

# O Plano Collor: Melhor sem Ser o Bom<sup>1</sup>

**Roberto Macedo**

Professor da Faculdade de Economia e Administração da USP

Há dois extremos que devem ser evitados na avaliação do Plano Collor. Um é ser muito cáustico no realce de seus defeitos. O outro é entusiasmar-se em demasia no destaque de suas virtudes. Vamos procurar evitar esses extremos, mas não se trata de ficar *em cima do muro*. Do que se segue ficará clara nossa opção por um plano com outras características.

Recorreremos à metáfora da construção de um edifício, na qual há a arquitetura, a engenharia e a execução da obra, o que ocupará as três primeiras seções deste texto. Na quarta seção, trataremos de outros aspectos que nos pareceram relevantes: a experiência do Plano face a três outros planos que o precederam (Cruzado, Bresser e Verão), bem como sua colocação em termos de uma perspectiva histórica de aprendizado.

## 1. A Arquitetura

Começemos pela arquitetura ou pelo desenho do Plano. Nas suas linhas gerais não temos grandes divergências. Tratava-se de enfrentar, simultaneamente, o desequilíbrio financeiro do Estado, não apenas no que diz respeito ao fluxo desse desequilíbrio, representado pelo déficit público, mas também por um estoque de dívida com características tais que conduziam a uma *bolha de liquidez*. Simultaneamente, era necessário atacar as origens

<sup>1</sup> Este artigo é versão ampliada de um outro, publicado na *Folha de São Paulo*, em 26/4/90, sob o título *40 dias d.C.*

desse desequilíbrio, buscando-se a reestruturação do Estado, via enxugamento da máquina estatal, e a reorientação do seu papel, reduzindo-se particularmente a sua função empresarial. Era necessário, ainda, buscar uma economia mais aberta, com vistas a aumentar a eficiência do setor produtivo. Melhores condições no serviço da dívida externa seriam asseguradas à medida que a *colocação da casa em ordem* asseguraria um fortalecimento da posição negociadora, bem como uma melhor acolhida por parte dos credores.

No seu desenho, o Plano Collor procura atacar esses problemas, cujo diagnóstico vinha sendo objeto de um grande consenso entre os economistas, a ponto de tornarem monótonas as discussões mais recentes sobre o assunto, tamanha era a repetição de análises semelhantes. Nossas divergências com relação a esses traços gerais do Plano residem na ausência de uma redefinição do papel do Estado, pois não se trata apenas de enxugar a máquina e privatizar empresas estatais; seria necessário, também, explicitar as funções que o Estado deve assumir depois disso e atuar de forma coerente com os objetivos fixados. Na nossa opinião, deveria ter-se cuidado de reorientar o Estado mais para uma função social, redistributiva, via tributação e gastos sociais, juntamente com a de provimento de infra-estrutura para o desenvolvimento econômico e das linhas estratégicas desse desenvolvimento.

No que diz respeito à função social, não se trata apenas de reduzir a função empresarial e fazer com que o Estado volte-se mais para atividades como educação e saúde. Para ser autenticamente social, essa função do Estado deve ter caráter distributivo, procurando levantar os recursos primordialmente via impostos diretos e progressivos e realizando os gastos de modo a alcançar prioritariamente os segmentos mais carentes da população. Embora o Plano contenha aprimoramentos da tributação direta, como sua extensão à renda dos agricultores, ele não se preocupou em reverter os abusos da tributação indireta. Ao contrário, continuou expandindo-a, como no caso do aumento de diversas alíquotas do IPI. Além disso, nada fez com relação às despesas, no sentido de redirecioná-las para os segmentos mais carentes, com o que poderia reverter um dos maiores defeitos dos gastos sociais no Brasil, ou seja, o fato de que são a classe média e os mais ricos que se beneficiam deles em maior grau.

No que tange à função empresarial, as iniciativas de privatização anunciadas foram ainda tímidas no seu alcance, embora se aceite que se trata de um processo que pode ampliar-se. Além da privatização, todavia, o Plano deveria ter fixado como estratégia de desenvolvimento a ampliação da competição. O que torna o sistema de mercado mais eficiente não é necessariamente a natureza da propriedade, estatal ou privada; é a existência de competição, que no setor estatal vai continuar restrita pela presença de monopólios, contra os quais o Plano deveria ter oferecido uma ação específica e contundente. No caso do setor privado, será preciso acompanhar os resultados efetivos da política de liberalização de importações.

