

POPULISMO INVIÁVEL E INEVITÁVEL

Luiz Carlos Bresser Pereira

O Estado de S. Paulo, 3/1/93

Há hoje um grande temor em relação ao populismo do Presidente Itamar. A preocupação é fundada. A indignação do Presidente com a situação econômica (hiperinflação indexada, taxas de juros escandalosas, estagnação econômica) e social (fome, miséria, concentração de renda só comparável ao Haiti) do país o leva a um voluntarismo ingênuo que se aproxima muito do populismo. Entretanto, apesar de todos os indícios, não é certo que o governo embarque em mais uma aventura populista, não apenas devido as resistências internas e internacionais, mas principalmente porque a repetição de um "episódio populista" é hoje inviável no Brasil. A longo prazo o populismo é sempre inviável. A curto prazo, entretanto, essa prática é possível sempre que haja um mínimo de espaço econômico para ela. No Brasil da primeira metade dos anos 90 este espaço não existe.

Há muitas formas e concepções de populismo. Pode ser (a) um estilo demagógico de governar identificado com a política de massas, com a relação direta presidente-povo sem a intermediação política ou social; (b) pode ser um tipo de pacto social unindo empresários e trabalhadores, como aquele que presidiu Getúlio Vargas entre os anos 30 e os anos 50, ou como aquele que, entre 1977 e 1984 comandou a transição democrática no Brasil; (c) pode ser uma forma de gestão da política econômica voluntarista que privilegie os ganhos a curto prazo em prejuízo do médio prazo. Estes conceitos se sobrepõem, mas não são idênticos. Um político populista pode adotar uma política econômica não-populista. Dentro do pacto populista de Vargas tivemos momentos em que a política econômica foi austera.

O populismo econômico manifesta-se através de "episódios populistas" que são o resultado de decisões visando (a) expandir artificial e irresponsavelmente a renda através do déficit público, e (b) de transferir renda através de distorções nos preços para favorecer determinados setores - geralmente os empresários industriais, que se julga necessário estimular, e os trabalhadores, que se procura proteger. O segundo caso geralmente está incluído no primeiro, mas em certos casos é possível realizar a transferência de renda sem passar pelo orçamento do Estado.

*A expansão artificial da renda se faz através de "métodos keynesianos" que nada têm a ver com Keynes, já que este só admitia o déficit público em momentos excepcionais, quando o Estado estava com a sua situação fiscal equilibrada enquanto a demanda agregada se mantinha deprimida.

Além do aumento da despesa pública e da redução dos impostos, existe a possibilidade de estimular no curto prazo a demanda agregada (a) aumentando diretamente salários dos trabalhadores do setor privado através de política salarial, (b) valorizando a taxa de câmbio (que resulta também em aumento dos salários) e (c) baixando a taxa de juros. Estas três formas já são também manifestações da segunda forma pela qual se manifesta o populismo econômico: a tentativa de distribuir renda a curto prazo através dos preços. Para se evitar a desvalorização da moeda é prática populista comum tentar substituí-la por controles administrativos de importações e taxas de câmbio múltiplas. Para combater a inflação sem reduzir a demanda agregada é clássica prática populista controlar diretamente os preços através de tabelamentos parciais, pré-fixações e congelamentos.

A simples adoção dessas práticas, entretanto, não caracteriza o populismo econômico. Em certos casos, quando a inflação é inercial, não há outra alternativa senão intervir diretamente nos preços através de uma política de rendas. Controles de importação, quando pontuais e limitados, podem se justificar.

Há uma forma alternativa de distribuir renda - através dos subsídios ao consumo ou a determinados setores produtivos. A distribuição pode realizar-se via orçamento do Estado, ou pode ser extra-orçamentária. É possível, em certos casos, realizar transferências diretas de um setor para outro - dos exportadores para os industriais produzindo para o mercado interno, por exemplo. Foi isto que ocorreu entre os anos 30 e os anos 50, quando, através do chamando "confisco cambial" transferia-se renda dos exportadores de café para o setor industrial.

