fiscal o Plano Verão ficou à margem. Assim, os déficits públicos permaneceram altos e pior, crescentes. Somando-se aí outros fatores, como as incertezas políticas do último ano do governo Sarney, experimentamos novamente a aceleração da inflação que chegou a 80% no último mês de governo.

Deste modo, Sarney entrega o país em estado deprimente, com aumento dos déficits operacionais, alto endividamento interno cuja necessidade de rolagem inviabilizava a taxa de juros. A política monetária, na tentativa de suportar e manter esta taxa de juros elevada, acabou por endogeneizar a oferta monetária e minando a possibilidade de controle de tal política. Neste momento, tanto a política fiscal quanto a monetária estavam atreladas à rolagem da dívida interna.

⁴⁵ Desta forma, os salários foram duramente castigados, uma vez que a URP representava uma correção monetária pré-fixada para o reajuste de três meses, baseado na média inflacionária dos três últimos meses, como previamente colocado.

⁴⁶ Estas duas medidas, em relação aos salários e em relação aos contratos, mostra que esta equipe econômica não estava preocupada com a questão da equidade no decorrer do plano.

Plano Collor I

Neste momento ocorre a primeira eleição democrática desde a ditadura. As expectativas estão altas sobre o novo presidente que enfrentava ainda, as mesmas condições econômicas desfavoráveis que por anos persistiram no cenário interno: inflação alta, desemprego e déficits elevados.

Diante de tantos insucessos no controle inflacionário, quando Collor assumiu a presidência, sua nova equipe econômica tinha outras teorias para o porquê da inflação brasileira permanente. Além do tradicional caos monetário-fiscal, justificavam com a crescente iliquidez dos haveres financeiros não monetários os insucessos anteriores.

A política adotada até então acabou inviabilizada, já que a possibilidade de retorno rápido das aplicações financeiras acabava por impulsionar a demanda por bens de consumo, ativos reais e de risco, acima de tudo. Este movimento alimentava, outra vez, a pressão inflacionária. Ainda, o câmbio era desvalorizado por uma associação de aumento na demanda por ativos dolarizados e o retardamento no fechamento dos negócios pelos exportadores.

A taxa de juros nominal declinava e com ela, os ativos financeiros. A fuga experimentada no período era explicada pela ilusão monetária, o risco da volta da inflação, antecipando o consumo e ainda a correção monetária atuando como um *hedge* à alteração nos preços relativos. A economia estava afundada na espiral preço-câmbio-salário e impedida de acabar com a indexação.

A política monetária passiva era explicada pela necessidade de manter as taxas de juros elevadas de modo a evitar a especulação. As operações de mercado aberto eram a única opção para o governo controlar a política monetária. Com isso, a indexação era sem limites, já que o Banco Central era obrigado, mediante a incerteza do mercado, a formar taxas diárias no *overnight*.

Esta indexação financeira diária gerava impactos negativos no câmbio e nos preços que também sofriam da indexação plena. Mais uma vez, com a moeda indexada

que tem sua oferta proporcional à inflação, as políticas cambial, monetária e financeira estavam inviabilizadas.

Collor adota imediatamente uma estratégia para acabar com a indexação da economia. Do mesmo modo que os outros planos, este surge com um aparato legal⁴⁷ de base. Dava-se início ao Plano Collor, cujas principais medidas foram reformas monetária, administrativa e fiscal, outra vez com o congelamento de preços e desindexação dos salários em relação às inflações passadas, novo regime cambial e ainda abertura comercial.

Em seu primeiro dia no poder, tomou a medida que seria considerada a mais forte de seu governo, o bloqueio das contas correntes e cadernetas de poupança com valores maiores que 50 mil cruzados novos. Esta medida durou pelos 18 meses seguintes e fez com que houvesse uma enorme (e forçosa) transferência de renda do setor privado para o público.

Esta medida impopular tinha como objetivo reduzir a quantidade de moeda em circulação, reduzindo a pressão da demanda que estava alta e assim, tentar conter a inflação.

O dinheiro ficaria confiscado no Banco Central por 18 meses e em seguida, seria repassado aos seus donos de direito em parcelas mensais e de igual valor pelos meses seguintes, ainda acrescidos de juros de 6% e de correção monetária.

De fato, o desbloqueio de algumas contas começou a ocorrer antes do prazo previsto como consequência de fortes pressões.

Novamente, como nos demais planos, houve alteração da moeda vigente. Agora, passamos a ter de volta o Cruzeiro⁴⁸ como moeda oficial.

⁴⁷ Este plano foi iniciado com a Medida Provisória 168, convertida na Lei 8.024/1990. As Leis 8.031, 8.032, 8.033 e 8.034, todas de 1990, e ainda a Resolução da CMN 1.689/1990 constituem a legislação básica do novo plano.

⁴⁸ Quando da sua introdução, ficou estabelecido que o critério de troca seria: Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00.

Em seguida propuseram um patamar de reajustes dos salários. Estes poderiam sofrer aumentos a níveis maiores que os estabelecidos, entretanto, qualquer valor maior ao ditado pelo governo não entraria no cálculo da variação média mensal dos preços.

Foi neste momento que o Banco Central foi autorizado a atuar como comprador ou vendedor de moeda, no mercado livre das taxas. Administrativamente, promoveu reforma no sentido de reduzir os gastos públicos e aumentar a eficiência. Assim, mudou também o papel do Estado, com sua desregulamentação, sendo que, caminhando nesta direção, foram criados ainda os chamados certificados de privatização, dando início ao processo que teve seu ápice no governo de Fernando Henrique Cardoso. O IOF⁴⁹ foi criado, apesar de ser em caráter transitório.

Dentre estas e outras medidas, certamente a que mais ficou no consciente do brasileiro e ainda a medida de maior impopularidade desse governo foi a que culminou no bloqueio⁵⁰ e conseqüente confisco dos ativos financeiros da população. Medida esta autoritária e de intervencionismo extremo, ferindo inclusive a economia brasileira. Limites para cada titular em cada instituição financeira foram fixados para a retirada.

Esta medida violava especialmente os contratos, uma vez que representava uma quebra unilateral dos mesmos, e com o agravante de causar prejuízos a uma das partes, e, diga-se de passagem, à parte mais fraca.

Teoricamente os valores excedentes foram convertidos, a partir de Setembro de 1991, em 12 parcelas mensais, iguais, que eram atualizados monetariamente pela variação do BTN fiscal, acrescidos de juros a 6%a.a.. Já para os demais ativos financeiros e para recursos captados através de operações compromissadas⁵¹, os limites foram os seguintes: (i) operações compromissadas – Cr\$ 25 mil ou 20% do valor de resgate; prevalecendo o que for maior. (ii) os demais ativos ou aplicações, excluídos os depósitos interfinanceiros ficaram em 20% do valor de resgate. Os excedentes receberam o mesmo tratamento que os excedentes de poupança e depósito à vista.

⁴⁹ Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativos a títulos e valores mobiliários.

⁵⁰ Estima-se que cerca de 70% do M4 tenha ficado bloqueado.

⁵¹ Definidas como compra ou venda de títulos com o compromisso de revenda e de recompra, de acordo com o site do Tesouro em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Informes_da_Divida/informe_atonormatDealers.pdf.

Esta foi a reforma monetária aplicada que acabou por reduzir de forma abrupta a liquidez da economia, com o congelamento do estoque de moeda, na tentativa de reduzir as pressões de consumo e retomar a autonomia do Banco Central em fazer política monetária⁵².

Por fim, a reforma fiscal ficaria a cargo da redução do custo de rolagem da dívida, suspensão dos subsídios, incentivos fiscais e isenções e aumento da base tributária. Era necessário um reajuste fiscal de 10% do PIB, para que fosse possível eliminar o déficit projetado de 8% do PIB e ainda conseguir um superávit de 2%.

Logo em seguida ao arrocho no estoque de moeda, não foi observado nenhuma alteração no mercado monetário, nem a adoção de medidas capazes de expandir e viabilizar o controle de fluxos. Com total pressão, o governo se viu obrigado a liberar aos poucos os estoques de moedas, fato realizado com as “torneirinhas” do Banco Central que acabou por expandir a liquidez nos meses que se seguiram, mas de forma desordenada entre os diversos setores.

Plano Collor II

Dada a conjuntura ainda desfavorável da economia, o governo por um segundo plano, o Plano Collor II, este uma tentativa heterodoxa. Com a nova Medida Provisória 294 e ainda a 295, convertidas, respectivamente, nas Leis 8.177 e 8.178/1991, surge a mais nova esperança.

Nesta nova tentativa de estabilização econômica, destacamos medidas como a autorização do Ministério da Fazenda para que houvesse um aumento de preços de bens e serviços. As obrigações pecuniárias e contratuais ficariam sujeitas ao deflacionamento, mediante uso de nova *tablita*.

⁵² De fato, os efeitos desta medida foram nefastos para a Economia. Houve semiparalisa na produção, demissões, férias coletivas, redução de salários e jornadas de trabalho, atraso no pagamento e até mesmo a busca por um meio alternativo para o pagamento das dívidas.

O Conselho Monetário Nacional estabeleceu a Taxa Referencial de Juros (TR) como instrumento de remuneração das aplicações financeiras de curto prazo. Os BTN's, a correção monetária, e alguns outros índices foram extintos. Visando promover recursos necessários ao Tesouro, criaram as Notas do Tesouro Nacional.

Além disso, os salários foram reajustados de acordo com a média dos últimos 12 meses. De 1º de Março a 31 de Agosto de 1991, a política salarial era basicamente de concessão de abonos.

O plano acaba por fracassar, causando a troca no ministério. Agora com Marcílio Marques Moreira no lugar de Zélia Cardoso de Mello, ficou evidenciada uma volta à ortodoxia, com preocupação com a renegociação da dívida externa, reaproximação do país com o FMI e combate paulatino da inflação.

Internamente o cenário era tão desfavorável que chegou a culminar com o *impeachment* do presidente. Somando-se a isto, as taxas de juros estavam bastante elevadas, e a abertura financeira, em momento de desaquecimento da economia internacional, promoveram uma entrada em massa de capital externo⁵³, elevando as reservas e dando certo alívio na política externa.

Com a saída de Collor, o vice Itamar Franco assumiu. Em seu governo, foi desenhado o último plano de estabilização econômica observado até o presente momento – o Plano Real, desenhado por Fernando Henrique Cardoso que viria a se tornar o próximo presidente da República.

⁵³ Ressalto que a maior parte do capital entrante neste período foi especulativo, de modo a não gerar investimento de longo prazo e ainda, sair ao primeiro sinal de crise, como foi observado em anos subsequentes.

Apêndice do Capítulo 2

Quanto aos Planos Bresser (1987), Verão (1989) e Collor (1990 e 1991), suas conseqüências referentes à correção monetária estão presentes até hoje, sob a forma de pendengas judiciais. Indivíduos que se sentiram lesados mediante correção inadequada de suas contas, e enfocamos aqui as cadernetas de poupança com depósitos vinculados ao FGTS, entraram na justiça tentando reaver seus direitos ao reajuste monetário.

Esta discussão se arrasta por mais de 15 anos no Judiciário e sua complicação, além do tempo, é a viabilidade do pagamento, caso estes entes venham a ganhar de fato as ações e, há ainda a questão sobre quem as pagará realmente. A princípio, são os bancos que devem responder aos processos.

