

Estabilização e Reformas em Contexto Autoritário: o PAEG

IVAN COLANGELO SALOMÃO (*)

Uma das principais características imanentes às economias capitalistas é a ciclicidade com que se movimentam, do crescimento do produto à evolução dos preços. Fato empiricamente comprovado, os ciclos econômicos respondem a motivos tão distintos quanto imprecisos. Daí a controvérsia que circunscreve, por exemplo, a conhecida teoria dos ciclos longos de Kondratiev (1935[1925]). Fenômeno sem causa não ultrapassa a barreira epistemológica da hipótese.

Em que pese a multiplicidade de suas causas e origens, a história – e, em alguma medida, a teoria desenvolvida *a posteriori* – ensinaram a *policymakers* a utilidade e a eficácia dos instrumentos de política econômica para se aplacar o ônus de tais oscilações. Em especial, a política monetária, reconhecida como um dos mais poderosos mecanismos para se atenuar as consequências deletérias de ciclos não esperados ou demasiadamente intensos, como foram as crises de 1929 e 2008.

Mas se as políticas macroeconômicas de curto prazo se mostram úteis para mitigar determinados efeitos gravosos de uma economia que, por exemplo, roda acima de

seu PIB potencial, por outro lado, fazem-se inócuas quando o desajuste se dá pelo lado da oferta, como pressões de custos que afetam os preços de bens intermediários e finais.

De forma geral, ajustes contracionistas logram desaquecer a demanda agregada e ancorar expectativas inflacionárias. Ainda assim, falhas estruturais exigem a adoção de políticas de alcance mais profundo como reformas institucionais e constitucionais que, via de regra, deixam cicatrizes nos tecidos político, econômico e social. Inevitavelmente impopulares, tais medidas exigem articulação política e apoio social que nem mesmo governos fortes – no sentido atribuído por Barro (1986) – são capazes de executar. Eis uma das mais antigas e falaciosas narrativas a justificar a instauração de um governo ilegítimo, quando não, de um regime de força: a necessidade de se implementar medidas drásticas, mas essenciais para o desenvolvimento econômico e social.

A história do Brasil é pródiga em soluções dessa natureza, as quais depuseram diretamente contra a estabilidade política tão cara ao processo de desenvolvimento

econômico. Da Proclamação da República (1889) ao *impeachment* de Dilma Rousseff (2016), o país viveu imbróglis políticos insuperáveis a cada três ou quatro décadas, cujos desfechos foram, inevitavelmente, a queda do incumbente regularmente eleito. Em comum, uma grave crise econômica acompanhada de insatisfação popular, as quais acabaram por embasar a destituição do presidente.

A mais traumática e ilegítima das rupturas foi o golpe militar de 1964, evento que instaurou não apenas uma nova era da política brasileira, como permitiu inovações na condução da política econômica, sobretudo no que tocava à política salarial. O fechamento do regime permitiu que o governo federal levasse a cabo uma série de medidas de vulto tão logo assumiu o poder, as quais ensejaram, por sua vez, o crescimento acelerado do PIB verificado a partir de 1967, bem como responderam pelo aumento da desigualdade de renda naquele período.

A crise do início da década de 1960 pode ser caracterizada como uma típica estagflação, de modo que à equipe econômica de Castelo Branco caberia a difícil tarefa de comba-

ter a inflação ao mesmo tempo que se deveria estimular a atividade econômica. Para tanto, os ministros Octávio Gouveia de Bulhões (Fazenda) e Roberto Campos (Planejamento) lançaram, em agosto de 1964, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), além de duas reformas institucionais: tributária e financeira.

O diagnóstico do governo para o aumento generalizado de preços repousava sobre duas causas: excesso de demanda resultante do financiamento monetário do déficit público e, sobretudo, aumento salarial descasado da produtividade do trabalho. Diferentemente do que propusera Celso Furtado no Plano Trienal, a estratégia de estabilização monetária do PAEG pretendia-se gradualista, uma vez que uma recessão abrupta depararia contra a lucratividade do capital – cujos detentores, em grande medida, haviam apoiado o golpe militar.

