

ESTABILIZAÇÃO COM BASE NO CÂMBIO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS DA ARGENTINA E DO BRASIL

Adayr da Silva Ilha*
Luciane Rubin**

Resumo: O trabalho visa demonstrar que as políticas de estabilização com base no câmbio, adotadas pela Argentina, através do Plano de Conversibilidade, e no Brasil, no Plano Real, embora tivessem êxito no controle da inflação, determinaram efeitos perniciosos à estrutura econômica e social desses países. A sobrevalorização cambial, aliada a altas taxas de juros e abertura comercial, resultaram em baixas taxas de crescimento econômico, desestruturação da indústria, desemprego e aumento das dívidas interna e externa, além de colocar esses países em constante vulnerabilidade a choques externos. Conclui-se que as políticas recomendadas pelo “Consenso de Washington” não se adaptam às características estruturais das economias latino-americanas, sendo indispensável revitalizar o Estado do Bem-Estar Social.

Palavras-chave: política de estabilização; âncora cambial; economia argentina e brasileira.

1 Introdução

A crise dos anos 1980 e início dos anos 1990, que atingiu a maioria dos países latino-americanos, está diretamente relacionada à inflação e aos desequilíbrios de balanço de pagamentos.

A elevação das taxas de inflação ocorrida na década de 80 esteve associada à crise da dívida externa. Os choques de oferta resultante do aumento dos preços do petróleo, que altera os termos de troca, e da elevação das taxas de juros internacionais, ocorrida no final anos 1970, vão contribuir para a elevação dos preços internos e para o desequilíbrio externo.

* Prof. Adj. do Departamento de Ciências Econômicas e Coordenador do Curso de Mestrado em Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria.

** Economista, coordenadora do Centro de Documentação do Departamento de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Maria.

O aumento das taxas de juros, que eleva o serviço da dívida e a interrupção dos financiamentos externos, ocorrida no início dos anos 1980, vão obrigar os governos de muitos países latino-americanos a financiar seus déficits emitindo títulos públicos ou imprimindo papel moeda. Esse fato vai determinar que países como Argentina e Brasil passem a conviver com taxas de inflação muito altas durante a década de 1980. A partir de meados desta década, começam a ser implementados planos de estabilização econômica nestes países visando reduzir a inflação e o equilíbrio externo. Estes planos eram formulados segundo as interpretações que se tinham do tipo de inflação predominante na economia (CARDOSO & HELWEGE, 1993).

A resistência da inflação aos instrumentos de política econômica de tradição ortodoxa levou a que se passasse a identificar a inflação como sendo eminentemente do tipo inercial, face ao alto grau de indexação que prevalecia nessas economias. Desde então, passou-se a combater a inflação através de instrumentos de política heterodoxos (tabelamento de preços e salários), que, embora se mostrassem adequados, não tiveram a complementação de outros instrumentos de política econômica (fiscal, monetária ou cambial), determinando a queda da inflação no início de sua aplicação, mas com retomada da mesma logo a seguir.

Após algumas experiências de combate à inflação na Argentina (Plano Austral) e Brasil (Plano Cruzado e Plano Collor) com instrumentos de política econômica do tipo heterodoxos, com resultados não satisfatórios, iniciam-se, na década de 1990, planos de estabilização econômica com base no câmbio – o de Conversibilidade, em abril de 1991, na Argentina, e o Real, em julho de 1994, no Brasil.

O objetivo deste artigo é verificar os efeitos e resultados alcançados, nos campos econômico e social, obtidos na Argentina e no Brasil com a implantação de planos de estabilização com âncora no câmbio. Pretende-se ainda mostrar que algumas das dificuldades

atualmente enfrentadas no processo de integração econômica do Mercosul são decorrentes desses planos de estabilização.

