



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de políticas
Públicas

Departamento de Economia

Roger Pires de Mesquita

Uma Revisão Bibliográfica dos Planos De Combate à Inflação: Do Cruzado Ao Real

Brasília-DF

2023

Roger Pires de Mesquita

Uma Revisão Bibliográfica dos Planos De Combate à Inflação: Do Cruzado Ao Real

Monografia do curso de graduação de
ciências econômicas da Universidade de
Brasília.

Orientadora: Deborah Oliveira Martins dos
Reis.

Brasília-DF

2023

RESUMO

Esse trabalho terá como principal objetivo descrever e analisar as principais medidas econômicas entre 1986 e 1994, sendo essas políticas econômicas chamadas na maioria de planos econômicos que tinham como principal objetivo controlar a inflação, se utilizando de diversos instrumentos, como o congelamento de preços. Assim, observaremos a evolução da inflação, nesse período, por via de estatísticas descritivas. Além disso, a base teórica desse trabalho será de bibliografias relacionadas ao tema da inflação e dos planos a serem analisados. Cabe destacar ainda que apenas o último plano desse período, o plano Real, conseguiu efetivamente controlar a inflação, por meio de uma moeda indexada.

Palavras Chaves: inflação; planos econômicos; congelamento de preços; moeda indexada.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Inflação Brasileira Mensal 1986-1994 (IPCA)..... | 6 |
| Gráfico 2 - Tarifa Média de Importação..... | 41 |

Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - PIB e Inflação 1974 – 1978 | 11 |
| Tabela 2 - Inflação, PIB, Dívida Líquida, Dívida Bruta e Balança Comercial | 15 |
| Tabela 3 - Inflação Plano Cruzado | 25 |
| Tabela 4 - Inflação Plano Bresser | 29 |
| Tabela 5 - Inflação Feijão com Arroz | 30 |
| Tabela 6 - Inflação Plano Verão..... | 34 |
| Tabela 7 - PIB Plano Collor I..... | 38 |
| Tabela 8 - Tabela 8 - Inflação Plano Collor I..... | 39 |
| Tabela 9 - Inflação Plano Collor II e Marcílio..... | 44 |
| Tabela 10 - Inflação Plano Real (1994) | 49 |
| Tabela 11 - Crescimento Anual e Inflação (1987 a 1998) | 53 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 5 |
| 1. OS ANTECEDENTES DO PLANO CRUZADO..... | 9 |
| 2. O PLANO CRUZADO..... | 16 |
| 2.1 A Elaboração..... | 17 |
| 2.2 O Plano..... | 19 |
| 2.3 Os Resultados..... | 23 |
| 3. PLANOS HÍBRIDOS..... | 27 |
| 3.1 O Plano Bresser..... | 27 |
| 3.2 Resultados do Plano Bresser..... | 28 |
| 3.3 A Política do Feijão com Arroz..... | 30 |
| 3.4 O Plano Verão..... | 31 |
| 3.5 Resultados do Plano Verão..... | 32 |
| 4. O PLANO COLLOR..... | 36 |
| 4.1 O Plano Collor I..... | 36 |
| 4.2 O Plano Collor II e a Gestão de Marcílio..... | 40 |
| 5. O PLANO REAL..... | 46 |
| 5.1 A Implementação..... | 47 |
| 5.2 O Programa de Ação Imediata..... | 47 |
| 5.3 A Unidade Real de Valor..... | 48 |
| 5.4 O Fim das Âncoras e o Tripé Macroeconômico..... | 50 |
| CONCLUSÃO..... | 54 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 56 |

INTRODUÇÃO

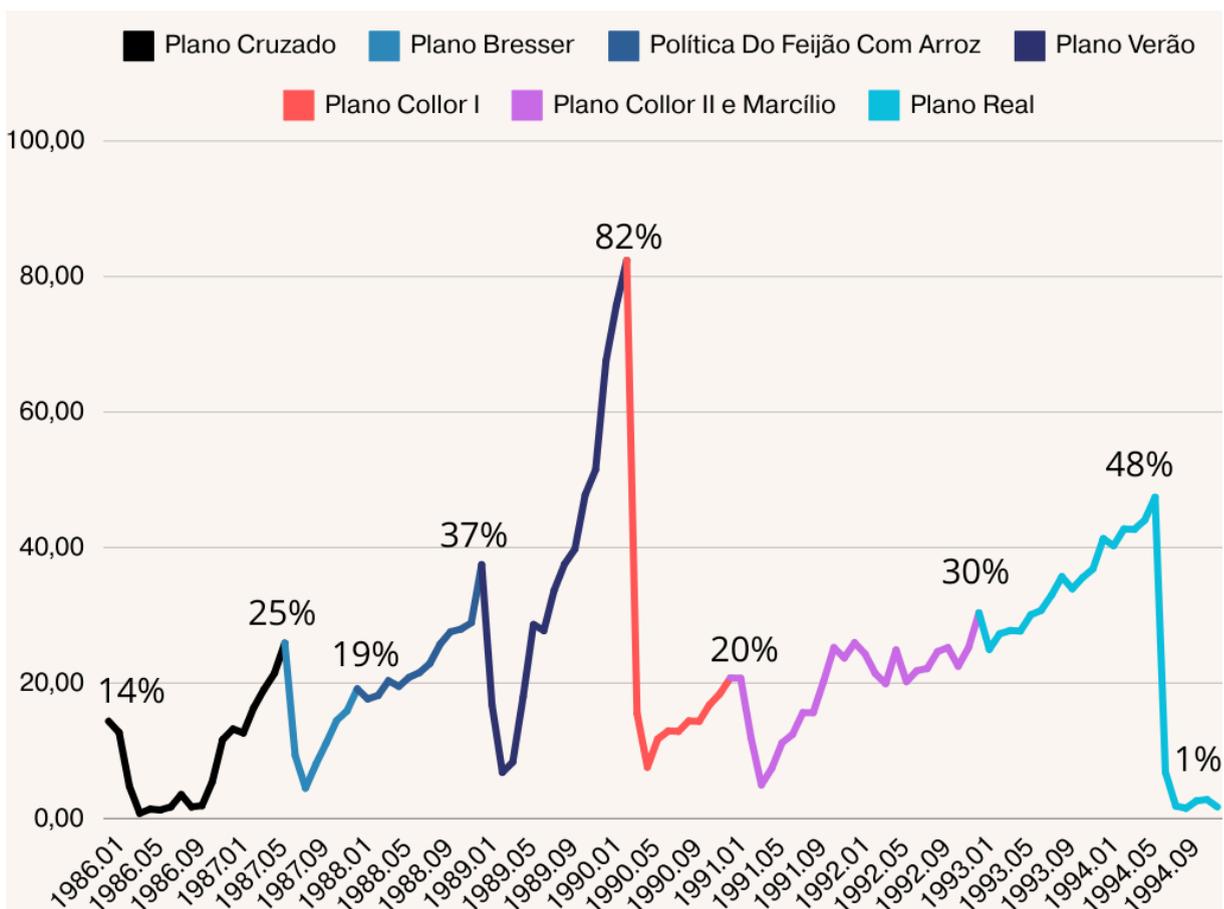
Nesse trabalho, analisaremos e descreveremos os diversos planos econômicos realizados no Brasil entre 1986 e 1994, sendo que estes planos visavam como objetivo principal controlar a alta inflação do período. Esse trabalho ainda terá como principal objetivo analisar possíveis erros e acertos de cada política econômica desse período no combate à alta inflação.

Esse período da história brasileira foi extremamente conturbado devido a instabilidades políticas devido à saída do regime militar para a implantação de um regime democrático, choques externos devido às crises que tinham origem de fora do país. E ainda a instabilidade econômica devido à alta inflação, seguida de fracassos em sequência de diversos planos e mudanças repentinas na condução de políticas econômicas.

Como podemos observar no gráfico 1 a seguir, a inflação ultrapassou 80% (IPCA) ao mês durante o período de março 1986 a 1994, sendo que somente no Plano Real, em 1994, que a inflação foi realmente controlada. Nesse período foram realizados diversos planos econômicos, entres eles: o plano Cruzado que utilizou do congelamento de preços como o principal mecanismo de combate à inflação; o plano Bresser e Verão foram relativamente parecidos, por utilizarem políticas ortodoxas, como redução dos gastos e do déficit público junto do congelamento de preços para reduzir a taxa de inflação, sendo estes planos também foram chamados de planos híbridos; a política do feijão com arroz que usou apenas políticas ortodoxas, porém podemos conferir no gráfico 1 que esse plano sempre teve uma trajetória ascendente na taxa de inflação; o Plano Collor que usou o congelamento de preços, políticas ortodoxas, e restrição da liquidez, ou seja, reduzir a quantidade de moeda em circulação da economia; o Plano Collor II que realizou uma reforma financeira e um novo congelamento de preços; a gestão Marcílio que renegociou a dívida externa e controlou os gastos do governo; por último o plano Real dividido em 3 etapas inicialmente com reformas administrativas para equilibrar as contas públicas, onde a inflação ainda se manteve elevada, seguido do uso de uma moeda indexada para efetivamente controlar a inflação e posteriormente com outras medidas para manter a inflação baixa e não retomar “o fantasma da inflação”. Ainda podemos notar que nesse período o congelamento de preços foi um instrumento recorrente e essa política explica o comportamento instável na taxa de inflação,

aonde boa parte dos planos conseguiram uma rápida redução da inflação e após um período a inflação retoma pelo menos ao patamar anterior.

Gráfico 1 - Inflação Brasileira Mensal 1986-1994 (IPCA)



Fonte IPEA DATA. Elaboração Própria.

Devido a esse cenário, a alta inflação desse momento foi determinante para que ainda faça parte da memória da população e, por isso, ainda há um certo receio de que novamente a taxa de inflação possa chegar ao patamar daquele período. Além disso, governantes e responsáveis pela condução da política econômica ainda têm um temor em suas ações que possam impactar negativamente sobre a inflação. Com isso, ainda são utilizados instrumentos implantados logo após esse período para o combate à inflação, como as metas de inflação.

Ainda que este trabalho esteja centrado nos acontecimentos econômicos entre os anos de 1986 e 1994. A nossa análise começa durante a década de 1970 com o choque do petróleo, momento em que o preço do petróleo teve uma rápida elevação e desencadeou um rápido crescimento nos preços no restante do sistema

econômico brasileiro. Além disso, esse trabalho cronologicamente seguirá até o ano de 1999, onde há a implantação do tripé macroeconômico. Sendo o tripé composto por 3 instrumentos que conjuntamente têm o objetivo de controlar a inflação e permitir um crescimento econômico constante no longo prazo.

Para comparação e utilização de dados sobre o sistema econômico, será utilizada principalmente como fonte a base de dados do IPEA Data, permitindo assim comparação com os diversos planos econômicos desse período e permitindo uma uniformidade de metodologia. Essas estatísticas são apenas descritivas, assim esse trabalho não buscará criar um modelo, se apoiando na maioria pela bibliografia e nas estatísticas descritivas.

Ainda na questão metodológica, esse trabalho terá uma bibliografia que dará embasamento para os acontecimentos que serão descritos e analisados, além de ser utilizada para demonstrar a base teórica de cada plano. Por isso, a bibliografia será a principal fonte de estudo desse trabalho para podermos analisar corretamente esse período, seja com artigos e livros que estudaram esse período ou de artigos que buscaram descrever o fenômeno da inflação.

No capítulo 1, apresentaremos como o país chegou à inflação galopante na década de 1980. Sendo a sua origem nos anos de 1970, onde foi um período marcado por choques externos, desequilíbrios internos e alto endividamento externo do país. Desta forma, o capítulo 1 terá como objetivo elucidar como a inflação se tornou o principal problema da economia brasileira. Porém, esse não será necessariamente utilizado para discussão do objetivo principal desse trabalho. Assim, o capítulo 1 servirá para explicar como surgiu a necessidade de criar planos de combate à inflação.

No capítulo 2, explicitaremos o Plano Cruzado, um dos mais famosos desse período, sendo o primeiro plano a utilizar uma medida de congelamento de preços. No capítulo 3, discorreremos sobre o plano Bresser e o plano Verão, planos que tentaram medidas heterodoxas como o congelamento de preços e medidas ortodoxas como melhorar a situação fiscal do governo federal. Por isso, esses planos foram chamados de híbridos.

No capítulo 4, discutiremos o Plano Collor, sendo este dividido em duas partes, o Collor I e o Collor II. Sendo um plano econômico que teve que ser elaborado apressadamente devido ao contexto político e econômico da época. Esse

plano se utilizou de uma medida controversa de congelar momentaneamente os depósitos bancários, visando reduzir a liquidez.

Por último, no capítulo 5, apresentaremos o plano Real, o plano mais bem-sucedido de sua época devido à tentativa de usar uma moeda indexada, inspirada na proposta Larida. Esse plano, ainda em seu contexto histórico, também conduziu ao tripé macroeconômico que foi o alicerce da economia brasileira na primeira parte do século XXI.

1. OS ANTECEDENTES DO PLANO CRUZADO

Ao final do ano de 1973, se encerrava o milagre econômico, período marcado por elevadas taxas de crescimento entre 1968 e 1973. A partir desse momento, deu-se início a um novo momento da economia brasileira. Esse período foi marcado por tentativas de retomar o crescimento do milagre econômico, que ultrapassou taxas superiores a 10% em um ano, e de estabilizar novamente a economia, em especial, de controlar a inflação alta desse momento.

Nesse capítulo, veremos os motivos que levaram o país a uma série de planos econômicos, na década de 1980 e 1990. Buscaremos as origens que germinaram um problema que foi a grande preocupação de um país que havia recentemente se redemocratizado, uma alta taxa inflação.

A origem desse problema está na década anterior, quando ocorreu o primeiro choque do petróleo em 1973, que elevou em quatro vezes o preço do petróleo devido ao cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que passou a controlar os preços no mercado internacional de petróleo.

