



Instituto de Planejamento Econômico e Social

Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira

INPES
Instituto de Pesquisas

O INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPEA, Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tem por atribuições principais:

I – auxiliar a Secretaria de Planejamento na elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento;

II – auxiliar a Secretaria de Planejamento na articulação entre a programação do Governo e os orçamentos anuais e plurianuais;

III – promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social;

IV – promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada.

O IPEA compreende um Instituto de Pesquisas (INPES), um Instituto de Planejamento (IPLAN), um Instituto de Programação e Orçamento (INOR) e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC). Fazem parte do IPLAN três Coordenadorias: Planejamento Geral, Setorial e Regional, além do Centro Nacional de Recursos Humanos.

**PERSPECTIVAS DE LONGO PRAZO
DA ECONOMIA BRASILEIRA**

INPES – Instituto de Pesquisas do IPEA

janeiro, 1985

EQUIPE TÉCNICA:

A redação final deste trabalho coube à coordenação, com vistas a obter alguma homogeneidade; por esta razão, não representa, necessariamente, as opiniões individualizadas dos autores.

Coordenação:

Respondem pela coordenação do trabalho o Superintendente do INPES, Michal Gartenkraut, e Regis Bonelli.

Autoria dos Capítulos:

CAPÍTULO	AUTOR/ES
	José Cláudio F. da Silva e Regis Bonelli.
2	José Cláudio F. da Silva.
3	José Cláudio F. da Silva e Regis Bonelli (seções 3.1 a 3.3); a seção 3.4 resume os Capítulos 6 a 12.
4	Eustáquio Reis, com contribuições de Cláudio Considera, Lauro Ramos, Regis Bonelli e Ricardo Markwald.
5	Eustáquio Reis.
6	Fernando Rezende e Carlos von Doellinger.
7	Gervásio Castro de Rezende.
8	Wilson Suzigan, com contribuições de Cláudio Considera, José Cláudio F. da Silva e Regis Bonelli. Apêndice: Aloísio Barbosa de Araújo.
9	Elena Landau e José Márcio de Camargo.
10	Lauro Ramos e Milton da Mata.
11	Francisco Eduardo de Oliveira.
12	José Cláudio F. da Silva, Maria Helena Horta e Ricardo Markwald.
13	Regis Bonelli.

© Copyright by IPEA •

Perspectivas de longo prazo da economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1985.

384 p.

1. Política econômica — Brasil. 2. Previsão econômica — Brasil. I. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas.

CDD 330.981
CDU 338.98 (81)

As opiniões emitidas neste trabalho não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

• INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Serviço Editorial

Av. Pres. Antônio Carlos, 51 — 13.º andar — Rio de Janeiro (RJ) — CEP 20.020

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Parte I – INTRODUÇÃO

1. Objetivos, Principais Hipóteses e Escopo do Estudo
2. Breve Retrospecto da Evolução Recente da Economia Brasileira
3. Estratégia de Médio e Longo Prazos e Linhas Gerais de Política Econômica

Parte II – PERSPECTIVA DO SETOR EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA PARA O RESTANTE DOS ANOS 80

4. Descrição do Modelo
5. Análise dos Resultados e Cenários Alternativos

Parte III – ANÁLISE DE SETORES E TEMAS SELECIONADOS

6. Financiamento do Setor Público: As Reformas Fiscal e Financeira
7. Retomada do Crescimento Econômico e Diretrizes de Política Agrícola
8. Crescimento Industrial: Desempenho Recente, Perspectivas e Instrumentos de Política
9. Emprego, Salários e Distribuição de Renda
10. A Questão Energética e a Economia Brasileira: Experiência Recente e Perspectivas

11. Previdência e Assistência Social
12. Restrições Externas ao Crescimento Econômico:
Evolução Recente e Perspectivas

Parte IV – CONCLUSÃO

13. Considerações Finais

APRESENTAÇÃO

Este relatório, "Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira", é o produto final de um trabalho que se originou em fins de 1983, a partir de uma recomendação da Presidência do IPEA ao INPES. Seus objetivos principais são, por um lado, fornecer subsídios para a formulação de linhas gerais de política econômica em uma perspectiva que se estenda até o final da presente década e, por outro lado, apresentar um conjunto de projeções quantitativas consistentes a nível agregado, em termos de cenários plausíveis para o futuro, levando em conta as possibilidades e limitações da política econômica.

Este estudo, ao lado de outros — como, por exemplo, a Consolidação dos Planos Plurianuais de Governo (CPPG) elaborada pelo IPLAN — insere-se no contexto de um esforço mais amplo desenvolvido pelo IPEA, no sentido de dotar a Administração de instrumentos de suporte ao planejamento econômico de médio e longo prazos.

Organizado na forma de um projeto independente, o trabalho procurou explorar e utilizar resultados e conhecimentos acumulados através das atividades de pesquisa continuamente desenvolvidas no INPES. Reflete, de certa forma, um investimento em pesquisa econômica realizado no Instituto ao longo de muitos anos.

O documento constitui o resultado de um esforço de pesquisa de um grupo de cerca de quinze técnicos do INPES. O texto é em grande parte fruto de uma agregação coordenada de contribuições individuais; em alguns casos essas contribuições limitaram-se a capítulos e/ou seções específicas. O conjunto de preocupações e hipóteses (apresentadas no início da introdução) é, no entanto, comum a todas as partes. Assim, se, por um lado, tornou-se inevitável que o texto

tivesse características heterogêneas, por outro, o relatório procura refletir algum consenso do grupo sobre o amplo espectro de idéias abordadas.

Considerando o grau de complexidade da economia brasileira, a utilização intensiva do instrumental quantitativo no trabalho, incluindo-se o modelo macro e a matriz insumo-produto, teve por objetivo principal explorar as interdependências entre os diversos setores da economia — em especial sua sensibilidade às variáveis do setor externo e da economia mundial — bem como servir de “pano de fundo”, sempre que possível, à consistência macroeconômica das inúmeras sugestões de política espalhadas ao longo do texto, e cujos pontos principais estão resumidos na Seção 3.4.

O documento é, em geral, de tom relativamente otimista no que diz respeito ao setor externo da economia brasileira, refletindo em parte as novas condições favoráveis obtidas pelo esforço de ajuste recente.

A abordagem macroeconômica utilizada permite salientar, no entanto, de forma clara, o papel das diversas restrições que, inter-relacionadas, atuam sobre a economia brasileira, delimitando as possibilidades de atendimento simultâneo das demandas muitas vezes conflitantes apresentadas pelos vários segmentos da sociedade. Neste contexto, especial importância assume a restrição do balanço de pagamentos, nas suas dimensões real e financeira, que ao longo do texto aparece condicionando todos os resultados.

Em conseqüência, a análise revela as principais características, a nível macroeconômico, dos conflitos e dilemas de política econômica, entre os quais vale citar as questões de endividamento externo, da necessidade de absorção de mão-de-obra em ritmo acelerado e, não menos importante, do equacionamento do financiamento consolidado do setor público. Esses dilemas de política refletem, em última instância, a presença da restrição agregada de recursos externos e internos, que provavelmente perdurará durante boa parte do restante da década.

Ao divulgar este relatório, a Superintendência pretende adicionar esta reflexão do INPES ao conjunto de contribuições submetidas a debate sobre os rumos da economia brasileira, o qual deverá orientar o planejamento e o processo de tomada de decisões no futuro próximo. Fica a certeza, entretanto, de que muito resta a fazer.