2 Plano de Conversibilidade

Ao implementar, em abril de 1991, o Plano de Conversibilidade, o governo argentino determinou a igualdade de 1=1 entre a moeda nacional e o dólar americano. Isto significou que, a partir de então, a quantidade de moeda argentina passava a ser igual à quantidade de moeda estrangeira em poder do país. Com isso, a taxa de inflação passou a depender da quantidade de dólar que ingressava no país e de como se utilizavam esses dólares. Não se trata mais de uma questão monetária, mas sim de uma performance econômica. FERRARI (1999, p.192) exemplifica: um país A não pode emitir sua moeda em outro país B, nem tampouco um país B entrega moeda própria a um outro país A”. Assim, o ingresso de dólares na Argentina passou a depender dos vínculos econômicos entre os países (Argentina e Estados Unidos).

O plano arquitetado pelo ministro Cavallo não tinha como objetivo somente reduzir a inflação, mas também determinar um novo regime monetário e cambial. Não deve ser entendido, igualmente, somente como um plano de estabilização, mas como uma reforma estrutural, abrangendo as privatizações, a abertura comercial e a desregulamentação da economia (GERCHUNOFF & TORRES, 1996).

Nos primeiros anos do Plano de Conversibilidade, vários motivos fizeram com que ingressasse na Argentina uma grande quantidade de dólares, determinando taxas de inflação muito baixas. FERRARI (1999) aponta as seguintes razões para a entrada de grande quantidade de dólares: a política de privatizações, que vendeu empresas e demais ativos fixos pertencentes ao setor público; a permissão para que o público abrisse contas de depósito à vista em dólar no sistema financeiro argentino, o que determinou que muitos residentes “sacassem seus dólares que se achavam debaixo do colchão” e os colocassem no circuito econômico e,

adicionalmente, a taxa de juros interna superior a de outros países incentivou a que agentes econômicos do exterior depositassem seus dólares, a curto prazo, no sistema financeiro argentino.

O grande ingresso de dólares, a taxa de juros interna relativamente baixa em comparação a períodos anteriores e a nova moeda que surge da conversibilidade vão dar alento às atividades econômicas, aos níveis de consumo e ao investimento. Por outro lado, o setor público melhorou suas contas, pela redução de gastos devido às privatizações, e ao aumento de impostos. Este primeiro momento do Plano de Conversibilidade constituiu-se em um verdadeiro “milagre”: inflação em queda e atividade econômica em alta.

No entanto, paralelamente, faziam-se sentir os efeitos de outra medida econômica implementada pelo governo argentino: a abertura comercial. Esta abertura, realizada com profundidade e rapidez, ao mesmo tempo em que segurava os preços ao complementar a oferta interna, afetava as empresas locais, que tinham de competir com produtos externos mais baratos e de melhor qualidade. Como resultado dessa política, muitas empresas tiveram de fechar suas portas. Esta política de abertura comercial, embora tenha contribuído para dar acesso aos cidadãos argentinos a bens de melhor qualidade e a preços mais baratos, também contribuiu para aumentar a taxa de desemprego e, logo em seguida, para uma forte deterioração dos indicadores sociais.

A crise do México, ocorrida em dezembro de 1994, afetou diretamente a economia argentina ao diminuir em muito a entrada de dólares. Como o que dava sustentação ao Plano de Conversibilidade era a quantidade de dólar no interior do território argentino, sua escassez vai determinar queda do nível de atividade e, por consequência, o desemprego torna-se crítico.

Ao optar pela conversibilidade, o governo argentino abriu mão da sua moeda e, por consequência, de executar política monetária. “Introduzido por uma Lei do Congresso, o novo regime cambial

eliminou a possibilidade do governo executar políticas monetárias e de câmbio” (GERCHUNOFF & TORRES, 1996, p. 745). Com a queda do ingresso de dólares via investimento e financiamento, só lhe restava obtê-los via saldo na balança comercial ou através da elevação das taxas internas de juros para que o capital volátil voltasse a ingressar no país. Se o país tivesse autonomia da política monetária, poderia desvalorizar sua moeda e tornar seus produtos mais competitivos, visando ao saldo na balança comercial. Como não tenha, e não podendo desvalorizar a taxa de câmbio, a competitividade das empresas argentinas só poderia ser obtida via queda dos custos internos. Passa-se a conviver com um paradoxo: competir via queda dos custos internos ao mesmo tempo em que o governo eleva as taxas internas de juros para atrair dólares. Juros e salários são dois componentes importantes da planilha de custos das empresas. Como os juros foram puxados para cima pela política do governo, restou às empresas obter queda nos custos, diminuindo salários. Isto determinou desemprego e medidas de flexibilização do trabalho, que resultaram em deterioração na segurança social do trabalhador e na sua proteção pelas leis trabalhistas. Aqueles trabalhadores que conseguiram manter seus empregos sofreram forte aumento da precarização de seu nível de vida.