O choque do petróleo em 1973 e 1979, e a tentativa desenfreada de obter crescimento a todo custo, aliado a um erro de subestimar as consequências do choque do petróleo. Foram alguns dos acontecimentos que levaram a grandes instabilidades e tentativas fracassadas de estabilização.

“Na realidade, pode-se afirmar que o Presidente Geisel deu ao seu ministro da Fazenda uma chance para promover um ajuste rápido, em termos práticos, sua própria confiança em Simonsen não foi o suficiente para que desse ao ministro carta branca para que promovesse o aperto monetário e fiscal necessário para preparar a economia para uma etapa de ajuste estrutural. Em consequência, dentro e fora da órbita da Fazenda, não existia nada parecido com um consenso acerca da estratégia macroeconômica mais adequada, para não dizer do uso dos instrumentos.” (Carneiro, 2014).

Mesmo que tenha ocorrido uma certa preocupação da equipe econômica do presidente Ernesto Geisel, presidente entre 1974 e 1979, liderada pelo Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen. Simultaneamente, ambos haviam assumido após o milagre econômico, em março de 1974. Porém, não havia uma grande vontade política de realizar as medidas necessárias para retomar o controle da inflação.

“O quadro de desequilíbrio macroeconômico com que a economia brasileira defrontou-se na década de 1980, caracterizado por elevado endividamento externo, desestruturação do setor público, inflação explosiva e perda de dinamismo, teve sua origem em grande medida por erros de diagnóstico, bem como na timidez que caracterizou o uso de instrumentos de política após o primeiro choque do petróleo.” (Carneiro, 2014).

Aliado a isso, ainda havia fartas quantidades de crédito no cenário externo. Assim, possibilitando haver vontade política de continuar as políticas do milagre econômico, financiamento externo para realizar grandes investimentos que seriam o motor para as altas taxas de crescimento. Desta forma, a rápida valorização do câmbio, em termos reais, causou um problema na balança comercial que não foi rapidamente ajustada com uma desvalorização do câmbio.

Dessa forma, foi reforçada a opção de reequilíbrio lento pelo crescimento econômico com financiamento externo. Aqui temos o primeiro erro de diagnóstico que resultou em uma década perdida, nos anos 1980, subestimar os efeitos de um choque externo (acontecimentos de fora do país que afetam o seu sistema econômico, nesse caso, o choque do petróleo), sobre a situação interna do país.

Como podemos observar, a então que a equipe do recém-empossado presidente Geisel havia chegado ao poder em um cenário no qual a precaução era necessária. O sucesso nas taxas de crescimento da gestão anterior impossibilitava não haver comparação. Para agravar a situação, havia um cenário político conturbado somado a um choque externo, o choque do petróleo, que desequilibrou o país. Havia, então, uma necessidade de não exagerar nos gastos e, ao mesmo tempo, manter uma trajetória de crescimento positiva para o governo que acabara de tomar posse.

Com a decisão de fazer um ajuste lento, isso não necessariamente significava que havia margens muito grandes para realizar políticas expansionistas. Mesmo assim, a base monetária, em 1974, “expandiu-se em CR\$ 19,7 milhões (32% sobre o valor final de 1973)” (Carneiro, 2014). E ainda foi criado um importante mecanismo de indexação com a lei 6.147 de 14 de outubro de 1974. Esta lei alterava um dos componentes da regra de reajuste salarial, a projeção de inflação futura, sendo parcialmente abandonada em favor de uma recomposição caso essa projeção, ao final de 12 meses, fosse abaixo das expectativas projetadas.

A alteração desta lei não se deve a uma motivação econômica, mas foi fruto de uma necessidade política. Para não haver a continuação da principal crítica do

regime militar: o arrocho salarial e o aumento da desigualdade de renda. Com isso, o governo Geisel encontrava uma forma de melhorar sua imagem com a população e ganhar apoio político. Porém, isso não impediu que o MDB, partido opositor do presidente, saísse moralmente vitorioso nas eleições daquele ano com um aumento no número de senadores e deputados federais.

Chegando ao ano de 1975, era chegada a hora do presidente Geisel colocar em prática o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), assim impossibilitado de o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen realizar algum ajuste fiscal contracionista. Restando apenas a possibilidade de realizar ajustes de redução na base monetária. O II PND tinha como objetivo agir como uma política anticíclica para retornar aos níveis de crescimento do milagre econômico. Com boa parte dos recursos em obras de infraestrutura com o financiamento do Banco de Desenvolvimento (BNDE), além de investimento em indústrias de bens intermediários e de capital. Assim, apostando em um efeito multiplicador de setores intensivos em mão-de-obra e em tecnologia, como a indústria de bens e de capital, e assim incentivar a produção de insumos e recursos energéticos internamente. Desta forma, reduzindo a dependência de importações, contribuindo para equilibrar a balança comercial que havia piorado com a elevação no preço do petróleo, pois este, o petróleo, era o principal item da pauta de importação naquele momento.

Tabela 1 - PIB e Inflação 1974 – 1978

| Ano | Inflação (IGP-DI) | PIB (Variação Anual) |
|------|-------------------|----------------------|
| 1974 | 34,55% | 8,15% |
| 1975 | 29,35% | 5,17% |
| 1976 | 46,26% | 10,26% |
| 1977 | 38,78% | 4,93% |
| 1978 | 40,81% | 4,97% |
| 1979 | 77,25% | 6,76% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

Como podemos conferir na tabela 1, durante a década de 1970 o país teve uma trajetória ascendente na taxa de inflação, com 29%, em 1975, e chegando a

77%, em 1979. O PIB manteve sua trajetória de crescimento, resultado das escolhas da equipe econômica e do presidente, sendo o ano de 1976 o de melhor desempenho. Como podemos observar no trecho abaixo:

“Mesmo que toda a dívida externa brasileira tivesse sido causada pelo crescimento econômico ocorrido desde a primeira crise do petróleo, um cálculo elementar mostra que a estagnação teria sido a opção mais ineficiente. Em 1973, um ano de grande euforia, o produto real do Brasil atingiu somente 62% do produto real alcançado em 1981, que foi um ano de recessão. No final do ano passado (1981), a dívida externa não chegou nem a 25% do PIB, o que significa que, se fôssemos obrigados a pagar toda a dívida externa em um ano, ainda estaríamos em uma situação melhor agora do que se tivéssemos estagnado de 1973 em diante. E nosso sacrifício duraria somente um ano e não uma geração inteira.” (Simonsen, 1982).

A decisão de manter o crescimento elevado, mesmo que se traduzisse em elevação da dívida externa, com o II PND, foi justificada pelo Ministro Mário Simonsen. Porém, esse crescimento não se traduziu em uma elevação de renda em todas as camadas da população, já que a desigualdade de renda mostrou uma tendência de elevação no regime militar, mesmo com a medida de valorização dos salários, como já mencionado.

A opção de obter crescimento a custo de uma dívida crescente custou muito caro para o país. Com a dívida bruta mais que triplicando, e a dívida líquida crescendo em uma proporção muito maior (Baer, 2002). Essa escolha se deve à taxa de juros relativamente baixa e à grande liquidez no cenário externo.

Em março de 1979, Geisel dá lugar a João Baptista de Oliveira Figueiredo. Nesse mesmo ano, ocorre o segundo choque do petróleo e o Brasil entra em crise devido à sua dívida crescente. Isso se deve à reação das principais economias de elevar as taxas de juros para combater a inflação de custos causada pelo choque do petróleo. Com isso, o Brasil, que havia tomado vários empréstimos com juros flutuantes nos anos de 1970, viu sua dívida crescer enormemente em pouco tempo.

Isso resultou em um aumento da inflação devido à elevação de custos, como o aumento do preço do petróleo e seus derivados. Além disso, o país se viu obrigado a tomar medidas para estabilizar a balança de pagamentos, devido à dependência na importação de petróleo. Entre as medidas tomadas, o destaque foi a “maxidesvalorização do câmbio em 30%, e aumento dos preços dos serviços públicos” (Baer, 2002).

Para piorar a pressão inflacionária, em 30 de outubro de 1979, é assinada a lei 6.708, que permitiu o reajuste dos salários duas vezes ao ano. Assim, aumentando a indexação e aumentando conseqüentemente a inflação inercial devido ao aumento na frequência de reajustes nos salários, e que eventualmente poderia se refletir em um aumento de custos e assim elevando os preços. Ao final de 1980, a inflação atingiu uma taxa anual de 99%, segundo o IGP-DI, índice da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Sendo esta inflação predominante inercial:

“A inflação no Brasil hoje é, portanto, predominante inercial. O melhor previsor da inflação futura é a inflação passada. Os contratos indexados mantêm viva a inflação passada.” (Arida e Lara-Resende, 1985)

A inflação inercial é um problema muito mais profundo que uma típica inflação de demanda ou de oferta. A inflação inercial é muito menos debatida em manuais de economia por ser um caso muito menos comum, mas é somente este tipo de inflação que pode explicar como o Brasil ultrapassou a variação de 200% (IPCA) no aumento geral de preços, em 1984. O grande problema da inflação inercial é que somente ela, graças ao conflito distributivo, permite manter a inflação em um nível elevado.

“O fator mantenedor do patamar da inflação é por excelência um conflito distributivo, ou seja, o fato que as diversas empresas e sindicatos dispõem de instrumento econômicos e políticos para manter sua participação relativa de renda. Dado que, em um determinado patamar de inflação, os preços das diversas mercadorias e da força de trabalho tendem a variar com defasagens entre si, e porque os preços de uns são custos de outros os aumentos subsequentes de preços de mercadorias e salários tenderão a ocorrer quase que automaticamente. Desta forma, cada empresa e cada trabalhador ou grupo de trabalhadores estará repassando seu aumento de custos para seus preços” (Bresser-Pereira e Nakano, 1984).

Justamente por ser um tipo de inflação muito menos conhecido, estudado e conhecido pelos economistas, isso explica a dificuldade dos mesmos economistas de combater ou ao menos explicar esse tipo de inflação, especialmente nos casos de hiperinflação. Pois, para combater esse tipo de inflação, é necessário que as pessoas deixem de usar indexadores para corrigir os preços. Como explica Francisco Lafaiete Lopes:

“Para que a taxa inflação realmente caísse, sem a interferência de um choque deflacionário, seria necessário que todos os agentes (ou uma boa maioria deles) efetivamente aceitassem reduções em seus picos de renda

real. Se cada agente acreditasse que na realidade a maioria dos outros não iriam reduzi-los consistentemente com a expectativa de desaceleração inflacionária, então haveria um forte incentivo para que também não o fizessem, já que uma redução do pico de renda real não acompanha por queda da inflação acabaria resultando em redução da renda real média.” (Lopes, 1985).

Com isso, se torna claro que os agentes não têm motivos para confiar em uma redução na taxa de inflação no futuro, impossibilitando uma redução no ritmo e na intensidade dos reajustes dos preços. Ou pior, induzindo a um comportamento que levará a se proteger da inflação, mas, ao mesmo tempo, esse comportamento elevará ainda mais a taxa de inflação. Com isso, há uma falta de confiança na moeda e conseqüentemente no Estado, o qual é o garantidor do valor da moeda:

“As crises monetárias podem ser interpretadas sempre como crises motivadas pela ruptura da avaliação das riquezas sob um dado padrão monetário. Ou ainda podem ser vistas como consequência da incapacidade do Estado impor limites a acumulação monetária privada ou de regular os critérios de avaliação de riqueza dos centros privados de decisão.” (Belluzzo e Almeida, 1990).

Desta forma, podemos concluir que a alta inflação era reflexo da falta de confiança dos agentes no governo de assegurar o valor da moeda. Com isso, surgiram cada vez mais mecanismos de indexação, com incentivo do próprio Estado (Simonsen, 1995) para proteger os agentes da inflação, como a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN). Contudo, isso aumentou cada vez mais a taxa de inflação devido ao componente inercial. Isso também se traduzia em outros indicadores, como o aumento da dívida, principalmente a dívida externa, que levou o sucessor de Geisel, João Figueiredo, presidente entre 1979 e 1985, a pedir ajuda externa para reequilibrar a finança pública brasileira.

Com a dívida crescente, a gestão do presidente Figueiredo, logo no início de sua gestão, em 1979, tomou medidas austeras, antecipando uma possível ajuda financeira ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Aliado a isso, em 1982, acontece a moratória da dívida do México, sinalizando aos mercados que os países da região da América Latina não estavam com as suas finanças equilibradas.

Em 1983, o Brasil começa a negociar com o FMI. As exigências pedidas pelo FMI eram quase impossíveis de serem cumpridas simultaneamente: reduzir a inflação para 78% e melhorar a situação do balanço de pagamentos (Carneiro e Modiano, 2014). A reação da equipe econômica foi desvalorizar novamente o

câmbio em 30%, o que equilibrou a balança comercial, mas elevou ainda mais a inflação, chegando a mais de 200% em 1984.

Como observamos na tabela 2, durante o governo do general Figueiredo, a dívida bruta cresceu aproximadamente 40%. No último ano completo do governo Figueiredo, em 1984, a inflação ultrapassa 200%, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo IBGE. Enquanto isso, o crescimento já não se mostra tão bem quanto na década anterior, com dois anos de crescimento negativo entre um ano de crescimento quase nulo.

Tabela 2 - Inflação, PIB, Dívida Líquida, Dívida Bruta e Balança Comercial

| Ano | Dívida Externa Bruta | Inflação (IPCA) | PIB (Variação Anual) |
|------|----------------------|-----------------|----------------------|
| 1980 | 64.259,00 | 99,25% | 9,2% |
| 1981 | 73.963,00 | 95,62% | -4,25% |
| 1982 | 85.487,00 | 104,79% | 0,83% |
| 1983 | 93.745,00 | 164,01% | -2,93% |
| 1984 | 102.127,00 | 215,26% | 5,4% |
| 1985 | 105.171,00 | 242,23% | 7,85% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

Esse era o cenário da economia brasileira quando chegamos ao de 1985, era iniciado, pelo Presidente José Sarney, presidente entre 1985 e 1990, a transição para um regime democrático no país, mas com graves problemas econômicos, inflação crescente e o encerramento de uma fase de constante crescimento para um momento de instabilidade.