Em decorrência do número de processos e na tentativa de se acelerar o fechamento dos mesmos, o STJ determinou, através da Súmula de nº 252 que:

“Os saldos das contas correntes do FGTS, pela legislação infraconstitucional, serão corrigidos em 42,72% (IPC) quanto às perdas de Janeiro de 1989 e 44,80% (IPC) quanto às de Abril de 1990, acolhidos pelo STJ os índices de 18,02% (LBC) quanto as perdas de Junho de 1987, de 5,38% (BTN) para Maio de 1990, de acordo com o entendimento do STF (RE 226.855-7-RS).

Ademais, ficou sacramentado pela Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça que "nos termos do entendimento dominante nesta Corte são devidos, na correção de caderneta de poupança, o IPC de junho de 1987 (26,06%) e o IPC de janeiro de 1989 (42,72%)".⁵⁴

Entendemos a partir disto que a decisão já está tomada, tendo sido embasada na responsabilidade do governo perante os saldos destas contas e cabendo a gestão da aplicação ao Ministério da Ação Social e à Caixa Econômica Federal, o papel de agente operador. Resta agora calcular o montante de direito a cada um dos requerentes. Um pré-requisito para a determinação do valor a ser pago é o conhecimento da data de abertura da Caderneta de Poupança.

⁵⁴ REsp 707.151/SP, Relator: Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, julgado em 17.05.2005 e publicado no DJ em 01.08.2005 p. 471.

Vale ainda ressaltar que a decisão acima só era válida àqueles que entraram com ação, de tal modo que muitos vieram a buscar a mesma sorte. Agora, o Governo assumiu o compromisso de estender esta decisão à todos os trabalhadores com conta na época.

De acordo com o advogado Amaro Moraes e Silva Neto, o reajuste ficaria em:

(i) Para contas com abertura entre 1º e 15 de Janeiro de 1987, o reajuste é diferenciado das demais data pelo fato de terem sido reajustadas, as poupanças com vencimento até e inclusive dia 15, em 22,35%. O reajuste correto seria de acordo com o IPC, avaliado em 47,72%. Assim, supondo a base da caderneta em Cr\$ 1.000,00; o crédito passaria a ser de NCz\$ 13,148 em Janeiro de 1999 e agora, ficaria em R\$ 413,4879 em Setembro de 2005. (ii) Para cadernetas com abertura na 2ª quinzena de Junho, supondo novamente a base em Cr\$ 1.000,00, seriam transformados automaticamente em NCz\$ 25,96 em Janeiro de 1999. Mas este cálculo foi baseado no valor já notoriamente equivocado de 18,02% das LBCs, mas o correto seria um reajuste de 26,06% do IPC. Assim, chegamos ao valor de NCz\$ 37,5426 e então, cada poupador detinha, para cada Cr\$ 1.000,00 cerca de NCz\$ 11,853. Em reais, este valor corresponde a R\$ 193,66. (iii) Ainda, se a poupança tivesse sido aberta na 1ª quinzena de Janeiro de 1989, o crédito ao qual o poupador tem direito chega a R\$ 167,1933 para cada NCz\$ 10,00 possuído na época, uma vez que estas poupanças tinham sido reajustadas de acordo com as CBC's em 22,35% e o correto teria sido usar o IPC, avaliado em 47,72%.

Mediante a entrega do cálculo reajustado, a problemática que encerra a discussão é quando estes valores serão efetivamente pagos pelos bancos. Estes, certamente buscarão alguma forma de apelo à decisão. Além do mais, como levantar o montante necessário para que as dívidas sejam sanadas com os trabalhadores.

Uma opção de como levantar o dinheiro necessário, seria a emissão, por parte do governo, de títulos em torno de 38 milhões de reais, como mostrado no Parecer n.º 02/2001 - Porto Alegre, 16 de março de 2001. Entretanto, estes títulos estariam sujeitos, ao pagamento de juros, o que acabaria por aumentar a dívida interna e ainda deixar o

governo com menos credibilidade no encaminhamento da política econômica⁵⁵, situação desinteressante.

Outra possibilidade seria o repasse de parte do arrecadado com tributos para o Fundo. Mas, o valor necessário corresponde à parcela significativa do total da arrecadação, o que dificulta a implementação⁵⁶.

Enquanto isso, resta, aos requerentes, aguardar.

⁵⁵ Cabe lembrar que uma das metas da política econômica é manter a dívida num patamar percentual de equilíbrio em relação ao PIB.

⁵⁶ Anderson Trautmann Cardoso e Paulo Barcellos, no mesmo Parecer sugerem duas medidas viáveis para solucionar a questão do FGTS. A primeira delas seria a aplicação de 30% do FGTS disponível, fazendo empréstimos a juros de mercado, mantendo a remuneração dos detentores em 3%. Supondo um investimento a 16%a.a., em 6 anos, o montante necessário seria arrecadado. A outra proposta é usar os ganhos de ações de empresas estatais para cobrir o déficit.

“Regime de metas de inflação é uma forma de condução da política monetária utilizando-se de quatro elementos: compromisso institucionalizado de que a estabilidade de preços seja o objetivo principal da política monetária; mecanismos que permitam ao Banco Central a mensuração do alcance ou não de seus objetivos; anúncio público das metas de inflação e política de comunicação entre Banco Central e o público em geral, a respeito das decisões tomadas e das razões destas”
- Eichengreen (2002).

3: A Inflação e os Mecanismos de Indexação - ênfase no Plano Real

Inflação é conhecida a muito do brasileiro, vide o capítulo anterior, onde ela foi citada várias vezes ao longo dos planos econômicos que conseguiram muitas vitórias, menos o controle da mesma.

Neste capítulo iremos fazer um estudo mais aprofundado dela, seus métodos de controle focando em especial no mercado interno pós-real, uma vez que este foi o único plano bem sucedido neste aspecto. Desde sua implementação, a taxa de inflação está estabilizada, sendo observado um crescimento econômico satisfatório também perante o mercado externo que vê agora o Brasil com outros olhos. Como certeza disto, temos o risco-país em níveis relativamente baixos se comparados aos de outrora, a credibilidade externa aumentando, o aporte de capital e o mercado de crédito interno fortalecidos.

O Real

1994. Surgia a nova esperança econômica brasileira – o Plano Real. Contrariando as indicações do FMI (que resolveu por não apoiar o plano), foi com a Medida Provisória 542, de 30.06.1994, convertida na lei 9.069 de 29.06.1995 que se instaurou o plano econômico de maior sucesso. Este sim foi capaz de reduzir a inflação e criar bases mais sólidas para o desenvolvimento à longo prazo.

Este novo plano foi calcado em premissas simples como taxas de inflação e de câmbio baixas em contraposição à taxa de juros elevada. Apresentou ainda uma política econômica ortodoxa mantida sem grandes alterações nos governos FHC e no início do governo Lula.

De modo transparente, ao contrário do ocorrido com os planos anteriores que sujeitou a população à sucessivos congelamentos de preços, o Plano Real se iniciou com a adoção de uma moeda de transição, a URV – Unidade Real de Valor. Com ela, os preços puderam ser ajustados paulatinamente.

O Real, falamos aqui da moeda, foi criado com um valor irreal frente ao dólar, evitando aumentos abusivos nos preços das mercadorias, acontecimento que seria perigoso para a indústria nacional, já que o mercado sempre tinha como opção recorrer à importação. Logo no início, 1 dólar era equivalente a 0,84 centavos de real.

A macroeconomia é baseada em controle inflacionário mediante política fiscal rígida e controle da taxa de juros – que se mantém alta no período analisado – e desenvolvimento pela obtenção de poupança externa, embora esta venha se mostrando composta excessivamente de capitais especulativos de curto prazo. Tal quadro, está nos levando a um índice de desemprego crescente e a um déficit fiscal insustentável que será discutido adiante.

Mas, para que se entenda o Real e suas implicações nos contratos, faz-se necessário antes um entendimento do contexto no qual ele foi elaborado, e, mais ainda do que foi feito da Economia nos anos seguintes à sua implementação.

4.1: Inflação, Correção Monetária e Dívida Pública

Uma sucessão de planos econômicos foi testemunhada pelo Brasil, visando estabilizar a economia. A base dos planos, vista anteriormente, pode ser colocada, de modo geral, como tendo sido a indexação que acabou, aos poucos, se estendendo aos diversos setores da economia, atingindo inclusive alguns contratos que envolvessem dívida, de tal maneira que o pagamento, salvo reajuste monetário, poderia levar ao enriquecimento ilícito do devedor e, claro, prejuízo do credor.

Nesse contexto de indexação quase plena da economia, coube ao Poder Judiciário uma atenção maior para estes contratos. Deste modo, foram surgindo leis,

como a Lei nº 6.899/1981 que determinou a incidência de correção monetária sobre qualquer débito resultante de decisão judicial, também sobre honorários advocatícios.

Mas observamos *gaps* nessa trajetória da correção monetária na legislação brasileira. São registrados alguns intervalos sem sua aplicação, como por exemplo os verificados durante o Plano Cruzado em 1986, Plano Bresser em 1987, Plano Verão em 1989 e Plano Collor em 1990.

Notamos certa incidência nas regras de correção monetária. “Incidia a correção sobre os débitos da fazenda pública federal, oriundos das denominadas ORTN, bem assim sobre seus créditos tributários recolhidos após o vencimento do prazo para pagamento. Havia correspondência de indexação nas duas pontas: dívida pública mobiliária e créditos tributários da União, todos eram atualizados monetariamente.”⁵⁷

O cenário só foi alterado, em 1994, com a adoção do Plano Real. Este plano, conseguiu controlar a alta inflação existente no país, através de um mecanismo de neutralização da inércia.

Cenário frente ao Plano Real

A conjuntura macroeconômica brasileira, de um modo geral, era bastante complicada antes do Plano Real e certamente até que a economia fosse devidamente ajustada, foi observado, neste mesmo ano de 1994, um aumento forte da taxa de juros, que desestabilizou inclusive a balança de pagamentos.

Por exemplo, vemos que a relação dívida/PIB era elevada, tendo chegado a 14% no ano da implantação do Real, 1994. A partir de então, ela passa a crescer de forma acelerada, chegando, em 1999, a atingir 51,6% PIB. A recuperação frente ao dólar, fez com que esses níveis caíssem. Pouco.

⁵⁷ Extraído do site da Receita Federal, quando comentada a Evolução da Correção Monetária no Brasil.

Outro ponto importante que também sofreu alteração em 1999, foi o modo de encarar a inflação. Em 21 de junho de 1999, o Brasil, seguindo tendência mundial, adotou o controle via regime de metas de inflação, tendo como compromisso a estabilidade de preços, buscando o crescimento sustentável.

A adoção deste regime no Brasil deve ser entendida como resultado da crise cambial ocorrida no mundo no final da década de 90 e que teve seus efeitos no país sentidos no início de 1999. A idéia era buscar credibilidade à política monetária brasileira, na tentativa de re-estabelecer o equilíbrio econômico, então abalado.

