

A reforma da economia socialista: lições dos primeiros três anos

Stanley Fischer*

Sumário: 1. Introdução; 2. *Big bang*, gradualismo, cronologia, Alemanha Oriental e China; 3. Reforma e privatização de empresas; 4. Três lições e a grande interrogação.

1. Introdução

Desde o *big bang* polonês, há três anos, a URSS deixou de existir, as 10 repúblicas do antigo sistema soviético¹ passaram a ser 24 e a maioria delas começou a adotar programas de reforma com base no mercado. Ocorrem hoje reformas, numa escala sem precedente, não só no ex-sistema soviético, mas também na China e na Indochina; e em muitos países as reformas são aceleradas.

Nem sempre a economia oferece oportunidade de estudar mudanças rápidas e maciças. Somos tentados a achar que tais reformas constituem uma experiência controlada, uma base para rejeitar sem demora algumas teorias e aceitar outras, experimentalmente. Experimentais são, sem dúvida, mas as experiências não são em absoluto controladas. Quase nada se manteve constante na transição da planificação centralizada para sistemas incipientes de mercado, e os indícios só apontam para umas poucas conclusões incontestáveis. Assim como as hiperinflações que se seguiram à I Guerra Mundial, as lições dos acontecimentos recentes ainda se prolongarão pelas próximas décadas.

Neste estágio inicial, vale a pena destacar algumas questões básicas e delas tentar extrair algumas lições.² De minha parte, sou favorável ao método radical de reforma e sugiro aperfeiçoamentos na área crucial da privatização. Concluo com três lições e com uma grande interrogação.

2. *Big bang*, gradualismo, cronologia, Alemanha Oriental e China

Nos últimos três anos, poucas questões foram mais discutidas que a opção entre gradualismo e terapia de choque. Os adversários das estratégias de *big bang*, como os da Polônia e da Rússia, apontam o exemplo da reforma gradual adotada na China, que nos últimos 10

* Do Departamento de Economia, MIT, e assistente de pesquisa, NBER. Este trabalho foi escrito para as reuniões da Associação Econômica Americana, realizadas em Anaheim, Califórnia, em janeiro de 1993. Agradeço o apoio financeiro da Fundação Nacional de Ciência.

¹ Albânia, Alemanha Oriental, Bulgária, Cuba, Hungria, Mongólia, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia, URSS.

² O espaço de que dispomos não permite uma análise ampla das questões, nem que se faça justiça à vasta literatura já existente. Para avaliações recentes, úteis e mais abrangentes, ver Bruno (1992).

anos levou o PIB real a crescer mais de 8% ao ano; e apontam também, como exemplo contrário, os declínios de 15 a 50% na produção, ocorridos nos últimos três anos no Leste europeu e na ex-URSS (ver tabela).

Produção, 1989-92 (%)

Albânia	49
Alemanha Oriental	64
Hungria	83
Polônia	81
Rússia	72
Tchecoslováquia	78
Ucrânia	71

Fontes: Banco Mundial e PlanEcon.

Notas: Os dados são do PNB ou PIB, exceto no caso da Ucrânia, onde se utiliza o PMN; os dados referentes a 1992 são projeções.

As reformas econômicas costumam exigir grandes mudanças em seis áreas amplas: estabilização macroeconômica; liberalização de preços e reforma de mercado; reforma empresarial; liberalização comercial e conversibilidade de conta corrente; instauração de uma rede de seguridade social; e criação de uma base jurídica e institucional para a economia de mercado (Fischer & Gelb, 1991).

A controvérsia quanto a *big bang* x gradualismo surge quando se trata do ritmo da estabilização macroeconômica, da liberalização de preços e comércio, da conversibilidade de conta corrente e de alguns aspectos da reforma empresarial. A implementação de outras reformas, como a instauração de um sistema de bem-estar social, privatização e a criação de uma base jurídica e institucional, pode demorar anos, apesar de também nessas áreas haver necessidade de decisões e ações imediatas, inclusive leis referentes a falências.