Era então iniciada uma fase de tentativas de estabilizar a economia com sucessivos planos econômicos que logo fracassariam, e que em sua maioria tinham um objetivo especial de reduzir a inflação, objetivo que somente seria conquistado após uma década de tentativas.

2. O PLANO CRUZADO

Em 15 de março de 1985, assumia como presidente da república José Sarney. Foi um período bastante conturbado devido à morte de Tancredo Neves, que havia sido eleito indiretamente como presidente. Havia ainda a missão de Sarney de conduzir um processo de redemocratização com uma nova constituição, mas na área econômica havia a grande necessidade de controlar a inflação e manter o crescimento, que havia ocorrido em 1984.

Enquanto isso, os economistas brasileiros estavam cada vez mais interessados em estudar a inflação brasileira, com isso, surgiram os mais variados artigos tratando desse tema. Ignácio Rangel, por exemplo, atribui a inflação a estrangulamentos de oferta.

“O problema fundamental a resolver, para aprofundamento da matéria, consiste em saber por que a empresa privada — ou melhor, certas empresas privadas — em determinado momento, decidem elevar seus preços, convertendo a equação das trocas numa desigualdade. Depois, chega a vez de esclarecer que motivo têm essas empresas para reestabelecer a igualdade entre os dois membros da equação, não pelo caminho indicado pelos “ortodoxos”, isto é, pela volta dos preços ao nível anterior, mas pela retirada de parte do produto da circulação. Este segundo problema não foi sequer formulado pelos estruturalistas, porque a resposta dada ao primeiro o exclui.” (Rangel, 1963).

Continuando na abordagem de Rangel, Bresser-Pereira investigou a inflação de custos. Especialmente em um ambiente de oligopolistas incentivados pelo papel econômico do Estado. Ainda, com um problema adicional de defasagem nos preços.

“As elevações de custos e preços não ocorrem todas ao mesmo tempo em todas as empresas. Elas ocorrem de modo alternado, em uma e outra empresa. Esse fato é decisivo. Suponhamos três empresas, A, B e C, no sistema. Se essas três empresas aplicam rigorosa e alternadamente a política de margem fixa sobre o custo, a taxa de inflação, uma vez iniciada, torna-se permanente. A combinação de margem fixa sobre o custo com reajustamentos alternados de preços não leva necessariamente a um aumento da taxa de inflação, mas à manutenção dos níveis de inflação em um determinado patamar.” (Bresser-Pereira, 1981).

Simonsen, por outro lado, já na década de 1970 estudava um modelo que ele chamou de retroalimentação inflacionária. Onde os preços do passado influenciavam no aumento dos preços futuros.

“Tais observações sugerem que uma inflação crônica deve conter apreciável componente de realimentação. Os reajustes presentes de preços não resultam, em boa parte, de pressões autônomas da demanda ou dos custos, mas simplesmente da inflação passada. Esse efeito de realimentação cria apreciável rigidez nos processos inflacionários crônicos. Estancar subitamente uma alta continuada de preços exigiria ou a interrupção desse automatismo ou sua neutralização por pressões inflacionárias autônomas, as quais exerceriam certos efeitos depressivos sobre a produção e o emprego.” (Simonsen, 1971).

Poderíamos continuar citando outros autores que estudaram este fenômeno no Brasil, principalmente nas décadas de 1980, com Almeida, Belluzzo, Zini e outros que contribuíram no estudo da inflação. Porém, duas propostas se destacaram para combater a inflação, a moeda indexada de Arida e Lara Resende (1986), que foi futuramente a base do plano Real, e o choque heterodoxo proposto por Lopes (1986), que foi a base do plano Cruzado e a maioria dos próximos planos.

Nesse capítulo veremos como foi, na primeira parte do capítulo, o planejamento da equipe responsável pela elaboração do plano Cruzado. Na segunda seção, observaremos a execução desse plano e, na terceira parte do capítulo, os resultados do plano Cruzado, caracterizado pela sua tentativa heterodoxa de controlar a inflação, pois se utilizava do choque heterodoxo, ou seja, um congelamento de preços.

2.1 A Elaboração

Como já mencionado, na década de 1980, havia duas propostas principais para conter a inflação. A primeira era o choque heterodoxo, apresentado por Francisco Lafaiete Lopes (1986), enquanto a segunda era a moeda indexada, apresentada por Pérsio Arida e André Lara Resende (1986).

As primeiras ações tomadas pela nova administração no Ministério da Fazenda, de Francisco Dornelles, não foram nenhuma das duas opções mencionadas anteriormente. A atitude realizada foi a utilização de medidas ortodoxas gradualistas, como reduzir o orçamento em 10%, paralisar as atividades bancárias por alguns dias e proibir a contratação de novos servidores. Tudo isso visando facilitar a arrastada negociação com o FMI.

“Imediatamente após o anúncio da nova política econômica, a inflação caiu significativamente, passando para 7,2% em abril. O bom desempenho da inflação em abril pode, no entanto, ser quase inteiramente explicado pela suspensão dos reajustes de preços para dois grupos de produtos, a saber, produtos siderúrgicos e derivados de petróleo, que correspondiam a 7,4% e 11% do índice de preços por atacado (IPA-DI) que, por sua vez, representava 60% do índice geral de preços (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas.” (Modiano, 1992).

Após essas primeiras medidas, o ministro da Fazenda Francisco Dornelles entrou em rota de colisão com o ministro do Planejamento, João Sayad. Isso acabou por impedir que Dornelles pudesse continuar com sua linha mais ortodoxa e gradualista no combate à inflação, sendo substituído por Dilson Funaro em agosto de 1985.

As medidas adotadas por Funaro inicialmente foram aumentar a meta de inflação, reajustar o preço de serviços públicos, reduzir o controle sobre a base monetária, realizar minidesvalorizações cambiais diárias e reduzir a taxa de juro real que havia subido sob a gestão de Dornelles.

A segunda ação de Funaro no ministério da Fazenda foi caminhar para uma indexação plena na economia, baseada na ORTN, apoiada fortemente por seus companheiros no Ministério que apoiavam uma moeda indexada. Porém, os salários ainda se baseavam na regra de reajuste semestral de 1979.

Enquanto Funaro tentava aprovar um plano para estabilizar a economia, a inflação em novembro de 1985 chegou a ultrapassar 10% ao mês, pelo IGP-DI. Além disso, nesse ano ocorreu outro choque de oferta, dessa vez causado por uma quebra de safra. Ainda, o IGP-DI deixou de ser o índice de reajustes de salários e de rendas do capital, sendo substituído pelo IPCA, sendo um índice menos sensível a variações cambiais e nos preços agrícolas.

Para a equipe econômica de Funaro, seria impossível atingir um patamar de inflação saudável com uma política ortodoxa gradualista devido à natureza da inércia inflacionária.

“Os economistas brasileiros que elaboraram o Plano Cruzado argumentaram que os choques conduziram a uma inflação verdadeira e não a aumentos únicos nos níveis de preços devido à rápida implantação da indexação formal e informal na economia.” (Baer, 2002)

Ao final de 1985, a balança comercial terminou o ano com um bom superávit, já ocorrido no ano anterior, o que permitiu que as negociações com o FMI fossem menos dependentes das ações do governo. Devido a isso, a equipe econômica se sentiu mais confortável de implantar um congelamento de preços no plano que seria o Cruzado. Quanto maior era o tempo para elaborar as próximas medidas econômicas, maior era a probabilidade de não haver apoio político, por isso o plano foi agilizado para ser apresentado no primeiro ano do governo de José Sarney.

Conforme a inflação se elevava, era necessário que fossem tomadas atitudes mais drásticas, pois o gradualismo da política fiscal monetária não foi suficiente para desacelerar a inflação no ano de 1985. Outros setores da economia mostravam uma boa recuperação ao baixo crescimento dos anos anteriores:

“As condições que a economia oferecia eram consideradas apropriadas: o produto industrial, impulsionado pelos bens de consumo durável, crescera 9,2% durante os 12 meses anteriores a fevereiro; a balança comercial acumulara um superávit de US\$ 12,5 bilhões nos últimos 12 meses; as reservas internacionais alcançavam em dezembro US\$ 11,6 bilhões, e US\$ 4,7 bilhões nos conceitos do FMI e de liquidez respectivamente; o déficit público em 1986 estaria praticamente eliminado, como resultado do “pacote fiscal” anunciado em dezembro de 1985; o preço do petróleo, que respondia por 45% das importações brasileiras, caía no mercado internacional; e o dólar norte-americano, ao qual estava atrelado o cruzeiro, desvalorizava-se em relação às moedas europeias e ao iene.” (Modiano, 1984).

Então, chegado ao dia 27 de fevereiro de 1986, era hora de pôr em prática o plano Cruzado, que Dilson Funaro já arquitetava, junto de sua equipe, desde que assumiu o Ministério da Fazenda, após a aprovação do plano no Congresso Nacional. Esse plano tinha como objetivo zerar a inflação, que era diagnosticada como sendo uma inflação de demanda e inercial.

2.2 O Plano

No dia 28 de fevereiro de 1986, o plano Cruzado começa a entrar em vigor após o anúncio do então Presidente José Sarney, visando zerar a inflação. Dentre as medidas anunciadas estavam: substituição do Cruzeiro pelo Cruzado e conversão de 1000 Cruzeiros em 1 Cruzado; congelamento dos preços e aluguéis ao nível do

dia anterior por tempo indeterminado; reajustes dos salários em relação aos últimos seis meses de 8% e mais 16% para o salário-mínimo; gatilho salarial de 20% quando o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) atingisse 20% ao mês; proibição de indexação dos contratos com prazo menor que 1 ano; extinção da ORTN sendo substituída pela, Obrigações do Tesouro Nacional (ORT).

Quanto à taxa de câmbio, foi fixada ao nível do dia anterior, 27 de fevereiro de 1986, nível este que era considerado valorizado para a nova moeda nacional. A política fiscal e monetária determinadas pelo plano Cruzado não eram de grande impacto e relevância para o plano. A política monetária foi apenas ajustada para acomodar o aumento da demanda em virtude do congelamento de preços. Na política fiscal, foram tomadas medidas posteriores para melhorar as finanças públicas, como reajustes de serviços públicos e redução do consumo do governo.

As medidas tomadas indicavam claramente que os responsáveis pela formulação do plano Cruzado viam que a inflação era na maior parte explicada pela natureza inercial e, secundariamente, a inflação de demanda era responsável por explicar a alta inflação brasileira.

“Já no final do último trimestre de 1985, muitos indicadores mostravam que a indexação formal e informal não poderia explicar totalmente a inflação brasileira. Em primeiro lugar, a inflação se acelerava, o que não pode ser controlado em termos de inércia.” (Maia Gomes, 1987).

As políticas do plano Cruzado favoreciam as camadas mais pobres da população, como o reajuste salarial acima da inflação anual. Além disso, o congelamento de preços foi percebido como uma política que favorecia imensamente essa camada mais pobre da população, devido ao congelamento ocorrer no momento de pico do salário real dos trabalhadores.

Com isso, os “fiscais do Sarney” foram extremamente bem recebidos pela população e muitos participaram dessa política. Os fiscais do Sarney eram pessoas comuns que fiscalizavam se os comerciantes haviam mantido os preços após o anúncio do plano Cruzado. Devido a isso, o presidente e seu partido, à época o PMDB, começaram a ganhar popularidade.

Ainda que tivesse sido estabelecido um congelamento de preços. Em nenhum momento foi estabelecida a duração dessa política. Ainda havia a falta de

uma regra de transição, não estabelecendo nenhum mecanismo que retornaria a uma economia com inflação baixa e sem uma política restritiva de preços.

Conforme o tempo evoluía, os economistas responsáveis pelo plano Cruzado sentiam a necessidade de realinhar os preços, devido à distorção causada pelo congelamento. No entanto, essa medida não foi executada devido à proximidade com a eleição que definiria a assembleia constituinte que iria formular a nova constituição.

Além disso, devido à elevação nos custos, os comerciantes reduziram a oferta de bens e assim cada vez mais os produtos sumiam dos mercados, pois a venda de produtos em um ambiente de preços congelados geraria prejuízos aos comerciantes. Com isso, “o jeitinho brasileiro” foi cada vez mais utilizado para contornar a política vigente, com o surgimento de mercados paralelos, novos produtos que não eram realmente novos, apenas tinham o seu nome alterado ou em uma quantidade diferente.

Ainda devido à distorção nos preços, muitos serviços públicos, em especial a energia elétrica, estavam defasados, causando prejuízo em muitas empresas estatais que começaram a sofrer com problemas em seu fluxo de caixa. Conforme os prejuízos se acumulavam, maior era a necessidade de reequilibrar as finanças dos estados e do governo federal.

No dia 24 de junho de 1986, foi anunciado um pacote tímido para melhorar a arrecadação do governo federal. Essa medida recebeu o nome de Cruzadinho, teve como projeto criar uma poupança obrigatória com a implementação de um novo imposto para a gasolina e automóveis. Essa medida também previa o retorno do gasto adicional com esse novo imposto após três anos. O objetivo era, além de melhorar as receitas governamentais, reduzir o consumo para diminuir a escassez de produtos causada pelo congelamento de preços, além de diminuir a escassez de matérias-primas, principalmente na indústria.

Como o Cruzadinho não recebeu muito cuidado em sua elaboração devido à eleição, em novembro de 1986, após as eleições, foi anunciado o Cruzado II. Esse plano tinha o objetivo de aumentar a arrecadação em 4%, com o aumento de preço nos serviços públicos e aumento de impostos para os bens de consumo.

