

Heterodoxia e Ortodoxia no Plano Bresser

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Revista Conjuntura Econômica, fevereiro de 1993: 52-54.

Abstract. Economic heterodoxy should not be confused with economic populism. Competent policymaking involves orthodox and heterodox solutions. The Bresser-Plan was both heterodox and orthodox, not principally heterodox as Rabelo de Castro asserts.

A Carta do IBRE de outubro de 1992 apresenta quadro elaborado por Paulo Rabello de Castro, para comparar os planos de estabilização recentes em termos de ortodoxia ou heterodoxia. Examinando, entretanto, os sinais relativos ao plano que leva o meu nome, verifiquei um claro conflito dos sinais atribuídos com a realidade do plano. O Plano Bresser aparece ali com fortes sinais heterodoxos. Ora, a meu ver o programa de estabilização, embora possa ser classificado de “heterodoxo”, teve um componente “ortodoxo” muito maior do que o que está ali assinalado.

Política macroeconômica ortodoxa é aquela que pressupõe o bom funcionamento do mercado. No combate à inflação, não age diretamente sobre os preços, mas indiretamente, através de política fiscal e monetária. Ortodoxia é geralmente sinal de boa política econômica em condições normais de funcionamento da economia, quando o mercado tem condições de realizar seu papel. Não significa, necessariamente, conservadorismo. Política econômica heterodoxa, por sua vez, é a política necessária quando o mercado é imperfeito ou a crise muito grave. No combate à inflação, implica agir diretamente sobre os preços através de política de rendas e de acordos sociais, que, no limite, significam congelamento de preços, o uso de uma âncora cambial (congelamento do câmbio), e reforma monetária. Heterodoxia não deve ser confundida com populismo, embora todo populista seja heterodoxo. Ortodoxia e heterodoxia são dois pólos cuja combinação equilibrada, com o uso das soluções heterodoxas de forma supletiva ao invés de sistemática, é a solução indicada para a maioria dos casos reais, já que os mercados jamais funcionam tão bem quanto seria necessário. É a única alternativa possível para o Brasil, dada a indexação informal da economia e o fato de que o País enfrenta nos últimos 12 anos a mais grave crise de sua história — uma profunda crise do Estado que, ao ter perdido sua capacidade de garantir a moeda e regular o mercado, não permite que este cumpra sua função coordenadora da economia de forma minimamente satisfatória.

Os sinais atribuídos às políticas ou medidas — segundo a lógica do quadro, que não discutirei (há uma evidente confusão ideológica entre heterodoxia e populismo econômico, que poderia ter sua contrapartida, também insustentável, na identificação de ortodoxia com reacionarismo econômico) — são *F* (fortes), *f* (fracos) e *n* (nulos ou negativos). Quanto mais forte o sinal, mas próximo estará o plano de estabilização da ortodoxia. Vou fazer um comentário sumário a cada um dos sinais que foram atribuídos às políticas do Plano Bresser.¹ Listarei a política econômica e, em seguida, entre parênteses, o sinal atribuído, e em seguida farei meus comentários.

Desindexação (*n*). De acordo. De fato não desindexei, Tratando-se de um plano de emergência, que não visava eliminar a inflação, mas apenas dar uma parada na mesma, de forma a permitir que a economia emergisse da profunda crise em que fora lançada pelo fracasso do Plano Cruzado e se reorganizasse. A desindexação fora feita pelo Plano Cruzado. Naquele momento (junho de 1987) era, na verdade, necessário reindexar, para devolver um mínimo de tranquilidade ao mercado.

Liberação dos preços/salários (*n*). Discordo, Embora tenha sido um congelamento, houve em seguida a liberalização. O congelamento durou menos de três meses. Liberei todos os preços o mais rápida e sistematicamente possível.

Alinhamento de preços públicos (*n*). Discordo totalmente. Não apenas dei sinais fortes visando realinhar os preços públicos, realinhei-os efetivamente entre junho e dezembro de 1987. Sabia que isto ajudaria a retomada da inflação. Minha previsão, quando fiz o plano, que não pretendia ser um programa definitivo de estabilização, era de que esta alcançasse 10% ao mês em dezembro. Alcançou 14%, principalmente porque não transigi na correção dos atrasos dos preços públicos, elevando-os acima da taxa de inflação corrente. Esta correção era essencial para que no segundo e definitivo plano de estabilização, que projetava fazer no início de 1988, depois de realizado o ajuste fiscal, não houvesse qualquer tarifaço que, por definição, inviabilizaria o plano.

¹ Fiz um histórico do meu tempo no Ministério da Fazenda em depoimento que prestei ao Instituto Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ): *Contra a corrente: a experiência no Ministério da Fazenda*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 19, jul. 1992

Competitividade cambial (*f*). Discordo. O sinal foi forte. Fiz duas minidesvalorizações e em seguida mantive a paridade cambial. Não apenas para garantir o equilíbrio das contas externas, mas também para evitar uma máxi no dia do novo plano. Com taxa de câmbio não se brinca.