MICHAL GARTENKRAUT

Superintendente do INPES
Janeiro, 1985

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	V
PARTE I – INTRODUÇÃO	
CAPÍTULO 1 – OBJETIVOS, PRINCIPAIS HIPÓTESES E ESCOPO DO ESTUDO	3
CAPÍTULO 2 – BREVE RETROSPECTO DA EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA	9
2.1 – Principais modificações estruturais na última década ..	9
2.2 – A dívida externa como estímulo e restrição ao crescimento, e o processo de ajuste recente	15
CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIA DE MÉDIO E LONGO PRAZOS E LINHAS GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA	21
3.1 – Cenários plausíveis, dadas as perspectivas da economia mundial	21
3.2 – Novas condições geradas no processo de ajuste: os aspectos favoráveis	25
3.3 – Condições para a retomada no plano interno	26
3.4 – Linhas gerais de política econômica	28
PARTE II – PERSPECTIVAS DO SETOR EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA PARA O RESTANTE DOS ANOS 80	
CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO DO MODELO	51

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS E CENÁRIOS ALTERNATIVOS	81
5.1 – Cenário básico	81
5.2 – Cenários alternativos	98
5.2.1 – Maior crescimento da economia mundial ...	99
5.2.2 – Os efeitos da LIBOR	102
5.2.3 – Efeitos de uma menor desvalorização do dólar	105
5.2.4 – Efeitos de um aumento no crescimento do dispendio do governo	108
5.2.5 – Efeitos de uma desvalorização real do cruzeiro	112
5.2.6 – Um cenário com perspectivas otimistas	115
5.2.7 – Um cenário com perspectivas pessimistas ...	119
5.3 – Considerações finais	122
 PARTE III – ANÁLISE DE SETORES E TEMAS SELECIONADOS	
 CAPÍTULO 6 – FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: AS REFORMAS FISCAL E FINANCEIRA	129
6.1 – Introdução: as transformações recentes	129
6.2 – Reforma fiscal e tributária	133
6.3 – Uma nota sobre a questão da competência tributária ..	137
6.4 – Comentários adicionais à questão da reforma tributária	140
6.5 – Elementos para uma reforma financeira do setor público: introdução	143
6.6 – A consolidação orçamentária	146
6.7 – Os orçamentos do setor público e o controle dos gastos governamentais	150
6.8 – A dívida pública interna: uma nota	156
 CAPÍTULO 7 – RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DIRETRIZES DE POLÍTICA AGRÍCOLA	163
7.1 – Introdução	163
7.2 – Breve histórico da evolução recente do setor agrícola ..	164
7.2.1 – Modernização tecnológica e seus fatores	164
7.2.2 – Concentração na agricultura, proletarização e êxodo rural	165

7.2.3 – O crescimento inadequado da oferta de alimentos	166
7.3 – Crédito rural subsidiado e desenvolvimento agrícola ..	170
7.3.1 – A justificativa da política de crédito agrícola: uma reformulação analítica	170
7.3.2 – O crédito rural e a redução do risco na agricultura: uma possível evidência empírica	173
7.4 – A política agrícola em face da diminuição recente do subsídio creditício	177
7.4.1 – A necessidade de maior estabilização de renda	177
7.4.2 – Preços agrícolas e liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas	180
7.5 – O problema específico da produção de alimentos básicos	182
7.5.1 – Setor externo e oferta de alimentos	182
7.5.2 – Evidências adicionais de maior risco na produção alimentar	184
7.5.3 – Oferta de alimentos e pequena produção agrícola	189
7.5.4 – Crescimento econômico e oferta de alimentos básicos	191
7.6 – Considerações finais	193
 BIBLIOGRAFIA	 194
 CAPÍTULO 8 – CRESCIMENTO INDUSTRIAL: DESEMPENHO RECENTE, PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	 197
8.1 – Diagnóstico da situação atual da indústria	197
8.1.1 – Desempenho recente do setor industrial	198
8.1.1.1 – Desaceleração do crescimento e recessão industrial, 1975-83	198
8.1.1.2 – Fontes de variação da produção industrial	207
8.1.1.3 – A recuperação da produção industrial em 1984: características e perspectivas quanto à sua sustentação	211
8.1.2 – Política industrial	215

8.2 – Política industrial explícita para a retomada e sustentação do crescimento industrial	218
8.2.1 – Objetivo geral e premissas básicas	218
8.2.2 – Políticas de curto prazo	219
8.2.3 – Políticas de longo prazo	223
8.2.4 – Rearranjo do quadro institucional da indústria	227
CAPÍTULO 9 – EMPREGO, SALÁRIOS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	235
9.1 – Introdução: urbanização e crescimento industrial	235
9.2 – Subemprego e desemprego aberto	237
9.3 – Crescimento e emprego	243
9.3.1 – Exportações e emprego	245
9.3.2 – Distribuição de renda e emprego	246
9.3.3 – Salários e emprego	253
9.4 – Conclusão	256
CAPÍTULO 10 – A QUESTÃO ENERGÉTICA E A ECONOMIA BRASILEIRA: EXPERIÊNCIA RECENTE E PERSPECTIVAS	261
10.1 – Introdução	261
10.2 – Linhas gerais da política energética, 1973-84	263
10.2.1 – A política de preços	263
10.2.2 – Outras políticas que afetaram a procura e/ou a oferta	268
10.2.2.1 – Produção doméstica de petróleo	268
10.2.2.2 – Indução à substituição (e conservação) de derivados de petróleo	270
10.2.2.3 – A oferta de fontes não-convencionais de energia	271
10.3 – Perspectivas para o setor energético	273
10.4 – Resumo e sugestões	286
10.4.1 – Produção doméstica de petróleo	287
10.4.2 – Política de preços	288
10.4.3 – Oferta de álcool	291

10.4.4	– Utilização do gás natural	292
10.4.5	– Programa nuclear	292
10.4.6	Energia elétrica: conservação e seleção no uso final	293
10.4.7	Substituição do óleo diesel	294
10.4.8	– Considerações finais	295
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		297
CAPÍTULO 11 – PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SO- CIAL		299
11.1	– Introdução	299
11.2	– Tendências e sugestões de política de curto prazo	304
11.3	– Aspectos de longo prazo	306
11.3.1	– Previdência social	307
11.3.2	– Saúde e assistência médica	309
11.3.3	– Assistência social	310
CAPÍTULO 12 – RESTRIÇÕES EXTERNAS AO CRESCI- MENTO ECONÔMICO: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS		311
12.1	Introdução	311
12.2	– Principais instrumentos de política econômica: resenha histórica e sugestões	311
12.2.1	– A política cambial	312
12.2.2	– O sistema brasileiro de promoção de exporta- ções	318
12.3	– A política econômica e a crise do endividamento	322
12.3.1	– O período que antecede a primeira crise do petróleo: 1968-73	322
12.3.2	– O período entre as duas crises do petróleo: 1974-1978	325
12.3.3	– O período entre a segunda crise do petróleo e o início da recuperação: 1979-1983	327
12.3.4	– O início da recuperação econômica: 1984	332
12.3.5	– Sugestões para a questão da dívida externa	335
12.4	– Problemas e perspectivas da economia internacional ..	337
12.4.1	– Crescimento, comércio mundial e taxa de juros internacional	338
12.4.2	– A valorização do dólar norte-americano ..	343
12.4.3	– Considerações finais e perspectivas	348
PARTE IV – CONCLUSÃO		
CAPÍTULO 13 – CONSIDERAÇÕES FINAIS		357

APÊNDICES

CAPÍTULO 4

APÊNDICE A.4 – MOPSE – modelo de projeção para o setor externo	70
Equações	75
Valores das variáveis exógenas no cená- rio básico	78
Valores dos coeficientes do modelo	79