Porém, para impedir o gatilho salarial, foi alterada a regra sobre o Índice Geral de Preços (IPC), para que não considerasse o aumento de impostos sobre o cálculo do índice. Porém, essa medida apenas adiou o acionamento do gatilho

salarial. Regradamente, a economia brasileira retornaria com a indexação e o retorno de títulos pós-fixados no mercado financeiro. Além disso, as mini desvalorizações cambiais retornariam no ano de 1987, devido à balança comercial que havia piorado com o congelamento do câmbio durante o Plano Cruzado.

2.3 Os Resultados

Os primeiros meses do plano Cruzado viram uma rápida e acentuada queda da taxa de inflação, saindo de 14% ao mês em fevereiro para -0,5% em abril, pelo IGP (IPEA Data). Foi um plano que teve apoio de uma parte da população e teve um bom crescimento do consumo das famílias, o que também auxiliou no crescimento econômico, em 1986. Porém, é inegável que a falta de um ajuste fiscal prejudicou as chances de sucesso do plano devido à necessidade posterior de aumentar os impostos para aumentar a arrecadação e realimentar consequentemente a inflação. Ainda como já mencionado, o congelamento de preços criou uma distorção de preços que apenas piorou as finanças públicas, em especial as empresas públicas.

Além disso, a criação do gatilho salarial obrigou o governo a realizar um ajuste rápido na taxa de inflação. Pois, o acionamento desse dispositivo apenas acelerava a inflação em um cenário em que era extremamente provável atingir o patamar de 20% ao mês (Lopes, 1999). Com isso, quando o governo federal decidiu realizar um ajuste fiscal e a inflação se acelerou, mesmo com a alteração do cálculo do índice, o gatilho salarial eliminou qualquer chance de sucesso do plano econômico, quando foi finalmente realizado em junho de 1987.

Conforme o tempo passou, o apoio ao plano também foi reduzido. Devido à escassez de produtos causada pelo congelamento de preços, o surgimento de mercados paralelos com preços bem mais elevados para aqueles que não conseguiam comprar os bens desejados.

Também houve medidas de empresários para contornar o congelamento devido ao aumento de custos e, simetricamente, redução dos lucros, sendo esse grupo os principais opositores do plano. Além disso, o congelamento durou mais do que os elaboradores do plano gostariam, agravando ainda mais as distorções de preços na economia.

Por último, a fixação da taxa de câmbio em um patamar valorizado e sem nenhum ajuste posterior piorou o balanço de pagamentos, e em especial a balança comercial, que apenas tinha levemente se recuperado após o segundo choque do petróleo.

“Por outro lado, para manter o congelamento, o governo sacrificou as empresas estatais, as contas externas e as finanças públicas. A taxa de câmbio foi congelada também, o que provocou grande sangria de reservas internacionais e dificultou o pagamento dos serviços da dívida externa.” (Lacerda, 2006).

Com o fracasso da política cambial e o aumento da dívida do setor público, o governo, em 20 de fevereiro de 1987, foi obrigado a decretar novamente a moratória dos juros da dívida externa, resultando em uma perda de credibilidade no cenário externo e aumentando as expectativas de inflação.

Resumindo a linha do tempo do plano Cruzado, como podemos observar na tabela 3, os índices de inflação caem rapidamente durante março e abril, os dois primeiros meses do plano Cruzado. Porém, lentamente, em junho, devido ao Cruzadinho e principalmente a partir de novembro de 1986, com o Cruzado II, a inflação começa novamente a aumentar. E ainda, se acelera cada vez mais devido ao represamento de preços ocorrido durante o plano, atingindo níveis mensais maiores que os que antecederam o plano.

Tabela 3 - Inflação Plano Cruzado

| | IPCA | IGP | IPC |
|-------------|-------------|------------|------------|
| 1986 | | | |
| Janeiro | 14,37% | 17,79% | 14,05% |
| Fevereiro | 12,72% | 14,98% | 10,86% |
| Março | 4,77% | 5,52% | 1,83% |
| Abril | 0,78% | -0,58% | 2,31% |
| Maio | 1,4% | 0,32% | 1,92% |
| Junho | 1,27% | 0,53% | 0,96% |
| Julho | 1,71% | 0,63% | 1,07% |
| Agosto | 3,55% | 1,33% | 1,88% |
| Setembro | 1,72% | 1,09% | 1,43% |
| Outubro | 1,9% | 1,39% | 3,08% |
| Novembro | 5,45% | 2,46% | 4,43% |
| Dezembro | 11,65% | 7,56% | 10,3% |
| 1987 | | | |
| Janeiro | 13,21% | 12,04% | 13,75% |
| Fevereiro | 12,64% | 14,11% | 11,28% |
| Março | 16,37% | 15% | 11,97% |
| Abril | 19,1% | 20,08% | 16,55% |
| Maio | 21,45% | 27,58% | 26,49% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

Concluindo, podemos observar que o plano Cruzado sofreu por não ter uma política fiscal e monetária, por subestimar a inflação causada por demanda e oferta. Ainda, a política cambial que necessitava de ajustes não foi alterada no decorrer do ano de 1986, prejudicando o balanço de pagamentos e conseqüentemente as reservas do banco central.

Ainda, o fato de não ter uma transição após o congelamento, e ainda mais importante, não conseguiu mitigar os efeitos da distorção de preços relativos causada pela própria política de preços. Por último, o gatilho salarial foi um erro de concepção tão grande que até hoje não se sabe quem o criou e por qual motivo ele foi introduzido, por gerar a necessidade de realizar um ajuste muito rápido na inflação e diminuindo as chances de sucesso do plano.

“Acho que o Cruzado teve um erro grave de concepção que foi o gatilho. O gatilho acabou sendo uma criança sem pai. Mais tarde se dizia, mas quem foi que inventou o gatilho?... ninguém assumiu a coisa. O gatilho foi terrível

porque ele criou um limite de 20% ao ano de inflação. O Cruzado, ele largou com o seguinte desafio, ou você faz a inflação abaixo de 20% no primeiro ano ou você indexa de forma caótica. Por exemplo, o Real se ele tivesse um gatilho não tinha dado certo porque no primeiro ano do Real a inflação foi muito maior que 20%." (Lopes, 1999).

3. PLANOS HÍBRIDOS

Nesse capítulo, apresentaremos o plano Bresser e o plano Verão, que foram considerados planos híbridos devido à sua natureza de misturar o choque heterodoxo com políticas fiscais e monetárias ortodoxas, como juros altos e controle das finanças públicas.

Além desses dois planos, veremos brevemente a política ortodoxa do feijão com arroz. Essa medida tentou controlar, ou ao menos estabilizar, a inflação, mesmo que em um patamar alto, com políticas ortodoxas sem nenhum mecanismo que combatesse a inflação inercial.

3.1 O Plano Bresser

Em 29 de abril de 1987, Dilson Funaro era substituído por Luiz Carlos Bresser-Pereira, devido ao fracasso do plano Cruzado. A primeira medida foi desvalorizar o Cruzado em 8,5% devido ao cenário externo e do balanço de pagamentos. Em pouco mais de um mês, era apresentado o plano Bresser no dia 12 de junho de 1987. Esse plano manteve o diagnóstico de inflação do plano Cruzado, por isso, o plano Bresser apostou em corrigir as falhas do plano anterior, sendo considerado um plano híbrido devido à preocupação com o lado fiscal e monetário. Mesmo assim, já demonstrava a falta de organização política para enfrentar os problemas da economia brasileira.

“O presidente Sarney permaneceu no cargo até março de 1990. O problema básico de sua administração após a experiência do Plano Cruzado foi a falta de uma visão ou projeto de longo prazo para a economia brasileira. Pior ainda, a falta de coesão sociopolítica dificultou até mesmo a implementação e o desenvolvimento efetivo de reformas de curto prazo. Um reflexo disso é o fato de que Sarney teve três ministros da Fazenda e três diferentes programas de estabilização após 1986.” (Baer, 2002).

Primeiramente, foi fixado um congelamento de preços e aluguéis durante 90 dias. Os salários foram congelados, mas criou-se um indexador para compensar perdas reais nos salários, chamada de Unidade de Referência de Preços (URP). Também, alguns bens que tinham seus preços administrados e tarifas públicas foram reajustados para não comprometer o orçamento federal e evitar a escassez

de bens essenciais e a base de cálculo do IPC foi alterada. Tudo isso para reduzir artificialmente a inflação nos primeiros meses do plano e corrigir distorções causadas pelo plano anterior.

É importante ressaltar que o plano Bresser não buscou zerar a inflação, como o plano Cruzado, por isso seus formuladores não se preocuparam em reajustar o preço de alguns bens e serviços. Além disso, a alteração da base do IPC fez com que a inflação fosse artificialmente reduzida no primeiro mês do plano.

A taxa de câmbio continuou a ter as minidesvalorizações diárias, porém com uma desvalorização adicional de 9,5% no dia do anúncio do plano. Na política fiscal, a meta era reduzir o “déficit para 2% do PIB até o final do ano” (Baer, 2002), com redução de subsídios e o já mencionado aumento nos preços de serviços públicos. Por último, a política sobre a taxa de juros foi alterada de modo a permitir que houvesse aumento na taxa de juros real.

3.2 Resultados do Plano Bresser

Os resultados do plano Bresser também não foram animadores, a inflação apenas é reduzida nos meses do congelamento de preços e volta a se acelerar após os 90 dias dessa política, em setembro de 1987. Devido à política restritiva de elevar a taxa de juros real, reduziu o consumo das famílias e conseqüentemente o crescimento econômico.

Com a redução do consumo, as empresas conseguiram repor sua perda na margem de lucro, ocorrida durante o plano Cruzado, pois o congelamento de preços teve um período mais curto, mas viram suas vendas encolherem aos níveis anteriores do plano Cruzado. E isso refletiu em uma redução no ritmo de crescimento da economia em 1987.

Na tabela 4, observamos que o plano Bresser conseguiu reduzir a inflação de forma mais suave e por menos tempo que o plano Cruzado. Da mesma forma que o plano Cruzado, a inflação após alguns meses voltou a subir, mostrando que ambos os planos não foram sustentáveis no médio e longo prazo. Também a mínima da taxa de inflação atingida pelo plano Bresser foi maior que o Cruzado, com isso o plano que tentou corrigir o seu antecessor, na teoria, se mostrou muito menos

eficiente, na prática. Tudo isso indicava que novas políticas eram necessárias ou que o problema da inflação brasileira poderia ter outra causa.

Tabela 4 - Inflação Plano Bresser

| | IPCA | IGP | IPC |
|----------|-------------|------------|------------|
| Junho | 19,71% | 25,88% | 26,76% |
| Julho | 9,21% | 9,33% | 9,24% |
| Agosto | 4,87% | 4,5% | 4,45% |
| Setembro | 7,78% | 8,02% | 6,73% |
| Outubro | 11,22% | 11,15% | 10,17% |
| Novembro | 15,08% | 14,47% | 13,4% |
| Dezembro | 14,15% | 15,89% | 15,92% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

A previsão de reduzir o déficit público se mostrou muito otimista, tendo tido uma redução de apenas um ponto percentual do PIB (IPEA Data). Ao menos, a política cambial foi suficiente para repor as reservas cambiais perdidas no plano anterior. Tendo um aumento da credibilidade no cenário externo após a moratória da dívida em fevereiro de 1987.

“O desaquecimento da demanda interna e o restabelecimento da confiança na política cambial, após a reinstituição das minidesvalorizações diárias do cruzado, deram novo impulso às exportações. Assim, em maio de 1987, as exportações superaram US\$ 2 bilhões, retomando os níveis anteriores a setembro de 1986. O saldo da balança comercial passou de um déficit de US\$ 40 milhões em fevereiro de 1987 para um superávit de mais de US\$ 1,4 bilhão a partir de junho.” (Modiano, 1992).

Ainda, o plano Bresser não teve o apoio que o seu antecessor recebeu, devido à quebra de expectativas ocorridas no período anterior e pela sinalização do plano Bresser de ser mais tolerante com a inflação. Por último, o plano Bresser contou com a tentativa de uma reforma tributária que não foi levada adiante no congresso nacional.

“Por fim, embora a realização de uma reforma tributária fizesse parte da estratégia do Ministério da Fazenda para que o plano fosse bem-sucedido, tal reforma não foi levada adiante pelo governo devido às mais diversas restrições, sobretudo de ordem política.” (Lacerda, 2006).

3.3 A Política do Feijão com Arroz

Em 6 de janeiro de 1988, acontece outra troca no Ministério da Fazenda. Luiz Carlos Bresser-Pereira é substituído por Maílson Ferreira da Nóbrega. Inicialmente, Maílson da Nóbrega rejeitou a realização de mais um choque heterodoxo, “seu objetivo era cortar o déficit operacional de 8% para 4% e reter a inflação ao redor dos 15% ao mês” (Lacerda, 2006). Para o novo ministro, reduzir o déficit público seria suficiente para conter a inflação.

Para conter a dívida pública, foram congelados os saldos dos empréstimos de empresas públicas, municípios e estados. Além disso, os salários de servidores públicos foram congelados por dois meses, esses salários estavam seguindo a URP do plano Bresser. Também foi proibida a contratação de novos servidores.

As medidas conseguiram frear momentaneamente as expectativas de inflação e a demanda agregada. Porém, ainda muito acima da meta estabelecida, sendo que apenas no mês de fevereiro a meta foi cumprida, 13%, pelo IPC. Devido a isso, após três meses, a inflação voltou novamente a subir, como observamos na tabela 5. Além disso, a inflação atingiu valores nunca observados no Brasil, atingindo 28% em todos os índices em algum momento.