O regime de metas de inflação seria pautado pelas seguintes configurações: índice de preços utilizado para apurar o cumprimento da meta (IPCA); meta definida comportando um intervalo de segurança para cima ou para baixo; metas e intervalos fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); lembrando sempre que a meta fixada deveria ser cumprida no decorrer do ano.

Uma das premissas desse regime, é que a previsão das metas de inflação para os anos seguintes seja explicitada, através de relatórios trimestrais, especificando as reações do BC em atas após as decisões. Caso a meta não se cumpra, deve haver notificação do presidente do BC, explicando o ocorrido, em Cartas Abertas. No ano onde há o cumprimento da meta, não há Carta Aberta.

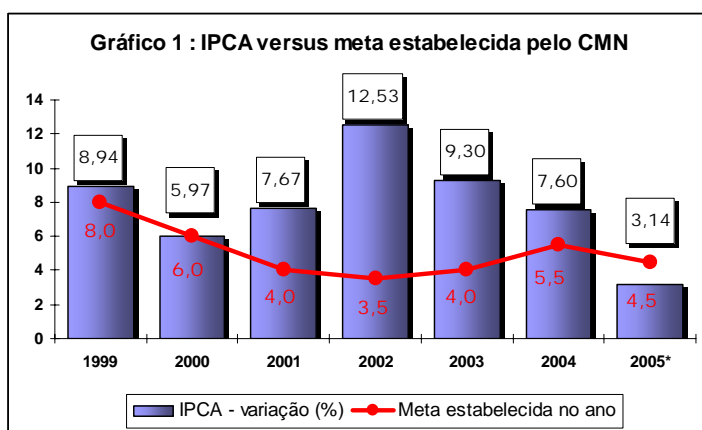
Neste regime, é de extrema importância a divulgação dos resultados e expectativas para que todos os agentes econômicos, englobando aqui também a sociedade como um todo, fiquem alinhados.

Por exemplo, periodicamente vemos divulgada na mídia a taxa de inflação e a taxa de juros do período. De acordo com reportagem recente, sabe-se que a inflação medida pelo Índice Geral Disponibilidade Interna (IGP-DI), que subiu 0,63% em outubro, após cinco meses de deflação. E ainda, o mercado elevou a projeção de inflação em 2005, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

(IPCA) de 5,31% para 5,33%. Para a inflação do ano que vem, o prognóstico foi mantido em 4,6%.⁵⁸

A idéia, com esta postura, é garantir transparência e credibilidade, fundamental numa época onde o aporte de dinheiro entre economias é enorme e garantias se fazem necessárias para evitar fuga de capitais, bem como garantir novos investimentos. Tudo, então, passa a ser feito de forma a garantir esta transparência da política econômica adotada, bem como seus objetivos.

Como toda alteração político-econômica, seus efeitos reais levam um certo tempo para serem notados, embora neste caso, podemos notar uma reação positiva, já no ano de 2000, através da variação do IPCA – Índice de Preços ao Consumidor – Amplo, que pode ser observado no gráfico 1.



* acumulado até maio 2005.

Certamente podemos ver o acerto do regime nos anos de 1999 e 2000, embora seja observado um não cumprimento nas meta nos anos seguintes. Este fator, entretando não apresenta problema grave, uma vez que choques externos foram a maior fonte de estresse do período.

Como toda economia emergente, o Brasil também está sujeito a interferências fora de seu alcance, como respingos de choques externos. Entretanto, o que deve ser feito, nestes momentos, é aumentar a transparência, avisando a todos, investidores, FMI, sociedade, que, se for o caso, a meta não será cumprida, mostrar a nova previsão, o porquê do desvio e o que será feito para minimizar o impacto.

⁵⁸ Nota retirada da reportagem “Bovespa abre pregão estável. Dólar mantém queda, a R\$ 2,204”, do

E, foi ainda mais tranquilizador para o mercado ao ver que assim que tais choques se enfraqueceram, final de 2002/início de 2003, os índices voltaram a reduzir, chegando à patamares melhores que os iniciais.

Para manter a inflação constante ao longo do tempo, o Banco Central deve manter o nível corrente da taxa real de juros em linha com o valor de equilíbrio da referida taxa; e o instrumento usado para esse fim é o controle da taxa Selic (gáfico 2). Há um controle rígido desta taxa através de reuniões periódicas do Copom. Isso significa que o Banco Central deve aumentar a taxa nominal de juros toda a vez que houver um aumento das expectativas de inflação, e deve reduzir a taxa nominal de juros toda a vez que houver uma redução da inflação esperada.

Recentemente temos, pela análise da Ata da Reunião do Copom de Outubro de 2005⁵⁹ que a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 0,35% em setembro, dobrando em relação ao mês anterior. A aceleração da inflação não surpreendeu, haja vista que somente a elevação dos preços dos combustíveis, há muito antecipada pelos analistas, respondeu por mais de 40% da variação do IPCA. Esse efeito, associado a fatores pontuais e temporários, deve se intensificar no resultado de outubro.

Em relação à política fiscal, supõe-se o cumprimento da meta de superávit primário de 4,25% do PIB em 2005 e em 2006. Embora os preços no atacado tenham registrado novo recuo em setembro, observou-se desaceleração nessa tendência de queda, principalmente pela reversão na variação dos preços industriais. Assim, para finalizar, foi definido, pelo Copom, por unanimidade, a redução a meta para a taxa Selic para 19,0% a.a, sem viés.

Frente a esta aparente tranquilidade, podemos dizer que adotamos sim uma política econômica de certa rigidez. Para entendermos as condutas adotadas pelo Copom frente ao nível da Selic, como meio de controlar a inflação, devemos também analisar os choques econômicos ocorridos no período do Plano Real. Nesta análise, ficaremos

⁵⁹ Jornal O Globo de 07/11/2005.

concentrados no intervalo entre 2001-2004 que corresponde também ao período em que encontramos as Cartas Abertas.

Expectativas Inflacionárias e Índice de Credibilidade nas metas de Inflação:

Para responder se o sistema de metas de inflação conseguiu melhorar a economia brasileira podemos fazer uma outra pergunta que diz respeito ao condutor desta política monetária, o Banco Central. Devemos saber se existe reputação e credibilidade entre as metas inflacionárias estipuladas pelo Banco Central (BCB) e as expectativas inflacionárias do mercado.

Por sorte, o Brasil está bem colocado no mercado internacional, depois de ter enfrentado e conseguido se sair bem de diversos choques externos, sem grandes prejuízos à economia e às metas estabelecidas previamente. Devido à capacidade da equipe econômica de mesmo nos momentos de maior turbulência ter mantido a calma e buscar garantir a transparência dos seus atos, a credibilidade brasileira não foi muito afetada. E ainda, há quem acredite que ela esteja em alta.

Deste modo, para o sucesso futuro do sistema de metas, do Real e do crescimento da economia como um todo, o importante é saber se o mercado acredita que a meta estipulada pelo BCB pode ser alcançada e se o BCB obteve sucesso no cumprimento das metas no passado recente.

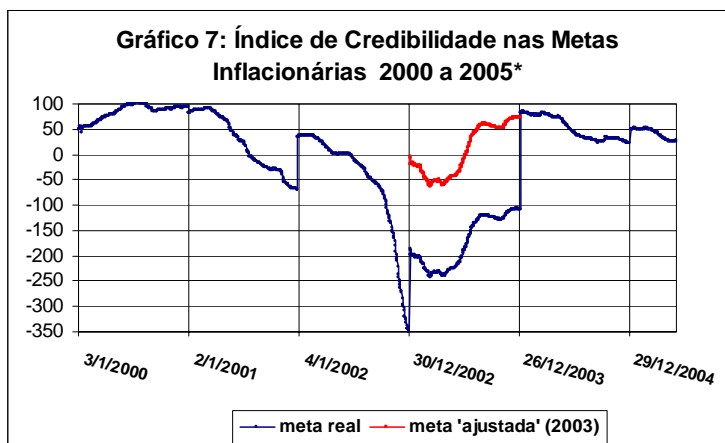
Para isso, objetivamos evidenciar este resultado através de um índice que mede a credibilidade dessas metas inflacionárias (ict), que pode ser definido como: $ict: 100 - \left\{ \left| \text{Pet} - \text{Mca} \right| / mT * 100 \right\}$, em que Pet é a expectativa de inflação anual do IPCA em determinado dia t, Mca é o centro da meta de inflação estabelecida para o ano e mT, o denominador, é a margem de tolerância (para cima ou para baixo) para a meta de inflação do IPCA no ano.

O índice de credibilidade das metas inflacionárias varia num intervalo]- ∞, 100]. Quando se aproxima de 100 pontos, isto quer dizer que o mercado acredita que o centro da meta será alcançado; quando se aproxima de zero (pela direita), quer dizer que

o mercado avalia que a variação do IPCA estará próxima de um dos limites de tolerância (máximo ou mínimo) estabelecidos; e quando o índice torna-se negativo, significa que o mercado não acredita que a meta (incluindo o intervalo de segurança) será cumprida.

Em 2000, 2001 e 2002, as metas de inflação foram de 6%, 4% e 3,5% respectivamente com intervalo de tolerância de 2%. Em 2003, o centro da meta foi de 4% com intervalo de tolerância de 2,5%. Devido às dificuldades enfrentadas pelo Brasil em 2002, foi estipulada uma nova meta “ajustada” a partir deste ano, mas que só foi implementada depois de 2004. Em 2003 a meta seria de 8,5%, com margem de tolerância de 2,5%. Em 2004 e 2005, os centros das metas são de 5,5% e 4,5%, permanecendo na margem de segurança de 2,5%. Como já foi colocado, para 2006 a expectativa de inflação foi mantida em 4,6%.

Uma das primeiras observações sobre o comportamento da trajetória do índice de credibilidade das metas de inflação no período de janeiro de 2000 a junho de 2005 no Brasil (que é apresentada no Gráfico 7) mostra que nos primeiros meses de cada ano existe uma forte crença do mercado de que o BCB seria capaz de cumprir a meta estabelecida.



O BCB cumpriu as metas estabelecidas para 1999 e 2000, acumulando reputação, o que gerou credibilidade nas metas estabelecidas para o futuro. Isso explica o elevado índice no início de 2001. Porém, em razão de choques internos e externos na economia brasileira ao longo deste ano fizeram com que a credibilidade na meta

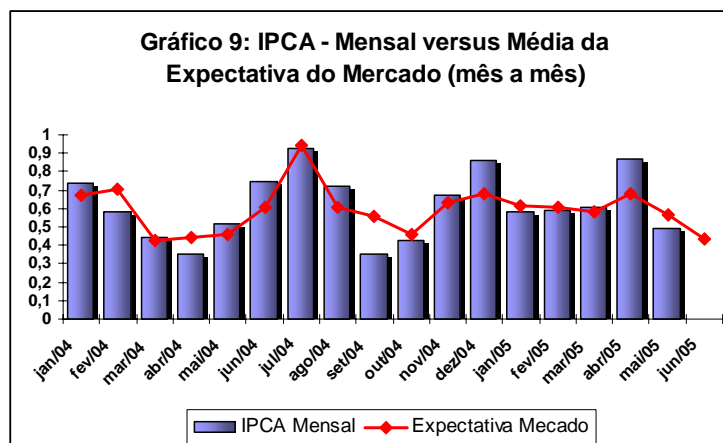
inflacionária se reduzisse de forma acentuada nos meses seguintes, atingindo um patamar negativo no final do ano.