O populismo é geralmente atribuído aos políticos. Na verdade, existe também nas lideranças empresariais e sindicais que necessitam de votos para se eleger, na mídia, que precisa de leitores, ouvintes, tele-expectadores, e na própria sociedade em geral, que está sempre em busca de soluções pouco sem custos para seus problemas econômicos.

O populismo é da parte do governo uma política ativa. Da sociedade, uma forma passiva. Quando as elites se recusam a pagar mais impostos, quando há uma evidente necessidade de aumento da carga tributária, estamos tipicamente diante de um caso de populismo social ao invés de populismo governamental. O mesmo ocorre quando trabalhadores e empresários firmam um pacto informal através do qual estes aceitam sem grande dificuldade as reivindicações daqueles, e em seguida repassam o aumento de custos para preços.*

O populismo é, por definição, uma política de curto prazo e de pernas curtas. Tende rapidamente a se esgotar. Adolfo Canitrot, notável economista argentino, definiu nos anos 70 o ciclo populista, que caracteriza todos os episódios populistas. Começa com o governo aumentando a despesa pública e valorizando a taxa de câmbio. Em consequência a taxa de inflação cai, o preço dos bens comercializáveis cai em relação os preços de bens domésticos, os salários aumentam, a taxa real de juros cai, a demanda se aquece, a economia entra em expansão e euforia. Mas esta dura pouco tempo. Logo o aumento das importações e a queda das exportações, inviabilizadas pelo atraso cambial, produzem uma crise de balanço de pagamentos, e obrigam o governo a desvalorizar subitamente a taxa de câmbio. Por outro lado, dado o crescimento do déficit público, o governo não tem outra alternativa senão proceder o ajuste fiscal. O resultado é a dramática aceleração da inflação e a recessão.

Entretanto, para que haja o ciclo populista é necessário que haja um mínimo de "espaço" para isto. É preciso que, durante algum tempo seja possível aumentar a renda apenas via demanda e distribuí-la. Quando uma economia está ajustada fiscalmente e com seu balanço de pagamentos equilibrado, existe amplo espaço para o aumento do gasto público. Quando o Estado tem crédito, é possível distorcer os preços, particularmente a taxa de juros e o câmbio, sem prejuízos imediatos. Entretanto, quando o Estado enfrenta uma crise fiscal gravíssima e a dívida externa não permite folgas nas contas externas, o espaço para o populismo econômico é praticamente nulo. Este é o caso do Brasil hoje.

O Presidente Itamar, indignado com a crise, sofre a tentação do populismo. Em primeiro lugar, o Presidente quer interferir nos preços. Quer baixar a inflação, reduzindo as tarifas públicas e distribuir a renda alterando a composição dessas tarifas. Mas aumento do déficit público será imediato, e sabemos que este déficit não pode ser financiado não-inflacionariamente dada a falta de crédito do Estado. Ora, não existe espaço para o aumento de uma inflação que gira em torno de 25 por cento ao mês. Quanto a distribuição via tarifas públicas, logo verificar que não há condições políticas de cobrar os subsídios implícitos na redução de tarifas dos outros grupos deverão pagá-los.

Quer também baixar a taxa de juros, mas também lhe falta dramaticamente espaço. Dada a falta de crédito público, perderá condições de rolar a dívida pública e terá que emitir muito mais. Além disso, haverá uma fuga para os dólares e outros ativos que pressionará para cima seus preços. Finalmente, em pouco tempo as reservas internacionais se reduzirão dramaticamente, já que boa parte delas deriva de investimentos a curto prazo ("hot money"). A única coisa que poderia fazer para reduzir um pouco a taxa seria substituir a TR, que nunca fez sentido, pela pós-fixação, admitindo definitivamente que a redução gradual da inflação brasileira é impossível.

O Presidente quer ainda reduzir o prazo da indexação dos salários, já que não compreende como os preços podem ser aumentados todos os meses (senão todas as

semanas) e os salários cada três ou quatro meses. A situação é de fato injusta, mas a indexação mensal dos salários significa tornar definitivamente rígida para baixo a inflação a não ser que se adote um novo plano de estabilização. A indexação trimestral ou quadrimestral já tinha o mesmo sentido, mas as autoridades econômicas responsável permitiam-se auto-enganar-se a respeito.

