

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 3 <b>OS DESAFIOS DA MACROECONOMIA BRASILEIRA</b>
<b>Autores (as)</b>	Luís Carlos Mendonça de Barros
<b>DOI</b>	
<b>Título do livro</b>	POLÍTICAS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO: REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BRASILEIROS
<b>Organizadores (as)</b>	Ricardo Bielschowsky Carlos Mussi
<b>Volume</b>	
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
<b>Ano</b>	2002
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	
<b>DOI</b>	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **OS DESAFIOS DA MACROECONOMIA BRASILEIRA**

Luís Carlos Mendonça de Barros

### **3.1 INTRODUÇÃO**

A equipe econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso completou, em maio de 2001, oito anos à frente da economia brasileira. O presidente da República já está no poder há mais de seis anos. Um verdadeiro recorde, principalmente se considerarmos apenas o período democrático de nossa história. Não podemos falar, portanto, de instabilidade política e de falta de continuidade administrativa como origem dos problemas mais graves que ainda estão presentes no Brasil deste início de novo milênio. A equipe liderada pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, teve tempo e poder suficientes para executar uma agenda de reformas econômicas desenvolvida ao longo da década de 1980 nos principais centros do pensamento econômico brasileiro.

É evidente que restrições políticas enfrentadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e seu governo de coalizão não permitiram a execução total de seu programa de governo. Mas essas dificuldades, principalmente no segundo mandato presidencial, não podem servir como desculpa para explicar algumas das falhas institucionais e operacionais que ainda limitam o desenvolvimento sustentado de nosso país. Esses obstáculos são cau-

sados por alguns erros conceituais na condução da política econômica e por uma visão falha da natureza da funcionalidade das economias de mercado no mundo de hoje.

A falta dessa visão sobre a nova dinâmica dos mercados a partir da década de 1980, com o progresso extraordinário da chamada tecnologia da informação, fez que não chegássemos ao estágio de uma economia com crescimento sustentável. Além dessa falta de modernidade do projeto, a inexistência de uma agenda estratégica que permitisse a chamada inserção competitiva da economia brasileira no mundo global também é responsável por esse sucesso apenas parcial.

O Plano Real foi pensado, durante a segunda metade dos anos 1980 e nos primeiros anos da década seguinte, como um programa de estabilização que olhava para trás e não para frente. Não se pode cobrar dos economistas brasileiros que trabalharam no desenho do programa, principalmente dos da PUC do Rio de Janeiro liderados por André Lara Resende e por Pêrsio Arida, os problemas enfrentados hoje. O Plano Real como instrumento de estabilização dos preços, em um cenário inflacionário que existia até 1994, foi uma obra de arte. A velocidade com que a inflação caiu e se estabilizou é uma prova incontestante do acerto do diagnóstico e das medidas propostas.

O grande mérito de Fernando Henrique Cardoso como homem político, ao contrário do que se passou com o presidente José Sarney em 1985, foi entender que a sociedade brasileira estava farta da inflação crônica que a acompanhava fazia mais de quinze anos. Quando aceitou o convite para ser ministro da Fazenda do cambaleante governo Itamar Franco, em 1993, ele já sabia o que iria fazer. Chamou imediatamente a equipe de economistas da PUC para trabalhar consigo e apresentou à sociedade seu programa de estabilização. O sucesso imediato deu-lhe o cargo de presidente da República nas eleições de 1994.

As idéias centrais do Plano Real constituíram o plano de vóo de seu primeiro mandato. Delas Fernando Henrique Cardoso não se afastou nem um milímetro, mesmo quando a operação política de seu governo obrigava a negociar alguma flexibilidade nas medidas apresentadas pelo seu homem forte, o ministro da Fazenda Pedro Malan.

### **3.2 POR QUE O PLANO REAL ENVELHECEU**

Como já disse, o Plano Real respondeu de maneira eficiente a alguns dos desafios principais da economia brasileira dos anos 1980 e do início dos 1990. Mas não incorporou as mudanças estruturais dramáticas por que passa o chamado primeiro mundo capitalista. A revolução das telecomunicações, a digitalização do som e da imagem, a implantação de uma nova rede mundial de comunicações – a INTERNET – e o desenvolvimento extraordinário da tecnologia *wireless* deram aos mercados uma dinâmica completamente nova. Nesse novo mundo digital e virtual, a utopia da teoria clássica dos mercados perfeitos ganhou um novo impulso. A forma como a produção e a distribuição de bens e serviços ocorria até então, no mundo interligado por essa nova plataforma de telecomunicações, alterou-se profundamente. Um novo arranjo institucional para as economias nacionais passou a ser um desafio fundamental para os governos.