Pode-se perceber que ao longo de 2000 houve um elevado grau de confiança de que o BCB atingiria a meta; em 2001, essa medida se deteriorou rapidamente. Em 2002, a tendência do índice é semelhante à do ano anterior. Percebe-se, neste curto período de análise, que a capacidade do Banco Central de influenciar as expectativas no início de cada ano depende dos resultados obtidos nos períodos anteriores.

É óbvio que os fatores que levaram ao não cumprimento da meta inflacionária no ano de 2002 ainda iriam repercutir no ano de 2003. Mesmo assim, o BCB não alterou a meta permanecendo em 4%, mas estipulou um possível resultado para o ano (meta ajustada). Se este resultado fosse definitivo, o índice de credibilidade se tornaria crível ao final do período. Esta nova meta foi essencial para que o mercado voltasse a acreditar que o centro da meta poderia ser alcançado, o que aconteceu em 2004 depois da meta ajustada ser efetivada, e vem acontecendo em 2005.

Temos quase seis anos de Regime de Metas de Inflação adotado no Brasil. Neste tempo, sofremos constantes choques exógenos que afetaram o cumprimento das metas de metade desses anos. Mesmo assim, observamos que o processo de condução desta política monetária tem sido viável para a manutenção da inflação e crescimento da economia do país.

A Autoridade Monetária ganhou credibilidade e a expectativa de inflação do mercado nos últimos meses está condizendo com o IPCA adquirido nos mesmos (gráfico 9). Com a credibilidade alcançada, tivemos meios para conseguirmos uma redução da taxa de câmbio, maior crescimento do PIB e superávit primário como o observado nas últimas análises.



Esta parece ter sido uma política acertada, embora seja muito difícil estabelecer sua viabilidade futura. Para que possamos melhorar nossa estabilidade econômica, seria interessante, dentre outros, buscar uma maior neutralidade frente aos choques exógenos que, como vimos acima, tanto influenciaram na turbulência de nossos índices. Associando-se a isso um controle eficaz dos efeitos secundários do aumento de preços, seria possível um resultado mais satisfatório sobre o produto, reduzindo, logicamente, a pressão inflacionária.

Concluimos que defendemos esta política monetária no Brasil, que será tanto mais eficaz quanto maior for a credibilidade do Banco Central e quanto mais independente este for.

Relação Plano Real e Dívida

A dívida brasileira, pública ou em conta corrente, sempre foi um de nossos maiores problemas. O excesso de gastos, algumas vezes populistas, acrescido dos altos juros cobrados pela dívida, aumentam o tamanho deste problema enfrentado pelas equipes econômicas.

A partir de 1991, na tentativa de melhorar a dívida líquida, a equipe econômica deu início a um processo de transformação da dívida externa em dívida interna.⁶⁰ Deste modo, a dívida externa foi sim reduzida⁶¹, mas, infelizmente, foi acompanhada de um aumento da dívida interna.

⁶⁰ Edmar Bacha é contrário a esta política como forma de aumentar a credibilidade externa. Ele, como colocado no artigo “Sem aval do FMI”, publicado pelo jornal Estadão, defende que o país não deveria buscar a substituição das importações nem o fechamento do país à poupança externa. Deveria sim buscar melhorar suas exportações como ativo colateral que é.

⁶¹ A redução da dívida externa foi decorrente da acumulação de reservas, aplicadas em títulos públicos que gerava mais divisas que as reservas no exterior. Entretanto, houve um aumento da dívida interna, se comparada à redução da externa, pela falta de capacidade dos governos de gerar superávits suficientes para sanar o pagamento com juros.

Depois de 1994, observamos uma alteração no caráter da dívida. Se até então tínhamos uma alta senhoriagem⁶² e baixo déficit público, a partir de então a situação foi invertida.

Deste modo, assistimos ao aumento da dívida interna que foi agravada pelas políticas de globalização do governo Collor, e perpetuadas pelo governo FHC. A estabilização destes governos era condicionada à juros atrativos ao mercado, mas desfavoráveis para a economia.

Outro fator capaz de impactar a dívida é sua indexação ao câmbio. Boa parte dela está em dólar e, deste modo, a taxa de câmbio pode alterar significativamente seu montante. Ora, como até o Plano Real o câmbio era bastante desfavorável, só é com a implantação deste novo plano conseguimos um aumento nominal do PIB em dólar, de tal modo que melhorou a dívida.⁶³

O Banco Central, ao assumir uma relativa paridade com o dólar, fez com que parte da dívida interna passasse a ser, de certo modo, externa. Mas ninguém contava com a crise russa de 1998 que desencadeou uma contração dos fluxos externos de capitais e ainda, um efeito dominó que culminou com uma crise (mais fraca sim, mas ainda crise) brasileira.

Neste momento, o Brasil perdeu confiabilidade no mercado externo, fator que ele tanto buscava desde que conseguiu estabilizar a economia com o Plano Real. Optaram por suspender o processo de substituição da dívida externa pela interna agora que já não conseguiam honrar compromissos assumidos internamente.

Como consequência, há uma desvalorização cambial associada à redução da PIB nominal em dólar. Em 2000, a dívida volta ao patamar de 300 bilhões de dólares.

⁶² Definida por Fábio Giambiagi, em Finanças Públicas como “poder de compra resultante de um fluxo de emissão nominal de base monetária”.

⁶³ Nota do Autor: Outro exemplo da importância do câmbio na relação dívida / PIB pode ser observada em 1999-2000. Houve um crescimento desta relação como consequência da estagnação econômica vivenciada no período.

Recentemente, podemos acrescentar dois fatores que interferem na dívida: o reconhecimento dos chamados “passivos ocultos”, vulgarmente chamados de esqueletos da dívida; e o efeito das privatizações na redução da dívida.

Tais “passivos ocultos” são na verdade uma tentativa de aumentar a transparência das contas públicas por parte do governo. Correspondem ao reconhecimento público de pendengas e / ou erros de mensuração da dívida pública no passado e são responsáveis pelo aumento da dívida oficial.

Soma-se a isto, o processo de privatização que também teve importância no papel da redução da dívida externa, a partir do momento em que empresas com dívidas elevadas em outras moedas eram vendidas, estas deixaram de constar nas estatísticas da dívida brasileira.

A falta de confiança na economia brasileira, colocada pouco antes, teve outro efeito negativo na dívida. Não só seu montante estava elevado na época, mas o maior problema era o prazo de maturação que estava reduzido além do desejável. Os títulos estavam sendo emitidos com prazos de meses, no melhor caso, um ou dois anos para maturar. Mas, tal situação não seria invertida sem um aumento da credibilidade brasileira.⁶⁴

Para desindexar a economia, o Plano Real criou as condições necessárias: inflação baixa e moeda estável. Deste modo, os títulos da dívida interna e tantos outros itens puderam deixar de serem corrigidos monetariamente.

Hoje, já não existe mais a correção monetária dos débitos de tributos federais pagos com atraso (art. 30 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995), e da Dívida Pública Mobiliária Federal interna, representada pelas Letras Financeiras do Tesouro - LFT (Decreto nº 3.540, de 11 de julho de 2000, art. 2º, que regulamenta a Medida Provisória nº 1.974-81, de 29 de junho de 2000, e a Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998). Ocorre apenas, nestes dois casos o acréscimo de juros, equivalentes à taxa

⁶⁴ Fábio Giambiagi, em Finanças Públicas, defende que os credores queriam que o resultado primário futuro fosse capaz de pagar a dívida, ou , ao menos, evitar o aumento da relação dívida / PIB como o que vinha acontecendo.

referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos públicos federais.

3.2: O Plano Real e a Tentativa de Evitar as Distorções nos Contratos

“O que importa para saber se uma nova lei terá efeito sobre um contrato em curso não é pesquisar se a lei limita mais ou menos a liberdade contratual, mas se a lei é construtiva de um novo estatuto e contém o regulamento orgânico de uma instituição.”
- Le Droit Transitoire, “Conflits des Lois dans le Temps”,
Dalloz et Sirey (1960)

Apesar de hoje termos consciência do sucesso do Plano Real, quando da sua implementação, o consenso não foi geral. De início, o próprio FMI foi contra sua execução, posteriormente revelando desacreditar nele pela sua proximidade ao Plano Argentino que, como ficou comprovado pela história, foi fadado ao fracasso.⁶⁵

Especula-se que, se tivessem seguido à risca os conselhos do Fundo, provavelmente não mais estaríamos vivenciando o estrondoso déficit público que nos obriga a manter altas taxas de juros e sufoca as taxas de crescimento.

O câmbio fixo ajudava a fortalecer a moeda até o início das crises nos Tigres Asiáticos que deixou claro ao governo local que esta não era a melhor estratégia a ser adotada. Assim, houve um movimento para flexibilizar o câmbio pela adoção das bandas cambiais.

A crise então se espalharia pelo mundo, atingindo a Rússia em 1998 e, tentando ao máximo evitá-la, o então reeleito FHC anunciou, finalmente, medidas de contenção fiscal que levaram à aceitação do plano pelo FMI em Dezembro de 1998.

⁶⁵ Segundo Edwin “Ted” Truman, “Não havia ajuste fiscal”, motivo este que gerou inúmeras discussões do então presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a competência do Fundo.

Mas a crise veio, em 1999. E desde então, estamos buscando um meio de retomar o crescimento a níveis observados nos anos 70. Como vemos na prática, o controle da inflação, embora ajude, não é suficiente para garantir o progresso.

Devemos também reduzir nossa vulnerabilidade externa e aumentar a competitividade de nossos produtos no mercado externo em termos de preço e qualidade.⁶⁶ A partir de então as empresas estarão mais aptas a aproveitar a poupança externa e os investimentos positivos ao país.

Para que o modelo seja sustentável à longo prazo, outro pilar importante, mas menos discutido é o dos contratos internos e o fortalecimento das relações decorrentes destes.

O Brasil sofre de uma “incerteza jurisdicional”⁶⁷. Se jurisdição se refere ao poder do Estado frente aos contratos, garantidos por sua soberania para editar leis, estamos frente à uma enorme incerteza dos contratos, sobretudo financeiros.

Para que seja contornada, além de uma maior integração jurisdicional externa, internamente deveria haver uma campanha para melhorar o sistema jurídico, os contratos, e, ao mesmo tempo, aproximá-los do público, gerando assim maior confiança nos mesmos.

Um dos maiores problemas com a implementação do Plano Real foram os critérios de conversão adotados para os contratos financeiros. Chegam à instâncias superiores, diversos contratos com pedidos de indenização e adoção de outros critérios de conversão, por exemplo. Supondo que todos os contratos sejam sim revistos, o valor

⁶⁶ As exportações são notadamente um ativo colateralizável internacionalmente, servindo de garantia para a obtenção de empréstimos internacionais de longo prazo, como defendem Paulo Sotero e Edmar Bacha em artigo publicado pelo Estadão em 2004: “Sem o aval do FMI”.