De acordo com o bom-senso, baseado na teoria e na experiência dos países em desenvolvimento, bem como na Europa após a II Guerra Mundial, a estabilização macroeconômica deve preceder a liberalização dos preços e do comércio exterior. Isto porque, como se argumenta, sem estabilização macroeconômica a liberalização de preços pode levar a inflação crescente, e também porque a sinalização dos preços deixa de ter eficácia em meio às distorções do processo inflacionário, e porque muitas vezes os governos recuam na liberalização de preços e comércio na tentativa de obter controle macroeconômico. A estabilização macroeconômica, com a redução do índice inflacionário para patamares mensais de um só dígito e a redução do déficit orçamentário para níveis sustentáveis, em geral tem sido processada gradativamente, a não ser em casos de inflação extrema ou hiperinflação — nestes casos, todas as estabilizações bem-sucedidas exigiram tratamento de choque. A liberalização de preços e do comércio exterior — esta última sinônimo de conversibilidade de conta corrente — geralmente tem sido implementada de modo gradativo. Na Europa, após a II Guerra Mundial, decorreram mais de 10 anos até se obter completa conversibilidade de conta corrente.

O método de estabilização macroeconômica na reforma das economias socialistas segue o processo habitual, exceto pelo fato de a Rússia ter liberalizado os preços e o comércio exterior antes de haver qualquer possibilidade de estabilização. As autoridades russas tinham dois bons motivos para começar pela liberalização: a extinção do controle de preços

poria fim ao racionamento e ao excesso crônico de demanda; e, além disso, enquanto as autoridades não controlavam o orçamento e as políticas creditícias indispensáveis à estabilização macroeconômica, desejavam agir de modo a tornar irreversível o processo de reforma.

O que realmente difere da experiência anterior dos países onde ocorreu o *big bang* — Polônia, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental e Rússia — é o ritmo acelerado e a amplitude da liberalização dos preços e do comércio exterior,³ e a correlata passagem à conversibilidade de conta corrente. As alterações de políticas, que após a II Guerra Mundial levaram 10 anos para se processarem na Europa Ocidental, foram feitas em menos de um ano nesses países. Para justificar a rápida liberalização de preços, argumentou-se que os mercados só começarão a trabalhar depois que os preços estejam liberados, e que manter os preços sob controle significa manter parte do antigo aparelho de controle econômico. Há um argumento contrário: sendo imperfeitos os mercados de capital e trabalho, amplos os monopólios e ambígua a propriedade das empresas, provavelmente a economia não reagirá de modo ótimo ou bom à alteração dos preços relativos. A rigidez do mercado de trabalho e a ineficiência dos mercados financeiros, em especial, provocarão falências evitáveis e desemprego maciço caso se submeta a economia a alterações de preços. Com base nesse argumento, a suspensão gradativa do controle de preços substitui mal as instituições financeiras que possibilitariam às empresas sobreviventes adotar esse controle; seguindo porém o mesmo raciocínio, a suspensão gradativa do controle de preços permitiria a sobrevivência das empresas e evitaria uma reestruturação mais demorada.

A rápida liberalização do comércio exterior, associada à liberalização de preços, permite que o país passe a adotar a estrutura de preços correta — os preços mundiais — para os produtos comercializados. Para tanto, não é preciso eliminar tarifas, basta adotar tarifas uniformes. Na prática, os países onde ocorreu o *big bang* adotaram inicialmente tarifas muito baixas, contando (exceto, naturalmente, a Alemanha Oriental) que a desvalorização da taxa de câmbio real protegesse os produtores locais.⁴ Agindo assim, perderam a receita fiscal de que precisavam; e na Polônia, onde a princípio a taxa cambial funcionou como âncora nominal para o nível de preços, o nível de protecionismo perdeu-se com a valorização da taxa de câmbio real.

Com base em argumentos econômicos apriorísticos e em argumentos correlatos de economia política (ver, por exemplo, Dewatripont & Roland, 1991; e van Wijnbergen, 1990), favoráveis ou contrários à mudança acelerada de políticas, a análise não pode avançar mais. Eventualmente teremos de recorrer a evidências.

