

Polêmica atual

Lauro Vieira de Faria*

Não sendo economista acadêmico, é difícil para mim abordar os aportes inovadores de Mario Henrique Simonsen à teoria econômica.

Mas algumas palavras são cabíveis. Certamente, tais aportes existiram, principalmente, no que se refere aos efeitos da indexação de preços e salários sobre a inflação e os demais agregados macroeconômicos. A equação de preços de Simonsen, que continha o famoso “coeficiente de realimentação inflacionária”, função das regras formais e informais de correção monetária, é de fins da década de 60, ao passo que, no estrangeiro, somente na segunda metade da década de 70 tal fenômeno começou a ser incorporado rigorosamente aos modelos macroeconômicos.

Em termos de política econômica, durante muito tempo essa foi uma questão controversa entre os economistas brasileiros. A parcela monetarista tendia a acreditar que, embora a indexação dificultasse o combate à inflação, ela não era decisiva. Bastaria reunir condições políticas para aplicar, com credibilidade, um “choque monetário” – a redução drástica da taxa de emissão da moeda – para que a inflação cedesse. A escola estruturalista, por seu turno, também passava ao largo da desindexação como fator imprescindível em qualquer programa de combate à alta dos preços. Ela enfatizava os efeitos inflacionários decorrentes de mudanças de preços relativos como a alta das taxas de juros reais, a aceleração dos preços agrícolas devido à queda da oferta e ao arcaísmo da estrutura fundiária, ao acréscimo das margens de lucro dos oligopólios industriais etc. Por conseguinte, cabia atuar sobre esses fatores para diminuir a inflação. Na parcela eclética, ao meu ver, apenas o prof. Simonsen (e seus discípulos) sustentaram insistentemente e durante todo o tempo a tese da absoluta necessidade de desindexação como arma antiinflacionária numa economia com as características da brasileira (junto com as devidas restrições monetárias e fiscais). Esta tese terminou por ser vencedora tendo em vista que foi devidamente aplicada durante o bem-sucedido Plano Real.

Isto posto, gostaria de abordar um assunto que volta e meia surge na imprensa e que julgo relevante para os problemas atuais da economia brasileira, a saber, a pretendida polêmica Simonsen x Velloso, relacionada à estratégia “ótima” de ajuste da economia brasileira ao choque do petróleo da década de 70.¹

*Economista e redator-chefe da revista *Conjuntura Econômica*, do IBRE/FGV.

¹Outras polêmicas existiram, por exemplo, contra o “horror econômico” instalado no Brasil durante os governos Sarney, Collor e Itamar e contra a política antiinflacionária e de ajuste externo adotada pelo governo Figueiredo em 1979/80. Entretanto, enquanto no primeiro caso a oposição foi quase inexistente dada a força dos números (ruins) da economia brasileira entre 1985 e 1994, no segundo, houve rápida reversão da política, de modo que não vale a pena se alongar sobre a questão. Por outro lado, nos últimos tempos, Mario Henrique Simonsen tinha se tornado uma espécie de unanimidade nacional (positiva, obviamente) no campo da economia.

A polêmica Simonsen × Velloso tem sido apresentada da seguinte forma. Teria havido no governo Geisel um combate intestino entre duas opções de ajuste do balanço de pagamentos brasileiro, fortemente deficitário devido ao choque do petróleo: a primeira, defendida por Mario Henrique Simonsen, então ministro da Fazenda, corresponderia a um rápido ajuste por meio da combinação de desvalorização cambial e recessão decorrente de políticas monetária e fiscal restritivas. Após a fase de ajuste, a inflação diminuiria e a economia poderia voltar a crescer às taxas do início da década. A segunda, que prevaleceu de fato e teria sido apoiada por João Paulo dos Reis Velloso, então ministro do Planejamento, seria a de um ajuste gradual que preservasse desde logo altas taxas de crescimento do PIB ao custo de aceitáveis aumentos da inflação e do endividamento externo. A vitória do que poderia ser chamada “estratégia Velloso” seria creditada mais à inabilidade política do ministro Simonsen do que a uma superioridade técnica. Mais: Simonsen teria permanecido no governo “para evitar o pior”, a pedido e por uma fidelidade especial ao presidente Geisel.