A recessão e o desemprego deterioraram as contas públicas, uma vez que a estrutura tributária baseava-se na arrecadação do imposto sobre consumo.

Outra conseqüência da conversibilidade argentina é a crescente desnacionalização do país. A conversibilidade, ao estabelecer o nível 1=1 entre a moeda nacional e o dólar, fez com que houvesse uma sobrevalorização cambial crescente, que passa a produzir déficit comercial. A princípio, esse déficit era financiado com os dólares produzidos pelas privatizações. Ao escassear as empresas públicas a serem privatizadas, os dólares deixam de entrar no país e as importações, com isso, caem bastante. No entanto, grande parte das empresas nacionais já haviam quebrado. Não havendo possibilidade de desvalorizar o câmbio, a única opção

que restava ao governo argentino era privatizar todo o tipo de ativo real público. A profundidade desse processo fica evidente quando FERRARI (1999, p.195) coloca: “Ao processo de privatização, se agrega a venda de empresas e bancos nacionais, shoppings, edifícios, e o mais simbólico da riqueza argentina: a pampa úmida”.

O processo de transferência dos ativos nacionais para empresas estrangeiras determina o enfraquecimento do sistema político argentino. Com isso, as medidas econômicas fundamentais para o futuro dos argentinos não são mais tomadas pelas autoridades constituídas do país.

O Plano de Conversibilidade teve uma sobrevida ao ser favorecido pelo lançamento do Plano Real no Brasil, em julho de 1994. Em dezembro de 1994, quando inicia a crise do México e os dólares fogem da Argentina, a sua economia encontra, no Brasil, inesperadamente, um mercado para exportar. O Plano Real, ao fixar o câmbio brasileiro na proporção de 1=1 em relação ao dólar, torna-se aos poucos sobrevalorizado em relação ao câmbio argentino. Além do mais, o Brasil também implementa políticas de privatizações e de abertura comercial. Assim, o Brasil passa a ter nível de preços, em dólares, superior ao que prevalecia na Argentina, viabilizando, com isso, um mercado para as exportações daquele país.

Ao desvalorizar sua moeda, no início de 1999, o Brasil não só fecha a última porta para as exportações argentinas, como transforma-se em exportador líquido para este país.

O atual quadro econômico e social argentino é crítico: desemprego, pobreza, marginalidade, delinquência, corrupção e xenofobia marcam a sociedade argentina. Este é o preço pago para se ter moeda forte (se é que se pode dizer que existe moeda) e estabilização de preços (FERRARI, 1998).

3 Plano Real

O Plano Real, implementado em julho de 1994, no Brasil, colheu as lições de programas de estabilização baseados em políticas monetárias que fracassaram no passado recente e das deficiências do Plano de Conversibilidade adotado pela Argentina em 1991. As autoridades brasileiras estavam, no entanto, convencidas de que o sucesso do plano passava pela existência de uma moeda nacional forte. O Brasil não abriu mão de sua moeda, como fez a Argentina, apenas fixou-a nominalmente ao dólar americano. A estabilização, com isso, passa a ser entendida como moeda estável. A estabilidade da moeda, por sua vez, dependia do nível das reservas existentes no país. A existência de aproximadamente 40 bilhões de dólares no lançamento do plano foi fundamental para lastrear os agregados monetários do país.