Os críticos da reforma radical provavelmente sentem mais os sinais da gravidade dos declínios de produção, mostrados na tabela. Os dados exageram a amplitude do declínio da produção, mas é indubitável que na maioria dos países a produção industrial caiu no mínimo 20%. O desemprego aumentou, chegando a níveis de dois dígitos nos países do Leste europeu, e apesar de ser ainda muito pequeno nas ex-repúblicas soviéticas, provavelmente aumentará nos próximos anos.⁵

³ A liberalização de preços não foi completa. Os preços da energia e dos alimentos básicos continuaram sob controle por mais tempo que os preços de outros produtos.

⁴ Trata-se de uma descrição bastante ampla de uma realidade complexa, que inclui índices diferentes de protecionismo, bem como, em alguns países, controle das exportações.

⁵ Já se disse que o declínio da produção e o aumento do desemprego são bons sinais, pois de qualquer maneira grande parte da indústria teria de ser fechada. Apesar de ser preciso fechar muitas empresas e de o desemprego ser inevitável, uma taxa de desemprego de dois dígitos não é desejável em termos sociais.

Entre as causas do declínio da produção contam-se o colapso do comércio exterior que se seguiu à dissolução da URSS e do Comecom, a maior concorrência das importações, erros macroeconômicos e a rigidez ou inexistência de mercados financeiros e de fatores, necessários à realocação da produção (Gelb, 1992). A queda da produção teria provavelmente sido menos acelerada se a reestruturação do Comecom tivesse sido gradual; mesmo assim, uma comparação mais detalhada de dados referentes a vários países não contribui para a afirmação de que os declínios de produção seriam maiores com uma terapia de choque do que com uma terapia gradual ou sem terapia alguma.

Em países que não implementaram programas sérios de reforma, como a Ucrânia, a produção declinou tanto quanto em países que empreenderam programas radicais de reforma, como a Rússia. Na Polônia, que começou com o *big bang*, o declínio da produção não foi maior do que na Hungria, que optou pelo gradualismo. É também evidente que os países cujas condições iniciais eram melhores, como Hungria e Tchecoslováquia, tiveram desempenho relativamente melhor que os da Albânia e da ex-URSS, que começaram em meio a graves crises econômicas.

Esse exame amplo dos dados não mostra correlação clara entre terapia de choque e declínios de produção. Mas o caso da Alemanha Oriental se destaca. Esse país, que adotou a terapia de choque mais drástica e cuja economia, antes da queda do comunismo, era considerada a mais produtiva do bloco oriental, foi o que registrou o maior declínio, dentre as economias mais adiantadas do Leste europeu. Já não é tão evidente que a economia da Alemanha Oriental fosse mais produtiva que a da Tchecoslováquia. De qualquer forma, é evidente que a indústria da Alemanha Oriental, como indústria, não sobreviveria no mercado do Ocidente, com salários reais em rápida ascensão, chegando quase a 80% dos salários comparáveis da Alemanha Ocidental.

A experiência da Alemanha Oriental ensina uma lição inequívoca: as ex-economias socialistas não têm condições de oferecer muito emprego aos níveis salariais da Europa Ocidental. Para que, nos países que empreendem reformas, a renda chegue, em 10 anos, aos níveis da Europa Ocidental, são indispensáveis transferências maciças para os países orientais — na escala das que ora são feitas na Alemanha, de cerca de US\$5.000 anuais *per capita*. O governo alemão, sem dúvida, cometeu erros sérios ao proceder à unificação; mas não podemos concluir que a estratégia de *big bang*, adotada pela Alemanha Oriental, tenha sido um erro. A Alemanha Oriental teve de optar entre manter uma estrutura obsoleta, que declinaria em 10 anos ou mais, ou então promover uma transição rápida para a nova estrutura da economia. Dentro de cinco anos, a situação dos alemães orientais será melhor, em consequência da estratégia de *big bang*, do que seria caso a estrutura gradualista tivesse sido adotada.