Considero esta visão dos fatos muito provavelmente falsa e, portanto, tendo a estar de acordo com o artigo escrito sobre o assunto pelo ex-ministro Velloso, logo após o falecimento de Simonsen. De início, uma constatação testemunhal: com exceção desse artigo, que eu saiba, tal polêmica nunca foi verbalizada publicamente ou escrita por nenhum dos supostos contendores. Assim, por exemplo, em três anos de estudo de pós-graduação em economia no início da década de 80, quando ambos lecionavam na EPGE/FGV, não ouvi nem li de qualquer um deles uma palavra que fosse de crítica recíproca² ou de reprovação à estratégia de ajuste externo levada a cabo pelo governo Geisel. A oposição tem sido, parece-me, em larga medida, alimentada por colegas e amigos de ambos.

Segundo, uma constatação decorrente de pesquisa óbvia: nos escritos mais importantes do prof. Simonsen, depois de sua saída do governo, não encontramos uma única linha de crítica à citada estratégia de ajustamento externo. Por exemplo, no livro *Dinâmica macroeconômica*, de 1983, embora sem mencionar o Brasil ou o governo Geisel, Simonsen defende implicitamente a *rationale* da política econômica posta em prática na época. O mesmo ocorre no livro *30 Anos de indexação*, de 1995:

1. A defesa do sistema de minidesvalorizações cambiais: “É claro que, em países com altas taxas de inflação, as desvalorizações cambiais se tornam inevitáveis sob pena de um crescimento insustentável do déficit em conta corrente. Neste caso, uma boa alternativa é o sistema de minidesvalorizações cambiais, adotado no Brasil desde agosto de 1968 e que procura manter razoavelmente estável $E.P'/P$ (a taxa real de câmbio [nota do redator]), onde P indica o nível de preços interno e P' , o nível de preços internacional” (*D.M.*:81). E a crítica velada ao abandono de tal sistema: “No final de 1979, o governo Figueiredo embarcou numa manobra

²Isto pode parecer falsa pretensão de aluno mas os que conheceram e tiveram aulas com o prof. Simonsen podem testemunhar de sua franqueza em sala de aula, certamente, um traço de personalidade mas também um testemunho da confiança que ele depositava em seus colegas e alunos e que, penso, nunca foi traída.

desastrada de desindexação, por intermédio da política de prefixações. Em agosto, o novo ministro chefe da Secretaria do Planejamento estabeleceu uma estratégia que pretendia, numa primeira etapa, acelerar a inflação para logo em seguida freá-la bruscamente. Isto posto, quatro tipos de medidas foram postas em prática: (...) d) em 7 de dezembro, a taxa cambial foi reajustada em 30%, interrompendo mais de 11 anos de tradição de minidesvalorizações” (30 A.I.:104).

2. A idéia de transitoriedade do déficit em conta corrente da época (condicionada ao crescimento das exportações): “O conceito de transitoriedade é aí bastante eclético, dependendo das características do país. Uma economia em desenvolvimento que contrai empréstimos para investir, expandir sua produção e suas importações pode apresentar uma longa temporada de déficits em conta corrente (...). Já uma economia estagnada não pode suportar um endividamento crescente por muito tempo, pois os juros externos se acumulariam em bola de neve” (idem). E mais adiante: “Os maiores déficits [em razão da quadruplicação dos preços do petróleo] se concentraram nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o México e mais tarde a Argentina e em algumas nações amadurecidas como a Suécia e a Dinamarca. Esses países acumularam cifras de endividamento externo que só podem ser sustentadas com exportações fortemente crescentes e juros internacionais moderados” (D.M.:214).
3. A defesa do ajuste via empréstimos externos (portanto, com pouca ou nenhuma desvalorização *real* do câmbio) nas condições descritas acima: “As desvalorizações cambiais devem ser reservadas para os déficits em conta corrente permanentes e não para os transitorios. Um déficit transitório nas transações correntes com o exterior pode ser financiado ou pela perda de reservas cambiais ou pela captação de capitais externos, de empréstimo ou de risco. Em qualquer dos casos, há inconvenientes a pesar: as reservas são finitas e esgotáveis, e os empréstimos externos devem ser devolvidos com juros. Assim, o endividamento pode ser um bom remédio para cobrir déficits transitórios mas não desequilíbrios definitivos nas transações internacionais de bens e serviços” (D.M.:81).³