A lógica do plano era de que a sobrevalorização cambial provocaria déficit no Balanço de Pagamentos. Déficit este que seria compensado com a entrada de capitais externos, atraídos por uma taxa de juros extremamente elevada. Por outro lado, o crescimento das importações serviriam para baixar os preços dos produtos brasileiros no mercado interno, ancorando assim o plano de estabilização, além de forçar a busca de competitividade por parte do setor produtivo brasileiro (MELLO & SCHLESINGER, 1999).

Os defensores desta política apresentam vários argumentos. O primeiro se refere à flexibilidade que a política permite. Enquanto na Argentina a taxa cambial é fixada na Constituição, a definição da taxa brasileira permite várias proposições. Embora as autoridades do Banco Central brasileiro afirmassem que a taxa era livre, atuavam diariamente no mercado. “Ao fim e ao cabo, a taxa cambial está fixa, mas as autoridades têm poder regulatório e legislativo para operar qualquer modificação que deseja” (SAYAD, 1999:50).

Nestes seis anos de existência, o Plano Real passou por mudanças significativas que permitem estabelecer períodos distintos em sua evolução. No primeiro ano, seus resultados foram bastante

positivos: a queda brusca da inflação, interrompendo o processo hiperinflacionário que desestabilizava a economia; o nível de atividade econômica acelerada, ampliando o emprego e reduzindo as taxas de desemprego; a renda em crescimento que há tempos não se verificava no cenário econômico; a distribuição de renda desconcentrada e a pobreza diminuída, principalmente após a elevação do salário mínimo, em maio de 1995.

A fase de prosperidade é, no entanto, interrompida logo após a crise que atinge o México, em fins de 1994. Com o câmbio já sobrevalorizado, o governo adota, em março de 1995, uma série de medidas de cunho recessivo para evitar a fuga de capitais: corte de crédito, elevação das taxas de juros e mudança no regime cambial (banda cambial). Os efeitos dessas medidas foram imediatos sobre o comportamento do emprego e da produção industrial. Os demais setores custam mais a serem atingidos devido à inércia do intenso crescimento do PIB, que chega a mais de 10% no primeiro trimestre de 1995(DIEESE, 2000).

A partir de 1996, o quadro se modifica de vez. Embora a queda da inflação continue, a trajetória de crescimento e desconcentração de renda é interrompida. As taxas de desemprego crescem, a cada choque de juros, e a estabilidade da moeda não é acompanhada por efetiva estabilidade econômica. Em outubro de 1997, a crise asiática determina um novo choque de juros para manter a política de sobrevalorização da moeda. Em agosto de 1998, a economia brasileira é afetada novamente pela moratória Russa. O governo procede a novo choque de juros em novembro desse ano, mas desta vez a política não funcionou e a fuga de capitais não é interrompida. Como consequência, os efeitos sobre a renda e o desemprego foram drásticos; as taxas de crescimento do PIB caem pela primeira vez desde o início do plano; o rendimento médio dos ocupados passa a regredir e o desemprego supera os recordes dos últimos quinze anos (DIEESE, 2000).

A insistência na manutenção da política cambial levou o país a uma armadilha de crescimento: não se podia crescer o que devia, porque, se o fizesse, o déficit comercial explodia e a âncora cambial não mais seria sustentável. O grande impasse do Plano Real passou a ser: como manter a estabilidade até ali alcançada e promover o crescimento econômico?

Na tentativa última de salvar a moeda nacional, o governo brasileiro fecha um acordo com o Fundo Monetário Internacional, obtendo uma linha de crédito de 41 bilhões de dólares. Embora esse acordo recolocasse o FMI no monitoramento da política econômica brasileira, não impediu o colapso da política cambial e, a partir de janeiro de 1999, pôs-se fim à âncora cambial ao adotar uma forte desvalorização do real.

A próxima seção procurará mostrar os efeitos perniciosos que o Plano Real proporcionou às estruturas econômica e social do país nestes seis anos de sua existência.