De todos os preços da economia, a equipe de Campos e Bulhões identificou apenas um que não estaria defasado: os salários dos trabalhadores. Assim, o governo criou uma nova fórmula salarial, por meio da qual o reajuste seria calculado a partir da média – e não mais pelo pico – do salário real dos dois anos imediatamente anteriores, somado a projeções oficiais (subestimadas) de produtividade e inflação. Paralelamente, o governo elevou a arrecadação fiscal – por meio de majoração de alíquotas e criação

de novos tributos – e se comprometeu a conter despesas. Do ponto de vista da política monetária, anunciou taxas decrescentes dos meios de pagamento, bem como buscou controlar o crédito ao setor privado.

Indo além, as duas reformas institucionais transformaram profundamente os sistemas tributário e financeiro do país. A primeira pretendia ajustar as contas públicas sem prejudicar o crescimento da demanda agregada no curto prazo. Ainda assim, o aumento da arrecadação deu-se de forma centralizada no cofre da União – movimento de sístole (e diástole), conforme empregado por Sola e Kugelmas (1998). Dentre as suas principais medidas fiscais, destacam-se: (1) a redefinição da divisão tributária entre as esferas do governo; (2) a transformação de impostos em cascata em valor adicionado, como os recém-criados ISS (municipal), ICM (estadual) e IPI (federal); (3) a criação de fundos para fiscais, como o FGTS e o PIS; e (4) a ampliação da base de incidência do IRPF.

Já a reforma financeira inaugurou uma nova estratégia para lidar com a inflação ao institucionalizar a correção monetária. Buscando convivência harmoniosa com a elevação generalizada dos preços, o governo criou as obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), por meio das quais procurava instituir, *de facto*, um mercado de dívida pública no Brasil.

Nos termos empregados por Hermann (2011, p. 53), tratava-se de uma “mágica” da conciliação entre gradualismo e crescimento. Além disso, procurou-se dotar o sistema financeiro nacional de mecanismos de financiamento de longo prazo. Para tanto, segmentou-se o sistema em bancos comerciais, financeiras, de investimento etc., além da criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional. Facilitou-se, ainda, a captação de recursos estrangeiros por bancos brasileiros.

Por fim, visando à remoção de um entrave institucional sob a ótica do capital, o governo trocou a estabilidade laboral de trabalhadores que atingissem uma década de carteira assinada no mesmo empregador por uma poupança forçada destinada ao financiamento de obras sociais e de infraestrutura. O hoje questionado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ainda serve a alguns de seus objetivos, ainda que seu rendimento – abaixo de qualquer investimento de risco zero – legitime o debate contemporâneo acerca de sua utilidade.

As medidas do PAEG lograram reverter o ciclo recessivo do início dos anos 1960. Ainda que não tenha cumprido seus objetivos monetários e de inflação, o plano controlou a elevação dos preços e, principalmente, ancorou as (novas) expectativas dos agentes econômicos, em especial, do empresariado. Tal qual observado na maioria dos ciclos econômicos do Brasil con-

temporâneo, o ajuste do PAEG esteve na base do forte crescimento no período subsequente (1968-1973).

Inobstante seus méritos e equívocos, reformas de tal monta e de impacto tão profundo dificilmente seriam implementadas por um governo que jogasse dentro das quatro linhas da arena política e democrática. Como se sabe, o fenômeno do desenvolvimento econômico exige determinadas condições, algumas claramente impopulares; mas ele é tanto mais consistente quando realizado de modo incremental.

Referências

BARRO, Robert. Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. **Journal of Monetary Economics**, v. 17, n. 1, 1986.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2011.

KONDRATIEV, Nikolai. The Long Waves in Economic Life. **Review of Economic Statistics** [1925], v. 17, n. 6, p. 105-115, 1935.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo. **Política econômica, governabilidade e regime federalista**. XXII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 1998.

(*) *Professor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP). (E-mail: ivansalomao@gmail.com).*