⁶⁷ Termo proposto por Edmar Bacha, Pérsio Arida e André Lara Resende no artigo “Credit, Interest and Jurisdictional uncertainty: Conjectures on the case of Brazil” que utilizaremos ao longo do texto. Anexamos ainda que estas incertezas é responsável pela falta de poupança interna de longo prazo e pela resistência em tornar suas poupanças disponíveis para o mercado financeiro, impedindo, por sua vez, um mercado de crédito de longo prazo. Consideram a taxa de juros reais de curto prazo elevadas e a inexistência de um mercado de crédito de longo prazo duas faces da mesma moeda: a incerteza jurisdicional.

a ser devolvido pelo Estado é exorbitante, na casa dos bilhões⁶⁸ e, suficientemente grande para causar um rombo ainda maior nas contas públicas.

Assim, de um lado estão os demandantes que usam o argumento de inconstitucionalidade da Lei que origina a estabilização econômica do Real⁶⁹ por ferir o direito adquirido e o ato jurídico perfeito e que, na maior parte das vezes, estes mesmos demandantes não compreenderem os ajustes realizados na ora da troca de planos econômicos e que desejam o reajuste nem sempre razoável. De outro, temos o Estado que teme ao máximo perder estas brigas legais sobre pena de quebrar mediante pagamento astronômico.

Como citou Bacha em recente artigo⁷⁰, de um lado, temos os economistas buscando a “neutralidade distributiva” e de outro, os juristas querendo o “equilíbrio econômico-financeiro dos contratos”.

Para que um contrato fosse corretamente corrigido, deveria-se levar em conta não só a inflação do período de vigência do mesmo, como também a correção monetária decorrente da troca entre o Cruzeiro Real e o Real.

Diante de diversas possibilidades de reajustes, nos diferentes contratos, a criação da URV foi certamente um facilitador. Adotando esta unidade de conta 4 meses antes da adoção do Real, com paridade definida a cada dia pelo Banco Central, o momento da atualização dos índices para o Real foi facilitado pela URV.

Para a maior parte dos contratos, a correção monetária, para ser corretamente aplicada, deveria ser feita tendo em vista os índices de preço mensais. Se fossem exatos, o problema ficaria fácil; mostrariam uma inflação alta enquanto o Cruzeiro Real estivesse valendo e uma queda na inflação a partir do momento em que o Real entrasse

⁶⁸ Em reportagem intitulada “Esqueleto Bilionário”, Estado de São Paulo de 28/05/2005, estipula-se o valor em torno de 26,5 bilhões de reais. Com isso, segue o artigo, esta nova classe de esqueletos seria capaz de elevar a relação dívida/PIB em cerca de 1,4% imediatamente, aumentando o risco fiscal, piorar a classificação da dívida pública.

⁶⁹ Lei 8.880 de 27/05/1994, artigo 38. A abordagem desta lei será abordada no estudo em momento oportuno.

⁷⁰ Edmar Lisboa Bacha cita este trecho no artigo publicado no jornal Valor Econômico, em 29/08/2005, “O equilíbrio dos contratos financeiros no Plano Real”, no qual ele explica como foram adotados os critérios para e como se deu a conversão dos contratos na época de implementação do plano.

em vigor. O cálculo consistiria em pegar o valor inicial do contrato, multiplicar pela taxa de inflação pré-real, dividir por 2.750⁷¹ e então multiplicar o resultado pela taxa de inflação do real. Entretanto, o cálculo dos contratos não foi tão simples assim.

O grande problema é a medição dos índices de inflação que a medem com defasagens consideráveis. Por exemplo, o IGP-M⁷², da FGV, referente a determinado mês, reflete a média da inflação do dia 20 do mês anterior, ao dia 20 do mês corrente. Esta defasagem é explicada pelo tempo levado para o cálculo do índice pela Fundação. Como a média está no dia 5, a inflação observada representa, na verdade, a inflação entre o dia 5 do mês anterior e o dia 5 do mês corrente. Há, de fato, um atraso de cerca de 25 dias na apuração.

Este foi o problema observado quando da troca de moedas. Supondo uma inflação pré-real em torno de 45%⁷³ e uma pós-real de 5%, a média calculada ficou em 40%. Se o contrato fosse ajustado com este valor, levaria então a um dano ao devedor em detrimento do credor.

Entretanto, pelo artigo 38 da Lei 8880/1994⁷⁴, este possível erro foi sanado pela:

1. reajuste dos contratos da data de início até a data de inauguração do Real pelo valor do IGP-M integralmente calculado em Cruzeiros Reais. Então o valor era convertido à taxa de 2.750, como anteriormente.
2. Para atualizar o contrato a partir do início do Real, a FGV estimou a inflação do mesmo período anterior, mas agora em Reais. Como a URV existia desde Fevereiro de 1994, adotaram-na como base de cálculo, facilitando

⁷¹ Foi acordado que a paridade entre Cruzeiro Real e Real ficaria expressa em: CR\$2.750/R\$1,00, daí o valor apresentado.

⁷² Este é um índice bastante utilizado no cálculo de contratos financeiros. De acordo com <http://www.infobip.com.br/indices/igp-m.htm> (acesso em Novembro de 2005), o IGP-M é o índice geral de preços de mercado, criado e medido pela Fundação Getúlio Vargas. É composto por uma cesta de três taxas: Índice de Preços por Atacado (IPA) - que corresponde ao maior peso do IGP-M; Índice de Preços ao Consumidor (IPC); e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) - que é o índice com menor peso do cálculo final. Quando criaram o IGP-M estavam buscando um indicador confiável para as operações financeiras, especialmente as de longo prazo, sendo utilizado para correções de Notas do Tesouro Nacional (NTN) dos tipos B e C e para os CDB pós-fixados com prazos acima de um ano.

⁷³ Os valores apresentados são aproximações do observado para o IGP-M em Junho e Agosto de 1994. Fontes: IBGE, Fipe, FGV. O valor de fato observado é de 45,2% para Junho e 7,6% para Agosto de 1994.

⁷⁴ Antes uma Medida Provisória (de número 434), esta Lei refere-se ao “Plano de Estabilização Econômica que prescreveu o cálculo dos índices de correção monetária no mês em que se verificasse a emissão do Real, bem como no mês subsequente, tendo por base os preços em Real, o equivalente a URV dos preços em Cruzeiros Reais e os preços nominados ou convertidos em URV nos meses imediatamente anteriores, segundo critérios estabelecidos em lei.” – José Luiz Bulhões Pedreira em (2004) “Constitucionalidade do Art.38 da Lei 8.880, de 27.05.1994 (Plano Real).

a conversão para Reais, como o exigido. 3. Por fim, adicionaram ao cálculo da URV os valores já calculados em Real até a data em questão.⁷⁵

O valor final encontrado foi de 4,3%, distante do valor anterior de cerca de 40% e ainda plausível se comparado a índices de outras instituições para o mesmo período. Portanto, contanto que os contratos fossem corrigidos pelo IGP-2⁷⁶, eles não apresentam problemas de desvio de correção monetária⁷⁷.

Além deste cálculo, para certos contratos, foi observado um procedimento um pouco diferente. Para que o valor das obrigações não fosse alterado, a legislação optou, como colocou Pereira, por prescrever que as obrigações pecuniárias expressas em Cruzeiros Reais fossem agora atualizadas mediante aplicação *pro-rata tempore*⁷⁸ da Taxa Referencial – TR.

Enfim, supondo que a justiça decida a favor daqueles com contratos financeiros, são os bancos que sofrerão enorme perda, uma vez que a diferença a ser paga, será feita com recursos próprios. Outro órgão que sofrerá com a decisão judicial é a Receita Federal que será obrigada a compensar pagamentos extras na época.

Com esta decisão, abriria-se jurisprudência para a análise de outros contratos como de aluguel, seguro e trabalho.

Portanto, observa-se um movimento conjunto entre bancos e autoridades monetárias a fim de se evitar maiores contratempos. Nesta aliança, os bancos ficaram responsáveis por abrir, no STJ, uma Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental⁷⁹, para que seja decidido à favor do IGP-2. A idéia aqui é barrar as decisões de instâncias inferiores que podem parecer controversas. Às autoridades

⁷⁵ Ordem de cálculo extraída de Edmar Lisboa Bacha em artigo publicado no jornal Valor Econômico, em 29/08/2005, “O equilíbrio dos contratos financeiros no Plano Real”.

⁷⁶ Não só foi o índice inventado pela FGV para contornar o problema da correção monetária, como apresentou uma diferença de 39% para o IGP-M neste período.

⁷⁷ Vale ressaltar que o parágrafo único do artigo 38 da presente lei declara nula a correção monetária com índice calculado de modo diferente do previsto, ou seja, somente os índices baseados na URV, se fossem contratos até 30.06.1994 e em Real, para contratos a partir de 01.07.1994, asseguravam a correção monetária sem modificação importante no seu valor real.

⁷⁸ Significa calculado em função do tempo decorrido.

⁷⁹ Tal medida pode ser adotada legalmente quando há diversas decisões de instâncias inferiores em sentidos opostos.

monetárias coube expor ao ministro Sepúlveda Pertence⁸⁰ relatando os males que seriam gerados se o índice adotado fosse o IGP-M.

Se esta decisão for realmente aceita no STJ, terá então efeito vinculante, de modo que todas as instâncias inferiores ficam obrigadas a seguir a mesma decisão.

Como forma de elucidar outra problemática dos contratos, a seguir, vamos continuar a discussão sobre o FGTS⁸¹, enfocando agora o impacto do Plano Real no caso. A correção monetária em relação ao FGTS corre solta no Judiciário, porém, maior parte das ações que são movidas, demandam ajustes decorrentes da adoção do Plano Collor, e não do Real. Segue, em paralelo, outra discussão pela mudança favorável do cenário econômico observado no pós-real.

A atual conjuntura da economia, e portanto, das possibilidades de investimento mudou. Hoje, temos maior leque de opções e retornos muito mais atraentes que há alguns anos. Deste modo, um dos papéis do FGTS, de atuar como poupança de longo prazo do trabalhador, é questionado.

Pérsio Arida defende⁸² que este tipo de aplicação, bem como outras possíveis formas de poupança compulsórias são desinteressantes pelo baixo rendimento e também pelo risco de má gestão política dos recursos, uma vez que seus recursos são administrados por bancos governamentais.

Seguindo, continua sua defesa colocando que a extinção da poupança compulsória, colocando-se aqui o FGTS, estimularia a produtividade por desestimular o mercado informal, por natureza, menos produtivo que o formal.

⁸⁰ Atua como relator do processo. Em carta escrita por Joaquim Levy ao mesmo, este colocou que a adoção do IGP-M: “Teria um efeito devastador na economia.”

⁸¹ Ressalto que este direito só foi garantido pela constituição de 1988, expresso no *caput* do artigo 7º. De acordo com a definição de Arnaldo Süssekind, entende-se como FGTS sendo os créditos do trabalhador, que se acumulam mediante depósitos mensais em conta vinculada de valor correspondente a 2% ou 8% do rendimento mensal do mesmo.

⁸² Defesa em entrevista encontrada no link:

<http://iepecdg.com/DISK%201/Arquivos/Leiturassugeridas/entrevistaPAglobo%20040704.pdf>, acessado em Novembro de 2005.

