

Plano de Estabilização Econômica

Economic Stabilization Plan

JOÃO SAYAD

RESUMO: Antes de deixar o cargo de ministro do Planejamento, João Sayad apresentou ao presidente José Sarney um heterodoxo plano de estabilização, apresentado aqui na íntegra. PALAVRAS-CHAVE: Inflação; estabilização; Plano Sayad.

ABSTRACT: Before quitting his position as Minister of Planning, João Sayad presented a heterodox stabilization plan to President José Sarney, presented in its full version here.

KEYWORDS: Inflation; stabilization; Sayad Plan.

JEL Classification: E31; E52.

João Sayad, que ocupou o Ministério do Planejamento do Brasil entre março de 1985 e março de 1987, entregou ao Presidente José Sarney, alguns dias antes de apresentar sua demissão, um plano de estabilização econômica. Este plano foi preparado com a participação dos economistas Francisco Lafayette Lopes e Francisco Vidal Luna. Dado o interesse teórico que apresenta, publicamos este plano como documento. Trata-se de uma nova proposta de choque heterodoxo em um contexto de aceleração inflacionária e desequilíbrio de preços relativos.

O Plano Cruzado não foi em vão. Derrotou uma hiperinflação iminente, mostrou à população, e em especial aos assalariados, a enorme vantagem da vida sem inflação e assentou novas bases para a ação sobre a economia brasileira. O Plano Cruzado não está morto, nem para o governo nem para o país. O governo tem instrumento, espaço político e condições econômicas de iniciar nova batalha contra a alta de preços. E a sociedade demanda essa ação.

Na verdade, a expectativa dominante hoje na vida econômica brasileira é a de que um novo choque pode estar na próxima esquina. Os agentes econômicos esperam e contam com essa possibilidade. Isso, de um lado, revela que o choque heterodoxo ainda tem um capital de credibilidade e de esperança. Mas, de outro lado, essa expectativa cria um clima de instabilidade, pois a sociedade não sabe qual o plano do governo nem o momento em que será lançado. A falta dessa definição faz com que

* Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – FEA/USP. São Paulo/SP, Brasil.

os agentes econômicos atuem com base em especulações, lançando instabilidade sobre toda a economia, e forçando a desorganização das atividades produtivas.

É urgente, portanto, o anúncio de um novo programa econômico que recupere o cruzado e restabeleça o regime de estabilidade. Ao mesmo tempo, o governo não pode correr o risco de uma tentativa prematura de reedição do choque heterodoxo, sob pena de consumir o capital de credibilidade que lhe resta. Assim, um novo programa de estabilização deve levar em conta os seguintes requisitos:

1. Não pode ser aplicado neste momento, dado o estado de desequilíbrio e instabilidade da economia. Não há ponto de referência para o realinhamento imediato de preços e salários.

2. Se não pode ser aplicado neste momento, o programa deve, contudo, ser imediatamente anunciado, para se cortarem as expectativas e especulações desestabilizadoras. O governo, com o anúncio do programa, define regras para a sociedade.

3. É necessário um período de três meses de preparação, durante os quais se cuidará do alinhamento rigoroso dos preços, do controle com maior segurança do déficit público e da preparação administrativa do sistema de controle e gerência do programa.

4. A fase de preparação coincidirá com um período de debates sobre o novo programa, que deve ser apresentado na forma de projeto de lei ao Congresso Nacional.

Serão percorridas, assim, quatro fases:

Primeira – anúncio imediato do programa e envio do projeto de lei ao Congresso Nacional.

Segunda – preparação, nos meses de março, abril e maio, quando deverão ser promovidas a correção e atualização dos preços privados e tarifas públicas, a eliminação de subsídios. É preciso que funcione o mercado, para a acomodação e equilíbrio da economia.

Terceira – em 1º. de junho de 87, entra em vigor por três meses um regime de estabilidade rigorosa de preços e aluguéis residenciais após atualização integral de todos os salários e aluguéis.

Quarta – em 1º. de setembro, cessa esse regime de estabilidade e entra em vigor um regime de correção mensal de salários, preços e aluguéis, com regras absolutamente simétricas.