4 O Preço da Estabilização

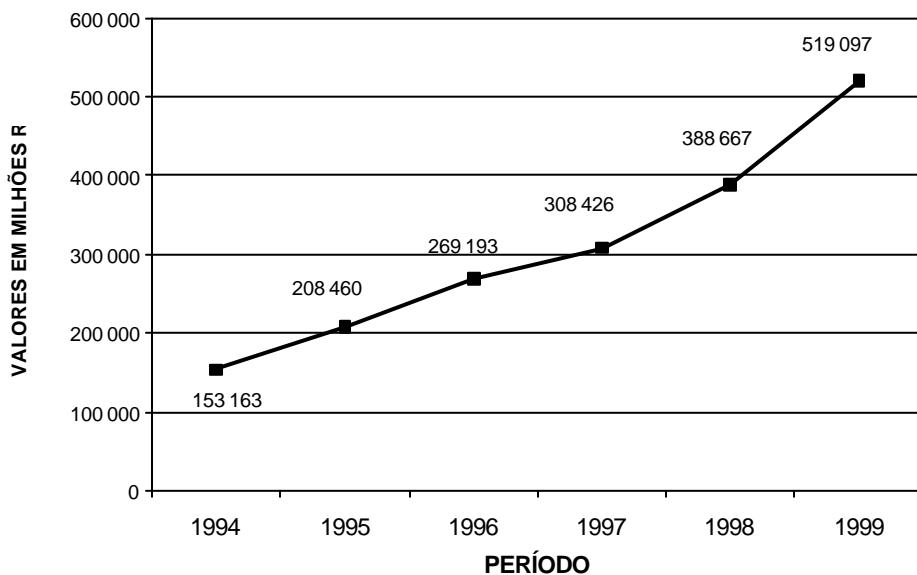
Ao adotar a taxa de câmbio como âncora nominal do Plano Real, aliada à política de abertura comercial, de taxas de juros internas elevadas e de privatizações, foi possível reduzir os índices de inflação de um patamar de 4 dígitos anuais, antes do lançamento do plano, para um dígito durante esses primeiros seis anos de sua vigência. O que se pretende questionar é se o preço que se pagou pela estabilidade do real, em termos de deterioração dos indicadores sociais e desestruturação da economia, não teria sido alto demais.

Embora os índices gerais de preços internos tenham se mantidos baixos durante a vigência do Plano Real, sempre foram superiores aos índices dos demais países de moeda estável, o que determinou que, a cada mês que se passava, o câmbio brasileiro tornava-se mais sobrevalorizado. Essa sobrevalorização, aliada à abertura comercial, faz com que a Balança Comercial passe, a partir

de 1995, a conviver com sucessivos déficits, fato que persistiu até fins de 1999.

O déficit comercial força o governo a buscar capital externo para poder fechar o Balanço de Pagamentos. Para tanto, eleva as taxas de juros internas. O influxo de capital externo determina aumento da base monetária. Para que esse aumento da base monetária não resulte em aumento do nível geral de preços, as autoridades monetárias realizam operações de esterilizações, vendendo títulos públicos, o que determiniou um aumento explosivo da dívida pública interna, que era de aproximadamente 153 bilhões de reais em 1994 e atingiu mais de 520 em fins de 1999. (Gráfico 1)