## 2. A Engenharia

Por engenharia entendemos a maneira pela qual foram transformadas em medidas específicas as linhas gerais do Plano: o controle da liquidez, o combate ao déficit, a

reestruturação do Estado e a abertura da economia. Não entraremos, aqui, na descrição das medidas anunciadas, cuja essência vamos supor do conhecimento do leitor.

Aqui temos muitas divergências, que agruparemos num conjunto de cinco problemas. O primeiro diz respeito ao nível e à distribuição da liquidez em cruzeiros. No início, a liquidez esteve exageradamente contida, o que representava uma atitude de cautela. Posteriormente, entretanto, sua progressiva liberação, se ainda não gerou uma liquidez excessiva, foi gerenciada de tal forma que levou pelo menos a um problema de má distribuição. Os cruzeiros penetraram na economia em grande parte via salários e por um critério que prejudicou grandes empregadores. A demanda de setores, como os de insumos básicos, bens de capital e bens de consumo duráveis, depende de recursos das próprias empresas e de indivíduos que tiveram seus ativos financeiros retidos e que não foram contemplados com as várias aberturas da torneira da liquidez. Assim, mesmo que se tenha chegado a um nível adequado, o problema da má distribuição permanece, e por si só pode provocar uma recessão, além da aceitável como seqüela da terapêutica. Achamos também que a liberalidade com que se tratou a liquidez do setor público tem sérias implicações sobre a liquidez global, conforme explicaremos posteriormente.

Somos contra as injeções de liquidez setorializadas. Isso é coisa de aguadeiro do rei: o líquido acaba saindo para os poderosos e para os chorões. Também não dá para fazer por aspersão, pois chega a todo mundo. Afora os mecanismos tradicionais de criação de moeda (compra de câmbio e redesconto), o ideal é o leilão de cruzeiros. O Governo tem a torneira. Quem quiser que vá buscar o líquido, pagando o custo (do deságio). O Governo não tem condições de definir quem efetivamente está com sede, mas pode perceber quem está sentindo: quanto maior a sede, tanto mais os sedentos estarão dispostos a pagar pelos cruzeiros. Por que não deixar que paguem?

O segundo problema é que a bolha de liquidez não foi efetivamente estourada. O Governo seqüestrou parte dela. Em seguida, entretanto, transformou-a num enorme balão, visível para todos os agentes econômicos, que o Governo promete baixar à terra daqui a 16 meses. Ora, o gás retirado desse balão, via IOF, o Governo transformou em cruzeiros, para cobrir parte do seu déficit, da mesma forma que foram transformados outros impostos, inclusive os estaduais e municipais. Leve-se também em conta que o Governo abriu diversas torneiras e emitiu bilhões de cruzeiros para atender ao aumento da demanda de moeda. Assim, se o balão baixasse à terra, a liquidez total seria muito maior do que na fase do pré-Plano. Portanto, se a lógica do Plano — retirar liquidez para evitar a hiperinflação — por si mesma já impedia que tal liquidez retornasse integralmente, a situação está pior em uma perspectiva de médio prazo. Para os agentes econômicos permanecerá a expectativa de volta da inflação, enquanto o Governo não resolve o problema do balão. Este não deveria ficar no ar, ameaçando a taxa de inflação futura. Não sem razão, o Plano Alemão de 1948 liquidou definitivamente a coisa. Aqui, uma forma de fazer isso teria sido a realização imediata dos leilões de cruzeiros para pagamento em cruzados. Esse leilão diminuiria o tamanho do balão, além de permitir uma liquidez distribuída para quem precisa. O Governo pode, se quiser, evitar os leilões. Mas quem ficar com os cruzados deve fazer um teste de fôlego financeiro para verificar se resiste a exercícios de alongamento de prazos. É recomendável também um treinamento gerencial para assumir empresas ex-estatais, pois uma privatização ampliada também serviria para diminuir o tamanho do balão.

O terceiro problema é o do desequilíbrio entre o ajuste dos setores público e privado, pelo menos neste primeiro estágio onde o impacto da recessão ainda não alcançou as receitas tributárias. Os administradores públicos (administração direta e autarquias) não tiveram as mesmas dores de cabeça que tiveram aqueles do setor privado. O ajuste fiscal foi tímido do lado das despesas. Aqui o Governo deveria ter mostrado audácia semelhante à que teve ao conter, inicialmente, a liquidez do setor privado. Novamente vale lembrar o Plano Alemão, que deu ao governo apenas um mês de receitas. A partir daí, que se virasse.

