

O DESAFIO DA ESTABILIZAÇÃO DOS PREÇOS NO BRASIL: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS

Hélio Henkin*

A persistência e a magnitude do processo inflacionário no Brasil tem suscitado, além da perplexidade dos cidadãos diante de um problema que apresenta traços marcantes de ineditismo histórico, o desenvolvimento de concepções acerca de sua natureza e peculiaridade, bem como de formulações e propostas voltadas à estabilização. Pretendo, neste artigo, reunir de forma sintética as principais contribuições ao tema, de modo a embasar uma análise que, ao final, abordará as perspectivas de estabilização que se apresentam ao final de 1992, sob o novo governo de Itamar Franco. Uma boa parte da análise aqui apresentada está baseada em minha dissertação de mestrado, definida em julho de 1992 junto ao Curso de Pós-Graduação em Economia do IEPE-UFRGS (HENKIN, 1992).

O enfoque estruturalista

A história da "peculiaridade inflacionária" remonta ao final dos anos 50 e, mais do que brasileira, é latino-americana. A aceleração da inflação em alguns países da América Latina estabeleceu a controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, estes rejeitando a interpretação convencional que os primeiros faziam acerca do fenômeno inflacionário. Para os estruturalistas, a inflação latino-americana ocorria em um marco histórico, institucional e econômico específico, apresentava características também específicas e, portanto, exigia uma formulação não convencional de suas causas e de políticas de estabilização.

De acordo com o enfoque estruturalista, a inflação decorria principalmente da combinação de pressões estruturais, que tendiam a provocar alteração de preços relativos, com mecanismos de propagação que transmitiam as pressões para todo o sistema produtivo. Como hipóteses subjacentes, figuravam a inflexibilidade para baixo dos preços monetários e a passividade da oferta monetária. As pressões estruturais consistiam principalmente de aumentos dos preços agrícolas, em função de diferenças de elasticidade da oferta e da demanda por produtos agrícolas ao longo do processo de transformação industrial e urbanização por que passavam as economias em questão. Também era atribuída importância, nesse mesmo contexto, às diferentes elasticidades das exportações e importações, que tendiam a provocar desequilíbrios cambiais e elevação do preço das moedas de pagamento internacional.

* Professor do Departamento de Ciências Econômicas da FCE-UFRGS e Diretor do SEBRAE-RS.

Entre os mecanismos de propagação, destacava-se o reajuste de preços e rendas, em função do qual a mudança de preços relativos não se esgotava nela própria, e, ao contrário, transformava-se numa elevação duradoura do nível geral de preços. Apesar da ênfase nos problemas de ordem estrutural (estrutura agrária, estrutura industrial, propensão estrutural ao déficit nas contas públicas) e nas pressões estruturais, algumas passagens dos textos estruturalistas básicos demonstravam ambigüidade ao reduzirem a persistência do processo inflacionário a uma luta social em torno da distribuição de renda ou mesmo a uma lei de inércia.

O enfoque estruturalista abrigava duas posições distintas relativamente a políticas de estabilização. A primeira delas refletia uma visão fatalista, segundo a qual a inflação era um resultado inevitável do processo de transformação da estrutura produtiva. Essa posição conduz, evidentemente, à idéia de convívio com a inflação, a qual, como se sabe, deliberadamente ou não, tem sido a opção brasileira, desde a introdução da correção monetária em meados dos anos 60, de monetaristas a estruturalistas, sejam governantes, sejam apenas cidadãos comuns.

A outra posição apontava a necessidade de reformas estruturais (reforma agrária, por exemplo), para superar os pontos de estrangulamento que geravam as pressões estruturais no sentido de mudança de preços relativos.

Como se percebe, não derivava do enfoque estruturalista um conjunto de medidas de curto prazo capaz de reduzir o processo inflacionário e estabilizar o padrão monetário, o que constituiu foco de crítica importante. Todavia o enfoque estruturalista da inflação apresentava virtudes teóricas (método de análise, formalização) e algumas confirmações empíricas; por outro lado, a persistência do processo inflacionário nos anos 50 e 60, de certa forma, valida as proposições quanto a condições de estabilização, especialmente a visão fatalista acima mencionada.

O neo-estruturalismo

Entretanto o avanço do processo de transformação da estrutura produtiva, já nos anos 70, veio eliminar ou atenuar (pelo menos no caso do Brasil) as pressões estruturais presentes no enfoque estruturalista da inflação, e, apesar disso, o processo inflacionário não apenas persistia, mas acelerava-se. Nessas circunstâncias, desenvolveu-se o chamado neo-estruturalismo, que deslocava o foco da análise das pressões estruturais para o conflito distributivo, mantendo a noção de mecanismos de propagação, sob a denominação de indexação.