A segunda prova é o gradualismo adotado com sucesso na China. Saltam à vista várias características da experiência chinesa. Primeiro, as reformas na China — uma economia essencialmente agrícola — começaram pela agricultura. As reformas agrícolas foram radicais, tanto por extinguirem as empresas existentes (comunas) quanto por permitirem o desenvolvimento marginal de mercados livres, após cumpridos os contratos estatais. A reação da oferta na agricultura foi quase imediata. Segundo, o crescimento industrial chinês deveu-se em grande parte a novas empresas; praticamente não houve reforma nas empresas estatais. Terceiro, nunca deixou de haver controle macroeconômico, embora precário — e em 1989 esse controle teve a ajuda da repressão militar. Quarto, evidentemente também nunca deixou de ser mantido o controle político autoritário.

São muito diferentes as condições no Leste europeu e na ex-URSS. Trata-se, nesse caso, de economias muito mais industrializadas, com setores agrícolas reduzidos demais

para serem a ponta-de-lança da reforma. Seus setores industriais requerem uma reestruturação muito maior que a reforma da agricultura chinesa, e tal reestruturação certamente provocará mais desemprego. Além disso, os setores industriais são demasiado vastos e ineficientes para serem ignorados, como foram as indústrias estatais nas reformas chinesas. A China conseguiu manter o controle macroeconômico, mas tanto a Polônia como a Rússia precisaram dar início a seus programas de reforma em condições de extrema instabilidade macroeconômica. E sob o aspecto político, todos os governos reformistas assumiram a direção de países que abandonavam o autoritarismo, alguns de forma decisiva.

Que conclusões tirar da comparação com a China? Obviamente, os países do Leste europeu estariam hoje em situação melhor se os antigos governos comunistas tivessem dado início a reformas graduais nos anos 70 — como fez a Hungria, ainda que sem grande firmeza. Em 1989, porém, o aparelho de planificação centralizada desmoronara na Polônia e na URSS. Se tivesse sido adotado o método chinês, o sistema de planificação teria sido restaurado, processo provavelmente tão caótico quanto a tentativa de passar rapidamente ao sistema de mercado. Além disso, a volta à planificação centralizada não se coadunaria à democratização em processo.

O mais importante é que é ainda muito cedo para avaliar o sucesso do método do *big bang*, três anos após o início das reformas que visam à transformação radical da economia. Nos EUA, as recessões duram cerca de um ano. As economias ocidentais levaram quase cinco anos para se adaptarem aos preços mais altos do petróleo. Os ajustes que precisam ser feitos nas ex-economias socialistas são muito maiores que os necessários em uma recessão normal ou em um choque de preços do petróleo.

O êxito das diferentes estratégias de reforma adotadas no Leste europeu e na ex-URSS deve ser comparado com base no desempenho econômico desses países nos primeiros 10 anos da reforma, e não nos primeiros três anos.⁶ Embora ainda seja muito cedo para se afirmar, há débeis sinais de êxito de algumas reformas radicais. A recuperação polonesa parece estar começando. No território tcheco, onde foi acelerada a reforma de preços e do comércio exterior, é bem possível que a recuperação comece em 1993.

Afirmar que a reforma rápida provavelmente vale a pena não é o mesmo que afirmar que as estratégias até agora adotadas não possam ser aperfeiçoadas. A reforma empresarial é um dos primeiros tópicos da lista de problemas mais prementes.

3. Reforma e privatização de empresas

Os últimos três anos ensinam uma lição fundamental: a função essencial da privatização e as dificuldades econômicas e políticas de sua implementação. O método-padrão da privatização concentrou-se em empresas comerciais e industriais (Fischer, 1992). Foram muito rápidos a venda e o arrendamento de pequenas empresas, como estabelecimentos varejistas e outros do setor de serviços. A privatização do setor habitacional, da terra, da agricultura e das instituições financeiras processou-se de modos diferentes nos diferentes países.