³À primeira vista, essa afirmativa – de que a solução para déficits externos permanentes é a mudança na paridade cambial – se acorda mal com a crítica à forte desvalorização da taxa de câmbio de final de 1979, quando já tinha ocorrido o segundo choque do petróleo e iniciava-se a escalada dos juros internacionais. A contradição se desfaz ou diminui quando percebemos o seguinte: tudo indica que, em 1979, e apesar dos eventos externos desfavoráveis que obviamente colocavam em xeque a idéia de transitoriedade do déficit brasileiro, Simonsen temesse as complicações financeiras e os reflexos inflacionários de qualquer realinhamento cambial maior devido à dificuldade política de desindexar a economia. Não parece provável que tenha confiado na implosão do cartel dos países produtores a curto prazo ou na volta à racionalidade na política econômica norte-americana. Isto posto, a estratégia de ajustes interno e externo que defendia em 1979 era reticente quanto ao câmbio e colocava ênfase nas restrições monetárias e fiscais, de modo a “reduzir a taxa de crescimento do produto para 3 ou 4% ao ano” (30 A.I.:5). Além disso, a sua crítica à maxidesvalorização de 1979 era menos em relação à medida em si do que aos cuidados que deveriam ser tomados em seguida, de modo a preservar os ganhos de competitividade e evitar maiores reflexos inflacionários: tais cuidados seriam, no primeiro caso, a imposição de fortes restrições monetárias e fiscais e o retorno ao sistema de minidesvalorizações segundo o diferencial entre a inflação interna e externa (não realizado em 1980; realizado após a maxidesvalorização de 1983) e, no segundo, como foi assinalado acima, a desindexação de preços e salários (não realizada em 1980 e verificada parcialmente em 1983). (Ver 30 A.I.:5-7).

4. A defesa do *mix* monetário e fiscal utilizado à época: “Será possível manter o pleno emprego numa economia com taxas fixas de câmbio e financiar todo o déficit em conta corrente via ingresso de capitais externos? Teoricamente, essa possibilidade existe desde que se considerem dadas a taxa externa de juros r e a expectativa de desvalorização cambial e . Deslocando a curva IS num sentido e a curva LM noutra, pode-se compatibilizar o pleno emprego com diferentes taxas de juros (...). Se, para conseguir esse resultado, fosse necessário reforçar o ingresso de capitais externos, usar-se-ia o expediente [de combinar] uma política monetária restritiva, destinada a elevar a taxa de juros, com uma política fiscal expansiva para assegurar o pleno emprego” (*D.M.*:82).

Outra característica do período – a rigidez inflacionária na faixa dos 40% ao ano – foi aceita com resignação e explicada como decorrência do aumento do grau de indexação (principalmente, salarial) fruto de falhas na legislação anterior e de pressões políticas de empresários e sindicalistas: “A inércia inflacionária provocada pela indexação foi reconhecida oficialmente pelo governo, mas as propostas do ministro da Fazenda para frear a correção monetária por meio de redutores e expurgos foram limitadas tanto pela oposição de empresários quanto de sindicalistas” (30 *A.I.*:5). E depois: “Em 1974, com o primeiro choque do petróleo e com o superaquecimento da demanda interna, a taxa anual de inflação subiu para 35%. Tornou-se visível que a compensação parcial estabelecida pela Lei nº 5.451 [de 1968] não era suficiente para neutralizar o impacto das subestimativas do resíduo inflacionário. Isto posto, pela Lei nº 6.147, de 29 de novembro de 1974, o governo Geisel introduziu nova fórmula salarial que compensava, integralmente, a cada reajuste, o erro da estimativa de inflação ocorrida no reajuste anterior. A nova fórmula procurava igualar o poder aquisitivo médio do novo salário, durante seus 12 meses de vigência, ao poder aquisitivo médio verificado nos 12 meses anteriores (ao invés dos 24 meses da legislação anterior). (...) A Lei nº 6.147 é um bom exemplo de elegância aritmética a serviço da falta de inspiração econômica. Ela mantinha o princípio da política salarial do Paeg e, ao mesmo tempo, compensava plenamente, a cada reajuste, o eventual erro de projeção da inflação do reajuste anterior. O problema é que a fórmula foi introduzida num momento em que um choque de oferta desfavorável – o primeiro choque do petróleo – impunha alguma queda dos salários reais. Essa queda havia ocorrido durante o ano de 1974, via aceleração da taxa de inflação. Ao tentar opor-se a essa queda, a Lei nº 6.147 simplesmente fincou a taxa de inflação na faixa dos 35 a 40% ao ano durante todo o governo Geisel” (30 *A.I.*:61-2).