O REGIME DE ESTABILIDADE DE PREÇOS

Uma novidade, que exige esclarecimento, é a proposta do novo regime de estabilidade ou trégua de preços e salários. O programa prevê uma estabilidade rigorosa, cujo início e término são anunciados com três meses de antecedência – o que contraria a prática econômica habitual, inclusive do Cruzado de fevereiro de 86, de se impor o congelamento ou qualquer parada nos preços sem prévio aviso.

A objeção tradicional é a de que, na fase prévia, os preços são elevados abusi-

vamente, de modo a serem congelados em níveis altos. Esse é o comportamento dos agentes que visam aumentar lucros ou evitar perdas no período de congelamento. E se não conseguem ao menos, evitar perdas, a consequência é o desabastecimento.

A concepção do novo programa responde à objeção. Primeiro, o controle proposto é parcial. Devem ser paralisados apenas os preços administrados pelo setor público (CIP, SUNAB e tarifas) e por um período limitado de três meses.

Os preços livres continuarão assim, antes, durante e após o período de rígida estabilidade. Logo, não haverá motivos para que se elevem abusivamente na fase preparatória. E nem depois.

Os preços administrados pelo governo continuarão administrados na fase prévia à trégua. Esse controle permitirá evitar aumentos abusivos. Além disso, o controle na fase prévia não visará prioritariamente à contenção dos índices de inflação, mas antes à correção dos preços para que se alinhem em níveis justos e remuneradores, de modo a evitar posterior desabastecimento. Na fase prévia, não terá muita importância que se elevem os índices de preços, para efeito de realinhamento, pois o objetivo é um índice baixo a partir de junho de 87.

Além da garantia de um realinhamento correto na fase de transição, o governo acertará com os agentes econômicos que o regime de estrita estabilidade se limita a três meses, seguindo-se um regime de correções mensais de preços com base na inflação passada. Essas são salvaguardas suficientes para impedir tanto a explosão de preços prévia à trégua quanto o desabastecimento, este em geral causado por um congelamento que não se sabe quando termina e como termina, isto é, quais as regras de correção que se seguem a ele.

Finalmente, é preciso admitir que a sociedade espera e considera inevitável uma nova contenção de preços. Essa expectativa decorre do retorno dos altos índices de inflação e do debate em torno das alternativas econômicas, durante o qual sempre se recorda que países com experiência semelhante à brasileira recorreram a ondas sucessivas de congelamento e recongelamento.

Por mais que se diga que não haverá novo congelamento, a expectativa permanece na sociedade. Na opinião pública em geral e entre os assalariados em particular, está disseminado o sentimento de que só o congelamento põe um freio à escalada de preços. E entre os economistas, embora haja divergências sobre o modo de administrar o congelamento, a maioria concorda que a utilização desse instrumento é a única maneira de iniciar de modo eficaz um programa com objetivo de recolocar a economia numa inércia de inflação baixa.

Nesse quadro, anunciar previamente um regime de estabilidade, explicar suas regras, delimitar o prazo de vigência e definir em lei o sistema de correção de preços que se segue é o modo mais eficaz de eliminar as expectativas hoje desestabilizadoras.

Convém ressaltar que os salários estarão sempre protegidos de qualquer alta de preços no período de transição, pois serão reajustados integralmente pela inflação passada, em 31 de maio de 87.

O PROGRAMA

O programa visa um regime de estabilidade permanente de preços com índices de inflação muito baixos. Não é um choque inflexível.

Concebido de forma a possibilitar a discussão prévia com lideranças políticas e com a sociedade, o novo programa consiste num projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional estabelecendo, basicamente, regras simétricas para os movimentos de salários, preços e aluguéis residenciais.

Estas são as linhas básicas.

PREÇOS

Após a fase de realinhamento (março, abril e maio), os preços administrados ficarão rigorosamente estáveis por três meses, a partir de 1º de junho de 87. No quadrimestre seguinte (setembro, outubro, novembro e dezembro), serão autorizados aumentos mensais, com base na inflação média verificada no trimestre anterior.