O processo inflacionário, nessa concepção, era tido como resultado da discrepância entre o salário real desejado e negociado pelos trabalhadores e o salário real que as empresas estavam dispostas a pagar. Mais precisamente, a inflação era o mecanismo que ajustava o salário real ao nível que as empresas estavam dispostas a pagar. Permanece nesse modelo a hipótese subjacente de passividade da oferta monetária. Surgem daí duas possibilidades: se os trabalhadores aceitam o salário real efetivo de um intervalo entre reajustes e, na negociação seguinte, apenas exigem o reajuste correspondente à inflação acumulada (ou um reajuste inferior a esta), então o processo inflacionário tende a se perpetuar (ou se atenuar); se, ao contrário, buscam compensar a perda de salário negociando um reajuste que cubra a inflação passada mais a perda relativa ao salário desejado e obtido na negociação anterior, então o processo inflacionário passa a apresentar uma trajetória ascendente e explosiva.

A primeira possibilidade acima referida vincula-se à chamada teoria da inflação inercial, segundo a qual a inflação permanece apenas pela existência de memória inflacionária, convertida em reajustes de preços, salários e outras rendas, com base na inflação passada. A solução era o rompimento da inércia inflacionária, o que, na prática, se traduziu em choques heterodoxos que embutiam o congelamento de preços e salários. O fracasso dos choques heterodoxos significava que havia mais do que inércia no processo inflacionário, ou que, pelo menos, o congelamento não era uma arma eficaz. Independentemente disso, as noções de conflito distributivo (numa concepção mais ampliada, englobando os diversos segmentos e setores do sistema econômico) e de indexação não estavam descartadas, nem teoricamente, nem no campo dos fatos e da prática econômica.

O papel do desequilíbrio das finanças públicas

Ao final dos anos 80, a tese de doutoramento de Antônio Kandir (1988) apresentou um modelo que enfatizava os efeitos do ajustamento externo das economias endividadas sobre o processo inflacionário. A idéia central era a de que o processo de formação de preços embutia expectativas aceleracionistas vinculadas aos preços dos produtos que apresentavam forte carga tributária ou que eram supridos pelo setor estatal. Na medida em que o quadro era de fragilidade financeira do setor público, tais preços entravam na composição de custos de outros produtos, trazendo um componente de aceleração, em função das expectativas de que a fragilidade financeira do setor público exigiria aumentos futuros da carga tributária e dos preços e tarifas do setor estatal. A aceleração inflacionária daí resultante acabaria, pelo efeito Olivera-Tanzi, agravando a situação financeira do setor público, emergindo daí um processo de aceleração endógena da inflação.

A implicação desse modelo em termos de política de estabilização centra-se na idéia de ajustamento fiscal, no sentido da obtenção de superávits fiscais que permitam eliminar a trajetória ascendente da dívida pública, o conseqüente aprofundamento da fragilidade financeira do setor público e, por fim, o mecanismo da aceleração endógena da inflação.

O modelo apresentado por Kandir é, ao meu ver, o mais bem-sucedido em termos da capacidade de incorporar os problemas do ajustamento externo e das finanças públicas à dinâmica da inflação. Também é interessante observar, no que tange à proposição de medidas de estabilização daí decorrentes, que o tratamento da situação financeira do setor público, ou, em outras palavras, a redução do déficit global do setor público, acabou sendo uma das poucas idéias em torno das quais a sociedade brasileira se mostrou convergente já no início dos anos 90. Isso não significa, necessariamente, que seja fácil resolver o problema do déficit (os dois anos do Governo Collor são uma prova) e nem tampouco que a eliminação do déficit seja condição suficiente para reduzir drasticamente o processo inflacionário e estabilizar o padrão monetário.

As concepções acima descritas apresentam traços comuns entre si. Em todas elas, o processo inflacionário é resultante de uma pressão no sentido de mudança de preços relativos, cuja combinação com os mecanismos de indexação resulta em inflação persistente e, dependendo da intensidade daquelas pressões, em aceleração constante. No estruturalismo, a mudança de preços relativos tem a ver com pressão altista de produtos agrícolas e da moeda estrangeira; no neo-estruturalismo, com uma disputa distributiva entre preços, salários e outras rendas; e, no auto-intitulado pós-keynesianismo de Kandir, com a elevação de preços dos produtos que utilizam como

insumos os chamados bens público-fiscais (bens que são fornecidos por empresas estatais ou bens que tendem a incorporar uma alta carga tributária).