Política ativa de juros (*f*). De acordo. Não visei uma taxa de juros escorchantes, apenas positiva.

Política de arrecadação (*f*). De acordo. Prestigiei a Receita Federal, mas não houve tempo de reestruturá-la. Fiquei apenas sete meses e meio no Ministério.

Controle das despesas públicas (*n*). Discordo inteiramente. Nos primeiros quatro meses de 1987, já se havia acumulado um déficit público projetado de 7,2% do PIB. Afinal conseguimos reduzi-lo para 5,4% no ano graças a um esforço ingente. Nosso objetivo era 3%. No dia do plano, já consegui um conjunto de medidas fiscais razoáveis. E depois a batalha continuou dia a dia. Com uma enorme resistência dentro do próprio Governo, no Congresso e na sociedade em geral. Afinal, pedi demissão em dezembro porque não tive apoio do Presidente — e da sociedade — para o plano de reforma fiscal e tributária que apresentei.

Controle dos agentes financeiros públicos (*f*). De acordo, embora tenhamos feito um grande avanço nos mecanismos institucionais de controle.

Redução tarifária (*n*). Discordo. Não tive tempo para fazer as reduções tarifárias, mas, através da CPA, preparei toda a reforma que seria essencial para que, em seguida, fosse possível eliminar os controles administrativos e baixar as tarifas. Toda a negociação do novo sistema tarifário foi feita nesta época também. E estava em negociação com o Banco Mundial um financiamento estrutural baseado na liberalização comercial, que considerava um objetivo fundamental de minha administração.

Reduções não-tarifárias (*n*). Discordo novamente. Entre os diversos decretos que, no final do meu período no Ministério da Fazenda, levei ao Presidente mas não tiveram seu apoio, havia um que eliminava as isenções tarifárias e o adicional de frete do Fundo da Marinha Mercante. Tratava-se também de uma medida racionalizadora, eliminando um subsídio e preparando a liberalização comercial, que considero a reforma estrutural mais importante para o Brasil.²

Redução de custos de mão-de-obra (*n*). De acordo. Os salários já haviam sido reduzidos em termos reais em seguida ao fracasso do Plano Cruzado. Minha mais importante iniciativa na área foi, através de um decreto, desvincular o salário mínimo dos demais salários, através da criação de um “salário mínimo de referência”. Este seria corrigido de acordo com a inflação, enquanto que o salário mínimo propriamente dito, que é escandalosamente baixo no Brasil, seria transformado em piso salarial mínimo e aumentado gradativamente em termos reais.

Redução de custo de crédito (*n*). De acordo. Não é possível reduzir efetivamente o custo do crédito enquanto não se enfrentar a crise fiscal, recuperar o crédito do Estado e estabilizar a economia.

Redução de impostos (*n*). De acordo. Infelizmente o Brasil não tem outra alternativa senão aumentá-los para poder resolver a crise fiscal. A esperança é que esse aumento possa ser temporário. E certamente precisa pesar menos sobre as empresas e sobre os pobres.

Redução de entraves normativos (*n*). De acordo. Não houve tempo.

Enunciado claro de ação (*n*). Discordo radicalmente. Fui sempre claríssimo. Apresentei à sociedade um programa — o *Plano de Controle Macroeconômico* — que, além de fazer o diagnóstico da crise fiscal, estabelecia diretrizes e metas claras. Por outro lado, estabeleci o acompanhamento trimestral do plano, substituindo o boletim *Brazilian Economic Program* do Banco Central.³ Creio que este foi o último plano de administração econômica que o Brasil teve. Era uma espécie de carta de intenção ao FMI, feita por nós mesmos, e com um horizonte de simulação macroeconômica de quatro anos.

Previsibilidade do processo (*n*). Discordo novamente. Os agentes econômicos podiam prever a partir das diretrizes estabelecidas, as quais eram confirmadas na prática através do esforço para alcançar a disciplina fiscal, manter os preços monopolistas do próprio Governo, a taxa de juros e a taxa de câmbio no nível certo, e procurar devolver ao mercado a liberdade para coordenar a economia.

² Essa minha posição deu origem a um processo judicial movido pelos armadores, interessados na continuidade do adicional de frete, que os subsidiava.

³ Este boletim trimestral, criado para fazer o acompanhamento da carta de intenção ao FMI de 1983, continua a existir. Há muito, entretanto, não faz acompanhamento de um programa econômico, já que o Brasil não o tem. Em 1987, transformei o boletim, para que ele fosse um instrumento efetivo de acompanhamento e atualização do Plano de Controle Macroeconômico. Nessa qualidade, ele passaria a ser preparado em conjunto pelo Ministério e pelo excelente Departamento Econômico do Banco Central, e seria um instrumento importante da política econômica. Quando deixei o Ministério da Fazenda, o boletim voltou à sua forma anterior, deixando de acompanhar um programa, porque o Brasil não mais teve um programa econômico. A nova carta de intenção ao FMI de 1991 não mudou as características do boletim, que continuou a ser uma mera publicação do Banco Central.