Assim, se a inflação média nos primeiros três meses do programa for de 2%, os preços administrados terão autorização para um reajuste de 2% a cada mês, de setembro a dezembro. A partir de janeiro de 88, permanece o sistema de reajuste mensal, por períodos quadrimestrais. Assim, de janeiro a abril, os preços administrados poderão subir, mensalmente, conforme o índice de inflação média do período de setembro a dezembro de 87. E assim sucessivamente.

Além dessas correções mensais, cada setor de atividade – como as categorias de trabalhadores – terá uma data-base anual para a reavaliação de seus preços, com o objetivo de manter margens adequadas de remuneração. Essa reavaliação, administrada, será efetuada no mês seguinte ao da data-base da categoria profissional à qual pertence o conjunto de trabalhadores mais representativos do setor de atividade. Assim, fábricas de automóveis terão seus preços reavaliados no mês seguinte à data-base dos metalúrgicos.

São, portanto, regras claras, de médio e longo prazo, compatíveis com um período prolongado de inflação muito baixa. Os preços são corrigidos conforme a inflação passada, mas gradualmente, mês a mês, garantindo-se estabilidade e manutenção das margens de remuneração.

São regras de administração muito mais fácil.

Os órgãos de controle apenas fixam os tetos mensais de correção para cada setor. E uma vez por ano, em vez de todo mês, cada setor terá que negociar com o CIP ou a SUNAB.

O sistema permite movimento dos preços, mas de forma rigorosamente controlada.

TARIFAS

Durante a fase de transição as tarifas dos serviços públicos terão de ser corretamente alinhadas, para evitar a descapitalização e perda da capacidade de investimentos das empresas públicas, com as consequentes pressões sobre o déficit público.

Alinhadas, as tarifas ficarão estáveis no período de três meses e depois corrigidas mensalmente, conforme o mesmo sistema geral. Terão também uma data-base anual.

SALÁRIOS

Na fase de transição, mantêm-se as regras vigentes, inclusive o gatilho, de 20% da escala móvel.

Na data do início do programa, 1º. de junho de 87, entram em vigor novos salários, atualizados, para todos os trabalhadores. A atualização será feita tomando-se o salário vigente em 1º. de março de 86 – após a conversão para cruzados – e aplicando-se sobre esse valor o IPC integral de março de 86 a maio de 87. Quer dizer, o valor real de todos os salários será integralmente repostos, com base na inflação ocorrida desde o início do Cruzado até 31 de maio de 87, um dia antes da vigência do novo programa.

O governo garantirá integralmente essa reposição de valor. Todo assalariado terá no mínimo a correção pela inflação passada. Além disso, cláusulas específicas impedirão reduções nominais de salários. Aumentos reais, por mérito etc., devem ser mantidos.

Nos casos de contrato de trabalho posterior a 28 de fevereiro, será garantido o princípio de isonomia salarial.

Com o salário assim atualizado, inicia-se o período de estabilidade rigorosa com preços e aluguéis. Após os três meses sem variação salarial entra em vigor um novo regime de correção automática, mensal de salários. Assim, no quadrimestre de setembro a dezembro de 87, os salários serão corrigidos todo mês pelo índice de inflação médio dos três meses anteriores.

Exemplo: suponhamos que os índices de inflação sejam de 1,5% em junho de 87; 2% em julho e 2,5% em agosto.

A média será de 2%. Assim, todos os salários serão aumentados de 2% todos os meses, de setembro a dezembro.

Nesse exemplo, um trabalhador cujo salário fosse atualizado para Cz\$ 5.000,00 em 31 de maio de 87, passaria a ganhar a partir de setembro:

setembro – 5.000 mais 2%, igual a 5.100

outubro – 5.100 mais 2%, igual a 5.202

novembro – 5.202 mais 2%, igual a 5.306

dezembro – 5.306 mais 2%, igual a 6.412,16

A partir de janeiro de 88, os salários do quadrimestre serão corrigidos mensalmente com base na inflação média do quadrimestre anterior. Assim, os salários de janeiro, fevereiro, março e abril de 88 serão corrigidos conforme o índice médio observado no quadrimestre de setembro a dezembro de 87. E assim sucessivamente.

Se a inflação média de um quadrimestre for inferior a 1,5%, não haverá correção automática no quadrimestre seguinte.

As correções mensais serão consideradas antecipações salariais.