Os ganhos de produtividade no âmbito da produção industrial pela incorporação das novas tecnologias foram extraordinários. Além disso, houve uma alteração profunda na composição do valor agregado dos bens de capital e de consumo com o desenvolvimento da microeletrônica. Um telefone hoje é muito mais um computador do que um aparelho clássico de comunicações entre pessoas. A Nokia provocou uma verdadeira revolução entre as empresas tradicionais de telefones como a Lucent, a Motorola e a Ericsson, por ter sido a primeira a perceber essa mudança. Um auto-

móvel terá, nos próximos dois anos, um valor agregado de microeletrônica maior do que os equipamentos mecânicos tradicionais. O mesmo vem ocorrendo com outros aparelhos de consumo mais simples.

Essa revolução na microeletrônica provocou uma explosão do setor de software para programar essa nova geração de equipamentos industriais e de bens de consumo. A concorrência nos mercados passou a depender muito mais dessa parte inteligente dos produtos e serviços do que da parte física tradicional. Empresas de telefonia estão vendendo a terceiros sua rede física de comunicações para que elas próprias se concentrem apenas nas atividades de criação de software para novos produtos e nas atividades de *marketing*. Outros setores vão certamente seguir o mesmo caminho, separando a parte física de suas atividades das ações ligadas à programação de seu setor inteligente. Empresas em que o conhecimento é sua base funcional passaram a ser o centro desse novo tecido produtivo do mundo moderno.

Toda essa nova estrutura dos mercados envelheceu o mundo produtivo que estava por trás do Plano Real. A abertura da economia, que, com o equilíbrio orçamentário e a desregulamentação dos antigos monopólios públicos herdados do getulismo e dos governos militares, formava o núcleo duro do programa de estabilização do presidente Fernando Henrique Cardoso, não considerava essa revolução produtiva. Pior ainda, não conseguiu entendê-la durante os anos seguintes a 1995.

Nos primeiros anos do Plano Real toda a energia do governo voltou-se para uma política fiscal e monetária que viabilizasse a chamada âncora cambial. O choque de concorrência em nosso vetusto e ineficiente sistema produtivo, provocado pela redução das alíquotas de importação, acabou agravado pela taxa de câmbio valorizada provocada pela política cambial do Banco Central. Tudo isso estava previsto no plano de vôo inicial, com exceção do dólar a 83 centavos de reais. É nesse cenário de condições macro-

econômicas – próximas daquelas do primeiro mundo, e de uma funcionalidade interna dos mercados de fatores que ainda refletiam as condições do Brasil anterior ao Plano Real – que vai desenvolver-se o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

### **3.3 POR QUE O PLANO REAL PERDEU SUA EFICIÊNCIA**

Esse fosso que se abria entre a lógica intrínseca da política econômica do governo e o novo estágio da economia mundial foi agravado pela forma pela qual a equipe econômica entendia a questão da estabilidade. Os desafios competitivos que a abertura de nosso espaço econômico criaram eram mais complexos do que os percebidos pelo Ministério da Fazenda. Nesse sentido acreditava-se que não havia limites, por parte dessa nova racionalidade microeconômica, na busca da estabilidade fiscal. O equilíbrio das contas públicas não podia ser visto apenas como uma questão de caixa, mas precisava ser buscado num contexto de uma reforma fiscal ampla. Por outro lado, a política monetária necessária para viabilizar a âncora cambial impunha um custo financeiro incompatível com a abertura comercial.

Essa falta de entendimento da questão competitiva fez que o esforço do governo na busca de reformas microeconômicas fundamentais no campo do mercado de trabalho, do mercado de capitais e de crédito fosse sempre adiado. Mesmo o programa de desestatização era visto muito mais como uma questão financeira, na medida em que reduzia os gastos públicos e gerava recursos via venda das ações do Tesouro. A questão da regulamentação dos serviços públicos que estavam sob a responsabilidade do Estado, criando mercados mais eficientes e competitivos, sempre foi tratada pelo governo como um problema menor. Somente em casos isolados, como foi o exemplo das telecomunicações, é que esse objetivo esteve presente.