GRÁFICO 1
DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO - BRASIL



Fonte: Banco Central do Brasil

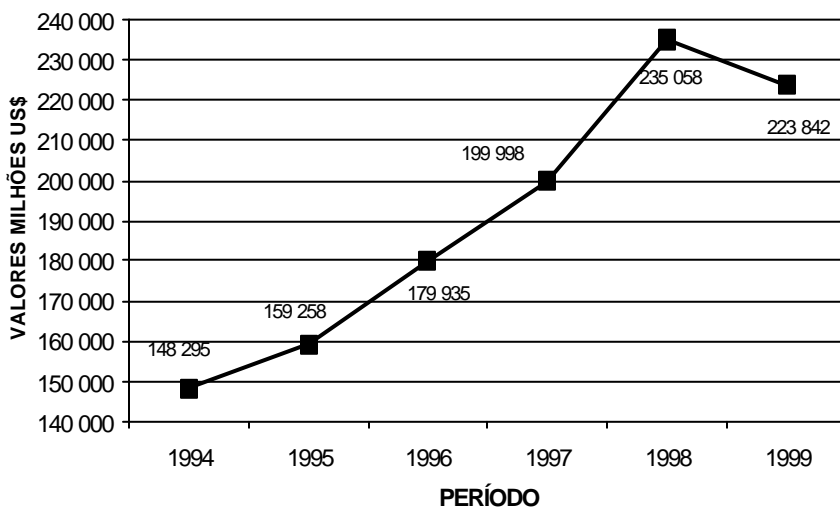
Elaboração: DIEESE

Obs. Em 1999, dados relativos ao mês de outubro

A entrada de capital externo no país vai, igualmente, determinar crescimento da dívida externa e, por conseqüência, do serviço da dívida. A dívida externa que, era de aproximadamente 150 bilhões de dólares, em 1994, está atualmente ao redor de 230 bilhões. (Gráfico 2)

Tem-se, assim, o chamado déficit gêmeo: “... a política monetária insiste em elevar juros, apesar da pressão descendente sobre estes juros decorrente do influxo de dólares. O crescimento do influxo de dólares é contrabalançado por emissão de dívida pública a taxas altas que compõe a despesa do Tesouro Nacional” (SAYAD, 1999:52)

GRÁFICO 2
DÍVIDA EXTERNA TOTAL BRASIL 1994 - 1999



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: DIEESE

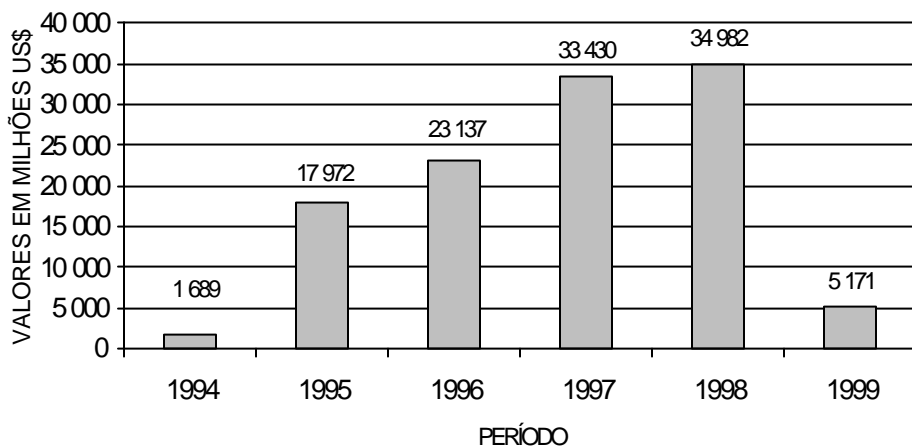
Obs. Em 1999, dados relativos ao mês de outubro

O aumento do serviço da dívida, provocado pelo aumento da remessa de juros, mais o déficit comercial vão determinar crescentes déficits em conta corrente, tendo saído de um patamar de 1,7 bilhões de dólares anuais, em 1994, para aproximadamente 35 bilhões em 1998. (Gráfico 3)

A análise dos indicadores de equilíbrio interno e externo da economia brasileira mostra que a situação hoje no país não é muito diferente da que ocorre na Argentina. A dimensão das dívidas interna e externa, a desestruturação do setor industrial, a falência do Estado, aliados às questões sociais como alto nível de desemprego, ampliação da pobreza e delinqüência, são evidências de que o custo da estabilização é muito alto e tem recaído, em seu maior percentual, sobre os trabalhadores.

O que mais chama atenção desses planos de estabilização adotados na Argentina e no Brasil é o fato de que, assim como apresentam alta eficiência no controle da inflação, apresentam, igualmente, maior eficiência ainda na dilapidação das estruturas institucionais, econômicas e sociais desses países. O mais lamentável, no entanto, é o fato de que, embora o custo que se tem pago para manter a inflação sob controle, não está assegurado em termos de estabilidade econômica. Basta que um país qualquer entre em crise, em qualquer parte do mundo, para que tanto a economia argentina quanto a brasileira passem por instabilidades reais, como as que se está passando nestes primeiros meses de 2001. A vulnerabilidade externa é, talvez, a principal característica destas economias.