São mantidas as datas-base das categorias profissionais. Uma vez por ano, empresa e trabalhadores farão a reavaliação geral do contrato coletivo de trabalho. Em cada data-base, fica assegurado um reajuste mínimo 30% da inflação passada, desde a última data-base, compensando-se as antecipações mensais. A partir do nível mínimo mantém-se a livre negociação.

Estabelecido o sistema de correções mensais, fica abolido o gatilho criado pelo DL 2284.

Do ponto de vista da economia como um todo, o novo sistema defende o poder de compra mês a mês, eliminando as bruscas oscilações e confere previsibilidade para o planejamento dos orçamentos domésticos e das empresas. O horizonte fica claramente definido.

Além disso, o repasse gradual amortece a inflação passada. Como o mesmo sistema vale para salários, preços e aluguéis, é uma garantia de estabilidade do valor real dos salários. Trata-se, finalmente, de um tipo de indexação que permite escapar dela, em direção à inflação muito baixa, na medida em que não se repassa nada se a inflação média for inferior a 1,5%, no quadrimestre.

Quer dizer, se a inflação passa de 1,5% num quadrimestre, há repasse gradual, parcelado, de modo a evitar bruscas oscilações nos valores relativos de salários, preços e aluguéis. Dando menos de 1,5%, sempre na média, não há repasses e se caminha para a estabilidade.

SALÁRIO MÍNIMO

Terá tratamento especial e favorecido.

Na fase de transição, permanece como está, inclusive com o gatilho de 20%.

No dia 31 de maio de 87, é atualizado conforme o mesmo critério aplicado para os demais salários.

A partir de 10% de junho de 87, o salário-mínimo passa a ser protegido por um sistema de gatilho acionado toda vez que a inflação acumulada alcançar 3%.

Além disso, todo mês de maio, será aplicada uma revisão anual, garantindo-se em lei um crescimento do poder de compra do salário-mínimo pelo menos proporcional ao aumento da renda per capita nacional.

ALUGUÉIS RESIDENCIAIS

Aplica-se exatamente o mesmo sistema dos salários.

Em 1º. de junho de 87, todos os aluguéis residenciais estarão atualizados, tendo-se repostos o valor real, vigente em 1º. de março de 86, após a conversão para cruzados. A atualização será feita aplicando-se o IPC integral de março de 86 a maio de 87.

Contratos assinados depois de 1º. de março de 86 serão atualizados conforme regras a serem baixadas posteriormente, que garantam a manutenção do valor médio do contrato.

Atualizados, os aluguéis residenciais ficarão constantes de junho a agosto de 87. A partir de setembro, terão correções mensais – conforme o sistema válido para os salários e preços administrados.

Do mesmo modo, anualmente será feita uma correção, tendo por base a inflação acumulada nos doze meses, descontando-se as antecipações mensais.

No caso do primeiro reajuste após 1º. de junho de 87, será tomada a inflação a partir dessa data.

CONTROLE MONETÁRIO E DÉFICIT PÚBLICO

O projeto de lei definirá regras estritas de controle monetário, com o objetivo de garantir estabilidade econômica, via controle da demanda, assegurar a independência do Banco Central e reforçar o poder de controle do Congresso Nacional sobre a política econômica.

Assim, o saldo da base monetária, como preços e salários, permanece constante no trimestre inicial do programa. A partir de 1º. de setembro de 87 esse saldo deverá variar mensalmente conforme o mesmo índice aplicado para os preços, sendo acrescido de um fator proporcional ao crescimento estimado do PIB. Em termos relativos, se mantém constante a oferta de moeda, que deverá também ser ajustada por fatores sazonais. (No final de ano, por exemplo, a demanda por moeda é sempre maior que no início.)

A partir de 1º. de setembro de 87, o Banco Central fica obrigado a apresentar ao Congresso, no início de cada quadrimestre civil, um relatório sobre o comportamento da base monetária no quadrimestre anterior e uma indicação sobre as ações previstas para o período seguinte. O Congresso examinará essa prestação de contas, podendo emitir moção de censura à direção do Banco, sugerindo ou não sua substituição ao presidente da República.

A política monetária visa ao controle da demanda e está vinculada ao controle do déficit público.