Isso traz implicações para a gestão da liquidez global conforme havíamos adiantado. O Governo tem uma máquina de transformar a arrecadação de cruzados em cruzeiros, o que vale também para os governos estaduais e municipais. Com isso, o Governo Federal deixa de ter controle sobre a liquidez adicional, em cruzeiros, injetada pelo setor público como um todo. Duvidamos que haja quem saiba quanto vai ser arrecadado em cruzados/cruzeiros nos três níveis do Governo até 18 de maio. Quem tiver Imposto de Renda a pagar, obviamente vai optar pelo pagamento em cruzados. Há estados e municípios fazendo uma enorme força para recolher impostos em cruzados, que imediatamente viram cruzeiros. O presidente diz que tem a torneira da liquidez, mas os estados e municípios têm seus próprios chafarizes.

Um ajuste mais duro para o setor público, na seqüência do aperto da liquidez, estaria também na lógica dos programas de estabilização consagrados na teoria e na prática. Em seguida ao aperto da liquidez, que atinge rápido e fortemente o setor privado, o Governo deve buscar um aperto fiscal para, então, relaxar o bloqueio de liquidez e permitir a redução de juros e a retomada da atividade econômica.

O Governo precisa, portanto, retomar a iniciativa e voltar ao Congresso para novas batalhas, propondo, inclusive, reformas constitucionais para viabilizar o corte de gastos. Só este poderá abrir espaço para o que se perderá de receita com a recessão e para os gastos que serão necessários para amortecer o seu impacto social. Para quem se convenceu de que a questão fiscal está sob controle, recomendamos apenas o seguinte: verificar o enorme orçamento da Previdência e simular algumas hipóteses de desemprego e de redução de salários (e de jornada) sobre as receitas do sistema, bem como da política de salário mínimo sobre as suas despesas. No início da década, o impacto da recessão sobre a Previdência comprometeu seriamente o ajuste do setor público.

O quarto problema é que, pelo lado dos salários, a pressão dos reajustes nominais está só provisoriamente contida pelo lado institucional. Não nos preocupam os reajustes negociados pelos sindicatos de trabalhadores, já que a conjuntura recessiva imporá restrições do lado empresarial. O preocupante é que essas negociações são, no Brasil, abortadas pelo recurso à Justiça Trabalhista e esta, a exemplo de planos de estabilização anteriores, poderá mandar acrescentar aos salários os 84% (de março) do Plano Collor, como o fez no caso dos planos Cruzado, Bresser e Verão.

A recente decisão do Tribunal Regional do Trabalho de Belo Horizonte, outorgando essa taxa num dissídio, deve parar no Tribunal Superior do Trabalho, mas já é um prenúncio do que pode acontecer. Com uma liquidez apertada, isso ampliaria o desemprego; com a taxa sancionada por uma liquidez mais alta, seria a volta da inflação a níveis elevados. Vale lembrar também que a política de reajuste do salário mínimo acima da inflação, também integrante do Plano Collor, não é compatível com um programa de estabilização. Essa política foi tentada desde o segundo semestre do ano passado e não levou a um aumento do

salário mínimo real. Este, aliás, continuou caindo. Faz parte da demagogia nacional, entretanto, insistir na mesma linha.

O quinto problema — mas não menos importante — é que o programa continua desumano. No enxugamento da liquidez, até aceitamos que as *elites* sofreram o maior impacto financeiro. Na etapa seguinte, quando esse tratamento levar à recessão, os grandes perdedores serão os *descamisados*. O Brasil Novo vai ficar parecido com as recessões da ditadura. O Plano deveria ter contemplado medidas para ampliar o seguro-desemprego ou, pelo menos, desburocratizar a sua concessão e evitar o desconforto das enormes filas que já começam a surgir nas repartições que tratam do assunto. Além disso, como esse seguro não cobre o setor informal do mercado de trabalho, seria necessário cuidar de mecanismos adequados a este setor, como a realização de frentes de trabalho e a eventual distribuição de alimentos. Esta é uma outra razão pela qual o corte de gastos, em sua estrutura atual, é crucial não apenas para a coerência macroeconômica do programa: trata-se também de abrir espaço para outras despesas que serão necessárias para tratar das seqüelas do Plano.