Também há um elo histórico explicativo unindo esses modelos. O enfoque estruturalista incorporou a efetiva transformação da estrutura produtiva de alguns países latino-americanos, especialmente o Brasil, que conduziu à industrialização e à urbanização crescente durante os anos 50 e 60. O neo-estruturalismo, por sua vez, dá conta do processo de liberalização do regime político e reorganização dos grupos sociais em torno de associações e sindicatos, que, no caso do Brasil, ocorreu a partir de meados da década de 70, descomprimindo as pressões vinculadas ao que se convencionou chamar de resgate da dívida social. Finalmente, o modelo de Kandir focaliza o agravamento das finanças públicas que se sucedeu aos mecanismos de ajustamento externo adotados pelas economias endividadas, especialmente, também nesse caso, pelo Brasil.

Esses traços comuns serão também considerados virtudes, especialmente por aqueles que, atentos à natureza do sistema monetário contemporâneo e para o caráter endógeno da oferta monetária, rejeitam o simplismo da ótica monetarista, segundo a qual a causa está apenas na administração da taxa de expansão monetária. A propósito do monetarismo, cabe aqui um parêntese: ainda que se mantivesse em aberto a controvérsia sobre o aspecto causal, as evidências empíricas mostram que o controle monetário, embora necessário, não é suficiente para viabilizar um ataque fatal ao processo inflacionário na forma e magnitude em que se apresenta no Brasil, seja pela pouca eficácia em termos de redução da taxa de inflação nessa economia indexada, seja porque seus efeitos recessivos acabam gerando uma reação da sociedade contrária a sua manutenção.

A necessidade de uma concepção multicausal

Inversamente ao simplismo da proposição monetarista, há que se reconhecer que o problema da inflação no Brasil foi-se tornando cada vez mais complexo ao longo dos anos e que no momento presente — final de 1992 — permanece necessária a identificação do conjunto de fatores que é responsável pela preservação da inflação alta e crônica no Brasil. Não está em cada uma das concepções anteriormente expostas, todavia, a chave do enigma. Assimetrias no mercado de produtos agrícolas ou nos fluxos de comércio exterior já não podem ser identificadas como problemas exponenciais capazes de gerar pressões estruturais permanentes. No caso do Brasil, houve avanços significativos tanto na capacidade produtiva do setor agrícola quanto no que se refere à diversificação da pauta de exportações, não se evidenciando tendências ao déficit comercial.

Com relação ao neo-estruturalismo, cabe destacar, inicialmente, que as proposições de política antiinflacionária derivadas da vertente da inflação inercial mostraram-se ineficazes, no que diz respeito ao propósito de uma estabilização mais duradoura. O Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Plano Verão, além de evidenciarem as limitações do congelamento de preços como forma de romper a inércia inflacionária, demonstraram que o problema não é apenas conflito distributivo e indexação. Não é mera coincidência que, ao longo da trajetória temporal de implantação desses planos, se ampliou o consenso, na sociedade, em torno da necessidade de saneamento das finanças públicas como condição para a estabilização dos preços.

A necessidade de reverter o quadro de deterioração das contas públicas, por outro lado, também não representa condição suficiente para a estabilização monetária. Nesse caso, o modelo apresentado por Kandir padece do mesmo problema dos anteriores (e também do monetarismo): trata-se de concepções predominantemente monocausais, que ignoram a complexidade e a interdependência de um conjunto maior de fatores, que é responsável pela inflação alta e crônica. O combate ao déficit público assemelha-se, em termos de suas limitações, ao controle da expansão monetária; em ambos os casos, há contração do gasto nominal, mas a presença de conflito distributivo e de indexação impede uma redução substancial da taxa de inflação, surgindo a recessão — com suas repercussões políticas e sociais — como efeito mais visível e perturbador. As experiências de 1983 e do período 1990-92 sustentam essa avaliação.

Diante dessas considerações, julgo mais adequado tratar a inflação alta e crônica no Brasil como um problema de natureza multicausal, com um conjunto de fatores interdependentes, exigindo uma política econômica múltipla e internamente consistente. Identifico cinco fatores básicos que, no seu conjunto, determinam a persistência do processo inflacionário:

- desequilíbrio das contas públicas (o financiamento do déficit primário e os compromissos da dívida pública funcionam, simultaneamente, como sancionadores e aceleradores do processo inflacionário, através do efeito sobre o gasto nominal e especialmente através da transmissão de expectativas inflacionárias provenientes das taxas de juros sinalizadas pelo Governo e pelas autoridades monetárias, no caso da dívida pública);
- conflito distributivo (embora atenuada em períodos de recessão e desemprego, a demanda em torno do mencionado resgate da dívida social permanece como uma marca das relações entre segmentos e setores da sociedade e tem, no Brasil, um forte viés inflacionário, isto é, as demandas e disputas canalizam-se com grande facilidade para o sistema de preços);
- instabilidade das regras e falta de credibilidade nas políticas econômicas, especialmente de estabilização (a inconstância das regras do jogo acabam reduzindo a capacidade de indução ou reversão de expectativas a partir de medidas de política econômica, o que, no caso do Brasil, é agravado pelas sucessivas frustrações que acompanharam os planos de estabilização);
- grau elevado de indexação (apesar das sucessivas tentativas de desindexação, os mecanismos formais e informais de reajuste pela inflação passada continuam presentes na economia brasileira, e os intervalos curtos entre os reajustes amplificam os efeitos inflacionários das mudanças de preços relativos);
- política monetária acomodativa (a dificuldade em controlar a base monetária, as opções pela criação de títulos e operações que sancionaram a combinação de alta liquidez e alto retorno dos ativos financeiros e consolidaram a existência de moeda indexada, bem como a solidariedade excessiva com o sistema bancário, fazem com que a oferta monetária se ajuste, permanentemente, à elevação da demanda nominal por moeda).

Esse conjunto de fatores é o que está por trás da idéia de "cultura inflacionária", expressão utilizada por aqueles, economistas ou não, que já estão entediados ou decepcionados com a problemática da inflação no Brasil.

O ponto central a ser destacado a partir desse diagnóstico é que um programa de estabilização requer um conjunto de medidas que apresente consistência interna e contemple cada um dos cinco fatores mencionados. Analisando tais fatores, conclui-se que tal programa deveria englobar medidas que se incluíam numa agenda ortodoxa

(ajustamento fiscal, redução firme da taxa de expansão monetária e introdução de regras estáveis) em conjunto com medidas tidas como não convencionais (administração do conflito distributivo e redução drástica do grau de indexação, o que constituiria uma política de rendas voltada à estabilização).

A exigência de consistência interna para que o conjunto de medidas tenha eficácia conduz a um cuidado com o *timing* da implantação de cada uma delas. Nesse sentido, é fundamental iniciar o programa com o anúncio e a implantação de medidas de controle fiscal e monetário e, simultaneamente, estabelecer a chamada política de rendas, que, gradualmente, reduziria o grau de indexação e aumentaria a sensibilidade do ritmo inflacionário aos controles fiscal e monetário. De nada adianta, e isso a experiência demonstrou, estabelecer uma ruptura da inércia inflacionária, diminuindo — compulsoriamente ou através de acordos — a taxa de expansão do nível geral de preços, sem que, ao mesmo tempo, sejam reduzidos a taxa de expansão monetária e o desequilíbrio fiscal, viabilizando a consistência macroeconômica do programa. Em outras palavras, os controles fiscal e monetário devem garantir que o gasto nominal não se eleve acima da taxa de expansão do nível geral de preços negociada e almejada no âmbito da política de rendas. Mesmo com a endogeneidade da oferta monetária, a política de rendas pode ser perturbada pela persistência do déficit público e por aumentos da demanda, que podem ocorrer em momentos de redução mais acelerada do nível geral de preços (como ocorreu no Plano Cruzado, por exemplo). Além disso, os controles fiscal e monetário podem contribuir para sensibilizar e convencer os diferentes segmentos quanto à adesão a acordos no âmbito da política de rendas. Assim, ao invés de se estabelecer uma reação às medidas restritivas, o que a política de rendas permite é que se canalizem para os acordos de preços e salários as reações da sociedade, de modo que tais acordos funcionem como catalisadores que aceleram a redução da taxa de inflação (que, repita-se, seria muito lenta no caso brasileiro, se os controles monetário e fiscal fossem aplicados isoladamente, propiciando uma forte reação da sociedade a esses controles e, provavelmente, o seu abandono).

A desatenção ao aspecto multicausal do processo inflacionário no Brasil, a não-identificação precisa dos fatores que em conjunto são responsáveis pela inflação alta e crônica no País e a falta de consistência macroeconômica entre as medidas de política econômica são os principais defeitos dos programas de estabilização que têm sido adotados para combater a inflação brasileira. Reconhecer e superar esses efeitos e, mais do que tudo, admitir que se trata de uma tarefa trabalhosa e complexa — uma obra de engenharia econômica e política — são condições fundamentais para atingir o objetivo primordial da estabilização monetária. Infelizmente, os primeiros passos do governo de Itamar Franco — ainda em exercício — não parecem ter essa direção.

Bibliografia

- HENKIN, Hélio (1992). *Inflação alta e crônica na América Latina: uma análise da trajetória das teorias estruturalistas*. (Dissertação de Mestrado).
- KANDIR, Antônio (1988). *A dinâmica da inflação*. São Paulo. (Tese de Doutorado).