Tabela 5 - Inflação Feijão com Arroz

| | IPCA | IGP | IPC |
|-----------|-------------|------------|------------|
| Janeiro | 18,89% | 19,14% | 14,7% |
| Fevereiro | 15,7% | 17,65% | 13,38% |
| Março | 17,6% | 18,16% | 18,65% |
| Abril | 19,29% | 20,33% | 21,17% |
| Maiο | 17,42% | 19,51% | 16,25% |
| Junho | 22% | 20,83% | 21,7% |
| Julho | 21,91% | 21,54% | 22,65% |
| Agosto | 21,59% | 22,89% | 19,67% |
| Setembro | 27,45% | 25,76% | 23,6% |
| Outubro | 25,62% | 27,58% | 28,48% |
| Novembro | 27,94% | 27,97% | 25,77% |
| Dezembro | 28,7% | 28,89% | 27,89% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

Do ponto de vista da dívida pública, em junho de 1988, as medidas foram suficientes para renegociar a dívida externa que havia sido declarada moratória em 1987 e, além disso, o país recebeu um aporte de recursos do Banco Mundial. Ainda

em 5 de outubro de 1988, foi finalmente promulgada a nova constituição que ampliou e enraizou os gastos federais e elevou os encargos sociais.

“Vale destacar que a Constituição de 1988 agravou o problema do desequilíbrio das contas públicas, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para estados e municípios, sem a contrapartida de, na mesma medida, redistribuir os gastos. Com isso, em 1989 o déficit fiscal, no conceito operacional, atingiu 7% do PIB. Em média, ao longo da década de 80, o déficit operacional foi de 5% do PIB.” (Pinheiro et al., 1999).

Por último, em 4 de novembro de 1988, foi firmado um pacto social entre governo, empresários e trabalhadores, para reduzir o risco de uma hiperinflação. As medidas tiveram o objetivo de controlar o aumento do nível de preços, porém não foram suficientes para controlar a inflação. Assim, ao final do ano de 1988, era necessário a execução de mais um plano econômico. O erro dessa política foi que o aumento da quantidade de moeda não era o único fator da inflação brasileira. Nas palavras de Bresser-Pereira, a quantidade de moeda é apenas um fator sancionador da inflação:

“O aumento na quantidade de moeda não pode ser considerado causa ou fator acelerador da inflação, mas mero sancionador dessa inflação. A expansão monetária simplesmente acompanha a elevação no nível de preços.” (Bresser-Pereira e Nakano, 1984).

3.4 O Plano Verão

O plano Verão foi implementado em 14 de janeiro de 1989, após o fracasso da política do feijão com arroz. A principal medida tomada pelo plano Verão previa a substituição do Cruzado pelo Cruzado Novo, tendo uma conversibilidade de 1000 para 1. As outras medidas eram: elevação da taxa de juros; redução dos gastos federais; e medidas para prevenir a especulação de moeda estrangeira. Além disso, todos os indexadores formais foram eliminados, inclusive a URP (salários) e a OTN (contratos), além disso, contratos com prazo menor que 90 dias não poderiam ser indexados. Sendo assim, novamente um plano híbrido. Por último, os contratos que se encerrariam após 15 de janeiro seriam corrigidos por uma tabela que desprezaria os excessos das expectativas de inflação e taxa de juros nos contratos. Enquanto salários deveriam ser ajustados em negociação com trabalhadores e empresários.

Na política cambial, a moeda nacional foi desvalorizada em 18% e com isso fixada em conversão unitária com o Dólar. Os salários foram reajustados, para evitar distorções salariais, porém, esse aumento somente foi permitido para categorias que não obtiveram ganhos reais com a URP. Por último, foi implementado mais um choque heterodoxo, mas com reajustes para preços controlados pelo governo e o IPC foi novamente alterado.

As reduções de gastos foram realizadas com base na redução de ministérios, redução do quadro de servidores, criação de um programa de privatizações e limitação na emissão de títulos da dívida. Na política monetária, além do aumento da taxa de juros, foi realizada uma limitação de crédito ao setor privado, alterações na regra do cartão de crédito e aumento do compulsório dos bancos.

Com essas medidas, o plano Verão pretendia desindexar a economia, causar uma leve recessão que favoreceria ao congelamento de preços e, após esse momento, o choque heterodoxo seria suavemente eliminado de setor em setor, até que a inflação fosse controlada. Ou seja, Maílson da Nóbrega percebeu que o excesso de demanda causado pelo déficit público não seria o único responsável pela inflação, retornando ao diagnóstico de seus antecessores de inflação inercial junto de uma inflação de demanda.

3.5 Resultados do Plano Verão

Primeiramente, o plano Verão não tinha credibilidade devido ao fracasso dos planos anteriores, com isso, uma parte da população explorou o plano para especular com a elevação da taxa de juros. Outra consequência foi que a eliminação de indexadores somente fez aumentar as expectativas inflacionárias, permitindo aos agentes econômicos indexarem ainda mais a economia brasileira.

“Do ponto de vista da eficácia do Plano Verão, a inflação baixou no primeiro mês de sua implementação (fevereiro), mas, já em março, entrou em rota ascendente. Agora, sem nenhum mecanismo de coordenação de expectativas devido à extinção dos indexadores, cada agente olhava o índice que melhor lhe convinha, e os períodos de reajuste de preços foram sistematicamente reduzidos. O resultado para a economia foi um grande aumento da inflação, que ultrapassou 80% ao mês no começo de 1990.” (Castro, 2016).

As reformas administrativas implementadas não foram suficientes para reduzir os gastos do governo. Pois, a eleição presidencial fez aumentar os custos do governo para manter o partido do presidente no poder ou ao menos continuar com elevada participação do partido no congresso nacional, prática comum a todos os governos, seja no Brasil ou no mundo, em anos de eleição.

“Como 1989 seria um ano de eleições presidenciais e, também devido ao descrédito do governo (após tantas tentativas frustradas de estabilização), o ajuste fiscal, na prática, não ocorreu. Além disso, os elevados juros praticados foram incapazes de conter o movimento de antecipação do consumo, movido pelo temor de explosão dos preços após o fim do congelamento. Os trabalhadores, insatisfeitos com as sucessivas perdas implícitas nas mudanças de índices, começaram a reivindicar reposições salariais.” (Castro, 2016).

Na tabela 6, vemos um resultado parecido do plano Verão em comparação aos planos anteriores, redução nos primeiros meses seguida por um aumento que eleva a taxa a patamares maiores que antecediam o plano. Mas dessa vez o índice não subiu em 10 pontos percentuais, continuou a subir até atingir valores superiores a 70% ao mês, indicando uma hiperinflação. Ao final do ano de 1989, a taxa de inflação terminou em acima de 1700% (IBGE).

Como a inflação se manteve em um patamar acima do esperado e a contenção nos gastos do governo foram insuficientes pelos elaboradores do plano, a taxa de juros teve que ser mantida em um patamar mais elevado e por mais tempo que o esperado. O aumento da taxa de juros também contribuiu para manter a dívida pública em um patamar alto. Isso explica em parte como a inflação acelerou ainda mais com o plano Verão.

Tabela 6 - Inflação Plano Verão

| | IPCA | IGP | IPC |
|-------------|--------|--------|--------|
| 1989 | | | |
| Janeiro | 37,49% | 36,56% | 31,11% |
| Fevereiro | 16,78% | 11,8% | 14,06% |
| Março | 6,82% | 4,23% | 6,46% |
| Abril | 8,33% | 5,17% | 10,02% |
| Mai | 17,92% | 12,76% | 16,59% |
| Junho | 28,65% | 26,76% | 25,29% |
| Julho | 27,74% | 37,88% | 28,06% |
| Agosto | 33,71% | 36,48% | 30,95% |
| Setembro | 37,56% | 38,92% | 35,83% |
| Outubro | 39,77% | 39,7% | 37,29% |
| Novembro | 47,82% | 44,27% | 42,96% |
| Dezembro | 51,5% | 49,39% | 51,82% |
| 1990 | | | |
| Janeiro | 67,55% | 71,9% | 74,53% |
| Fevereiro | 75,73% | 71,68% | 70,16% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

O pacto social esperado pelo governo, onde trabalhadores e empresários negociariam os salários, e o fracasso de novas regras de indexação com a extinção dos indexadores, resultou em uma greve geral em 14 e 15 março de 1989. Com isso, o governo foi obrigado a reajustar os salários em 7%, aumentando ainda mais a inflação em abril. Isso mostra que a extinção dos indexadores foi um tiro no pé dos responsáveis dessa política.

A política cambial foi suficiente para manter o superávit na balança comercial e manteve a saúde dos exportadores e das reservas internacionais. Depois da extinção da OTN, os resultados se mostraram piores que o esperado, com isso foi criado o Bônus do Tesouro Nacional (BTN), possibilitando um indexador comum e monitorado pelo Estado.

Por último, devido ao fracasso da extinção da URP foi criada uma política salarial, onde a faixa de 1 a 3 salários-mínimos receberia reajustes mensais, a faixa de 3 a 20 salários-mínimos receberiam reajustes trimestrais, com antecipações mensais e um gatilho de 5%, e acima de 20 salários-mínimos a negociação seria livre. O fracasso da extinção de indexadores se deve ao fato de que, quando os agentes não têm mecanismos ou dispositivos para se protegerem da inflação futura,

tendem ao máximo a reajustar seus preços e reduzir prazos, sejam salários, rendas ou aluguéis. Com isso, o país estava indo em direção a uma hiperinflação enquanto o governo Sarney caminhava para o seu fim.

“O cenário que leva a hiperinflação é diferente. A inexistência de proteção contra um processo acentuado de perda de valor da moeda, como o da correção monetária, induz indivíduos e empresas a encurtarem ao máximo a prazo de contratos e das operações comerciais. Antecipa-se para hoje porque amanhã tudo terá perdido valor.” (Prado, 2020).

O restante do governo Sarney esperou a eleição e apenas torceu para que não acontecesse uma hiperinflação, enquanto era esperada a chegada do novo Governo comandado por Fernando Collor de Mello e sua ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello.

“Tudo foi piorando ao longo dos meses finais do governo Sarney, após o fracasso do plano Verão. O Sarney havia ampliado os gastos para conseguir no Congresso mais um ano de mandato. Depois do fracasso do plano, desinteressou-se pelo governo. O país ficou à deriva.” (Leitão, 2011).

4. O PLANO COLLOR

Em 15 de março de 1990, tomava posse como presidente Fernando Collor de Mello, tendo que tomar atitudes imediatas na esfera econômica devido à inflação que ultrapassou 1700% no ano anterior, pelo IPCA, reservas internacionais praticamente zeradas e situação fiscal deficitária.

As medidas que iriam ser tomadas seriam uma tentativa de enxugar o papel do Estado na economia, com privatizações e redução de servidores, além da abertura comercial, substituindo o modelo de substituição de importações. A seguir, discutiremos os dois grandes planos desse governo, o plano Collor I, sendo este o mais famoso, polêmico e importante no governo devido à forma como a liquidez foi restringida, e o Collor II, tendo um papel secundário.

“O Plano Collor integra o grupo de políticas de estabilização que incluíram limitação ou cancelamento da liquidez de haveres monetários (moeda manual e depósitos à vista) ou da conversibilidade de haveres financeiros em moeda.” (Carvalho, 2006).

As medidas do plano Collor indicavam que havia um grande papel do Estado sobre a inflação, por isso houve a necessidade de melhorar o orçamento do governo e reduzir sua participação na economia. Além de reduzir a liquidez no sistema econômico e aumentar a concorrência com a abertura comercial, além de combater a inércia inflacionária com um novo congelamento de preços.

4.1 O Plano Collor I

Devido à urgência que era necessária devido aos fracassos dos planos anteriores e o risco de uma hiperinflação, o plano Collor apenas teve a oportunidade de ser planejado durante o período eleitoral e refinado após as eleições, não havendo tempo hábil para maiores reuniões entre os seus elaboradores.

Era óbvio para muitas pessoas que o presidente iria anunciar um pacote econômico logo após a sua posse, possibilitando a antecipação e causando maiores distorções a um já caótico sistema econômico. Porém, no dia da posse de Fernando Collor de Mello, foi declarado feriado bancário, para não ocorrer uma corrida bancária.

Assim, o plano Brasil Novo, popularmente conhecido como plano Collor, era anunciado no dia 16 de março de 1990, um dia após a posse do presidente. As medidas anunciadas consistiam em: substituição do Cruzado Novo pelo Cruzeiro em uma conversão de 1:1; congelamento de 80% dos depósitos acima de 50000 cruzados novos, por 18 meses, com remuneração de 6% ao ano e pagamento dividido em 12 parcelas; criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); congelamento de preços e salários por 45 dias e ajustes posteriores com base na inflação esperada; eliminação de incentivos fiscais para regiões menos desenvolvidas, importações e exportações e outros setores que eram beneficiados; indexação de impostos; aumento no preço dos serviços públicos; abertura gradual da economia; extinção de alguns órgãos públicos e demissão de funcionários e; planejamento para futuras privatizações com o Programa Nacional de Desestatização (PND); e adoção de câmbio flutuante para auxiliar no comércio exterior.

Posteriormente, foi introduzida uma taxa para cada operação de *overnight*, operações realizadas por instituições financeiras durante o período noturno para ajustes do balanço patrimonial das instituições. As metas pretendidas pela equipe econômica eram “reduzir o déficit primário em 8% do PIB” (Baer,2002), controlar a inflação e aumentar as reservas internacionais. Devido à natureza do plano de enxugar liquidez e aumentar impostos para melhorar o lado fiscal, naturalmente haveria uma recessão.

“O enxugamento da liquidez promovida pelo Plano certamente causaria uma significativa contração da atividade econômica. Em 1990, o PIB encolheu 4,35%, pior resultado da série do IBGE. Mas muitos analistas acreditavam ser impossível pôr a termo uma inflação de 1.972,91% – como registrado pelo IPCA de 1989 – sem a ocorrência de um ajuste recessivo.” (Andrada, 2018).