Em resumo, nossas ressalvas à engenharia dizem respeito à maneira pela qual a liquidez foi restabelecida na economia (onde nossa opção seriam os leilões, o redesconto e a compra de divisas, além de restrições adicionais à geração de cruzeiros pelos estados e municípios), ao cuidado definitivo com o balão de liquidez que paira sobre a economia (retirando-lhe gás via leilões e por meio de uma privatização ampliada, ao lado de postergar o retorno do que sobrasse), à necessidade de ampliação dos cortes de gastos no ajuste fiscal, à definição de regras que restringissem a componente institucional dos reajustes salariais e a um cuidado específico com a questão social que será agravada na seqüência do Plano.

Deixamos de tocar na questão cambial porque entendemos que, na ocasião em que escreveríamos este artigo no final de abril), o sistema de câmbio flutuante havia evoluído. Passou de uma situação inicial de sobrevalorização do cruzeiro para uma outra em que essa situação foi em grande parte corrigida, via intervenção do Banco Central no mercado de câmbio, adquirindo divisas. A questão da dívida externa também ficou de lado porque estamos de acordo com a idéia — que passou inclusive a ser adotada pelo Governo — de que o passo inicial deve ser um ajuste interno eficaz. Garantida essa eficácia, o Brasil estará fortalecido para negociar uma substancial redução do serviço da dívida e /ou até mesmo do seu principal.

Falar sobre a engenharia do Plano pressupõe também uma discussão sobre o começo dessa engenharia e sobre quem deu sustentação às primeiras colunas. No caso, começou-se com o seqüestro da liquidez do setor privado, inclusive dos seus ativos financeiros capazes de assumir forma líquida. Este é um ponto em que alguns discordam do Plano, alegando-se que esta poderia ter começado por um forte ajuste de gastos no setor público, paralelamente a um trancamento da liquidez. Ou seja, ao lado do corte de gastos, o Banco Central estabeleceria um estrito controle sobre a emissão de moeda. Inegavelmente, do ponto de vista teórico, essa alternativa também estava aberta. Na prática, ela se defrontaria com problemas de constitucionalidade (por exemplo, na demissão de funcionários públicos e/ou redução de salários) ainda maiores do que aqueles enfrentados pelo Plano. Além disso, permaneceria o problema da *bolha de liquidez*. Mesmo que o corte de gastos pudesse evitar ou reduzir a tributação pelo IOF dos ativos seqüestrados, para o setor privado, o custo do seqüestro seria ainda assim constituído pelo alongamento dos prazos da dívida pública e pela aceitação compulsória de certificados de privatização.

De fora do Governo e sem uma percepção adequada das dificuldades políticas que este contemplava, é fácil recomendar esse outro caminho. Cientes dessas dificuldades, entretanto, reconhecemos quão difícil seria a opção. Asseguradas as condições políticas, inclusive o respaldo democrático, a nossa seria um maior ajuste na esfera dos gastos públicos, pelo menos de forma mais eqüitativa, relativamente ao que se exigiu do setor privado. Entretanto, na medida em que isto não aconteceu quando o Plano se instalou, resta-nos insistir no sentido de que seja feito como próxima etapa e ressaltar que esta é uma das chaves do sucesso do Plano, juntamente com a sintonia adequada do nível e da distribuição da liquidez. Se o Governo errar nesta última questão, o programa poderá desmoronar com a volta de altas de inflação, seja porque a liquidez se revelou excessiva por si mesma ou, então, porque ela foi exageradamente contida ou má distribuída a ponto de comprometer o ajuste fiscal também pelo lado da receita.

### 3. A Execução da Obra

A execução em si não deixou de apresentar problemas, que começaram com as dificuldades de comunicação e *marketing*, logo no anúncio do Plano. Além disso, o feriado bancário, que deveria iniciar-se com esse anúncio, acabou sendo antecipado. Nessas condições, o sistema bancário foi forçado a abrir logo depois do anúncio, o que dificultou o seu funcionamento, em particular no seu papel de intermediário entre os detentores de liquidez e aqueles que dela necessitam. Este continua sendo um dos problemas subjacentes à má distribuição de liquidez.

A formação da equipe foi feita na última hora, completando-se apenas quando o Plano já estava em andamento. A preocupação com o vazamento chegou, assim, ao exagero de impedir que muitos estivessem a postos quando necessários. Em qualquer atividade, muitos só tomam conhecimento de sua missão no momento de executá-la, o que não impede, entretanto, que estejam a postos e preparados para fazê-lo.