Finalmente o Presidente, como todos nós, quer retomar o desenvolvimento. Nada é mais importante para o Brasil. Mas é impossível retomar baixando artificialmente juros, aumentando despesas ou reduzindo impostos (ou deixando-os como estão). Os empresários sabem perfeitamente que o governo não tem espaço para manter esse tipo de política por um tempo mínimo aceitável. Sabem que a crise fiscal é gravíssima. Que o Estado está quebrado. Que a inflação está em um nível insustentável, a beira da hiperinflação. Suas expectativas, portanto, diante de políticas dessa natureza serão as de que elas terão pouca duração. Em consequência não investirão, e a economia não retomará. Poderá haver um pequeno reaquecimento, a partir de salários reais que aumentaram, mas isto está muito longe da verdadeira retomada do desenvolvimento.

O populismo é, portanto inviável hoje no Brasil. Tão inviável quanto a pura ortodoxia, que falhou em dois momentos no Governo Collor (maio 1990 - dezembro 1990 e maio 1991 - outubro 1992). O populismo econômico pode ser tentado, mas fracassará em um prazo muito mais curto do que seria minimamente aceitável para um líder populista. Não durará um ano. Não durará seis meses. Talvez nem chegue a se realizar em termos de expansão da renda, dada a desconfiança dos empresários. Por isso, talvez o governo repense o problema, e afinal afaste do seu e do nosso horizonte o populismo econômico.

O trágico, entretanto, é que o populismo, embora inviável, é também inevitável. Mesmo que o governo não o seja ou não venha a sê-lo, a sociedade o será. Não apenas o "povão", mas também as elites. Será populista passivamente, recusando-se a dar apoio ao ajuste fiscal que se impõe, porque ou não está convencida da gravidade da crise, ou porque cada setor social entende que cabe aos demais pagar pelos seus custos. Até outubro havia absoluto consenso que o ajuste fiscal era a tarefa absolutamente prioritária do governo. Entretanto, no momento em que os ministros do novo governo tiveram a coragem de apresentar sua proposta, desapareceu o consenso. Surgiram os críticos e as objeções.

"A carga tributária sobre as empresas já é muito grande", afirmam. Sem dúvida, especialmente porque no Brasil o imposto é principalmente indireto e regressivo, recaindo sobre as empresas, enquanto que nos países desenvolvidos é direto e progressivo, baseado no imposto de renda sobre pessoas físicas.

"Aumentar a carga tributária em uma situação de recessão é insuportável", aduzem. Concordo, mas como sair da recessão sem fazer o ajuste e acabar com a inflação?

"Basta arrecadar melhor, reduzindo a sonegação", adicionam. Certamente, mas existe alguma forma de realizar esta tarefa a curto prazo, como a gravidade da inflação exige?

"Mas eu tenho propostas melhores", sugerem alguns altos entendidos. Não discuto que tenham. Mas nós não estamos na Suíça ou no Japão. Como não existe no Brasil espaço para o populismo do governo, não existe espaço para o infinito debate que as reformas fiscais propiciam. Ou o ajuste fiscal sai este ano, credenciando o governo para no próximo semestre promover um acordo social e estabilizar de vez a inflação, ou viveremos 1993 em meio a inflação crescente e a crise econômica e política.

O Presidente Itamar pode estar sendo vítima da ingenuidade e do voluntarismo. Quer baixar a taxa de juros e retomar diretamente o desenvolvimento, quando isto só é possível depois que a inflação for debelada. Mas o Presidente Itamar não está sendo populista quando dá absoluta prioridade a reforma tributária. Populista está sendo a sociedade que não lhe dá apoio. Populistas são os empresários, que mais uma vez trocam o médio prazo pelo curto prazo. Populistas estão sendo os políticos que, em nome de seus eleitores e de uma "racionalidade maior", estão inviabilizando a reforma, e confirmando que o populismo no Brasil pode ser inviável, mas é também inevitável.