GRÁFICO 3
BALANÇO DE PAGAMENTO - DÉFICIT NAS TRANSAÇÕES CORRENTES
BRASIL 1994 - 1999



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: DIEESE

Obs. Em 1999, dados relativos ao mês de outubro

5 A Estabilização e o Processo de Integração

O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, estabelece que um dos seus objetivos é acelerar o processo de estabilização econômica com justiça social. Embora se tenha alcançado algum sucesso quanto à estabilização econômica, justiça social é meta não alcançável com as atuais estratégias de política econômica. As políticas de estabilização adotadas na Argentina e Brasil, durante a década de 90, recomendadas pelo consenso de Whashington, de privatização, liberalização e desregulamentação, têm levado ao aumento das disparidades sociais, contrapondo-se, assim, ao objetivo de integração. A instituição Estado precisa ser recuperada, uma vez que, sem ela, não será possível levar adiante o processo

de integração. Cabe aos Estados, atuantes e fortes, criarem mecanismos de regulação, na área comercial e financeira, e nas esferas sociais e políticas. O Estado, enfim, deve dar sustentabilidade aos atores sociais organizados, pois devem ser eles os protagonistas na definição dos rumos da integração e do desenvolvimento dos países, e não os mercados. Se se almeja uma integração baseada na equidade entre países, e no interior dos mesmos, necessita-se de uma institucionalidade democrática, que seja capaz de garantir a transparência e participação da sociedade civil (MELLO & SCHLESINGER, 1999).

Por outro lado, as amarras das políticas cambiais da Argentina e Brasil têm causado transtornos ao processo de integração. No momento em que o Brasil realiza uma desvalorização do câmbio para corrigir uma defasagem perniciosa, atinge de forma direta os interesses da Argentina, daí decorrendo uma série de impasses na área comercial, que só retardam o processo de integração.

6 Conclusão

As políticas de estabilização com base no câmbio adotadas na Argentina e no Brasil têm obtido relativo sucesso no controle do processo inflacionário, mas não têm garantido estabilidade para a moeda, em especial no caso do Brasil. O desequilíbrio e a vulnerabilidade externa têm sido as principais conseqüências dessa política.

Não se pode mais dar crédito àqueles que propalam, há quase duas décadas, promessas de um novo surto de desenvolvimento econômico e social apoiado no capital estrangeiro e na liberalização econômica. Esse modelo aplicado nas economias latino-americanas têm trazido recessão, desemprego, aumento das desigualdades e crises cambiais e financeiras.

É preciso revitalizar a figura do Estado para, através dele, buscar o crescimento econômico e o desenvolvimento equitativo dos

países integrantes do Mercosul. Só assim será possível levar adiante esse projeto de integração.

Referências Bibliográficas

- CARDOSO, Eliana & HELWEGE, Ann. **A economia da América Latina** – diversidade, tendência e conflitos. São Paulo: Ática, 1993.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICO-DIEESE. www.org.br/esp/real5ano.html
- FERRARI, Andrés. Moneda com peso; recesión real: lecciones de la convertibilidad argentina para el Brasil. **Indicadores Econômicos**(FEE). V. 27 n.2, p. 191-197, 1999.
- GERCHUNOFF, Pablo & TORRE, Juan Carlos. La política de liberalizacion economica en la administacion de Menem. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, n. 143, IDES, oct.-dec. 1996.
- MELLO, Fátima V. & SCHLESINGER, Sérgio. **Brasil, Integração regional sob a ótica da democracia, justiça social e sustentabilidade**. Anais do XIII Congresso Brasileiro de Economistas. Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro de 1999.
- SAYAD, João. A política cambial no Plano Real. **Economia Aplicada**(FEA/USP). V. 3 nº Especial, março 1999.