

Título do capítulo O PERÍODO 1980: INFLAÇÃO
SEM CRESCIMENTO

Autores (as) Grupo de Acompanhamento
Conjuntural

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O Período 1980/93: Inflação sem Crescimento*

Grupo de Acompanhamento Conjuntural**

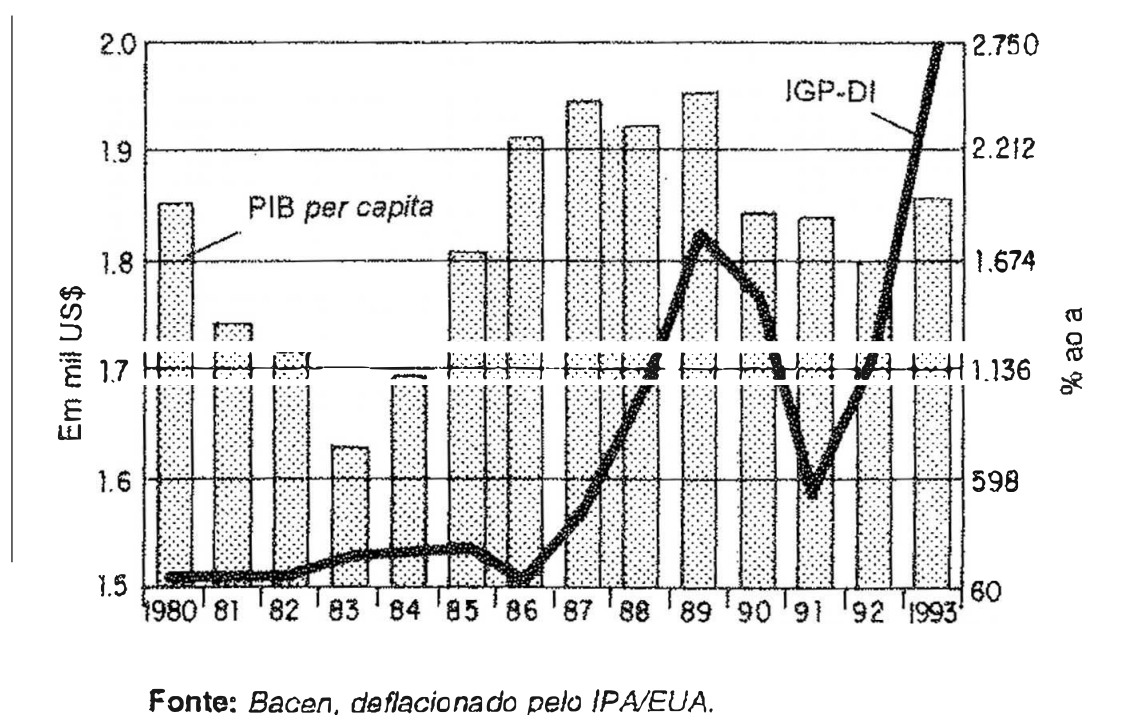
A grande expectativa ao final dos anos 70 era de que, na década seguinte, o Brasil seria capaz de consolidar os avanços conseguidos durante os chamados “anos do milagre” e completaria a transição para o estágio de economia avançada. Porém, ao final de 1993, o PIB brasileiro havia acumulado um crescimento de apenas 23,6% em relação a 1980, enquanto a população aumentou 25,8%, o que resultou numa queda de 7,7% no PIB *per capita* nesses 13 anos. Isto reflete o impacto da crise econômica que, com curtas interrupções, se alonga desde então e tem se refletido num brutal agravamento das desigualdades econômicas e sociais. Uma característica marcante desse período é, certamente, a escalada inflacionária que, partindo de médias anuais inferiores a 40% nos anos 70, culminou em 1993 com taxa superior a 2.750% (ver gráfico).

A política econômica ao longo desse período mostrou-se ineficaz para atacar as causas primárias desse problema. Inicialmente, a própria gravidade do processo inflacionário e seus impactos potenciais sobre a economia foram minimizados. Mesmo os ajustes empreendidos no triênio 1981/83, voltados primordialmente para solucionar problemas do setor externo, pouco ou nada

* O presente texto é uma condensação e atualização do trabalho do GAC — Grupo de Acompanhamento Conjuntural —, da Diretoria de Pesquisa do IPEA, publicado em Bonelli, R., Pinheiro, A.C. (eds.). *Perspectivas da Economia Brasileira — 1994*, IPEA, Rio de Janeiro, Cap. I, 1993.