A questão da competitividade foi-se agravando à medida que o governo enfrentava enormes dificuldades para lidar com a redução dos encargos de responsabilidade do setor público. O primeiro obstáculo foi a rigidez do chamado gasto público no Brasil real e legal. Estabilidade dos funcionários públicos e vinculações orçamentárias constitucionais representam mais de 90% dos orçamentos públicos. Além desses, a Previdência Pública privada bancada pelo governo – o INSS – foi outro fardo para o Tesouro, com o qual a ação legislativa do governo conseguiu mexer muito pouco.

O único espaço significativo encontrado do lado da despesa foi a redução dos investimentos públicos, principalmente do lado das empresas estatais. É da tradição brasileira considerar gasto público as despesas de empresas controladas pelo governo, mesmo no caso daquelas que, como a PETROBRÁS e a antiga TELEBRÁS, tinham capacidade de se financiar com lucros e endividamento de sua responsabilidade. Embora o governo estivesse empenhado em um vigoroso programa de privatizações, o tempo requerido para tal exigia uma continuidade dos investimentos dessas empresas para manter funcionando eficientemente nossa infra-estrutura econômica. Além disso, o ambiente regulatório pouco claro colocava restrições à entrada sistêmica do investimento estrangeiro nessas áreas. Esse fato tem seu exemplo mais dramático no setor de energia elétrica.

A saída encontrada diante de um gasto público de difícil redução foi aumentar, de maneira vigorosa, a arrecadação de impostos e as contribuições ao INSS. Os novos impostos, na sua maioria em cascata, e cobrados na atividade produtiva, reduziram ainda mais a competitividade das empresas brasileiras tanto no mercado externo (exportações) como na disputa do mercado interno (concorrência com as importações). Todo o esforço de aumento de receita tributária passou, na prática, a representar um aumento brutal do que se convencionou chamar de custo Brasil. Em alguns setores esse adicional de custo pode chegar a mais de 10% do valor agregado na produção.

Outra falha importante da gestão das mudanças estruturais de nosso tecido produtivo ocorreu no programa de privatizações das grandes empresas de serviços públicos e da infra-estrutura econômica como portos e ferrovias. Pouca atenção foi dada à desregulamentação e à criação de mercados competitivos com a saída dos monopólios públicos. A exceção fica por conta do segmento das telecomunicações, em que a desmontagem da TELEBRÁS, monopólio público do setor, foi feita de maneira que se criasse um espaço privado competitivo.

### **3.4 FALSO DILEMA FISCALISMO VERSUS DESENVOLVIMENTISMO INIBIU AS REFORMAS**

Desde o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, em 1995, a equipe econômica apresentava-se dividida em dois núcleos muito claros. O primeiro deles, com sua liderança no Ministério da Fazenda e no Banco Central, tinha seu programa de ação centrado no ajuste das contas públicas e na abertura radical da economia como forma de levar o país a uma situação de crescimento sustentado. Fazia parte do plano de ação desse grupo a desregulamentação de setores importantes de nossa infra-estrutura econômica, principalmente no setor do petróleo, no das telecomunicações, no elétrico e no da estrutura portuária estatal.

O segundo grupo, formado a partir da liderança do ministro do Planejamento, José Serra, defendia a inclusão de uma ação de coordenação estratégica, por parte do governo, que permitisse uma adaptação mais suave da mudança de nosso quadro produtivo de um espaço fechado, e protegido por elevadas taxas de proteção alfandegária, para um espaço aberto ao fluxo de comércio. Fazia parte da ação defendida por esse grupo, que passou a ser chamado, pela imprensa, de desenvolvimentista, uma série de reformas microeconômicas nas áreas fiscais, de crédito e de mercado de capitais e na infra-estrutura econômica. Além disso o governo, via BNDES, deveria desenvolver programas especiais para



a instalação, no Brasil, de indústrias e serviços na área da tecnologia da informação. O tamanho de nosso mercado para esses produtos, e o boom de investimentos, nesses setores, que ocorriam no primeiro mundo, seriam as forças de mercado que viabilizariam essa agenda de investimentos.

Uma única experiência de êxito nesse sentido ocorreu no segmento das telecomunicações. Na programação estratégica da privatização e desregulamentação do setor, foi contemplado um conjunto de ações do Ministério das Comunicações e do BNDES para a instalação de uma plataforma de produção de terminais telefônicos e redes no segmento wireless e de transmissão de dados. O volume de investimentos nesse setor, que se seguiu à entrada de empresas privadas, fez que os maiores fabricantes internacionais criassem unidades produtivas no Brasil. A partir delas eles passaram a atender não só o mercado interno mas também o espaço latino-americano via exportações. Em alguns setores o volume de exportações já equivale às compras externas.