Regime monetário confiável (*n*). Concordo. Não é possível um regime monetário confiável com a inflação existente no Brasil.

Regime tributário confiável (*n*). Concordo. Também é impossível um regime tributário confiável no Brasil enquanto prevalecer a crise fiscal do Estado.

Lei orçamentária aplicada (*f*). Discordo. Em dezembro de 1987, mantive um sério conflito com o ministro do Planejamento, que, mancomunado com o relator da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, procurava manipular ilegalmente o orçamento. Denunciei o relator e propus ao Presidente que o ministro fosse demitido, embora sabendo que minha proposta dificilmente seria atendida.⁴ Na verdade, naquele momento já estava praticamente decidido eu próprio a me demitir.

Privatização (*n*). Discordo. Dei todo apoio à privatização, embora esta fosse adstrita ao Ministério do Planejamento.

Desregulamentação econômica (*n*). Concordo. Tive tempo apenas para trabalhar na liberalização comercial.

Regularização do pagamento interno (*n*). De acordo. A regularização não foi alcançada, embora seja essencial. Significará o fim da crise fiscal.

Saneamento dos fundos sociais (*n*). De acordo. Aplica-se o mesmo comentário que fiz à regularização do pagamento interno.

Inovações financeiras (*n*). Discordo. O Fundo Brasil, para investimento de capitais externos nas bolsas de valores brasileiras, foi criado por mim, através da Comissão de Valores Mobiliários, em 1987.

Abertura tecnológica (*n*). Desoneração da mão-de-obra (*n*). Programa de escolaridade (*n*). Controle ambiental (*n*). Acumulação de conhecimento - treinamento, qualidade, pesquisa (*n*). Concordo com o (*n*) em todos esses itens. Não houve tempo nem condições. Na verdade, estes itens, a rigor, extravasam um plano de estabilização. Caberiam em um plano de governo.

Creio que se os sinais do Plano Bresser forem corrigidos, os resultados do *ranking* de ortodoxia-heterodoxia mudará significativamente. O Plano Bresser procurou deliberadamente conjugar elementos ortodoxos e heterodoxos. Foi bem-sucedido naquilo que se propunha: restabelecer um certo equilíbrio da economia e viabilizar um segundo plano. O Plano Bresser era de emergência. Não desindexou, não fixou a taxa de câmbio, não incluiu uma reforma monetária. A inflação que se seguiu era esperada. Decorreu principalmente da inevitável recomposição de preços relativos que teria que suceder a um congelamento provisório e de emergência contendo um tarifaço, uma midi-desvalorização, e não apresentando um ajuste fiscal suficiente.

Por isso costumo dizer que o Plano Bresser não fracassou em seus propósitos, que eram limitados.

Quem, de uma certa forma, fracassou, fui eu. Creio que não me faltaram coragem e firmeza para fazer o que era necessário. Não consegui, entretanto, o apoio político do Presidente e da sociedade para realizar o ajuste fiscal forte, que era uma condição imprescindível para o segundo plano de estabilização que planejava. Na verdade, a sociedade brasileira não estava ainda preparada para as reformas econômicas que a crise do Estado brasileiro impõe. Naquele momento, preferia empurrar com a barriga a crise, postergar o ajuste e as reformas. Uma das minhas tarefas foi denunciar essa crise, que então passava despercebida às elites brasileiras. Cinco anos depois, quando os custos globais do ajuste se tornaram claramente inferiores ao custo de não ajustar, a situação melhorou muito em matéria de consciência da natureza da crise do Estado — uma crise fiscal e uma crise do modo estadista de intervenção. Entretanto, embora os custos líquidos das reformas econômicas (custo do ajuste menos custo de empurrar com a barriga a crise) tenham-se tornado claramente negativos, os grupos sociais, entretanto, continuam⁵ insistindo em pretender transferir os custos do ajuste e das reformas para os demais grupos. Por isso — e, dada a falta de sorte que temos tido com nossos governantes, por falta de uma liderança mais firme, o Brasil continua imerso em sua própria crise.

Para sair dela, não bastará ser ortodoxo. A ortodoxia não tem resposta para situações hiper-inflacionárias como a que vivemos. Não poderá também se limitar à heterodoxia. O mercado e as políticas econômicas convencionais terão sempre um papel fundamental. O que será necessário é uma combinação corajosa e inovadora de ortodoxia e heterodoxia, de políticas convencionais e políticas de renda. Só assim poderemos superar a crise do Estado, estabilizar a economia, redefinir a estratégia de desenvolvimento e voltar a crescer.

4 Minha denúncia valeu-me um processo judicial, semelhante ao que se originou da minha intenção de eliminar o adicional de frete do Fundo da Marinha Mercante.

5 Sobre meu conceito de “custos líquidos das reformas”, ver Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press, e Abud, Jairo (1992) “Interpretação gráfica dos custos de programas de ajustamento”. *Revista de Economia Política*, 11 (4), outubro de 1992.