Contudo, a recessão foi maior que o previsto pela equipe econômica liderada pela ministra Zélia Cardoso de Mello. Com isso, foi necessário liberar os depósitos congelados conforme a necessidade de evitar uma grande recessão, pois prejudicava pequenos poupadores e grande parte das firmas. Essa liberação dos depósitos foi chamada de “torneirinhas”, essa medida minou o apoio da população com o plano.

“O plano teve um forte impacto recessivo sobre o produto agregado nos meses que se seguiram. Isto porque o bloqueio dos cruzados novos reduziu o estoque de ativos líquidos e reteve parte do capital de giro das firmas depositado nos bancos.” (Zini, 1993).

Como podemos conferir na tabela 7, foi o primeiro ano em que a economia brasileira não cresceu desde a redemocratização, com um tombo de 4% no PIB. Nem mesmo o plano Verão, que teve consequências tão desastrosas, conseguiu esse feito devido à distorção de preços causada pela quase hiperinflação. Com isso, o baixo desempenho da economia junto do congelamento dos depósitos começou a gerar insatisfação na população. Não somente isso, mas como veremos adiante, o controle da inflação não foi suficiente, mesmo que o patamar da inflação tenha reduzido.

Tabela 7 – PIB Plano Collor I

| | PIB | Serviços | Indústria | Agropecuária |
|------|------------|-----------------|------------------|---------------------|
| 1986 | 7,54% | 7,48% | 11,66% | -8,02% |
| 1987 | 3,6% | 1,88% | 0,99% | 14,97% |
| 1988 | 0,26% | -2,69% | -2,6% | 0,84% |
| 1989 | 3,2% | 2,7% | 2,86% | 2,85% |
| 1990 | -4,17% | -6,24% | -8,18% | -3,72% |

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

A redução do déficit foi acima do projetado, gerando um superávit de 1,2% (Baer, 2002) e gerando um efeito que melhorou a relação dívida/PIB do país. A tentativa de reduzir os funcionários públicos foi impedida, em parte, pela nova constituição que impedia a demissão de funcionários com mais de 5 anos no serviço público. Esta medida, junto do congelamento dos depósitos, gerou descontentamento de parte da população, como afirma Lavínia Barros de Castro:

“O Plano Collor recebeu críticas de todas as partes. O bloqueio dos recursos foi considerado uma inadmissível intervenção estatal, que tirava a confiança dos poupadores no sistema financeiro nacional, com graves consequências para o país. Argumentava-se, ainda, que o limite imposto era tão baixo, que prejudicava até os pequenos poupadores. Outros aspectos do plano também questionados foram: o congelamento de preços; o ajuste fiscal, que se baseava no aumento de receitas e não em cortes de gastos; e o caráter fortemente recessivo do plano.” (Castro, 2013).

Na tabela 8, podemos observar que a inflação foi parcialmente controlada, com uma redução para 7% pelo IPCA, e subindo lentamente para o patamar do Plano Bresser, próximo de 20% ao mês. Apesar de ainda ser um patamar bastante elevado, foi suficiente para impedir a elevação constante que havia acontecido desde o plano Verão, chegando próximo a uma hiperinflação, porém a inflação estava subindo desde junho. Mesmo assim, o efeito de controlar a inflação por um curto momento e depois o retorno da inflação em patamares mais elevados era mantido.

Tabela 8 - Inflação Plano Collor I

| | IPCA | IGP | IPC |
|----------|-------------|------------|------------|
| Março | 82,39% | 81,32% | 79,11% |
| Abril | 15,52% | 11,33% | 20,19% |
| Maiο | 7,59% | 9,08% | 8,53% |
| Junho | 11,75% | 9,02% | 11,7% |
| Julho | 12,92% | 12,98% | 11,31% |
| Agosto | 12,88% | 12,93% | 11,83% |
| Setembro | 14,41% | 11,71% | 13,13% |
| Outubro | 14,36% | 14,16% | 15,83% |
| Novembro | 16,81% | 17,45% | 18,56% |
| Dezembro | 18,44% | 16,46% | 16,03% |

Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

Novamente, as medidas tomadas não eram suficientes para resolver o problema crônico da inflação brasileira devido à rápida monetização da economia, como afirma Carlos Eduardo de Carvalho:

“O bloqueio da liquidez dos haveres financeiros não atingiu seu objetivo maior: impedir que, após a queda brusca da inflação, a monetização da economia se desse da forma rápida e desordenada que teria levado ao fracasso programas de estabilização anteriores.” (Carvalho, 2011).

Essa vitória parcial, de reduzir insuficientemente a inflação, mas evitar uma hiperinflação, apesar do ainda fracasso, foi suficiente para dar à então ministra Zélia Cardoso a chance de aplicar um segundo plano, chamado de plano Collor II. Mas, ao mesmo tempo, gerou descontentamento da população e impopularidade à ministra e ao presidente, que sacrificou a poupança da população e não obteve a promessa do controle inflacionário. Já não havia espaço para planos radicais e

agora, com a falta de apoio, pequenas medidas poderiam ser aprovadas no Congresso para o combate à inflação.

4.2 O Plano Collor II e a Gestão de Marcílio

Com o plano Collor II, a equipe econômica de Zélia Cardoso decidiu atacar uma frente que havia ficado de fora no plano anterior: o setor financeiro, com plano anunciado em 1º de fevereiro de 1991. A solução dos membros do Ministério da Fazenda foi eliminar o *overnight*, sendo substituído pelo Fundo de Aplicações Financeiras (FAF), com percentuais mínimos de aplicação regulados pelo governo. Sendo que os rendimentos desse fundo seriam baseados em uma Taxa Referencial (TR). Tudo isso visando eliminar a “memória inflacionária” dos agentes econômicos.

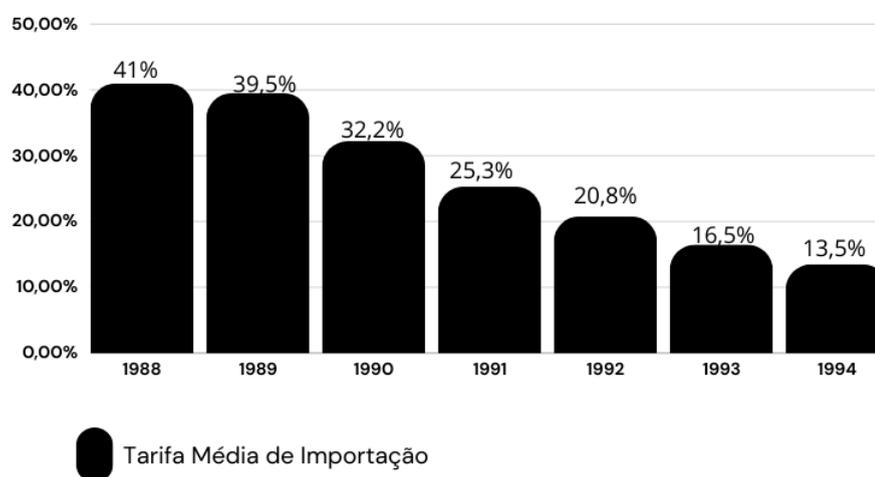
Outras medidas adicionais foram: controlar melhor o fluxo de caixa e reduzir as despesas dos estados com o bloqueio do orçamento para saúde, educação, trabalho, bem-estar social e investimentos com a liberação a cargo do Ministério da Fazenda; novo congelamento de preços por tempo indeterminado e; novamente aumento no preço de serviços públicos. Porém, a ministra Zélia Cardoso já não contava com apoio popular devido ao congelamento dos depósitos, e no congresso seu segundo plano econômico foi aprovado apenas em parte e vigorou durante apenas 3 meses, tendo um impacto irrelevante, devido ao seu curto período de vigência.

“O plano deixou claramente exposta a fragilidade do apoio parlamentar com que contava o Executivo. Nas negociações com o Congresso sobre as medidas que compunham o plano, o governo teve de deixar questões fundamentais em aberto, para acerto posterior. Nem mesmo conseguiu aprovar a proposta de política salarial que enviou ao Legislativo. E os efeitos do congelamento sobre a inflação se revelaram especialmente efêmeros. A constatação da fragilidade do apoio com que efetivamente contava no Congresso parece ter contribuído para que o governo abandonasse, de vez, o empenho no combate à inflação que havia exibido nos seus primeiros meses de mandato.” (Abreu e Werneck, 2014).

Antes mesmo que as primeiras privatizações do plano Collor fossem realizadas, ou se os efeitos do plano Collor II e a redução das tarifas de importações fossem sentidas pela população ou afetassem os índices de inflação. A então ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello foi substituída por Marcílio Marques

Moreira, que buscava renegociar as dívidas e continuar a melhorar as finanças do governo. A equipe econômica de Marcílio, que substituiu Zélia Cardoso em maio de 1991, focou em melhorar o fluxo de caixa do governo federal. Pois havia a preocupação de realizar os pagamentos dos depósitos congelados no plano Collor I e das decrescentes taxas de importação praticadas para realizar a abertura comercial, que reduziram a arrecadação, como podemos conferir no gráfico 1. Esse ritmo manteve-se até mesmo após a troca de governo ocorrida no final de 1992.

Gráfico 2 – Tarifa Média de Importação



Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração Própria.

Além disso, foram realizados outros esforços, como as primeiras privatizações, em outubro de 1991, expansão dos meios de pagamentos e da taxa de juros. Porém, essas privatizações serviram apenas para apagar o fracasso do plano Collor I, e mesmo assim, o ritmo de privatizações era baixo.

“Conforme o fracasso do primeiro plano de estabilização do governo Collor ia se consubstanciando, a orientação e as bases em que se processava a privatização foram mudando, com o governo passando a recorrer cada vez mais ao PND como prova de seu compromisso com mudanças. Se, por um lado, isso pressionou pela continuidade do programa, por outro, as altas taxas de inflação e o baixo crescimento, então com mais incerteza sobre a estabilidade das instituições financeiras, levaram à redução dos já comprimidos investimentos doméstico e estrangeiro, limitando severamente as possibilidades de expansão da privatização.” (Pinheiro, 1999).

Com os esforços realizados, o PIB voltou a crescer em 1991, mesmo com o novo pacote fiscal enviado ao Congresso Nacional no final daquele ano, com o aumento de impostos diretos e eliminação de outros impostos de menor importância. Esse bom desempenho em 1991 se deve ao cenário externo positivo.

“Apesar do desempenho desfavorável da receita tributária, as metas fiscais para o primeiro semestre haviam sido cumpridas, graças a um reajuste substancial de preços públicos e ao desgastante contingenciamento de verbas orçamentárias. Superado o episódio de volatilidade que se seguiu à desvalorização de setembro de 1991, o bom desempenho da balança comercial, combinado a forte influxo de capitais, vinha permitindo rápida recomposição das reservas internacionais. O processo de devolução dos recursos que haviam sido compulsoriamente retidos estava chegando ao fim.” (Abreu e Werneck, 2014).

Porém, os esforços não foram suficientes, em 1992 foi outro ano de recessão e a situação fiscal novamente piorou nesse ano. Enquanto isso, na esfera política, o então presidente Collor sofria um processo de *impeachment*, não dando chance de o ministro realizar ajustes mais profundos na economia.

“A rigor, durante alguns meses, ele possibilitou a queda da taxa de inflação. Porém, a sucessão de escândalos políticos inviabilizou toda e qualquer ação de política econômica que dependesse da credibilidade do governo. As denúncias de corrupção culminaram em um processo de impeachment, que levou, por sua vez, à renúncia de Collor.” (Castro, 2016).

Do ponto de vista da inflação, o então ministro Marcílio Marques nem ao menos sofreu com o mesmo problema de seus antecessores. Ou seja, leve controle inicial da inflação com retorno depois de algum período no mesmo patamar ou até mais elevado, devido ao descongelamento de preços do plano Collor II que eliminou o repesamento de preços. Com isso, a equipe econômica apenas conseguiu administrar o ritmo de elevação da inflação e, paralelamente, administrar os gastos do governo, que ainda apresentaram um déficit.

“Por inúmeras razões, entretanto, a situação fiscal em 1992 se deteriorou. Na primeira metade desse ano, as receitas do governo foram menores do que o programado devido às contínuas disputas legais quanto ao pagamento de impostos de seguridade social (o Finsocial e seu sucessor, o COFINS), a reduções maiores do que as esperadas no pagamento de impostos de empresas para compensar os pagamentos excessivos de 1990 e às quedas na arrecadação de outros impostos decorrentes da redução da

atividade econômica. Esse declínio da receita foi compensado apenas em parte por cortes em dispêndios correntes e de capital. As finanças públicas ficaram ainda mais fracas na segunda metade de 1992 por causa do aumento dos salários dos funcionários públicos, das aposentadorias (uma determinação do Tribunal Superior fez com que o governo repusesse perdas retroativas a setembro de 1991) e do impacto de outros gastos correntes e de investimento. Além disso, permitiu-se que os preços dos serviços públicos caíssem bruscamente numa tentativa de frear a inflação. Finalmente, devido às políticas de restrição ao crédito na primeira metade de 1992, os gastos líquidos do governo referentes ao serviço da dívida aumentaram de 0,6% do PIB em 1991 para 2,1% em 1992, apesar da queda que vinham sofrendo os juros da dívida externa. Em 1992, o déficit operacional totalizou 2,5% do PIB." (Baer, 2002)

Para resumir essa seção, podemos observar na tabela 9 que o plano Collor II manteve o ritmo instável da inflação, onde há uma redução temporária seguida de uma elevação que na maioria das vezes retornou mais forte. Esse plano também manteve o ritmo mesmo com a melhora no quadro fiscal, indicando que, mesmo que esse problema fosse resolvido, ainda não era suficiente para combater a inflação. Além disso, a equipe econômica de Marcílio manteve a inflação em torno de 25% ao mês, com uma queda nos primeiros meses e retornou ao nível anterior. Por fim, é possível notar que o método de aplicar choques heterodoxos, no plano Collor, cada vez mais surtia um efeito menor, devido à antecipação e ao não cumprimento do congelamento pelos agentes, o que indica ser necessário modificar a abordagem para aplicar uma política macroeconômica de sucesso. Ainda, para piorar o cenário, o plano Marcílio não teve nenhum efeito sobre a inflação, pois ao final do ano já se sabia que o presidente não permaneceria no cargo e nem os seus ministros, o que diminuiu a vontade de ter sucesso com o plano econômico.