CAPÍTULO 5

APÊNDICE A.5 – Cenário básico – variáveis exógenas	93
Cenário básico – variáveis endógenas e definições	94

CAPÍTULO 8

APÊNDICE A.8 – Políticas de importação e o setor indus- trial	228
--	-----

CAPÍTULO 9

APÊNDICE A.9 – Estimação das elasticidades	258
--	-----

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 2

- Quadro 2.1 – Produção real da economia brasileira: total, *per capita* e segundo principais setores 11
- Quadro 2.2 – Brasil: saldo em transações reais (hiato de recursos) e PIB: 1970/84 16

CAPÍTULO 3

- Quadro 3.1 Tesouro nacional: receita orçamentária, anos selecionados 28
- Quadro 3.2 – Receita tributária da União 29

CAPÍTULO 5

- Quadro 5.1 Brasil: sumário do balanço de pagamentos, 1984-1990, no cenário básico 85
- Quadro 5.2 Brasil: nível de endividamento externo e indicadores selecionados 88
- Quadro 5.3 Brasil: exportações e importações segundo principais itens, evolução de preços e *quantum* e relação de troca, 1984-1990 90
- Quadro 5.4 Brasil: projeções das principais variáveis da economia interna, 1983-1990 92
- Quadro 5.5 Cenários alternativos: efeitos de um aumento de um ponto percentual nas taxas de crescimento anuais das sete maiores economias da OECD (variável W_GGDP7) no período 1985-1990 100
- Quadro 5.6 – Cenários alternativos: efeitos de um acréscimo de um ponto percentual nas taxas de juros internacionais (LIBOR) em todos os anos do período 1985-1990 104

Quadro 5.7	– Cenários alternativos: efeitos de um aumento de 1% no índice de taxa de câmbio efetiva para o dólar (US_EER2) em todos os anos do período 1985-1990	107
Quadro 5.8	– Cenários alternativos: efeitos de um aumento de um ponto percentual do dispêndio do governo – GOV – ao longo do período 1985-1990	110
Quadro 5.9	– Cenários alternativos: efeitos de aumento de 1% na taxa de câmbio Cr\$/US dólar no período 1985-1990	114
Quadro 5.10	– Cenários alternativos: perspectivas relativamente otimistas para os próximos anos	118
Quadro 5.11	– Cenários alternativos: perspectivas relativamente pessimistas para os próximos anos ...	121

CAPÍTULO 6

Quadro 6.1	– <i>Deficits</i> do setor público, do setor privado e do balanço de pagamentos em conta corrente .	144
Quadro 6.2	– <i>Deficit</i> consolidado do setor público	145
Quadro 6.3	– SEST: entidades típicas de governo	151
Quadro 6.4	– SEST: setor produtivo estatal	152
Quadro 6.5	– Títulos da dívida pública federal em poder do público	157
Quadro 6.6	– Dívida pública interna/produto interno bruto – países selecionados	158
Quadro 6.7	– Composição dos haveres não-monetários	158
Quadro 6.8	– Total das ORTNs monetárias e ORT 's cambiais equivalentes em poder do público, 1985-89	160

CAPÍTULO 7

Quadro 7.1	– Taxas de crescimento da produção agrícola brasileira, 15 produtos – 1960/69, 1967/76 e 1970/79	168
Quadro 7.2	– Brasil – disponibilidade doméstica de alimentos em quantidades de calorias por habitante/dia – 1967/79	169
Quadro 7.3	– Brasil – disponibilidade doméstica de alimentos em quantidades de proteínas por habitante/dia – 1967/79	169

Quadro 7.4	— Proporção entre os valores de arrendamento e de venda de terras — 1966/1983	175
Quadro 7.5	Distribuição do valor da produção de lavouras específicas por grupos de valor da produção dessas lavouras — 1975	186
Quadro 7.6	— Brasil — distribuição da área cultivada total de lavouras selecionadas por tipos de cultivo — 1975	188
Quadro 7.7	— Brasil — distribuição do valor da produção de lavouras selecionadas por estabelecimentos agrupados segundo o valor da produção total dos estabelecimentos — 1975	189

CAPÍTULO 8

Quadro 8.1	Produto real da indústria: taxas médias anuais de crescimento segundo períodos selecionados	202
Quadro 8.2	Indústria de transformação: taxas médias anuais de crescimento, 1975-80 e 1981-83, e estrutura da produção segundo gêneros de indústria, 1975, 1980 e 1983	204
Quadro 8.3	Emprego na indústria de transformação: taxas de crescimento médio nos períodos 1976/80 e 1981/83 e estrutura de emprego em 1975, 1980 e 1983	206
Quadro 8.4.a	— Fontes de variação do produto industrial, 1975-80	209
Quadro 8.4.b	— Fontes de variação do produto industrial, 1980-83	210
Quadro 8.4.c	Fontes de variação do produto industrial, 1975-83	211
Quadro 8.5	Indústria de transformação: níveis de utilização da capacidade instalada, junho-julho 1984	216
Quadro A.8.1	— Importações efetivas segundo o uso e destino econômico: alíquotas nominais e efetivamente cobradas no ano de 1982	230

CAPÍTULO 9

Quadro 9.1	Número de pessoas de 10 anos e mais por setor de atividade: 1950-1980	236
------------	---	-----

Quadro	9.2	– Estrutura ocupacional da população economicamente ativa: 1950-1980	236
Quadro	9.3	– População economicamente ativa, por setor de atividade e posição na ocupação (1976)	238
Quadro	9.4	– Empregados com carteira de trabalho assinada, por setor de atividade (1976-1983) ..	238
Quadro	9.5	– Total de desempregados e taxa de desemprego aberto, 1979-1983	241
Quadro	9.6	– PEA urbana, real e potencial, subemprego e desemprego aberto, 1981-1983	242
Quadro	9.7	Elasticidades emprego-produto e emprego-custo real da mão-de-obra, segundo ramos de atividade	244
Quadro	9.8	– Participação das exportações no valor da produção industrial e taxa de crescimento das exportações industriais no período – 1975/1983	245
Quadro	9.9	– Aumento percentual do valor da produção e do emprego de cada setor, resultante do aumento de 10% das exportações de todos os setores simultaneamente	247
Quadro	9.10	– Brasil – distribuição de renda segundo decis, e renda média respectiva: 1979, 1981 e 1983	248
Quadro	9.11	– Variação da produção industrial a nível de categoria de uso	249
Quadro	9.12	– Variação percentual do valor da produção e do emprego de cada setor, resultante do aumento de 100% no consumo dos 50% mais pobres da população	251
Quadro	9.13	– Variação percentual do valor da produção e do emprego de cada setor, resultante da redução de 12% no consumo dos 10% mais ricos da população	252
Quadro	9.14	– Variação da renda média segundo decis e classe respectiva de rendimentos – 1979-1983	255
Quadro	9.15	– Salário mínimo real	256
Quadro	A.9.1	– Elasticidades emprego-produto e emprego-custo real da mão-de-obra – extrativa mineral e indústria de transformação	259

CAPÍTULO 10

Quadro	10.1	— Índices de preços do petróleo e derivados, 1972-84	264
Quadro	10.2	— Investimentos da PETROBRAS e produção de petróleo, 1970/84	269
Quadro	10.3	— Estrutura de consumo de derivados de petróleo: 1973, 1983 e 1990	276
Quadro	10.4	— Quadro energético em 1990 — composição por fontes de energia	284