Esse plano de trabalho não era, entretanto, aceito pela equipe da Fazenda, a qual defendia a tese de que o mercado faria isso naturalmente, a partir de um choque de redução das proteções tarifárias. Ao governo caberia apenas estabilizar a moeda e chegar a um equilíbrio fiscal estável.

### **3.5 GOVERNO ESCOLHE O CAMINHO LIBERAL**

A condução da política cambial do Banco Central, com a necessidade de juros extremamente elevados, e as dificuldades na aprovação de uma reforma fiscal que levasse em conta a concorrência internacional no novo espaço produtivo mundial acirraram as disputas na equipe econômica do presidente Fernando Henrique e provocaram a saída do ministro José Serra.

O presidente optou claramente pela equipe do Ministério da Fazenda, muito embora tenha mantido um certo espaço para

o grupo que buscava implantar um plano estratégico, o qual passou a chamar-se Integração Competitiva no mundo global.

Os obstáculos criados pela política cambial e pelas reformas de natureza microeconômicas foram progressivamente agravando as dificuldades competitivas das empresas nacionais. A criação da CPMF e a nova regulamentação do sistema de contribuições sociais criaram um sistema tributário incompatível com os ganhos de produtividade que ocorriam nos Estados Unidos, na Europa e em alguns países da Ásia. A taxa de câmbio, valorizada artificialmente em razão dos juros elevados operados pelo Banco Central, completava um quadro terrível para as indústrias e empresas de serviço aqui instaladas. Ademais, a redução progressiva das proteções de natureza alfandegária aumentaram as vantagens competitivas das importações.

Por outro lado, a energia política do governo, toda gasta no ajuste fiscal, não permitia que as reformas no campo do mercado do trabalho e no campo da concorrência interna, bem como outras mudanças de natureza microeconômica, encontrassem espaço na ação do governo. Passamos a ter uma economia aberta com uma estrutura produtiva interna ainda da época da economia fechada, mas agora com uma proteção externa muito reduzida. O resultado foi um desequilíbrio imenso em nosso comércio exterior e um nível de déficit em conta-corrente extremamente perigoso.

### **3.6 A FLUTUAÇÃO DO REAL MELHORA A COMPETITIVIDADE MAS NÃO É SOLUÇÃO**

A flutuação traumática do real, em janeiro de 1999, muda o cenário de restrições conjunturais ao crescimento da economia. Permite a volta de uma certa competitividade da produção interna via desvalorização da moeda como forma de compensar o ambiente interno pouco eficiente. Depois de um primeiro momento de correção pontual da taxa de câmbio, o real inicia um período

de deslizamento em relação ao dólar, refletindo com isso o chamado custo Brasil.

Mas esse grau de liberdade tem um custo: a instabilidade da taxa de câmbio inibe a entrada da economia brasileira no circuito das redes globais de produção integrada como unidades integradoras. Além da dificuldade de determinação de preços em reais agrega um custo adicional ao investimento externo via necessidade de operações de hedge da flutuação cambial.

A incorporação dos custos maiores, decorrentes da ineficiência do arranjo institucional interno na formação da taxa de câmbio, é um arranjo de curto prazo de certa eficiência. Ajuda o exportador e cria mecanismos de defesa no mercado interno contra as importações vindas de espaços econômicos mais eficientes. Não é por outra razão que as exportações de manufaturados vêm apresentando crescimento expressivo nos últimos dois anos. Esse, porém, é um arranjo provisório e perigoso que precisa ser seguido de um esforço concentrado na busca de uma institucionalidade compatível com a de nossos maiores parceiros comerciais. Na medida em que os mercados internos de fatores caminhem no sentido correto, a desvalorização cambial que equilibra a competitividade tende a desaparecer.

Como não existe no horizonte do governo Fernando Henrique nenhum sinal nesse sentido, e com o crescimento das oposições no cenário das eleições presidenciais de 2002, as expectativas dessas mudanças são hoje muito pequenas. Ficará para o próximo presidente a responsabilidade de manter a estabilidade monetária conseguida e a de dar ao tecido produtivo brasileiro condições de competitividade que garantam o crescimento econômico sustentado.