** Constituem o GAC os técnicos Claudio M. Considera, Maria Helena Horta, Paulo M. Levy e Renato Villela, da Diretoria de Pesquisa do IPEA; Antonio Braz de Oliveira e Silva, do IBGE (Convênio IBGE/IPEA); e Eduardo C.M. da Costa, Lucília F.M. Valadão e Mérida Herasme Medina, contratados pelo Convênio IPEA/Fundação Banco do Brasil.

PIB Per Capita e Inflação no Brasil - 1980/93



contribuíram para interromper o processo de desequilíbrio fiscal que já se iniciava; sendo este o combustível que alimentou a virtualmente contínua aceleração dos preços.

A partir da segunda metade da década de 80, a persistência do regime de alta inflação acabou por induzir a implementação de vários planos de estabilização que, mesmo tendo apresentado evidentes sinais de sucesso num primeiro momento, fruto da acertada ênfase no componente inercial da inflação, se mostraram incapazes de atacar as raízes do problema, tornando-se ineficazes a médio prazo. Tal incapacidade decorreu, ora por não se considerar, juntamente com o caráter inercial da inflação, o desequilíbrio fiscal como elemento central no processo de aceleração de preços, ora por ser politicamente inviável empreender as reformas necessárias para sustentar os bons resultados iniciais.

Assim, uma das principais características do período compreendido pela segunda metade dos anos 80 e os três primeiros anos da década de 90 foram os "ciclos inflacionários" de crescimento: períodos curtos em que se observava um aquecimento da atividade econômica, motivado muitas vezes pelas próprias expectativas de aceleração da inflação, mas que apresentavam pouco fôlego, interrompendo-se a partir do momento em que taxas de inflação mais elevadas passavam a corroer os salários reais. Em outras

palavras, foram várias as experiências de períodos de crescimento *não-sustentável* que resultaram, em várias oportunidades, das próprias medidas artificiais embutidas em planos de estabilização, que se apoiavam principalmente em controles de preços e salários. Estes períodos curtos de crescimento não se mostraram capazes de reverter a tendência mais geral de estagnação do produto ao longo da década de 80 e início da de 90.

O ano de 1986 inaugurou o ciclo das políticas de estabilização de cunho heterodoxo. Em fevereiro daquele ano, tendo a taxa mensal de inflação em janeiro superado os 16% (IGP-DI), foi decretado o Plano Cruzado. Nesse caso, partiu-se do pressuposto de que a inflação era meramente inercial, sem causas primárias relevantes. Negligenciando-se, dessa forma, o combate às raízes do problema inflacionário, permitiu-se que, ao final do ano, a taxa voltasse aos mesmos níveis anteriores ao plano. Em maio daquele ano já se havia tornado evidente que a sustentação do cruzado exigia medidas de austeridade fiscal, o que só foi feito depois das eleições gerais de 15 de novembro. Mas, como sugere a trajetória inflacionária a partir de então, tais providências chegaram tardiamente.

Em julho do ano seguinte, quando a inflação mensal já havia chegado a 26%, houve nova tentativa de choque de estabilização com o Plano Bresser. Desta vez, além da idéia da inércia, diagnosticou-se como causa primária predominante o ônus das dívidas públicas interna e externa. Além do congelamento de preços, de resultados limitados, buscou-se seguir uma estratégia de desindexação com o uso de um redutor, criando-se a URP — Unidade de Referência de Preços —, cujo valor para um dado mês era determinado pela inflação média do trimestre anterior. Os bons resultados duraram apenas três meses, após os quais as taxas mensais voltaram a subir, tendo alcançado, em setembro de 1988, o mesmo nível do mês do lançamento do plano.

Ao final de janeiro de 1989 foi implementado o Plano Verão, quando a taxa mensal chegara a 36,6%. Foram incorporadas poucas mudanças substanciais em relação aos planos anteriores, apesar de que se reconhecia então a necessidade de atacar as causas estruturais da inflação, negligenciadas nas políticas anteriores. A sucessão presidencial e as expectativas criadas com as dúvidas a respeito dos planos da nova equipe de governo não permitiram qualquer ação de alcance estrutural.