CAPÍTULO 11

Quadro	11.1	— Número de contribuintes da previdência e taxa de crescimento: 1971/82	300
Quadro	11.2	— Evolução e estrutura das despesas das entidades do SI PAS: 1971/1983	301
Quadro	11.3	— Evolução das despesas com benefícios, INPS: 1971/1983	302
Quadro	11.4	— Benefícios de prestação continuada urbanos e rurais	303
Quadro	11.5	— Distribuição da folha de salários de contribuição e de pagamentos de benefícios por faixa de valor — 1981	303
Quadro	11.6	— Fatores médios de reajustamento da folha de salários de contribuição e da folha de pagamento de benefícios	304

CAPÍTULO 12

Quadro	12.1	Índice da taxa efetiva de câmbio real e sua composição	315
Quadro	12.2	— Brasil: dívida externa registrada e reservas internacionais	323
Quadro	12.3	— Empréstimos em moeda: 1970/83	324
Quadro	12.4	— Brasil: indicadores do balanço de pagamentos, 1970-1984	326
Quadro	12.5	— Juros pagos pelo Brasil e taxas médias anuais nominais e reais: 1970/83	328
Quadro	12.6	— Balanço de pagamentos do Brasil: resumo das principais contas, anos selecionados ..	333
Quadro	12.7	— Brasil: contas nacionais — 1980/84	334

Quadro 12.8	– Projeções do crescimento dos países industrializados: 1984-1990	352
Quadro 12.9	– Projeções para algumas variáveis macroeconômicas: 1984-1990	353

CAPÍTULO 13

Quadro 13.1	– Simulação de taxas médias de crescimento da produção e do emprego entre 1983 e 1990, segundo setores selecionados	360
-------------	---	-----

GRÁFICOS

5.2.1	– Dívida total (em dólares correntes)	123
5.2.2	– Dívida total (em dólares constantes)	123
5.2.3	– Juros/exportações	124
5.2.4	– Dívida líquida/exportações	124
5.2.5	– Balança comercial (bilhões de dólares)	125
5.2.6	– Necessidades líquidas de empréstimos novos (bilhões de dólares)	125

Parte I

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1 – OBJETIVOS, PRINCIPAIS HIPÓTESES E ESCOPO DO ESTUDO

CAPÍTULO 2 – BREVE RETROSPECTO DA EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

2.1 – Principais Modificações Estruturais na Última Década

2.2 – A Dívida Externa como Estímulo e Restrição ao Crescimento e o Processo de Ajuste Recente

CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIA DE MÉDIO E LONGO PRAZOS E LINHAS GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA

3.1 – Cenários Plausíveis, Dadas as Perspectivas da Economia Mundial

3.2 – Novas Condições Geradas no Processo de Ajuste: os Aspectos Favoráveis

3.3 – Condições para a Retomada no Plano Interno

3.4 – Linhas Gerais de Política Econômica

Capítulo 1

OBJETIVOS, PRINCIPAIS HIPÓTESES E ESCOPO DO ESTUDO

A primeira metade dos anos 80 representa, do ponto de vista econômico, um período de ajuste da economia brasileira que se seguiu a um ciclo de crescimento de pouco mais de uma década. Essa "fase de transição" prolongou-se por quatro anos marcados pelo desequilíbrio no balanço de pagamentos, pela redução nos níveis de emprego, pela aceleração do processo inflacionário e, principalmente, pela incerteza quanto ao futuro. Sobretudo, foi um período que contribuiu para criar uma clara consciência da restrição de recursos (externa e interna) que provavelmente perdurará durante boa parte do restante da década de 80. Nesse sentido, torna-se fundamental uma análise das perspectivas para o final dessa década, bem como uma discussão das características principais de uma estratégia que procure criar condições para a retomada do desenvolvimento e promoção e consolidação de um ajuste estrutural do qual resultarão, necessariamente, novos padrões de produção, consumo e distribuição de renda, bem como alterações na posição que o Brasil hoje ocupa na divisão internacional do trabalho.

O estudo que ora se apresenta tem, pois, um duplo objetivo: por um lado, fornecer subsídios para a formulação das linhas gerais de política econômica em uma perspectiva que se estende até o final da década de 80; por outro lado, apresentar projeções quantitativas consistentes a nível agregado e segundo principais setores, em termos de cenários plausíveis para o futuro, à luz da discussão sobre as orientações gerais de política econômica e da evolução provável do setor externo e da economia mundial.

Esta análise prospectiva parte do reconhecimento de que, ao nível macroeconômico, a economia brasileira enfrenta hoje três restrições básicas. A primeira é dada pelo balanço de pagamentos. A segunda pela inadequação da receita pública face aos gastos do setor

público que seriam necessários para uma recuperação auto-sustentada. A terceira pela necessidade de conter a aceleração da inflação, que pode vir a pôr em xeque o processo de retomada.

É à luz destas questões básicas que deve ser considerado o objetivo fundamental de política econômica a perseguir no restante da década de 80: crescimento do emprego, o qual depende crucialmente do crescimento econômico agregado, com o reajuste estrutural requerido, de modo a não agravar o problema do balanço de pagamentos.

Dada a atual estrutura de preços relativos, e com o serviço da dívida externa acumulada no passado, o crescimento agregado que se deseja é limitado pela restrição do balanço de pagamentos. O ajuste das contas do setor externo verificado nos últimos anos, porém, resultou em novos graus de liberdade, os quais parecem ter afastado, ao menos temporariamente, o espectro de um estrangulamento cambial. * Quanto ao plano interno, a consecução dos objetivos a perseguir na segunda metade dos anos 80 requer uma reforma fiscal e financeira do setor público (em que seja redefinido o papel redistributivo das transferências “federalistas”) de forma a permitir o financiamento não-inflacionário dos gastos governamentais, definidos de forma abrangente. Isto não implica desconsiderar a necessidade de programação criteriosa dos investimentos públicos — e definição de prioridades para o setor privado, pela sinalização via instrumentos de política econômica — como meios indispensáveis ao esforço de diversificação estrutural que a economia brasileira deve continuar a empreender no restante da década de 80. Esse esforço é necessário se se pretende tornar a economia menos vulnerável a choques externos — e, portanto, menos asfíxiada em seu crescimento pela recorrente restrição do balanço de pagamentos — e consolidar a fase de recuperação que ora se esboça.

Quanto à questão do *mix* público-privado, cabe observar que já existe no Brasil uma tradição de pragmatismo na consideração das relações entre esses agentes, que deve ser preservada. Esta tradição os encara como complementares antes que substitutos, não enxergando antagonismos de monta entre o investimento público em infra-estrutura produtiva, infra-estrutura social e indústrias básicas e o apoio ao investimento privado em geral e, em particular, via incentivos, aos setores e atividades definidos como prioritários pela estratégia de superação da crise recente.

* Ressalte-se, no entanto, que o País não pode prescindir de novos recursos externos, como se verá mais adiante.