O déficit do setor público consolidado, no conceito operacional, não deverá superar o limite de 1,5% do PIB, a partir da vigência do novo programa.

Por isso, é absolutamente imperativo, na fase de transição:

- realinhar corretamente tarifas e preços das empresas estatais;

- eliminar parte significativa do subsídio do trigo;
- manter normas de austeridade relativa a contrações, custeio e novos projetos do setor público;
- assegurar o reordenamento das finanças estaduais.

TAXA DE JUROS

As autoridades monetárias, em qualquer economia, têm capacidade limitada para controlar a taxa de juros, que responde a fatores de conjuntura e expectativas dos agentes econômicos.

Considerando essas circunstâncias, o Banco Central deverá direcionar sua política de mercado aberto visando uma taxa de juros compatível com a sustentação do crescimento econômico.

O novo sistema de acompanhamento que o Congresso terá das atividades do Banco Central deve garantir mais transparência para a política de juros e para o debate em torno dela.

ÍNDICE DE PREÇOS

Será sempre e para todos os casos o IPC, medido pelo IBGE. Na fase de transição, o IBGE deverá fazer com que todas as variações de preços ocorridas em maio de 87 sejam computadas no índice desse mês, evitando-se a contaminação do índice de junho pela inflação do mês anterior.

CONCLUSÕES

Este programa tem o propósito de fixar regras simples, transparentes e duradouras para a administração de preços, salários e aluguéis – fatores cruciais da vida econômica. Trata-se de abater a inflação, reduzindo-a para níveis muito baixos e, sobretudo, estáveis.

O programa foi conhecido como a recuperação e a complementação do Cruzado. Prepara-se a economia na fase de transição, e aplica-se um choque estabilizador, suportável para a sociedade, pois os preços e salários voltarão a ser atualizados e garantidos no futuro por regras de correção mensal, pré-anunciadas. Bloqueiam-se assim as expectativas desestabilizadoras, pois as regras são claras, simples e garantidas em lei votada pelo Congresso Nacional.

E aqui está a principal novidade do programa.

Essas novas regras de indexação são adequadas a uma inflação baixa e permitem a redução dos índices. O repasse gradual da inflação média passada é um poderoso fator de estabilização. A grande dificuldade de se estabelecer esse tipo de

indexação sempre esteve no fato de que as regras propostas protegiam menos os salários, e assim impunham perdas de renda aos trabalhadores.

O novo sistema, coerente com os compromissos de crescimento econômico, do emprego e da renda dos trabalhadores, não permite a perversa distribuição de renda contra os salários.

A nova regra coloca em fase todos os salários, preços e aluguéis residenciais, na data de 1º. de junho de 87. Todos esses fatores estarão sincronizados e postos nos níveis reais de 1º. de março de 86, quando se iniciou o Plano Cruzado com regras de conversão – convém lembrar – que promoveram distribuição de renda a favor dos salários, através dos abonos.

Sincronizados, salários, preços e aluguéis passam a mover-se conforme as mesmas regras de correção mensal, impedindo-se assim variações relativas de renda. O sistema garante a movimentação paralela de salários, preços e aluguéis, de modo a se repor simetricamente a inflação passada. Essa será a garantia legal.

Para além disso, a negociação será livre entre os diversos setores sociais. Quer dizer, a sociedade, pelos mecanismos da negociação e da mediação política, buscará as formas de distribuição de renda.

A única exceção é a garantia de crescimento real que o sistema dá ao salário-mínimo. Mas a proteção da remuneração mínima e a garantia de condições de vida minimamente aceitáveis para a população incluem-se certamente entre as atribuições sociais do Estado moderno.

Finalmente, as regras de indexação e correção aqui propostas têm a enorme vantagem da simplicidade e do funcionamento quase automático. Limita-se a intervenção do Estado – com todos os seus problemas burocráticos – simplificando-se a administração do CIP e SUNAB. E facilitando ao extremo a vida dos setores produtivos, que em vez de todo mês terem de negociar seus reajustes só o farão uma vez por ano.

Regras estabilizadoras, adequadas a níveis muito baixos de inflação, e absolutamente simétricas – eis o resumo do novo programa.