Em suma, no que respeita à discussão sobre políticas de ajuste externo, não houve grande polêmica no interior do governo Geisel: muito provavelmente, Mario Henrique Simonsen concordou, em linhas gerais, com a estratégia que prevaleceu e

ficou ligada ao nome do ministro do Planejamento Reis Velloso.⁴ Porém, independente do seu acordo ou desacordo, permanece a questão de se saber em que medida tal estratégia gradualista (em oposição ao ajuste rápido) foi a melhor, dadas as condições vigentes à época, o que certamente constitui um assunto muito interessante de estudo acadêmico.

Ademais, como vimos acima, é particularmente importante no momento atual da economia brasileira a lembrança do Mestre de que a política de endividamento externo só faz sentido numa economia que apresenta altas taxas de crescimento das exportações, uso dos recursos externos para o incremento dos investimentos e perspectiva de taxas externas de juros moderadas por um longo período à frente. Mais ainda, e dito com todas as letras: os empréstimos externos e a perda de reservas cambiais devem ser reservados para os casos de correção de déficits em conta corrente transitórios; a saída para a eliminação dos déficits permanentes é a mudança na paridade cambial.

Na segunda metade da década de 70, os grandes números da economia brasileira vindicavam a estratégia de ajuste externo seguida pelo governo Geisel: apesar do déficit em conta corrente ter aumentado de 0,3% do PIB (1973) para 3,2% (média 1974-79) as exportações brasileiras cresceram em valor 145,9% (o equivalente a 16,2% ao ano no período 1973-79!), o investimento interno bruto subiu de 20,3% do PIB (1973) para 23,3% (1979) e o PIB apresentou um acréscimo médio anual de 6,7%. Ou seja, o endividamento externo era compensado por alto crescimento dos investimentos e das exportações de modo que o déficit em conta corrente parecia “transitório”. Parecia... até que o país foi sacudido por uma novo choque nos preços do petróleo e pela subida sem precedentes das taxas de juros nos Estados Unidos e no mundo.

Em qual situação nos encontramos hoje? Apesar de todo o palavatório e a ação sobre produtividade, reestruturações e privatizações, o investimento interno bruto como proporção do PIB esteve estacionado nos 19/20% nos últimos seis anos. Ou seja, os grandes investimentos diretos estrangeiros dos últimos tempos estão sendo compensados por outros grandes desinvestimentos alhures. A taxa de crescimento anual do PIB tem visivelmente desacelerado: 6% em 1994, 4,5% em 1995, 2,9% em 1996 e agora já se fala com otimismo em 3,5% em 1997. As taxas externas de juros estão baixas e comportadas e os mercados internos de bens, serviços e trabalho, com um grau muito menor de indexação (o que nos favorece), mas as exportações têm crescido lentamente desde 1994 de modo que os próprios economistas do governo

⁴A expressão “em linhas gerais” é importante. No livro *30 Anos de indexação*, Simonsen critica um aspecto da política industrial do período: “Mais controvertida durante o governo Geisel foi a decisão do BNDES de conceder financiamentos às indústrias substitutivas de importações de insumos básicos e de bens de capital com correção monetária limitada a 20% ao ano. Essa liberalidade à custa do Tesouro Nacional representou violento subsídio creditício à indústria, com impacto extremamente desfavorável sobre as finanças públicas. A partir de 1977, a concessão desses empréstimos foi interrompida, mas o estoque existente já era bastante exagerado, tendo em vista os enormes diferenciais entre a correção monetária efetiva e os 20% ao ano durante o período de amortização dos financiamentos” (30 A.I.:104). E, se não me falha a memória, em uma de suas últimas entrevistas à imprensa, Simonsen criticou o programa nuclear e a Ferrovia do Aço.

reconhecem o caráter “estrutural” e a importância do atual déficit em conta corrente. Dir-se-ia que déficit “estrutural” não é a mesma coisa que déficit “permanente”. Mas também uma situação não está muito longe da outra.

A aposta arriscada (nas virtudes saneadoras e automáticas da baixa inflação e do investimento externo de risco ou de empréstimo) que está sendo feita pode pedir as bênçãos de muitos economistas, mas certamente não do saudoso professor Mario Henrique Simonsen.