Para concluir nossa explanação, Pérsio Arida nos mostra um exemplo de mudança na compulsoriedade das garantias dos trabalhadores que deu certo: o caso das previdências privadas. Até recentemente, a única opção era a previdência pública. A partir do momento em que se criaram condições liberalizantes para que o trabalhador pudesse, ele próprio, escolher onde e como aplicar sua renda para previdência, aumentou e muito o mercado privado. Ou seja, descobriu-se então uma veia de criação espontânea de poupança à longo prazo, importante para o crescimento do país.

“Privatizar uma empresa estatal e financiar gasto corrente é como vender um apartamento e usar o dinheiro para ir passear na Europa.”
- Mário Henrique Simonsen

4. As Privatizações e as Agências Regulatórias Pós-Real

O processo de abertura Econômica ocorreu de modo gradual, e em maior peso a partir da década de 90. Como já citado em capítulo anterior⁸³, devemos entender este processo de acordo com a conjuntura do período, do movimento de redução do papel do Estado - de acordo com a nova ordem - que culminou com as privatizações de instituições estatais.

O Governo sempre induziu o crescimento econômico, sendo um dos maiores responsáveis pelo mesmo na década de 70, atuando através das empresas estatais. Chegamos à década de 80, “década perdida”⁸⁴, e esta tendência foi minguando. Como tais empresas estavam geralmente em setores chave, seu mau desempenho passou a afetar também a economia que apresentava, neste momento, índices declinantes.

Neste contexto de Governo inchado e enfrentando há anos o problema do alto déficit público - não encontrando meios para reduzi-lo; e precisando gastar somas vultuosas em investimentos nas estatais, na tentativa de modernizá-las e assim, gerar mais divisas; surge o debate da Privatização.

É notório que a partir de 1995, tal movimento assumiu maior vulto⁸⁵; embora, olhando mais detalhadamente a historiografia brasileira, sejamos capazes de perceber que o Decreto no 86.215, aprovado por Figueiredo em 1981, já fazia referências ao processo de transição do setor público ao setor privado.

O que mudou de 1981 para a década de 90 foi o caráter do modelo. Até a metade da década de 90, a preocupação maior do país era melhorar sua imagem externa; afinal,

⁸³ Consultar capítulo de introdução, página 5.

⁸⁴ Expressão que caracteriza o período de estagflação enfrentado pelo Brasil na década de 80.

⁸⁵ De acordo com Giambiagi, em Finanças Públicas, pg 374, apesar de ter aumentado de proporção, macroeconomicamente este movimento ainda não era considerável, dadas as grandes dimensões da economia brasileira.

com anos de inflação galopante, e a dívida externa em crise, sua credibilidade estava um tanto quanto baixa.⁸⁶

Para que a privatização tomasse forma, foi necessária a participação de diversos setores defendendo que o Estado, atuando nestas frentes, tornava os investimentos em áreas sociais significativamente reduzidos, fator este complicado pelo desinteresse do setor privado para com estas áreas⁸⁷. Além disso, havia outra frente que considerava interessante privatizar primeiro setores cujo capital necessário para manutenção fosse considerado alto⁸⁸, e que ao mesmo tempo, a iniciativa privada fosse capaz de atuar, sem prejudicar a sociedade com aumento de preços, por exemplo.

O modelo adotado internamente foi baseado em leilões públicos, a partir da escolha de um preço mínimo⁸⁹. É interessante destacar que as privatizações acarretaram, onde antes havia um monopólio estatal, a retirada total do Estado no setor ou na organização em questão.

Como já mencionado, as privatizações fazem parte de um processo mais amplo, de desestatização. Em especial no Brasil, tal processo foi apoiado no PND – Plano Nacional de Desestatização⁹⁰. Este modelo foi parecido com o instituído pelo então presidente Sarney, na Comissão de Desestatização. Nos dois casos, houve a criação de um fundo para lidar com as ações das empresas privatizáveis, uma comissão que

⁸⁶ Em última instância, o Brasil estava buscando se beneficiar do reaquecimento do mercado de crédito internacional, e para tanto, aderiu à onda de abertura econômica, privatização e combate à inflação.

⁸⁷ Lembramos que os setores de monopólio estatal que foram aos poucos sendo privatizados tornaram-se, num primeiro momento de controle do Estado por desinteresse do setor privado e, ainda, pelo Estado acreditar que eram estes setores base para o desenvolvimento do país. Podemos citar os setores de telefonia, de energia e petróleo.

⁸⁸ Esta posição decorre do inchaço do Estado que era também repassado às contas públicas. E, numa economia em permanente e elevado déficit, corte de custos é uma medida interessante e amplamente defendida por diversos setores.

⁸⁹ De acordo com a lógica de leilão, o comprador podia tanto levar todo o lote de ações da empresa como haver uma pulverização destas nas mãos de mais compradores. A partir de 1998, outro modelo foi introduzido: a venda por envelopes fechados. Neste modelo, cada ofertante daria, simultaneamente, seu lance num envelope fechado. O que tivesse melhor proposta, levaria.

⁹⁰ Plano lançado em 1990, com a Medida Provisória 155 que veio a ser transformada na Lei 8.031. Agora, a privatização passou a ser parte de um processo maior de modernização do Estado, e ainda, parte importante da política econômica do período. Incluía-se nesta estratégia a liberalização comercial e desregulamentação do mercado interno.

abrigasse membros do setor público e privado, a qual era responsável por tomar as decisões do PND; além de um órgão gestor, papel assumido pelo BNDES⁹¹.

A credibilidade do processo foi garantida com a contratação de firmas de auditoria que deveriam dar pareceres independentes sobre a evolução do trâmite, especialmente no quesito cumprimento de regras.

O processo

Cysne⁹² coloca que este longo período histórico de privatizações entre o Decreto 86.215/81 e o momento onde realmente ocorreram as mais significativas privatizações, apresenta quatro fases:

A primeira fase vai de 1981 a 1989. Neste período as privatizações eram, em sua grande maioria, de pequenas empresas que se encontravam em regime de falência. Deste modo, os lucros eram mínimos. Já para a segunda fase, que vai de 1990 a 1992, o foco foi em empresas estatais produtoras de bens – especialmente concentradas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes.

A partir de 1993, determinamos como sendo a terceira fase do processo de privatização. A partir de então, temos a adoção de novas regras, como a aceitação da “moeda podre”⁹³, vendas de participações detidas pela União e, a eliminação de restrições aos estrangeiros – talvez a medida com maior repercussão.

A quarta fase, a qual estamos vivendo até hoje, teve início em 1995. Esta etapa foi extremamente beneficiada pela estabilidade econômica conseguida com o Plano Real, a partir de 1994. Aqui, a idéia é reduzir o funil do crescimento econômico,

⁹¹ De acordo com Giambiagi, idem, o BNDES deveria, neste momento, agir de modo a garantir a administração e operação do processo, além de coordenar e supervisionar o trabalho dos agentes envolvidos.

⁹² Do texto “Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras”, de Rubens Penha Cysne – série Reformas Económicas 63.

⁹³ Giambiagi coloca a “moeda podre” como títulos aceitos pelo governo como meio de pagamento e negociados a um valor abaixo do valor de face.

garantindo investimentos extras ao setor de infra-estrutura. Um outro fator chave deste período foi a diferenciação da economia brasileira, mediante a crise asiática.

Estimulando as privatizações, o governo visava garantir a estabilidade aos olhos do mercado externo e reduzir os ataques especulativos e ganhar tempo para resolver as questões recorrentes de déficit. Ainda, apontamos que as privatizações passaram a desempenhar o mesmo papel da senhoriagem em tempos anteriores, como fonte de financiamento do déficit público. A partir destes dados favoráveis, seguiria-se um ajuste interno e externo.

Dados os fatos decorrentes deste processo, até hoje encontramos certa controvérsia quanto à eficácia com que foi conduzido. Uma linha defende que o movimento foi acelerado, como coloca Cysne, sem devido investimento à preparação das firmas, de modo a garantir uma transição eficiente. Outro grupo defende que o problema foi e é a falta de devido cuidado no que se diz respeito à regulação das novas concessionárias.

As privatizações trouxeram impactos claros nas contas públicas⁹⁴. Seus benefícios vieram, em maior escala, no pós-real. A princípio, vemos que o Estado, ficando livre de investimentos, tranquiliza sua situação no que diz respeito a NFSP⁹⁵ que antes eram aumentadas antes da geração de resultados. Ao mesmo tempo, abrindo mão das empresas que tinham resultados positivos, dividendos deixam de ser gerados para o Estado e há uma redução na contribuição para se enxugar o déficit.

Certamente o resultado depende do perfil da empresa vendida. Mas, supondo uma empresa lucrativa, a privatização da mesma pode gerar, num primeiro momento, perda de resultado no setor primário da economia.

Mas, mesmo que a empresa em questão fosse geradora de lucros pra o Governo, sua venda ainda assim é passível de geração de divisas maiores que se esta continuasse

⁹⁴ Sem mencionar o montante arrecadado entre 1991-1999 de cerca de US\$ 90 bilhões. Só com empresas estatais, ficou em US\$ 72 bilhões. O restante foi creditado, ainda de acordo com Fábio Giambiagi, nas divisas transferidas, pg.390, Finanças Públicas.

como uma estatal. Supondo que o mercado tivesse uma expectativa positiva de retorno futuro, seu preço de venda poderia ser além de muito maior que o do mercado, tão mais alto que os lucros que a empresa continuaria gerando como estatal. E ainda, supondo que a empresa já privada continue e aumente seus retornos positivos, estes lucros gerariam mais impostos a serem recolhidos para o Governo. Deste modo, o resultado fiscal ainda pode ser melhorado com a privatização.

Citando Rúbens Cysne, confirmamos as vantagens:

“Como se sabe, salvo exceções, as privatizações costumam apresentar quatro vantagens fiscais. Primeiro, uma receita de vendas, que pode ser utilizada, paralelamente ao endividamento ou à expansão monetária, no financiamento do déficit público. Segundo, como os juros pagos na dívida pública costumam se situar bem abaixo dos dividendos recebidos pelo Tesouro pela posse de participações em empresas, há também um impacto efetivo, decorrente da privatização, da redução do déficit. Terceiro, eliminam-se as transferências de recursos do Tesouro para as estatais (ainda que estas ocorram principalmente no contexto das instituições financeiras públicas). Quarto, costuma haver maior arrecadação de impostos, na medida em que as estatais privatizadas em geral apresentam maiores investimentos, e, conseqüentemente, crescimento da receitas.⁹⁶”

Há ainda a opção de uso das divisas arrecadadas para o pagamento da dívida pública e capaz ainda de diminuir a dívida líquida do setor público⁹⁷. Deste modo, as contas públicas ficariam menos vulneráveis às taxa de juros. Este aspecto só se mostrou significativo na segunda metade da década de 90.

O maior aporte de moeda estrangeira, junto com os investimentos extras por parte do setor privado, criou a possibilidade de redução do déficit, como numa espécie de financiamento alternativo. Com isso, as privatizações auxiliavam as políticas econômicas de médio e longo prazo.

⁹⁵ Necessidade de Financiamento do Setor Público. Para maiores informações, buscar em “Finanças públicas” (2000), de Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, Editora Campus ou ainda em “Economia do Setor Público no Brasil” (2005); org. por Ciro Biderman e Paulo Arvate. Editora Campus.

⁹⁶ Parágrafo retirado do texto “Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras”, de Rubens Penha Cysne – série Reformas Económicas 63.