Um conjunto de preocupações e hipóteses caracterizou toda a elaboração do documento, conjunto esse que enfatiza as seguintes questões:

a) a absorção de mão-de-obra/geração de empregos constituirá o objetivo dominante em termos de política econômica nos próximos anos. Portanto, impõe-se a retomada do crescimento em ritmo compatível com a necessidade de absorção de mão-de-obra; e, mais, essa retomada terá que ser necessariamente feita com a recuperação do mercado interno. O crescimento alavancado pelas exportações — principalmente de manufaturados — foi instrumental para a recuperação observada do nível de atividade em 1984. No entanto, isso foi em boa medida possível graças à capacidade ociosa preexistente — e, portanto, à depressão da demanda interna —, ao aumento de competitividade das exportações e à política econômica dos EUA. No prazo mais longo, o dilema entre crescimento calcado na expansão de exportações *versus* reativação da demanda interna torna-se um pouco menos importante na medida em que haja investimento no setor exportador, capaz de aumentar sua competitividade e de prescindir da depressão da demanda interna. Ainda assim, como se verá, trata-se mais de consolidar a posição obtida em 1984, o que não será fácil, do que supor que o ritmo de crescimento recente das exportações de manufaturados possa ser projetado para o futuro e venha a ser a mola mestra do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, a promoção de exportações permitirá ao País crescer sem agravar a questão do balanço de pagamentos; mas taxas de crescimento compatíveis com a necessidade de absorção de mão-de-obra somente serão obtidas se, paralelamente, houver recuperação da demanda interna;

b) o setor externo continuará, no horizonte previsível, a ser o condicionante fundamental para o crescimento da economia brasileira. Isso nos coloca de forma crucial diante das seguintes questões: b.1) quanto do crescimento recente das exportações é mera consequência da recuperação norte-americana, e quanto é definitivamente aumento de nossa competitividade externa? b.2) quão sustentável é a recuperação dos EUA, e quais as possibilidades de se manter o dinamismo das exportações caso o crescimento norte-americano amorteça de maneira brusca? b.3) ainda existe espaço para a manipulação dos instrumentos de política comercial e cambial nesse sentido, ou já exaurimos os *trade-offs* dentro dos limites do razoável? b.4) quais são as perspectivas em termos de valorização do dólar, preços internacionais, protecionismo, taxa de juros e do *mix* de políticas fiscal e monetária nos países industrializados? b.5) quais as possibilidades a se explorar no *front* da dívida externa?

c) a compatibilização de a) com b) leva inevitavelmente à necessidade de uma reforma fiscal e financeira do setor público, capaz de transformar os gastos governamentais em ativa variável de demanda agregada sem elevar o *deficit*. Note-se que parece haver espaço para estas reformas, dada a redução da carga tributária bruta ao longo da última década. Mais do que *espaço*, no entanto, há uma *necessidade* dessas reformas, que é imposta pelas novas condições de funcionamento da economia brasileira se se pretende atingir as metas acima enumeradas;

d) é fundamental não perder os resultados duramente conseguidos ao longo da recente fase de transição, particularmente no que diz respeito ao setor externo, energia e ajuste do setor público;

e) não se deve minimizar a importância do combate ao processo inflacionário. Esse combate, no entanto, deverá ser gradual, aproveitando-se todos os espaços disponíveis, pelo exercício da imaginação criadora, e devendo-se ter cautela quanto à adoção seja de estratégias ortodoxas, seja de propostas abrangentes que possam resultar em aceleração da inflação ou em rigidez no sistema de preços relativos.*

Este documento, não obstante a amplitude de preocupações e análises que o informam, não tem a pretensão de cobrir *todos* os aspectos relevantes da complexa problemática que caracteriza o desempenho de uma economia estruturalmente diversificada como a brasileira. A filosofia que norteou sua elaboração pretendeu, em relação aos rumos da política económica, atender a dois princípios: por um lado, indicar-se-iam as tendências de evolução futura — com particular ênfase no condicionante representado pela economia internacional — dentro do marco mais geral de uma necessidade de reorientação do crescimento; por outro lado, seriam fornecidos *subsídios para a formulação* de uma estratégia de longo prazo, visando à retomada do crescimento, estratégia essa condicionada à solução (ou, ao menos, ao não agravamento) dos problemas de curto prazo. As recomendações de política — cujos pontos principais são resumidos na Seção 3.4 — procuram seguir tais princípios.

Quanto à organização do trabalho, o restante desta primeira parte recolhe e resume alguns elementos essenciais dos demais estudos que compõem o relatório (Partes II e III), constituindo-se em um todo relativamente independente. Assim é que no Capítulo 2 é traçado um breve retrospecto da evolução da economia brasileira ao

* Não consta deste estudo um diagnóstico explícito do processo inflacionário brasileiro. Não obstante, subjacente às idéias expostas mais adiante está a noção — de resto, amplamente aceita — de que a resistência à baixa das taxas de inflação tem origem nos mecanismos de indexação amplamente disseminados no sistema económico.

longo do último decênio, enfatizando o papel da crise do setor externo e a retração do sistema financeiro internacional que culminaram no programa de ajustamento adotado a partir do acordo com o FMI. O Capítulo 3 procura lançar algumas idéias no sentido de fornecer subsídios para a elaboração de uma estratégia de crescimento para o restante dos anos 80. Ainda neste capítulo está incluída uma breve descrição de linhas gerais de política econômica, entendidas em sentido amplo, capazes de apoiar a implementação de uma estratégia de longo prazo visando à consecução dos objetivos acima definidos.

Na Parte II é apresentado um modelo de projeção para o setor externo da economia brasileira. Inicialmente, no Capítulo 4, descreve-se a estrutura do modelo, o papel das principais variáveis exógenas e sua provável evolução ao longo do período 1985-1990 segundo o cenário aqui denominado *básico*. O capítulo seguinte apresenta os resultados obtidos para o cenário básico e simulações com cenários alternativos, os quais apresentam desvios das principais variáveis exógenas em relação aos valores adotados no cenário básico.

A Parte III compõe-se de sete capítulos nos quais são analisados diversos setores e/ou temas julgados relevantes no âmbito deste estudo: Setor Público, Agricultura, Indústria, Emprego e Salários, Energia, Previdência Social e Setor Externo. Via de regra, a exposição em cada um dos capítulos inicia-se com um breve retrospecto da evolução recente ou colocação dos problemas centrais, seguido de avaliação da política econômica e sugestão de linhas gerais de ação.

Finalmente, na Parte IV são recolhidas as principais conclusões do estudo e apresentadas algumas considerações finais.

Capítulo 2

BREVE RETROSPECTO DA EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

Este capítulo compõe-se de duas seções: na primeira descrevem-se algumas modificações estruturais e de desempenho da economia brasileira ao longo da última década, enfatizando-se a interação entre o desempenho industrial e a atividade econômica agregada; na segunda discute-se a questão da dívida externa como restrição ao crescimento e o processo de ajuste recente como resposta à crise externa. A finalidade aqui é prover uma interpretação do processo através do qual se chegou à situação atual, como base para a discussão acerca das perspectivas de crescimento. Fica como advertência a necessidade de um acompanhamento criterioso da economia internacional como uma forma de tentar evitar — ou, ao menos, amortecer — os choques externos.

2.1 — Principais Modificações Estruturais na Última Década

A economia brasileira atravessou, após a primeira crise do petróleo, dois períodos com características marcadamente distintas: 1975-80 e 1981 até o presente. O primeiro pode ser caracterizado pela desaceleração e variabilidade da taxa agregada de crescimento em relação aos anos de *boom* 1968-74. Com efeito, de 1968 a 1974 o produto agregado cresceu quase 11% ao ano em termos reais. Já de 1975 a 1980 esta taxa alcançou 6,5% ao ano, sendo essa diferença de desempenho explicada por um conjunto de fatores inter-relacionados que inclui: (i) a perda de dinamismo do setor industrial, cuja taxa de crescimento caiu de 12,3 para 7,3% ao ano em média; (ii) os efeitos da primeira crise do petróleo sobre o balanço de

pagamentos, concomitante com o grande aumento nos preços de outras matérias-primas importadas; (iii) a recessão da economia mundial em meados dos anos 70.