O novo governo assumiu o poder em março de 1990 com um ambicioso plano de estabilização e de reformas estruturais da economia (Plano Collor I). Desta vez, além das causas já verificadas anteriormente, foi reconhecida a necessidade de ampla reforma no setor público, no setor externo e no sistema financeiro; e tentou-se promover tudo ao mesmo tempo. O choque, então, foi o mais forte de que se tem notícia na história econômica brasileira: confiscou-se 80% dos ativos monetários e financeiros dos agentes econômi-

cos na expectativa de que a violenta retração de liquidez e o “efeito riqueza” decorrente desse confisco, auxiliados pela suspensão da necessidade de servir a dívida interna por 18 meses, rompessem o processo inflacionário inercial e garantissem algum alívio fiscal enquanto as reformas estruturais eram implementadas.

A reação foi proporcional à violência do choque, de forma que a equipe econômica de então, receosa de causar uma depressão do nível de atividades de dimensões desastrosas, decidiu suavizar seus efeitos, liberando ativos confiscados num processo que rapidamente devolveu a liquidez da economia aos níveis anteriores ao plano. Adicionalmente, o estilo arrojado adotado na condução das reformas estruturais propostas mostrou-se pouco eficaz num ambiente democrático, de maneira que a única delas que logrou algum sucesso foi a da abertura da economia ao comércio internacional que, a rigor, já vinha sendo empreendida desde o governo anterior e continua no atual, o que parece ser uma evidência de que é um processo dotado de dinâmica própria.

Os resultados do Plano Collor I, em termos de redução da inflação, foram positivos durante um curto período, mas a partir de julho de 1990 a taxa voltou a subir, tendo atingido o patamar de 20% já em janeiro do ano seguinte.

Em fevereiro de 1991, foi implementado o Plano Collor II, tentando-se mais uma vez o congelamento de preços e salários e tendo o mesmo resultado que as tentativas anteriores: após uma trégua dos preços durante quatro meses, a inflação voltou a recrudescer. Suas medidas mais importantes foram voltadas para recriar condições de financiamento do déficit público através do endividamento. A criação dos FAF — Fundos de Aplicação Financeira —, em substituição às operações diretas de *overnight*, foi a maneira encontrada para se contornar a aversão dos agentes econômicos a títulos públicos decorrente do confisco realizado no ano anterior. Aplicações de curto prazo só poderiam ser feitas através desses fundos, que compulsoriamente eram lastreados em papéis do governo.

Com a mudança do Ministro da Economia em maio de 1991, alterou-se completamente a orientação da política econômica, que passou a se caracterizar por uma completa descrença na terapia antiinflacionária heterodoxa. Deu-se início a um amplo processo de liberação de preços ao mesmo tempo em que, principalmente através da manutenção prolongada de uma política monetária ativa, com taxas de juros elevadas, se evitou uma trajetória explosiva dos preços. Concomitantemente, iniciou-se um processo de acumulação de reservas internacionais decorrentes, além dos saldos comerciais positivos, de uma significativa entrada de recursos externos atraídos pelas altas taxas de juros domésticas. A necessidade de esterilizar essa

crescente entrada de divisas levou a uma elevação significativa do estoque da dívida interna que, por sua vez, passou rapidamente a pressionar o déficit operacional. O fim prematuro da administração Collor não permitiu que se pudesse confirmar claramente o propósito dessa política, mas pode-se especular sem grande receio de engano que se buscava evitar um processo inflacionário explosivo ao mesmo tempo em que se acumulava lastro para um programa de estabilização ancorado no câmbio.

A despeito dos sucessivos esforços no sentido de evitar a indexação, ela avançou velozmente sobre a economia e, a partir de fevereiro de 1993, já no atual governo, a inflação voltou a mostrar uma tendência ascendente, sem que, no entanto, se configurasse um quadro de descontrole. A política de estabilização adotada a partir de maio de 1993 tem como característica o diagnóstico de que a questão fiscal é a origem do processo inflacionário atual e a ampla indexação da economia impede que políticas tradicionais de controle de demanda agregada dêem cabo desse processo sem impor custos econômicos e sociais excessivamente elevados.¹

Este texto está sendo elaborado num momento em que se vive mais uma trégua no processo inflacionário. O Plano Real é outra chance que a economia brasileira tem de romper com a sucessão de curtos ciclos de crescimento que não se sustentam. As reformas estruturais que permitirão tal rompimento são a continuação lógica do programa de estabilização que vem sendo implementado, do qual o Plano Real é uma das etapas.

1 Tal política e os desenvolvimentos recentes da conjuntura econômica são analisados em Villela, Renato, Levy, Paulo M. *O plano real e a consolidação da estabilidade*, na Parte II deste volume.