⁹⁷ Entretanto, para que haja realmente uma redução da dívida pública, o déficit deve estar sob controle.

Entretanto, a privatização não nos trouxe somente externalidades positivas. Encontramos, algumas vezes, conseqüências nem tão agradáveis, como a troca do monopólio público pelo privado em certas áreas. Este problema é decorrente da falta e/ou da má regulação sobre estas novas organizações privadas que, se antes tinham para si amplos privilégios, agora querem mantê-los e, sem o devido controle, isto não é dificultado.

Esta preocupação ficou mais evidente a partir de 1995, com a privatização dos serviços públicos, em especial telecomunicações e energia. Nestes casos, o consumidor estava mais vulnerável, uma vez que em desgostando do serviço provido, não teria a alternativa de buscar outros prestadores para o mesmo serviço.

O setor de energia elétrica experimentou em primeira mão o processo com a holding Eletrobrás. Quando foi feita a tentativa de venda de subsidiárias como a Companhia Hidroelétrica do rio São Francisco (CHESF), o governo se deparou com a questão do *default*. Estas primeiras empresas vendiam a energia para as distribuidoras, que eram de propriedade dos governos estaduais. Estes, não costumavam pagar o produto às empresas do governo federal. Então, como atrair interessados para a compra das fornecedoras de energia com o risco de receberem calote das distribuidoras?

A solução encontrada passou por privatizar também as empresas responsáveis pela distribuição, mediante longa negociação com os governos estaduais, implicando em gastos fiscais.

De tantos revezes na privatização do setor elétrico o mesmo processo no setor de telecomunicação foi finalizado antes. A princípio, ofereceram concessões na “banda B”, que concorreria na telefonia celular com a estatal, já ativa neste nicho. Em seguida, a “banda A” foi leiloada e as empresas do grupo Telebrás divididas em telefonia fixa e celular. Todas as empresas, inclusive a Embratel, acabaram por serem vendidas em 1998. Por fim, houve a concessão de licença para as chamadas “empresas-espelho”, de modo a ter duas operadoras por região, antes da total liberalização.

Um próximo problema decorre de como algumas privatizações foram baseadas, de como o processo foi tocado. A idéia geral era privatizar visando melhoria do serviço,

baseando-se no binômio preço-qualidade. Entretanto, é comum observar que, o maior incentivador, para o processo foi a receita gerada pelo Tesouro. Isto tem gerado perda de competitividade do produtor/exportador nacional. E, com isso, certamente também vemos uma maior insatisfação por parte dos consumidores finais.

Outro problema que ajudou a minar a concorrência é a privatização ocorrendo antes de se instaurar agências regulatórias adequadas, ou mesmo da atenção indevida no processo de venda por parte do governo. Assim, até então, quem entra no setor privatizado, não tem obrigação legal alguma em garantir a concorrência aos consumidores, podendo cometer excessos à vontade.

“Faz-se necessário, portanto, maior fiscalização pelo governo para a garantia daquilo que provem da arrecadação do dinheiro público.”⁹⁸; afirma Karen Ruback.

4.1. Agências Regulatórias – papel e atuação

Foi então, para melhor fiscalizar e para garantir o equilíbrio entre ofertantes e tomadores dos serviços, públicos acima de tudo, que o governo criou as Agências Regulatórias no pós-Real.

Estas instituições foram traçadas de modo a serem públicas e independentes, mas, acima de tudo, foram idealizados para não serem suscetíveis a pressões políticas. Criadas por meio do aparato legal, no governo de Fernando Henrique Cardoso, não fazem parte de determinado governo, pertencendo sim ao Estado. Após o processo de desestatização, se tornaram poderosas, regulando as relações entre poder público e privado.

Estando o determinado serviço nas mãos do poder público, ele seria cumprido compulsoriamente, gerando benefícios aos cidadãos. Entretanto, à medida que estas instituições eram passadas ao setor privado, tal garantia já não mais era uma verdade.

⁹⁸ Compromisso nas privatizações, de Karen Ruback. No Site da Fundação Brasileira de Direito Econômico, acessado em Outubro de 2005 - <http://www.fbde.org.br/compromisso.html>

De uma hora para outra, o setor privado, impelido por outras prioridades ou mesmo pelo baixo retorno da prestação do serviço, poderia desistir do mesmo, piorando o bem-estar coletivo.

Ora, se houvesse algum órgão com poderes acima dos mesmos, mas que não interviesse na produção, a não ser quando necessário; teoricamente estes riscos estariam acabados. Temos então, as agências reguladoras.

O Professor Washington Peluso Albino de Souza ao proferir uma conferência que se acha publicada no Volume 54 da Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, indica: o móvel da iniciativa privada é o lucro, nós temos efetivamente que garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Não se pode obrigar o concessionário a quebrar.

Há um problema em voga, o da universalidade do serviço público. Como garantir que o setor privado permaneça atuando em sérvios públicos como energia e telecomunicações, mesmo onde não haja nenhum retorno para tal investimento?

É por isso que temos estas agências reguladoras atuando de acordo com uma legislação específica que limita seus poderes, determina algumas de suas funções. Tudo, como o intuito de garantir um mínimo de estabilidade. Portanto, quando de sua concepção, cada uma das agências hoje existentes foi dotada de personalidade jurídica de direito público, cujas funções mais importantes se enquadram em fiscalização, regulação e regulação.

Observamos um caráter legal brasileiro, onde, para cada agência, tem-se criação de uma lei que atende a ela exclusivamente. A exemplo, temos a ANP⁹⁹ – Agência Nacional do Petróleo – lei de criação 9.478/97; ANATEL¹⁰⁰ – Agência Nacional de

⁹⁹ A primeira atividade da ANP é delimitar os blocos onde ocorrerá a exploração, desenvolvimento e produção. Regula a indústria de petróleo, promove licitações para as concessões, fiscalizando seu cumprimento e ainda fiscaliza o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis.

¹⁰⁰ A ANATEL Planeja, fiscaliza e normatiza os serviços de telecomunicações, além de gerenciar contratos de concessão. Ela ainda monitora as tarifas cobradas, evitando o abuso de preços. Também divide com a CADE o papel de observar abusos econômicos.

Telecomunicações – lei 9.472/97 e ANEEL¹⁰¹ – Agência Nacional de Energia Elétrica - lei 9.427/96.

As agências reguladoras estão sendo criadas de tal modo que tenham preservadas sua independência em relação ao Poder Executivo, ajudando a torná-las isentas de pressões políticas. Portanto, é fácil entender que contam com um grau elevado de autonomia, inclusive financeira, sendo dotadas de verbas próprias. Sabemos ainda que seus diretores tiveram indicação do Presidente da República e ainda têm mandato fixo, mas nada sem antes passarem por um interrogatório frente ao Senado.

O equilíbrio conhecido entre os três poderes é mantido de forma que o Executivo e o Congresso Nacional permanecem responsáveis pela centralização governamental, uma vez que decidirão politicamente sobre a delegação e seus limites às Agências Reguladoras, porém haverá sim uma descentralização administrativa. O Legislativo deve estabelecer conceitos básicos, mas cabe às Agências Reguladoras a atribuição de regulação específica, pois passarão a exercer, de maneira exclusiva, uma atividade gerencial e de fiscalização.

Como já discutido acima, a idéia é viabilizar ao máximo a eficiência econômica de quem presta serviços públicos; claro que mediante uma taxa adequada, garantindo não só os interesses dos consumidores, como também das próprias instituições. Tudo, garantido por lei.

Ao mesmo tempo, as agências reguladoras encontram-se amarradas sob o crivo da lei, de modo a não poderem inovar, regular algo que não esteja de acordo com suas funções, seu leque, pré-determinado.

Temos ainda que, apesar desta aparente independência, estas Agências devem passar por controles periódicos, visando a manutenção do sistema em perfeito equilíbrio.

¹⁰¹ A ANEEL não só representa os interesses do Estado no mercado elétrico, como também faz uma ponte entre este e os demais agentes deste mercado, mediando eventuais atritos.

Como coloca Alexandre de Moraes, “Eventuais abusos praticados pelas Agências poderão ser controlados pelos poderes constituídos do Estado conforme a necessidade de manutenção do binômio: centralização governamental e descentralização administrativa, tal qual ocorre no modelo americano, onde ampliou-se o controle judicial sobre os atos das agências, permitindo-se ao Judiciário, tanto a análise formal dos procedimentos das Agências, quanto à análise da razoabilidade das decisões diante dos fatos e da lei.”¹⁰²

De modo geral, as agências têm funções bem definidas, como (i) defesa e sugestão de regras; (ii) definição operacional de conceitos quando da elaboração dos contratos, tendo como exemplo a diferenciação de tarifas entre os consumidores e (iii) controle das atividades para que não se tornem anticompetitivas. Estes objetivos têm por finalidade assegurar o bem-estar do consumidor, melhorando ao mesmo tempo a eficiência alocativa e distributiva¹⁰³. Outro ponto importante é assegurar a proteção ambiental nas atividades das empresas a serem observadas.

Cabe ressaltar a importância das tarifas no contexto. De um lado, elas geram o lucro do investidor, mas devem ser fixadas a um nível não abusivo para o consumidor, observando-se aqui, um paradoxo.

Internacionalmente, foram instituídos três padrões de tarifação: pelo custo do serviço, com base no custo marginal e ainda o chamado teto de preço. Infelizmente, ainda não se descobriu o modelo ótimo para a tarifação; cada um tem prós e contras¹⁰⁴ e sua escolha irá depender de acordo com as variáveis.

Dentre outros mecanismos para a eficácia da regulação, devem estar presentes mecanismos que resolvem de forma rápida disputas entre as partes, marcos reguladores claramente definidos, especificando os limites, direitos e deveres de cada envolvido no processo e, acima de tudo, um órgão regulador, autônomo, imparcial e capaz.

¹⁰² Em “Agências Reguladoras”, de Alexandre de Moraes. Para maiores informações a respeito, buscar em http://www.revistaautor.com.br/artigos/2003/W24/EXT_24a.shtml, acessado em Outubro de 2005.

¹⁰³ Na eficiência alocativa, o objetivo é a maior geração de renda, dado o maior volume de transações econômicas. Já a distributiva é caracterizada por reduzir a apropriação do excedente por parte do produtor.

¹⁰⁴ Se for de interesse, maiores informações podem ser obtidas em Giambiagi (2000), Rezende e Paula (1997) e Linhares e Piccinini (1998).

No Brasil, a regulação está intimamente ligada ao contrato de concessões que tem como objetivos a maximização do bem-estar do consumidor e a garantia de retornos ao investidor. Por isto, desde o início houve o cuidado em obter regras claras, como já demonstrado, principalmente no que tange às tarifas e retornos aos investidores.

Como outra medida cautelar, tem-se a atuação de instituições que devem garantir o cumprimento do papel das agências reguladoras. Citamos, por exemplo, o papel do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e da Secretaria de Direito Econômico (SDE) em assuntos referentes à defesa da concorrência e à punição pelo abuso de poder econômico. Quanto ao quesito legislativo e defesa do consumidor, temos o PROCOM e o DECON. Além de regular as agências, estas instituições criam um limite à sua atuação.