Não obstante esta diferença de desempenho, o período desde fins dos anos 60 ao início dos 80 apresentou um traço comum: o enorme aumento da liquidez internacional, devido basicamente aos *deficits* no balanço de pagamentos dos EUA e, após 1973-74, à reciclagem dos petrodólares. Essa expansão da liquidez internacional permitiu notáveis aumentos dos empréstimos e financiamentos a diversos países, entre os quais o Brasil, tornando possível financiar crescentes *deficits* em conta corrente e simultaneamente acumular reservas em divisas. A estratégia então adotada — aumento no endividamento externo e concomitante acumulação de reservas — baseava-se no potencial de exportações e nas próprias reservas, as quais asseguravam novos influxos de capital externo. A segunda crise do petróleo e a enorme elevação nos juros internacionais em termos reais a partir de 1979 colocaram um novo conjunto de dificuldades na área externa, requerendo um ajuste às novas condições. Inaugurase, assim, no início dos anos 80, o segundo período a que se fez referência anteriormente, caracterizado por recessão da atividade econômica e desemprego, particularmente no setor industrial; entre 1980 e 1983 o PIB reduziu-se em 3,8% (isto é, 10,6% em termos *per capita*) ao passo que o produto industrial caía cerca de 12% no triênio como um todo, sendo a queda concentrada nos anos de 1981 e 1983. O Quadro 2.1 resume alguns resultados para os períodos referidos, tornando transparente o fato de que o movimento da economia reflete basicamente o desempenho do setor industrial.

A perda de dinamismo do setor industrial, como seria de se esperar, atingiu de forma diferenciada as indústrias, particularmente no período de recessão 1981-83. Assim como no período de *boom* econômico 1968-74 as categorias de bens duráveis de consumo e de capital exerceram destacada liderança no crescimento industrial (embora todas as categorias tivessem crescido a taxas superiores à respectiva taxa histórica), também foram essas duas categorias as mais atingidas pela desaceleração observada de 1975 a 1980 e pela recessão de 1981-83. No caso dos bens duráveis de consumo, isto se deve à elevação das taxas de juros e às elevadas elasticidades preço e renda da demanda por esses bens. No caso dos bens de capital, é interessante notar que a desaceleração do crescimento no período 1975-80 ocorreu apesar dos grandes projetos governamentais do período 1974-79 e em meio ao programa oficial de substituição de importações — ou criação de capacidade de produção — desses bens. A razão pela qual a taxa de crescimento industrial agregada não caiu na mesma proporção que as das categorias de bens acima mencionadas está relacionada às menores quedas na produção de bens intermediários (em

Quadro 2.1

PRODUÇÃO REAL DA ECONOMIA BRASILEIRA: TOTAL, PER CAPITA E SEGUNDO PRINCIPAIS SETORES

(Taxas médias anuais de crescimento, em %, para períodos selecionados)

Item	Períodos Selecionados				
	1968-74	1975-80	1981-83	Média 1968-83	1984*
PIB	10,9	6,5	-1,3	6,2	4,1
PIB <i>per capita</i>	8,1	4,0	-3,7	3,7	1,7
Agricultura	5,1	4,6	2,0	4,0	3,9
Indústria	12,3	7,3	-4,0	7,2	5,8
— Extr. Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1	28,0
— Transformação	12,6	6,8	-4,2	7,1	6,0
— Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5	1,0
Comércio	11,4	5,2	-1,8	5,8	2,3

FONTE: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV.

*Preliminar.

parte devido ao programa governamental de substituição de insumos básicos) e de bens não-duráveis de consumo. Estes aspectos serão analisados na Parte III, Capítulo 8.

É interessante assinalar ainda que, embora mais lentamente que no período do *boom*, ao longo do quinquênio 1975-80 a economia e a indústria puderam crescer a taxas que se aproximaram da norma histórica. Isso ocorreu somente porque os custos de ajustamento às novas condições internacionais após a primeira crise do petróleo foram postergados pelo recurso ao endividamento externo adicional. De fato, em um período marcado pela recessão internacional, como foi o de meados dos anos 70, o desempenho econômico brasileiro foi expressivo.

A diferença do período de *boom* econômico — no qual o endividamento representou uma opção estratégica no processo de crescimento —, a partir do primeiro choque dos preços do petróleo o aumento da dívida externa resultou do esforço de evitar (ou retardar) o ajuste estrutural requerido pelas novas e adversas condições internacionais, de forma a manter o crescimento do consumo e investimento, tanto público como privado. Como resultado, a dívida externa bruta aumentou de cerca de US\$ 12 bilhões no final de

1973 para aproximadamente US\$ 54 bilhões ao final de 1980. O nível de reservas internacionais, no entanto, manteve-se em torno de 6,5-7,0 bilhões de dólares nos anos assinalados, devendo-se notar, no entanto, que ao final de 1978 as reservas haviam alcançado cerca de US\$ 12 bilhões (aproximadamente 27% da dívida bruta) devido ao sobrefinanciamento, via conta de capital, do *deficit* do balanço de pagamentos em conta corrente. Parecia então a diversos analistas que os efeitos do primeiro choque do petróleo sobre o balanço de pagamentos e a economia brasileira haviam sido absorvidos.

No entanto, a vulnerabilidade da economia aos choques externos não diminuiu — seja no que diz respeito à dependência do petróleo importado, seja quanto a aumentos nos juros internacionais, dado que a maior parte da dívida havia sido contratada a juros flutuantes. Além do mais, a partir de 1977 a relação entre os preços de exportação e os preços de importação começa a deteriorar-se: entre 1977 e 1980, por exemplo, os termos de troca caem 22%; entre 1980 e 1983 caíram mais 19%.

O segundo choque do petróleo — que elevou os preços dessa matéria-prima de cerca de US\$ 12 por barril em fins de 1978 para US\$ 30 no começo de 1980 —, o dramático aumento nas taxas de juros internacionais devido à perversa combinação de uma política fiscal expansionista e de uma política monetária contracionista nos EUA, a recessão internacional que se seguiu (triênio 1980-82) — muito mais severa do que se antecipava — e a súbita contração dos mercados internacionais de crédito bancário a partir do terceiro trimestre de 1982 — que levou à virtual paralisação dos até então fartos empréstimos e financiamentos a países do Terceiro Mundo — são, todos eles, fatores inter-relacionados que recolocaram o espectro do estrangulamento externo, lançando a economia brasileira em um novo período de dificuldades críticas.

Ao nível da política econômica doméstica, a reação foi ainda abertamente expansionista durante o final de 1979 e o início de 1980. Como já assinalado, a atividade econômica permaneceu a níveis relativamente elevados nestes dois anos. Já no triênio 1981-83 o País atravessou uma recessão industrial sem precedentes na sua história estatisticamente documentada. Este período as quedas na produção industrial são generalizadas, mas atingem mais duramente os bens de capital e, substancialmente, mas em menor medida, o grupo dos duráveis de consumo.

Paralelamente à recessão, recrudescceu após 1978 o processo inflacionário, que depois do primeiro choque do petróleo tinha sido mantido relativamente sob controle, com taxas anuais de inflação entre 30 e 45%. Em 1979, a segunda crise do petróleo e o repasse

aos preços dos derivados produzidos no País, simultaneamente com a elevação das taxas internacionais de juros, reaceleraram a inflação. Ao final do ano, a nova política salarial — ao instituir a semestralidade dos reajustes — sancionou o novo patamar inflacionário, e a maxidesvalorização cambial de dezembro representou novo choque inflacionário.