Tabela 9 - Inflação Plano Collor II e Marcílio

| | IPCA | IGP | IPC |
|-------------|--------|--------|--------|
| 1991 | | | |
| Janeiro | 20,75% | 19,93% | 21,02% |
| Fevereiro | 20,72% | 21,11% | 20,54% |
| Março | 11,92% | 7,25% | 7,48% |
| Abril | 4,99% | 8,74% | 7,19% |
| Mai | 7,43% | 6,53% | 5,76% |
| Junho | 11,19% | 9,86% | 9,78% |
| Julho | 12,41% | 12,83% | 11,3% |
| Agosto | 15,63% | 15,49% | 14,42% |
| Setembro | 15,63% | 16,19% | 16,21% |
| Outubro | 20,23% | 25,85% | 25,17% |
| Novembro | 25,21% | 25,76% | 25,39% |
| Dezembro | 23,71% | 22,14% | 23,25% |
| 1992 | | | |
| Janeiro | 25,94% | 26,84% | 25,89% |
| Fevereiro | 24,32% | 24,79% | 21,57% |
| Março | 21,4% | 20,7% | 21,74% |
| Abril | 19,93% | 18,54% | 22,73% |
| Mai | 24,86% | 22,45% | 22,53% |
| Junho | 20,21% | 21,42% | 22,45% |
| Julho | 21,83% | 21,69% | 21,1% |
| Agosto | 22,14% | 25,54% | 23,16% |
| Setembro | 24,63% | 27,37% | 24,41% |
| Outubro | 25,24% | 24,94% | 26,46% |
| Novembro | 22,49% | 24,22% | 21,89% |
| Dezembro | 25,24% | 23,7% | 25,29% |

Fonte: Ipea data. Elaboração Própria.

Concluindo, o plano Collor II conseguiu reduzir a inflação em março e abril de 1991, com um retorno gradual ao patamar anterior em junho. Com os ajustes fiscais da equipe de Marcílio, a inflação permaneceu por volta de 20% ao mês até o final do governo. Devido a denúncias de corrupção, o presidente Fernando Collor de Mello sofria um processo de *impeachment*, com isso, o seu sucessor, Itamar Franco, teve a missão de retomar o crescimento e conter a inflação. Assumindo interinamente em outubro de 1992 e tomando posse oficialmente em 29 de dezembro de 1992.

“A conjugação dessas tentativas de combate à inflação com a reestruturação que se vislumbrava fez com que o período 1990-1992 fosse marcado por forte recessão – com queda de quase 10% no PIB –, pelo aumento do desemprego e pela queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do Plano Collor II, aliada ao desgaste do governo com os efeitos do confisco ocorrido no plano anterior, assim como às crescentes denúncias de corrupção, acabaram por determinar o pedido de impeachment de Collor em outubro de 1992.” (Lacerda, 2006).

5. O PLANO REAL

Com a chegada de Itamar Franco, em 29 de dezembro de 1992, à presidência, a palavra ideal para definir esse momento seria incerteza, pois o seu antecessor havia sofrido um processo de *impeachment*, fato inédito na história do Brasil. Itamar ainda se deu ao luxo de ter 4 ministros da Fazenda em poucos meses, e ainda havia um curto período para as eleições de outubro de 1994. Mesmo assim, havia uma certa confiança em Fernando Henrique Cardoso, o quarto ministro da Fazenda de Itamar, que havia tomado posse em maio de 1993, após as primeiras medidas.

“O progresso obtido nos primeiros meses da gestão de Fernando Henrique Cardoso foi considerável, em termos das metas do programa inicial, que incluíam cortes profundos no orçamento federal para 1993, renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo federal, reorganização do relacionamento contábil entre o Banco Central e o Tesouro Nacional e renegociação da dívida externa do governo com bancos estrangeiros. A inflação, porém, continuou a subir.” (Bacha, 1995).

Após as primeiras medidas, o Fernando Henrique Cardoso ficou encarregado de planejar e implementar o plano Real. Ele deveria observar os erros dos planos anteriores para ter uma mínima chance de sucesso, como: o gatilho do plano Cruzado, a falta de ajustes fiscais em quase todos os planos econômicos, o caos criado em alguns mercados com a extinção de indexadores e as distorções causadas pelo congelamento de preços. Por último e mais importante, o apoio popular e a aprovação necessária no Congresso Nacional seriam vitais para a execução, implementação e sucesso do plano Real.

“Naqueles meses críticos, a liderança de Cardoso mostrou-se extremamente importante em muitos outros aspectos, bem além dos limites estreitos de sua relação com a equipe econômica que havia conseguido reunir. Para conseguir que o Plano Real fosse lançado com sucesso, ele teria de mostrar seus talentos em várias outras esferas: no problemático governo Itamar Franco, no seu próprio partido, na tentativa de obter apoio do Congresso e no esforço de convencer a opinião pública de que o novo plano seria completamente diferente das muitas tentativas fracassadas do passado e teria boa chance de ser bem-sucedido.” (Abreu e Werneck, 2014).

5.1 A Implementação

Sabendo dos erros anteriores e da falta de apoio que havia no Congresso para aprovar um novo plano econômico. Fernando Henrique Cardoso teve que ser criativo e saber contornar possíveis discussões entre a sua equipe e com o presidente Itamar Franco.

Houve inúmeras ideias como a dolarização da economia, choques heterodoxos e medidas que pegassem a população de surpresa, que foram rapidamente descartadas (Prado, 2020). Com isso, o novo plano se apoiou em avisar a população sempre com antecedência e transparência para a população apoiar o novo plano e pudesse contribuir para o sucesso do plano. Mesmo que o presidente fosse simpático à ideia de congelamento de preços.

“Em vez de um programa de estabilização que envolvesse confisco, quebra de contratos, choque e outras manobras. Itamar queria uma alternativa que passasse longe dos artificios usados por Collor. Mas tinha simpatia pelo congelamento.” (Prado, 2020).

O diagnóstico de inflação inercial e de demanda foi novamente percebido pelos elaboradores do plano Real. Porém, o plano foi dividido em três fases para que não houvesse confusão nos primeiros dias do plano. A primeira fase consistia em melhorar o lado fiscal do governo, com isso, a inflação de demanda seria lentamente combatida. Na segunda fase, uma quase moeda seria implementada com unidade de conta para combater a inércia inflacionária. E finalmente, na terceira fase, a reforma monetária seria implementada com uma nova moeda em um patamar de inflação mais baixo. Posteriormente, as âncoras monetária e cambial seriam utilizadas para manter a inflação baixa.

5.2 O Programa de Ação Imediata

A primeira etapa do plano Real foi o Programa de Ação Imediata (PAI), implementado em 1º de agosto de 1993, que consistia em cortar três zeros da moeda, assim substituindo o Cruzeiro pelo Cruzeiro-Real. Essa medida era limitada e apenas, no máximo, poderia facilitar as transações dos agentes. A segunda

medida foi reduzir os gastos do governo federal para que, durante as próximas fases do plano Real, não houvesse nenhuma tentativa de subir impostos ou elevar tarifas públicas e conseqüentemente alimentar novamente a inflação. Também foram retirados esqueletos dos planos econômicos anteriores para dar mais transparência ao sistema produtivo, além da criação do Fundo Social de Emergência para conter o déficit público.

Ainda, as regras sobre os bancos públicos estaduais foram enrijecidas, assim dando mais controle para o Banco Central sobre o estoque de moeda. Além disso, a dívida dos estados foi renegociada. Por último, o combate à sonegação fiscal foi ampliado.

“Desde o final de 1995, o governo federal adotou um conjunto de medidas destinadas a melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais. Elas incluem a ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos estados.” (Rigolon e Giambiagi, 1999).

5.3 A Unidade Real de Valor

Em março de 1994 a junho de 1994, foi executada a segunda fase do plano Real, essa fase consistia em uma quase moeda indexada, a Unidade Real Valor (URV), que teria em tese uma paridade em relação ao Dólar norte-americano e serviria apenas como unidade de conta. Assim, sua taxa seria ajustada diariamente para recompor perdas cambiais e desincentivar possíveis reajustes de preços. Começando inicialmente em 1 URV, sendo igual a 647,50 Cruzeiros Reais. Essa moeda indexada era inspirada na proposta Larida.

“O real uma moeda forte para o qual todos migrariam mediante um processo controlado de desindexação, similar ao imaginado na proposta de moeda indexada. Só seria emitido com lastro em cruzados (a moeda velha) ou em moeda estrangeira, recolhidos a uma caixa de estabilização administrada pelo Banco Central. O valor do real, em cruzados, estaria de algum modo atrelado a OTN e teria paridade praticamente unitária com o dólar. As duas moedas - o cruzeiro e o real – conviveriam por um tempo, até que a nova moeda expulsasse naturalmente a velha.” (Prado, 2020).

Ao mesmo tempo, o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso deixava o cargo para disputar a eleição presidencial, assim Rubens Ricúpero

assumiria o lugar de ministro, em 30 de março de 1994. Mesmo assim, em 1º de março de 1994, a URV começou a vigorar para novos contratos, sendo opcional para contratos existentes e, ao mesmo tempo, havia o incentivo para que todos os setores e agentes usassem a URV em suas transações.

Assim, ao longo desses meses, a URV seria encarregada de zerar a memória inflacionária dos agentes, de convencer as pessoas de que o reajuste de preços constantes não era vantajoso e, com isso, quando o Real fosse implementado no dia 1º de julho de 1994, a inflação estaria controlada. Pois o fato de a moeda ser indexada, ela mesma reajustaria os preços, não havendo necessidade de os agentes remarcarem preços, pois a própria URV faria isso. Diminuindo o trabalho dos agentes e deixando a economia “urvizada”, ou seja, totalmente indexada. A inflação seria muito menor a partir daquele momento.

Finalmente, no dia 1º de julho de 1994, a transição para o novo padrão monetário, o Real, era concluída. Nesse dia, 2750 Cruzeiros Reais eram iguais a 1 URV, que por sua vez era igual a 1 Real, que também era equivalente a 1 Dólar. Rapidamente, ao observar os índices de inflação da tabela 10, vemos que a URV conseguiu reduzir a inflação de 40% ao mês para cerca de 3% em alguns meses, mas foram criados os mecanismos de “âncoras”, para manter a inflação baixa.

Tabela 10 – Inflação Plano Real (1994)

| | IPCA | IGP | IPC |
|-----------|-------------|------------|------------|
| Janeiro | 41,31% | 42,19% | 40,3% |
| Fevereiro | 40,27% | 42,41% | 38,19% |
| Março | 42,75% | 44,83% | 41,94% |
| Abril | 42,68% | 42,46% | 46,22% |
| Maio | 44,03% | 40,95% | 45,1% |
| Junho | 47,43% | 46,58% | 50,75% |
| Julho | 6,84% | 24,71% | 6,95% |
| Agosto | 1,86% | 3,34% | 1,95% |
| Setembro | 1,53% | 1,55% | 0,82% |
| Outubro | 2,62% | 2,55% | 3,17% |
| Novembro | 2,81% | 2,47% | 3,02% |
| Dezembro | 1,71% | 0,57% | 1,25% |

Fonte: Ipea Data. Elaboração Própria.

Ainda assim, uma inflação variando entre 1% e 3% ao mês ainda pode ser considerada um nível alto de inflação, por isso, as âncoras foram criadas para

manter a inflação baixa a continuar com os níveis decrescentes de inflação. A primeira âncora era a cambial que consistia em criar um regime de minibandas cambiais onde o Real poderia em um limite pré-estabelecido pelo Banco Central do Brasil, com isso, haveria uma maior concorrência entre produtos nacionais e importados permitindo conter uma possível inflação de custos. Além disso, a abertura comercial foi continuada com redução de tarifas de importação e posteriormente com o Mercosul. Tudo isso também permitiria um maior fluxo de investimento externo no Brasil.

“As privatizações e o boom das fusões e das aquisições também foram determinantes, assim como a emergência do Mercosul. Essa combinação de fatores e a extraordinária expansão do fluxo internacional de capitais fizeram com que o montante destinado ao Brasil crescesse de pouco mais de US\$ 1 bilhão ao ano, no início da década, para o nível recorde de US\$ 32,8 bilhões recebidos em 2000.” (Lacerda, 2006).

Esse modelo era assegurado pelas reservas do Banco Central, que eram em torno de US\$ 40 bilhões (Banco Central do Brasil), e uma política monetária de juros altos para atrair capital externo. A segunda âncora era a fiscal, que era responsável por manter o controle orçamentário do governo, não permitindo gastos excessivos. Assim, inibindo possíveis emissões desnecessárias de moeda e evitando uma possível inflação de demanda.

Assim, o plano combateu todos os possíveis tipos de inflação, como a inercial, com a URV, a inflação de demanda, com o PAI e a âncora fiscal, e se protegeu de uma possível inflação de oferta, com a âncora cambial.

5.4 O Fim das Âncoras e o Tripé Macroeconômico

Com o sucesso do plano Real em controlar a inflação, o mecanismo da âncora cambial passou a ser o principal instrumento da política econômica brasileira. Pois, ela era responsável por atrair produtos estrangeiros e manter a concorrência de produtos, não permitindo que a inflação voltasse a reaparecer.

Porém, para esse mecanismo ser permanente, era necessário que a taxa de juros fosse considerada alta para atrair capital externo e impedir a fuga de capitais, impedindo o Banco Central de manter a taxa de câmbio nas bandas

pré-determinadas. Entretanto, houve algumas crises externas que impactaram negativamente esta política.