Apesar dessas e de outras dificuldades de caráter administrativo, o Plano não chegou a ser inexoravelmente comprometido por esse aspecto. O que poderá levar a isso será a ausência de percepção da necessidade de um ajuste fiscal maior pelo lado dos gastos ou a impossibilidade de que esse ajuste seja obtido a nível político, mesmo que exista a percepção. Outra grande dificuldade será a gerência da liquidez, pelas razões já apontadas. A sintonia do nível está particularmente difícil, pois os indicadores se dividem entre aqueles que ainda não estão claros (como o nível de atividade econômica) e os que estão com sua leitura prejudicada pelas próprias características do Plano (o congelamento, ou o controle de preços, prejudica a leitura da inflação, e esta dificuldade, por sua vez, impede o conhecimento das taxas reais de juros). Permanece também o problema do próprio controle da liquidez nas suas origens. Em particular, a conversão em cruzeiros dos impostos recolhidos em cruzados, também nos estados e municípios, impede uma clara separação entre política fiscal e monetária. Ou seja, o Banco Central continua não atuando de forma independente do que se passa no Tesouro, uma complicação agravada pelo atual papel dos estados e municípios na geração de cruzeiros.

Este último problema só se resolve depois de 18 de maio, quando cessa o prazo da conversão automática. Quando encerrávamos este artigo, o Governo já dava sinais de preocupação com o problema, colocando em prática uma política compensatória, ao reduzir a percentagem pela qual os estados e municípios podem rolar as suas dívidas garantidas pelo Governo Federal. Revelava-se, também, uma preocupação com outros fatores que pressionavam a liquidez, cuidando o Governo de fechar algumas das *torneiras* que havia aberto, de autorizações específicas de conversão em cruzeiros dos cruzados depositados à ordem do Banco Central.

O Plano encontra-se, assim, numa fase em que a administração do seu dia-a-dia revela-se crucial para corrigir os problemas que vai apresentando, em particular os que apontamos. Realisticamente, não temos condições de prever o seu sucesso ou o seu fracasso. A nosso ver, o Governo ainda dispõe de muitas alternativas e que pode recorrer. Pode, por exemplo, utilizar instrumentos tradicionais para controlar a liquidez — se esta se revelar acima do nível adequado —, como é o caso das taxas do compulsório dos bancos e as operações de mercado aberto do Banco Central. O aspecto fundamental, entretanto, estará em retomar a iniciativa e partir para um ajuste fiscal que alcance, com muito maior profundidade, o lado do dispêndio, pelas razões a que nos referimos anteriormente.

#### 4. Uma Perspectiva Histórico-Pedagógica

Mesmo que fracasse ou não atinja integralmente os seus objetivos, pode-se colocar o Plano dentro de uma perspectiva histórica que o situa como capítulo de um processo de aprendizado. Não se pode negar que, relativamente às três últimas experiências de estabilização — os planos Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989) —, o Plano ora em andamento representa um enorme avanço. Não se ficou na anestesia do congelamento, ainda que o ajuste fiscal deixe a desejar; não se pode negar que se procurou atacar os problemas de reestruturação do setor público. No que diz respeito ao controle da liquidez, pode-se divergir da forma como foi feito, mas não se pode negar que se tentou fazê-lo de forma dura e até audaciosa.

Com os três planos anteriores, o Brasil aprendeu o que era óbvio para a maioria dos economistas (infelizmente não se pode dizer para todos eles), ou seja, que era necessário o controle fiscal e monetário, pois o congelamento por si só não resolvia. Agora, avançou-se por um ajuste fiscal e monetário que pode ainda não ser adequado, mas que, em última análise, será uma experiência importante na direção de uma política econômica mais eficaz.

Como professores de economia, não seria a primeira vez que nos frustraríamos com as dificuldades e o tempo de aprendizado. O processo de aprendizado de um país e de sua sociedade é extremamente complicado. Planos semelhantes foram adotados em países onde esse processo foi muito doloroso, envolvendo até guerras, a destruição que veio com elas e graves desdobramentos políticos, econômicos e sociais. E tudo com duração às vezes muito mais longa que o tempo histórico coberto desde que a inflação passou a ser um problema preocupante no Brasil, o que é um fenómeno recente. É particularmente angustiante que estejamos vivendo esse momento e que as soluções definitivas tardem tanto por chegar. Não há, entretanto, o que fazer, a não ser continuar ensinando e aprendendo.