O aumento da taxa de inflação em 1980 está também relacionado à execução da própria política econômica da época. Na tentativa de minimizar os impactos inflacionários da maxidesvalorização, logo no início do ano são prefixadas, a taxas previsivelmente irrealísticas, as correções monetária e cambial. Com isso, a maxidesvalorização é praticamente anulada e as taxas de juros reais tornam-se fortemente negativas. As conseqüências básicas são: perda de confiança na regra de política cambial com aumentos drásticos na taxa de risco dos empréstimos externos (some-se a isso as flutuações e a elevação dos juros internacionais); eliminação dos efeitos positivos da maxidesvalorização sobre o balanço de pagamentos; estímulo ao dispêndio agregado — sobretudo de duráveis de consumo —, pressionando a capacidade produtiva da economia. Os resultados, óbvios, fazem recrudescer as pressões inflacionárias e tornam iminente a crise do balanço de pagamentos. Os equívocos dessa política foram rapidamente reconhecidos, mas a tentativa de consertá-los redundou numa exacerbação das pressões inflacionárias ainda maior. Com efeito, ainda em 1980 as taxas de juros dos segmentos mais livres do mercado financeiro são significativamente elevadas pela contração da liquidez real e pela introdução do Imposto sobre Operações Financeiras, visando por um lado conter o nível de dispêndio e, com isso, as pressões inflacionária e sobre o balanço de pagamentos e, por outro, atrair empréstimos externos para financiar o *deficit* de transações correntes.

Porém, é amplamente reconhecido que a crise do balanço de pagamentos, e não o processo inflacionário, é o fator limitativo do crescimento industrial desde 1980. Para expandir o saldo da balança comercial, via ampliação dos excedentes exportáveis e redução do nível de importações, a estratégia adotada foi, em grande parte, a contenção do nível de dispêndio, conseguida através da redução dos gastos públicos em consumo e investimento e via contração monetária. O aperto monetário prosseguiu até meados de 1984, sendo especialmente severo no ano de 1980, quando a oferta monetária em termos reais reduziu-se de 30%. Os efeitos dessas medidas concentraram-se sobretudo no setor industrial, onde a produção começa a cair já em 1980. E não ocorre antes pela exacerbação do consumo de duráveis causada pela prefixação das correções monetária e cambial.

O progresso em termos de redução da inflação foi modesto ou nulo em 1981/82. Já em 1983 um conjunto de fatores foi responsável pela elevação da taxa de inflação aos patamares em que se encontra desde então: a maxidesvalorização do cruzeiro em fevereiro, as quebras de safras agrícolas e a retirada dos subsídios a diversas atividades.

No *front* externo, no entanto, o resultado principal foi a obtenção de *superavits* comerciais da ordem de US\$ 6,5 bilhões em 1983 e US\$ 13,0 bilhões em 1984. Nesse último ano o resultado reflete o excelente desempenho das exportações de produtos industrializados (em boa parte devido à expansão das importações dos EUA) e uma redução no *quantum* de importações que não se explica apenas pela redução do nível de atividade interna. Com efeito, mesmo excluindo o petróleo bruto — cuja produção doméstica vem suprimindo uma parcela crescente do consumo — diversos produtos (particularmente matérias-primas) passaram a ser produzidos domesticamente após 1980 — o que representa uma resposta dos programas de substituição de importações de insumos básicos e de bens de capital da segunda metade dos anos 70. Um exemplo claro da substituição de importações é a elevação da produção de alguns não-ferrosos entre 1980 e 1983: a produção doméstica de alumínio cresceu 43% no período, a de cobre 63%, a de estanho 45%, a de níquel 329%, a de silício 55% e a de zinco 16%.

Esta produção adicional, no entanto, não impediu uma redução dos níveis de investimento na economia. A queda do investimento deu-se tanto no setor público quanto no setor privado. No primeiro caso, a contração de gastos do Estado na fase de austeridade levou à suspensão ou à redução no ritmo de execução de diversos projetos. Quanto ao setor privado, a própria existência de capacidade ociosa generalizada após 1980 — aliada à elevação das taxas de juros e à incerteza que acompanha taxas inflacionárias elevadas — inibiu as inversões: em termos macroeconômicos, o investimento em capital fixo caiu 12% em 1981, 4% no ano seguinte e quase 20% em 1983. Estima-se que a economia brasileira esteja operando, atualmente, com margens de capacidade ociosa nunca antes alcançadas, da ordem de 20 a 25%. A contração de demanda vem sendo realizada não só pelos cortes de gastos públicos e retração do investimento, mas também pela queda do consumo provocada pela redução dos níveis de emprego e pela queda dos salários reais.

Já o ano de 1984 pode ser caracterizado por uma recuperação do nível de atividade que se deve principalmente a dois fatores. Com efeito, para a geração do produto interno cerca de 4,0% mais elevado do que o de 1983 contribuíram: primeiro, o bom desempenho das safras agrícolas, que contrabalançou um ano particularmente ruim como foi o de 1983; segundo, o crescimento das expor-

tações de produtos industrializados. Esses dois fatores principais permitiram, pelo poder de encadeamento intersetorial, que a indústria crescesse cerca de 6% nesse ano, apesar da ação de políticas monetária e fiscal restritivas.

2.2 — A Dívida Externa como Estímulo e Restrição ao Crescimento, e o Processo de Ajuste Recente

Até o final dos anos 60 a economia brasileira utilizou-se relativamente pouco de recursos externos na promoção do processo de desenvolvimento econômico. Este aspecto fica claro quando se observa que o hiato de recursos — doravante também denominado saldo de transações reais com o exterior * — foi da ordem de apenas US\$ 80 milhões anuais em média na década de 50, caindo para irrisórios US\$ 25 milhões em média por ano na década seguinte.

Esgotada a capacidade ociosa que se formara na recessão de 1963/67, e em meio a um ambicioso programa de desenvolvimento econômico, o início da década de 70 marca o ingresso do País em uma fase de crescimento em boa medida financiado com recursos externos; em 1971/73, antes mesmo da primeira crise do petróleo, o *deficit* médio anual em transações reais já alcançara cerca de US\$ 1,0 bilhão (Quadro 2.2).

Após a primeira crise do petróleo a situação agravou-se e o *deficit* em transações reais atingiu US\$ 6,2 bilhões em 1974 (5,9% do PIB brasileiro). A concentração de excedentes nos países membros da OPEP, além de outros fatores como a recessão mundial em 1975, permitiu a criação de expressiva folga de liquidez internacional, a qual facilitou o financiamento de *deficits*, não exigindo, a curto prazo, um esforço maior de ajustamento econômico. No entanto, a recessão internacional de meados dos anos 70 e algumas medidas restritivas no âmbito interno produziram, como resultado, taxas de crescimento do produto menores do que as do período anterior, e *deficits* em transações reais decrescentes, exceto no último ano — 1978 — quando a quebra da safra agrícola exigiu aumento de importações. Apesar disso, em 1977/78 o País parecia haver percorrido

* O hiato de recursos, ou saldo em transações reais, é definido como a soma dos saldos comercial e de serviços não-fatores (transportes, seguros, turismo) ou, alternativamente, como a diferença entre o saldo em transações correntes e os serviços de fatores (juros, aluguéis, lucros e dividendos, *royalties*).