“Desde a crise dos países asiáticos de 1997, tinha ficado claro para todos, inclusive para o Governo, que o Brasil tinha que mudar o rumo da sua política econômica, corrigindo os dois grandes desequilíbrios que haviam se agravado acentuadamente no período 1995/1997: o das contas públicas e o do setor externo. O primeiro se traduzia na deterioração sistemática dos resultados primários – isto é, excluindo juros – do setor público consolidado, gerando um aumento do endividamento público... e o segundo, no aumento – também sistemático – da relação Déficit em conta corrente/PIB... A solução disso requeria uma combinação de corte de gastos e aumento de receitas, por um lado, e o aumento da competitividade dos produtos brasileiros – fundamentalmente associado a uma melhora da taxa de câmbio real – por outro.” (Averbug e Giambiagi, 2000).

Além disso, a âncora fiscal não foi suficientemente ajustada para que o governo federal obter um superávit fiscal. Impedindo assim que, ao longo de 1995 a 1998, o governo federal mantivesse a elevada taxa de juros sem comprometer o orçamento. Assim, possibilitando especulações contra a moeda nacional e fazendo a defesa da moeda nacional desmoronar.

“Assim, o conceito de “defesa da política cambial” mudou de “defesa de um certo nível real da taxa de câmbio” para a “continuidade das desvalorizações nominais de aproximadamente 0,6% ao mês” ao longo de 1998. A contrapartida da estabilidade da política cambial, em um contexto externo marcado por crises sucessivas, foi a instabilidade das taxas de juros, com destaque para a violenta alta das taxas – seguida de uma suave tendência declinante – em março de 1995, novembro de 1997 e setembro de 1998, após as crises financeiras internacionais do México, da Ásia e da Rússia, respectivamente” (Pinheiro et al., 1999).

Desta forma, a economia brasileira entrava em um círculo vicioso. Pois as taxas de juros se mantinham em um patamar elevado para se proteger de choques externos, piorando assim o lado fiscal, o que piorava a atração de capital externo e aumentava a chance de reaparecer “o fantasma da inflação”. O que causava perdas de reservas no Banco Central e, para não esgotar todas as reservas, o Banco Central era obrigado a subir novamente a taxa de juros.

Com isso, a economia brasileira não conseguia mais ter o mesmo crescimento das primeiras fases do plano Real. Como podemos constatar na tabela 11, o plano Real conseguiu controlar a inflação e a manteve baixa enquanto vigoraram as âncoras cambial e fiscal, até o ano de 1998. Porém, o crescimento que

não era visto desde a época do plano Cruzado começou a lentamente diminuir, evidenciando que a inflação já havia sido controlada e o novo desafio da economia agora era retomar o crescimento do período de 1993 a 1995.

Tabela 11 – Crescimento Anual e Inflação (1987 a 1998)

| Ano | PIB | Inflação (IPCA) |
|------------|------------|------------------------|
| 1986 | 7,54% | 79,66% |
| 1987 | 3,6% | 363,41% |
| 1988 | 0,26% | 980,21% |
| 1989 | 3,2% | 1.972,91% |
| 1990 | -4,17% | 1.620,97% |
| 1991 | 1,03% | 472,7% |
| 1992 | -0,47% | 1.119,10% |
| 1993 | 4,67% | 2.477,15% |
| 1994 | 5,33% | 916,46% |
| 1995 | 4,42% | 22,41% |
| 1996 | 2,21% | 9,56% |
| 1997 | 3,4% | 5,22% |
| 1998 | 0,34% | 1,65% |

Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

Assim, em janeiro de 1999, era chegada a hora de abandonar as âncoras e implantar a política econômica que vigora atualmente no Brasil: o tripé macroeconômico. Em 13 de janeiro de 1999, o câmbio era totalmente flexibilizado, o que fez o Real rapidamente se desvalorizar. O câmbio flexível seria a primeira perna do que foi chamado de tripé macroeconômico. Com a situação fiscal deteriorada, o governo brasileiro se comprometeu a obter superávit primário, em parte devido a um novo acordo com o FMI, além da ratificação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. Com isso, também era formada a segunda perna do tripé, que trataria de melhorar o lado fiscal comprometido com juros elevados.

Por último, ainda em 1999, as metas de inflação foram fixadas para os anos posteriores, assim convergindo as expectativas inflacionárias dos agentes. Desta forma, o sistema econômico brasileiro tinha uma forma de controlar a inflação e que possibilitasse maior facilidade em ter um Estado que fosse equilibrado em seu orçamento e que conseguisse uma trajetória de crescimento de longo prazo.

“No que diz respeito às metas de inflação, o Brasil passou desde 1999 a fazer parte do grupo de cerca de 10 países que, como a Nova Zelândia, a Inglaterra ou o Canadá, adotam esse regime. As autoridades definiram uma meta de inflação de 8% para 1999, 6% em 2000 e 4% em 2001, com um intervalo de tolerância de dois pontos percentuais para cima ou para baixo em todos os casos.” (Averburg e Giambiagi, 2000).

CONCLUSÃO

Ao longo desse trabalho, objetivamos descrever e analisar como foi a elaboração, execução e resultados de cada plano econômico no período de 1986 a 1994, observando os possíveis fracassos e sucessos das medidas de cada plano. Constatamos que todos eles tinham o objetivo primário de controlar a inflação e, para isso, se utilizaram de vários mecanismos que tinham o seu embasamento teórico. Entre esses mecanismos estão a redução nos gastos do governo, uso de mecanismos para o combate da inflação inercial, mudanças no regime cambial e reformas administrativas e monetárias.

No primeiro capítulo, vimos como o Brasil passou a ter uma inflação crescente, com isso, foi necessária a utilização de vários mecanismos econômicos utilizados em conjunto em cada plano. Nos capítulos subsequentes, discutimos a formulação e as consequências de cada plano econômico, de onde podemos retirar algumas conclusões.

Primeiramente, indo em direção aos erros dos planos que antecederam o plano Real, conferimos o desgaste e ineficácia de algumas ações na política econômica. O choque heterodoxo não se mostrou como a principal forma de eliminar ou reduzir a inflação inercial. Conforme esse instrumento foi sendo repetidas vezes utilizado, sua longevidade foi diminuída, como observamos nos planos Bresser, Verão e Collor.

Além disso, esse mecanismo criou um risco moral entre os agentes econômicos que, a cada novo plano, se antecipava para aumentar seus preços, assim evitando perdas financeiras. Podemos ainda mencionar que as distorções de preços junto do represamento de preços acarretavam mais problemas do que soluções ao sistema econômico. Por isso, a inflação era retomada com mais força após o congelamento de preços.

Além disso, um plano bem estruturado, planejado e que se preocupava com uma transição era essencial para o sucesso. O plano Cruzado, por exemplo, subestimou o lado fiscal do governo sobre a inflação de demanda. O plano Bresser falhou em utilizar um mecanismo que já havia falhado (o congelamento de preços), apesar de tentar combater o lado fiscal e ter regras de transição. Enquanto o plano Verão, que acreditou na possibilidade de um pacto social quando a grande parte dos economistas sabia que essa era uma possibilidade remota e que aumentaria os

riscos de inflação subir ainda mais em caso de fracasso do pacto social. E o plano Collor implementou tantas políticas de uma vez, que somente fez aumentar o caos na economia brasileira nos primeiros dias. Quando poderia ter dividido o plano em etapas, assim como o plano Real, para os agentes econômicos poderem aplicar as novas regras corretamente desde o início do plano.

No plano Verão, ainda vimos o fracasso que foi acabar com os mecanismos que haviam sido criados institucional e informalmente para se proteger da inflação. Esses mecanismos, que também eram responsáveis pela inércia inflacionária, também eram a última barreira que restava para o país entrar em uma hiperinflação. Por isso, a decisão de acabar com os indexadores se mostrou um grande erro.

Ainda, o risco moral gerado pelas políticas que tentavam enganar e, de surpresa, ludibriar as pessoas. Acabou por gerar uma grande insatisfação, que culminaria indiretamente para o impedimento de um presidente de seu cargo. Por isso, por necessidade e por uma escolha política, o plano Real teve o sucesso de dar as informações necessárias para a população auxiliar no controle inflacionário.

Podemos ainda destacar que durante todo esse período e em parte da história econômica do Brasil, o lado fiscal do governo foi responsável por piorar a situação econômica do país. Devido a isso, qualquer plano deveria cuidar desse fator para que houvesse sucesso. No caso do plano Real, ainda deixou como herança a LRF que auxiliou o país a ter maior responsabilidade com o orçamento.

Por último, a moeda indexada se mostrou uma alternativa muito melhor em relação ao choque heterodoxo, pelo menos no caso brasileiro. Mas, o grande trunfo foi a sua transição com as âncoras fiscal e cambial que, enquanto foram necessárias, conseguiram manter baixas as expectativas inflacionárias, protegeram o país de choques externos e ajudaram até certo ponto a melhorar as finanças dos governos estaduais e federal. Até o momento em que a elevação da taxa de juros comprometeu o orçamento federal.

Tudo isso levou o país ao tripé macroeconômico que, indiretamente, obrigou o país a buscar soluções para reduzir a taxa de juros sem impactar na inflação. Tudo isso fez com que a economia passasse por um bom período no século XXI, entre 2004 e 2014. Devido a todos esses fatores, talvez o plano Real tenha sido o plano econômico mais bem-sucedido da história do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. A. (org.). Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Dionísio Dias Carneiro, Gustavo Franco, Winston Fritsch, Luiz Aranha Correa do Lago, Eduardo Modiano, Luiz Orenstein, Demóstheneis Madureira de Pinho Neto, André Lara Resende, Antonio Claudio Sochaczewski e Sérgio Besserman Vianna. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2014.

ANDRADA, Alexandre F. S. Quem, afinal, apoiou o Plano Collor? Revista Brasileira de Economia, v. 71, n. 1, p. 2948, jan./mar. 2017.

ARIDA, Persio; LARA-RESENDE, André. Inflação e recessão: a experiência brasileira. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 5-15, mar. 1985.

_____. Inflação inercial e reforma monetária. In: Inflação Zero: Brasil, Argentina, Israel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

AVERBUG, A. e GIAMBIAGI, F. (2000) "A crise brasileira de 1998/99 origens e consequências" Texto para discussão do BNDES n. 77. Rio de Janeiro, 2000.

BAER, Werner. A economia brasileira. São Paulo: Nobel, 2002.

Bacha, E. L. "Plano Real: uma avaliação preliminar." Rev. BNDES, n. 3, jun. 1995, pp. 135-175.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Reservas internacionais. Brasília: Banco Central do Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/?RESERVAS>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. S. G. "Crise e Reforma Monetária no Brasil" São Paulo em perspectiva, 4(1) jan/mar 1990.

BRESSER-PEREIRA, LC. A inflação no capitalismo de estado (e a experiência brasileira recente). São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRESSER-PEREIRA, LC. & NAKANO, Y. "Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação" Revista de Economia Política Vol.4(1), jan/mar 1984.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. Nova econ., Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 11-39, abr. 2006.

_____. "O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção?" Economia, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.283-331, jul./dez. CASTRO (2011);

CASTRO, L. B. de. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos anos 90, in Giambiagi, F. et al. (2011). Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]. Editora Elsevier, 2ª Edição, Rio de Janeiro – Brasil. 2013.

GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M (Org). Ana Cláudia Além, André Averbug, Armando Castelar Pinheiro, Carla Souza e Silva Fernando Pimentel Puga, Francisco Rigolon, Joana Gostkorzewicz, José Claudio Linhares Pires, Licínio Velasco Junior, Marcelo Ikeda, Maurício Serrão Piccinini, Nelson Siffert Filho, Sheila Najberg. "A Economia Brasileira nos anos 90." Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIAMBIAGI, Fabio; Castro, Lavínia Barros de; VILLELA, André Arruda; Hermann, Jennifer. Economia brasileira contemporânea (1945 – 2015). 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de contas nacionais: Brasil. IBGE, 2019. Disponível em: <[Sistema de Contas Nacionais: Brasil | IBGE](#)>. Acesso em: 03 jan. 2024.

_____. IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. IBGE, 2023. Disponível em: <[Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo | IBGE](#)>. Acesso em: 10 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA Data. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 28 de outubro de 2023.

LACERDA, Antônio Corrêa. Economia brasileira. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEITÃO, Miriam. Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LOPES, F. "Inflação inercial, hiperinflação e desinflação notas e conjunturas" Revista de Economia Política, Vol. 5 (2) abril/jun. 1985.

_____. "O choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária." Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. In: REGO, José Márcio; MANTEGA, Guido. Conversas com economistas brasileiros II. São Paulo: Editora 34, 1999.

MAIA GOMES, Gustavo. "The impact of the IMF and other stabilization arrangements: the case of Brazil". In: Brazil and the Ivory coast: The impact of international lending, investment and aid, Werner Baer e John F. Due (eds.). Greenwich CT., JAI Press, 1987, p. 147-64.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Exposição de motivos interministeriais. 205. Brasília, 1994.

PRADO, Maria Clara Ribeiro Do. A real história do Plano Real: Uma moeda cunhada no consenso democrático. Rio de Janeiro: E-Galáxia, 2020.

RANGEL, Ignácio. A inflação no capitalismo de estado. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SIMONSEN, Mário Henrique. 30 anos de indexação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1995

_____. A inflação brasileira: lições e perspectivas. Revista Brasileira de Economia, v. 25, n. 1-2-3-4, p. 3-14, jan./dez. 1971.

_____. O modelo da realimentação inflacionária e as experiências de estabilização. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 419-444, out./dez. 1972.

_____. "30 anos de indexação." Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1995.

ZINI Jr., A. "Reforma monetária e intervenção estatal e o Plano Collor." In: ZINI Jr, A. (org.) O Mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90, Brasília, IPEA. 1993.