Para a privatização acelerada de indústrias de média e grande escalas foram propostos vários esquemas interessantes e sofisticados, e alguns se transformaram em lei. Infelizmen-

⁶ Há também uma dimensão política. As estratégias atuais não serão vistas como êxito se gerarem repressão política no sentido de restaurar a ordem econômica. Têm sido impressionantemente fracas, até agora, as pressões e demandas populistas em favor da volta ao controle autoritário.

te, esses esquemas ainda não se traduziram em privatizações maciças; em território tcheco, porém, talvez grande parte da indústria seja privatizada nos próximos meses.

Por que a privatização maciça ainda não logrou êxito?⁷ Em primeiro lugar, os esquemas são complicadíssimos e logo pode faltar capacidade administrativa para implementá-los. Em segundo lugar, o controle efetivo das empresas passou às mãos de administradores e funcionários, aos quais, evidentemente, a privatização não interessa; portanto, os maiores interessados opõem-se à privatização. Em terceiro lugar, há muito pouca vontade política de enfrentar o desemprego e as falências que a privatização provavelmente acarretará. Além do mais, se não há uma instituição reguladora adequada, a privatização de monopólios traz problemas óbvios. Assim, é preciso um governo determinado para levar adiante o programa de privatização maciça — e essa é uma das razões de a Tchecoslováquia de Vaclav Klaus estar tão perto do sucesso.

Nas ex-repúblicas socialistas, o crescimento econômico resultará, em sua maior parte e cada vez mais, de empresas novas, e não da transformação das empresas já existentes.⁸ Nesses mesmos países, porém, o setor estatal é tão amplo que torna essencial a privatização; não é possível a solução chinesa de ignorar o setor industrial. Para que a privatização avance, faz-se necessária a combinação de diversos métodos, todos eles começando pela “corporatização”. Primeiro, o método tem de ser eclético, como na Hungria, sendo aceitável qualquer tipo de autoprivatização aprovado por uma agência criada para acompanhar os termos da venda. Segundo, para que o grosso das empresas de médio porte passe sem demora ao setor privado, é necessária a privatização maciça, mediante algum esquema de comprovantes. O método russo de oferecer incentivos aos interessados, cedendo-lhes ações a preço baixo ou gratuitamente, talvez conquistasse seu apoio à privatização. O maior desenvolvimento da rede de segurança social que forneça compensação e, se possível, treinamento para os que perdem o emprego, além de ser conveniente sob o aspecto econômico, também angariaria apoio político para as reformas.

Terceiro, existe em todas as economias em processo de reforma um grupo de empresas enormes, que o Estado precisará reestruturar antes que a privatização seja possível. Na Polônia há entre oito e 10 empresas assim, inclusive os famosos estaleiros de Gdansk. Na Rússia, esse número deve aproximar-se de 50, sendo essas empresas, em sua maioria, a principal firma de cidades de médio porte. Tais firmas precisam ser reestruturadas antes da privatização, porque haveria intervenção estatal caso os proprietários privados decidissem fechá-las. A integração vertical e horizontal nessas empresas é suficiente para que algumas partes sobrevivam à reestruturação.

O fornecimento de crédito às empresas comerciais gerou muitos problemas monetários e de orçamento. Os sistemas financeiros dos países que empreendem reformas não terão condições de, nos próximos anos, financiar a reestruturação industrial. Para dar mais força ao processo de reestruturação que se segue à privatização, valeria criar uma agência que financiasse a reestruturação, uma agência custeada explicitamente pelo orçamento, ou por assistência externa. De qualquer forma, só será possível a estabilização macroeconômica depois que a política monetária não mais precisar fornecer crédito direto ao setor empresarial.

⁷ Van Wijnbergen (1992) examina essa questão ao apresentar um método alternativo.

⁸ Kornai (1991) define privatização de modo amplo, referindo-se ao desenvolvimento do setor privado. A definição que uso aqui é ainda mais estrita, ou seja, transferência à iniciativa privada de propriedades antes estatais.