A cooperação entre todos os agentes é fundamental para que não haja assimetria de informação capaz de prejudicar o resultado final.

Talvez o maior desafio não só das agências reguladoras, mas também do governo na administração de sua desregulamentação seja o equilíbrio, a flexibilização política apropriada ao público e ao privado.

5. Conclusão

O Brasil está inserido no grupo de países que atuam no sistema de mercado aberto, com livre concorrência, câmbio flutuante e outras tantas 'liberdades' econômicas. Entretanto, sabe-se que na prática, visando um bom funcionamento do país como um todo, existe sim um mínimo de intervenção estatal na Economia. Intervenção esta que é dada através de mecanismos regulatórios - legislativos em sua maioria.

Deste modo, entendemos que o Brasil é sim um país singular e de interesse para o estudo da Análise Econômica do Direito, revelando as inter-relações entre Economia e Direito. A cada período histórico, temos um destes dois aspectos mais pronunciados.

Durante a maior parte dos anos 80 e início dos anos 90, a intervenção estatal era bastante pronunciada, levada à cabo pelos planos estabilizadores que tentavam a todo custo controlar a inflação e promover o desenvolvimento econômico.

Entretanto, houve uma mudança significativa no cenário mundial, de tal modo a tornar a intervenção do governo em excesso obsoleta. A nova ordem é a redução do papel do estado que deixa de ser agente e passa a ser regulador do desenvolvimento econômico.

Portanto, conhecer a fundo como e porque ocorre este mecanismo de intervenção governamental é condição *sine qua non* para entender o funcionamento do mercado atual; e, para tanto, faz-se passar pelo campo da regulação.

O engatinhar deste estudo voltado para o mercado brasileiro não reflete a não interação entre a economia e os aparatos legislativos, pelo contrário. Analisando-se a trajetória dos planos econômicos, desde a redemocratização, em 1984, vemos que desde então, há total reflexo das ações da equipe econômica nos contratos, por exemplo.

Outro ponto de interseção ocorre quando da intervenção do governo na economia, e, portanto, nas práticas de mercado. Um cenário mais elucidativo é o do Plano Real.

Seguindo novamente a tendência mundial, a partir do fim do Plano Collor e durante todo o Plano Real o Estado vêm buscando um novo caminho, reduzindo cada vez mais seu papel. Um exemplo claro é a abertura comercial e a desregulamentação, seguida pelo processo de privatizações.

O inchaço estatal chegou a um ponto onde já não se conseguia operar direito. Aliando a esta situação as taxas de juros elevadas e dívida pública astronômica a venda das empresas se mostrou um modo eficaz de tentar recuperar o déficit econômico.

Em grande parte, o mercado conseguiu sim aumentar os lucros e conduzir melhor as empresas. Mas, mesmo onde isto passou a ser observado; não é simples uma explicação. Não se tem conhecimento de até que ponto as privatizações foram único propulsor dos lucros maiores, uma vez que em paralelo, ocorreram processos de desregulamentação do mercado interno, liberalização das importações que de fato também tiveram influencia nos resultados finais.

Outro trunfo do processo e que mais uma vez demonstra claramente a relação entre direito e economia é a criação das agências regulatórias. Estas instituições foram criadas, acima de tudo, para evitar abusos do mercado, ávido por lucros, e não prejudicar os consumidores com preços abusivos ou má conduta dos negócios.

Assim, entendemos que esta inter-relação não só está no caminho certo, como tende a ficar cada vez mais estreita. Os novos rumos da política auxiliam o equilíbrio econômico e facilitam não soa inserção do Brasil no contexto internacional ao criar maior transparência e credibilidade de suas condutas, como também propulsionam o crescimento econômico mais sustentável a médio-longo prazo.

7. Bibliografia

- AMARAL, Q. RAFAEL – “O regime de metas de inflação: evidências empíricas e o caso brasileiro”; artigo encontrado em http://www.desempregozero.org.br/artigos/o_regime_de_metas_de_inflacao.pdf e acessado em Setembro de 2005.
- ARIDA, PÉRSIO (2004) – Entrevista concedida ao jornal Globo, em 04/07/2004, encontrada no site: <http://iepecdg.com/DISK%201/Arquivos/Leiturassugeridas/entrevistaPAglobo%20040704.pdf>, acessado em Novembro de 2005.
- Artigo “Preços Altos: Mito e Realidade”, retirado de www.ief.com.br/artigo.html, acessado em Novembro de 2005.
- BACHA, EDMAR; SOTERO, PAULO (2004) – “Sem o aval do FMI”, Estadão <http://www.estadao.com.br/ext/especial/real/real004.htm>
- BACHA, EDMAR (2005) – “O Equilíbrio dos contratos financeiros no Plano Real” – artigo publicado no Jornal Valor Econômico em tiragem do dia 29 de Agosto de 2005.
- BALARIN, RAQUEL (2005) – “Ex-banqueiro incomoda bancos”, artigo publicado pelo jornal Valor Econômico de 11-12/10/2005.
- BARROSO, LUIS ROBERTO (2001) – “Temas de Direito Constitucional”, Editora Renovar.
- BASILE, JULIANO (2005) – “Bancos e Tesouro querem que STF evite “esqueleto” bilionário do Plano Real”, artigo publicado pelo jornal Valor Econômico de 22/08/2005.
- BETING, JOELMIR (2003) – “Quem inflaciona?”, retirado de <http://an.uol.com.br/2003/jun/11/0joe.htm>, acessado em Novembro de 2005.
- BIDERMAN, CRIO; ARVATE, PAULO (2005) – “Economia do Setor Público no Brasil”; Editora Campus.
- BRAGA, SARAH; MARINHO, ANA; LEGEY, ANDRE; FIRMO, MÁRCIO (2005) – “Regime de Metas de Inflação: O sistema de metas de inflação conseguiu melhorar a economia brasileira?”.
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS (2003) – “Macroeconomia do Brasil pós-1994” em Análise Econômica.

- BUENO, P. NEWTON - “A Nova Economia Institucional e a Historiografia Clássica do Período Colonial Brasileiro”; encontrado no site: http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_11.pdf, acessado em Novembro de 2005.
- CARDOSO, T.ANDERSON; BARCELLOS, PAULO (2001) – Parecer nº 02/2001 – Porto Alegre, 16 de Março de 2001.
- CARNEIRO, D. DIONISIO – “Política de Controle de Preços Industriais”
- CARVALHO, J.C. FERNANDO (1995) – “Política de Rendas: Ganhos e Perdas da Intervenção no Sistema de Preços”; IEI/UFRJ, textos para discussão nº 328.
- COIMBRA, C. MÁRCIO – “Agências Reguladoras” – texto encontrado em <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/cron0085.htm>, acessado em Outubro de 2005.
- COMPARATO, K. FÁBIO (1996)– “Direito Público – Estudos e Pareceres”; Editora Saraiva.
- CONSIDERA, M. CLÁUDIO (2002) – “Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência”, retirado de http://161.148.1.43/seae/documentos/doctrabalho/doc_trab_n22.PDF , acessado em Novembro de 2005.
- CUNHA, LUIZ ROBERTO – “Uma Política de Preços Ativa: Necessária ou Dispensável?”
- CUNHA, LUIZ ROBERTO; CARNEIRO, D. DIONÍSIO (2004) – “Correção Monetária pelo IGP-M de CDB emitido em 03.01.1994”
- CYSNE, P. RUBENS (2000) - “Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras”; série Reformas Econômicas 63.
- FERREIRA, P. THAIS; PETRASSI, B. MYRIAN – “Regime de Metas para Inflação: Resenha sobre a Experiência Internacional”; texto encontrado em <http://www.bcb.gov.br/pec/NotasTecnicas/Port/2002nt30RegimesMetasInflacaop.pdf> e acessado em Setembro de 2005.
- FIANI, RONALDO - “Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras” - trabalho encontrado em http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf , acesso realizado em Agosto de 2005.

- FRAGA, ARMÍNIO – Slide do Seminário 5 Anos de Metas de Inflação – encontrado em <http://www.bcb.gov.br/Pec/Seminario5Anos/Port/arminiofraga.pdf> e acessado em Setembro de 2005.
- FRAGA, ARMÍNIO; GOLDFAJN, ILAN (2002) – “Política Monetária no Brasil”; Valor Econômico (6 de Novembro de 2002)
- GARCIA, MÁRCIO; LOWENKON ALEXANDRE – “O Efeito de Choques Inflacionário de Curto Prazo e a Credibilidade da Política Monetária”; encontrado em <http://www.econ.puc-rio.br/Mgarcia/Artigos/1> e acessado em Setembro de 2005
- GIAMBIAGI, FÁBIO; ALÉM, ANA CLÁUDIA (2000) – “Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil”; Editora Campus.
- LOUREIRO, ANDRÉ; BARBOSA, FERNANDO (2003) - “Dívida Pública e Prêmio de Risco dos Títulos Públicos no Brasil” em Notas Técnicas do banco Central do Brasil, número 42.
- MINELLA, A; GOLDFAJN, I; FREITAS, P.S.; MUINHOS, M.K.(2003) – “Inflation Targeting in Brazil: Constructing Credibility under Exchange Rate Volatility in Working Paper Series 77.
- MORAES, ALEXANDRE – “Agências Reguladoras” – texto encontrado em http://www.revistaautor.com.br/artigos/2003/W24/EXT_24a.shtml, acessado em Outubro de 2005.
- NETO, AMARO MORAES E SILVA (2005) – Dono de poupança tem direito à correção do Plano Collor, em Consultor Jurídico: www.conjur.estadao.com.br/static/text/38424,1 acessado em Outubro e Novembro de 2005.
- OREIRO, JOSÉ LUIS; PASSOS, MARCELO – “A Governança da Política Monetária Brasileira: Análise e proposta de mudança”; texto encontrado em http://www.economia.ufpr.br/publica/textos/2005/JLO_17_03_2005.pdf; e acessado em Setembro de 2005.
- PEREIRA, B.JOSÉ LUIZ (2004) – “ Constitucionalidade do Art.38 da Lei 8.880, de 27.05.1994 (Plano Real)”.
- Reportagem “Bovespa abre pregão estável. Dólar mantém queda, a R\$ 2,204”; retirada do Jornal O Globo de 07/11/2005.

- Reportagem “Esqueleto Bilionário” retirada do jornal Estado de São Paulo em 28/08/2005.
- RUBACK, KAREN – “Compromisso nas privatizações” ; no Site da Fundação Brasileira de Direito Econômico, acessado em Outubro de 2005 - <http://www.fbde.org.br/compromisso.html>
- SIMONSEN, MARIO HENRIQUE (1995) – “30 Anos de Indexação”; FGV.
- Site do Banco Central, acesso em Setembro de 2005 - (<http://www.bcb.gov.br/?CARTAMETA>)
- Site da Receita Federal, acesso em Setembro de 2005 (<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/correcaomonetaria/Evolucao.htm>)
- VASCONCELLOS, S. MARCO ANTONIO; GREMAUD, P. AMAURY; JÚNIOR, T. RUDINEI (1999) – “Economia Brasileira Contemporânea”, 3ª edição.
- ZYLBERSTAJN, DÉCIO; STAJN, RACHEL (2005) – “Direito & Economia – Análise Econômica do Direito e das Organizações”; Editora Campus.