Há problemas específicos quanto à privatização de bancos, cujos ativos (as dívidas das empresas) são de valor bastante duvidoso. A provável solução desse problema seria cancelar as dívidas em troca da reestruturação industrial e substituir a dívida das empresas pela dívida governamental nos balancetes bancários. A privatização da terra, do setor habitacional e da agricultura ainda não é objeto da mesma atenção dedicada à privatização da indústria e do comércio, mas provavelmente renderá altos dividendos políticos e econômicos.

4. Três lições e a grande interrogação

Concluirei com três lições, abertamente expostas. Primeiro, é possível e conveniente passar à conversibilidade de conta corrente bem mais depressa do que se supunha. Segundo, a experiência polonesa mostra que é possível desvalorizar demais a moeda. A consequência é inflação.

A lição mais importante constitui o ponto de partida para as reformas: a ampla planificação centralizada não deu certo. Ainda há, possivelmente, quem afirme que o sistema planificado foi traído por incompetentes e corruptos; afirmar isso, porém, é ignorar os incentivos a uma incompetência ainda maior e gerar a corrupção instituída pelo sistema. A melhor maneira de avaliar a força do sistema de mercado é estudar as economias socialistas.

No plano político, o sistema de planificação fracassou porque não conseguiu oferecer produtos, como conseguiam as economias de mercado, no Ocidente e no Leste asiático. Mediante pesquisa, identificaram-se como causas imediatas do fracasso soviético o grande crescimento do modelo desenvolvimentista, o rápido decréscimo dos retornos de capital e a incapacidade de renovação (Weitzman, 1970; Berliner, 1976). Além dessas causas imediatas, havia também incentivos pouco apropriados no nível microeconômico, acentuados pela deficiência dos sistemas financeiros e distributivos.

O fracasso do sistema de planificação centralizada deixa claro que o setor privado deveria encarregar-se da maior parte da atividade produtiva. E também deixa em aberto muitas questões, como por exemplo: a liberalização política conduz necessariamente à liberalização econômica?⁹ O colapso do sistema ocorreu quando deveria ocorrer, ou o sistema poderia manter-se por mais tempo se contasse com um apoio maior de Gorbachov? E a grande interrogação: já que o Estado não pode planejar tudo, qual deve ser sua função — ou seja, que lições nos ensinam os contrastes entre as funções desempenhadas pelo Estado no Leste asiático, na Alemanha, na França, na Escandinávia e nos EUA?

Referências bibliográficas

Berliner, Joseph S. *The innovation decision in Soviet industry*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1976.

Bruno, Michael. *Stabilization and reform in Eastern Europe: a preliminary evaluation*. May 1992. (IMF Working Paper.)

Dewatripont, Mathias & Roland, Gerard. *The virtues of gradualism and legitimacy in the transition to a market economy*. Apr. 1991. (CEPR Discussion Paper, 538.)

⁹ Na China, a liderança política preocupa-se com a questão oposta.

Fischer, Stanley. Privatization in East European transformation. In: Clague, Christopher & Rausser, Gordon (eds.). *The emergence of market economies in Eastern Europe*. Cambridge, Mass., Basil Blackwell, 1992.

——— & Gelb, Alan. The process of socialist economic transformation. *Journal of Economic Perspective*, 5:91-106, Fall 1991.

Gelb, Alan. Socialist transformations: an overview of Eastern Europe and some comparators. July 1992. (World Bank Working Paper.)

Kornai, Janos. The principles of privatization in Eastern Europe. Sept. 1991. (Harvard Institute of Economic Research Paper, 1.567.)

van Wijnbergen, Sweder. Intertemporal speculation, shortages and the political economy of price reform: a case against gradualism. Washington, D.C., World Bank, Dec. 1990. mimeog.

———. Economic aspects of enterprise reform in Eastern Europe. Washington, D.C., World Bank, May 1992. mimeog.

Weitzman, Martin L. Soviet postwar economic growth and capital-labor substitution. *American Economic Review*, 60:676-92, Dec. 1970.