Quadro 2.2

BRASIL: SALDO EM TRANSAÇÕES REAIS
(HIATO DE RECURSOS) E PIB: 1970/84

Ano	Saldo em Transações Reais***		PIB Cr\$ bilhões(B)	(A)/(B) %
	US\$ bilhões	Cr\$ bilhões(A)		
1970	- 0,2	- 0,8	196,1	-0,4
71	- 0,9	- 4,5	261,1	-1,7
72	- 1,0	- 5,6	345,0	-1,6
73	- 1,0	- 6,0	483,3	-1,2
74	- 6,2	- 41,9	708,0	-5,9
75	- 5,0	- 40,2	1.009,7	-4,0
76	- 3,8	- 39,0	1.625,1	-2,4
77	- 1,3	- 16,6	2.486,8	-0,7
78	- 2,8	- 43,1	3.763,9	-1,1
79	- 5,2	-124,3	6.311,8	-2,0
80	- 5,9	-278,3	13.163,8	-2,1
81	- 1,7	- 93,0	25.631,8	-0,4
82	- 2,8	-335,4	50.815,3	-0,7
83*	4,0	2.784,3	121.055,4	2,3
1984**	11,2	19.900,0	404.800,0	4,9

FONTE: Banco Central do Brasil, *Boletim Mensal*, vários meses e *Brazil. Economic Program - Internal and External Adjustment*, novembro de 1984.

*Preliminar.

**Projeção.

***Transações correntes menos juros.

com sucesso uma trajetória de ajuste, *exceto pela elevação da dívida*, com o PIB crescendo 5,0 e 5,7%, respectivamente, e o *deficit* em transações reais reduzido a 0,9% do PIB, em média, no biênio.

A eclosão da segunda crise do petróleo, acompanhada da elevação das taxas internacionais de juros decorrentes da perversa combinação de políticas monetária restritiva e fiscal expansionista nos Estados Unidos, tendeu a reverter o ajuste então obtido. Ainda assim, o Governo brasileiro optou inicialmente por uma estratégia de continuação do crescimento, elevando-se o *deficit* em transações reais para US\$ 5,5 bilhões anuais no biênio 1979/80 — o que veio a representar cerca de 2% do PIB, o qual cresceu 6,5 e 7,2% em cada ano do biênio.

Foi somente a partir de meados de 1980, quando ficou evidente que o sistema financeiro internacional contraía seus empréstimos e não mais estava disposto a financiar o excesso de dispêndio em relação à produção, que o País passou a trilhar o caminho do ajustamento econômico. Essa tentativa de ajuste resultou em queda do

PIB brasileiro no biênio 1981/82, fato inédito nas últimas décadas, tendo o PIB *per capita* recuado nada menos que 5,5% no período; o *deficit* em transações reais do País, porém, reduziu-se para US\$ 1,7 bilhão em 1981 e US\$ 2,8 bilhões em 1982, representando 0,4 e 0,7% do PIB, respectivamente. Relacionados com o PIB, esses níveis de desequilíbrio em transações reais são menores do que os do início da década de 70, o que, em situação de normalidade na oferta de financiamento, parecia indicar a possibilidade de retomada do crescimento. O início da década de 80, entretanto, assistiu a uma escalada dos juros *reais* internacionais, bem como a uma brutal contração de oferta do sistema financeiro internacional, tornando o recurso ao endividamento externo proibitivo e drasticamente reduzido. Dado o nível acumulado da dívida externa, a situação exigia uma redução do ritmo de endividamento.

Adicionalmente, diversos fatores exógenos, tais como o choque dos termos de troca, o fechamento de mercados e a desaceleração do comércio mundial, fizeram deteriorar todos os indicadores do balanço de pagamentos do País. * A simultaneidade dessa situação em diversos países tornou o sistema financeiro internacional — já receoso quanto ao financiamento dos *deficits* em transações reais — extremamente exposto e resistente a financiar a totalidade dos juros devidos. A rigor, para estancar o crescimento nominal das dívidas, passou-se a requerer *superavits* crescentes nas contas em transações reais, até que iguallassem os pagamentos de serviços de fatores.

Tratava-se, portanto, tipicamente de um ajuste de estoque, a ser promovido às custas de modificações dos fluxos. Dadas as enormes disparidades de magnitude entre os fluxos e os estoques envolvidos, tal ajuste só poderia ser lento e gradual, requerendo vários anos para a concretização dos resultados e, por conseguinte, financiamento adicional, ainda que decrescente.

O programa acertado com o FMI a partir do início de 1983 parece ter precisamente esse ambicioso objetivo principal. Considerando as demais restrições e as evidentes dificuldades de implementação de um programa desse tipo, os resultados do setor externo foram até certo ponto surpreendentemente rápidos. Com enormes sacrifícios internos, o País tornou-se, já em 1983, superavitário em sua conta de transações reais em US\$ 4 bilhões, que foi o excesso de produção sobre o dispêndio doméstico de bens e serviços, ou ainda o montante de renda líquida transferida do País para o exterior.

Para 1984 pode-se prever um saldo em transações correntes praticamente equilibrado, correspondendo a um *superavit* em transações

* Ver Capítulo 12.

reais da ordem de US\$ 11 bilhões; considerando-se que o serviço de fatores — juros, lucros e dividendos, aluguéis — não deverá ultrapassar US\$ 11,5 bilhões, vê-se que apenas US\$ 0,5 bilhão separa a economia brasileira do objetivo principal do ajuste.

Estes resultados conduzem a duas questões fundamentais quanto à evolução futura do saldo em transações reais: a possibilidade de sustentação e a desejeabilidade das magnitudes requeridas.

A possibilidade (ou viabilidade) da sustentação dos elevados níveis de *superavit* em transações reais depende em grande medida de fatores exógenos à economia brasileira, condicionadores do desempenho exportador. Uma vez que, no lado das importações, prevê-se que a fase inicial da recuperação econômica seja altamente geradora de demanda por produção externa, particularmente devido ao movimento de recomposição de estoques, a repetição em 1985 do saldo comercial do ano passado — US\$ 13,1 bilhões — estaria condicionada a um crescimento das exportações quase tão expressivo quanto o de 1984. É a possibilidade de um crescimento significativo que se questiona. Sabe-se que o sucesso exportador recente deveu-se, primordialmente, à forte recuperação da economia americana, cujas importações cresceram cerca de 25% em 1984, recuperação essa já em fase de arrefecimento: a Data Resources Inc. (DRI) prevê que as importações americanas cresçam 9,6% em 1985 e 4,2% em 1986.

É verdade que a depreciação esperada do dólar americano — relativamente modesta em relação às elevações dos últimos anos, segundo a DRI —, caso se efetive, aumentará a competitividade dos produtos brasileiros tanto nos EUA como nos demais mercados, mantidas regras de desvalorização do cruzeiro semelhantes às atuais. Mas é pouco provável que esse efeito compense totalmente o efeito da redução prevista na expansão do mercado americano. Nesse cenário, a manutenção de altas taxas de crescimento de exportações para os EUA exigiria que parte significativa do que em 1984 foi obtido devido ao crescimento do mercado passasse a ser ganho via deslocamento de outros exportadores, processo significativamente mais difícil e de maior custo social — exigindo subsídios e/ou política cambial agressiva — para o Brasil. Eventuais perdas no mercado de produtos industrializados nos EUA poderiam ser compensadas por ganhos (em volume e preços) na exportação de primários, bem como nas posições junto a outros mercados — tarefas custosas, difíceis e, principalmente, de resultados altamente dependentes da evolução, quantitativa e qualitativa, da conjuntura econômica internacional.

A segunda questão fundamental refere-se à desejeabilidade de manutenção dos saldos da ordem de grandeza daqueles observados em 1984 — na medida em que são recursos reais transferidos ao exterior e originam-se, parcialmente, de contração da demanda in-

terna. Obviamente, a obtenção desses saldos em 1983/84 foi importante na viabilização de uma nova fase de crescimento econômico; além disso, a demonstração de capacidade de exportar e substituir importações permite que se esbocem novos termos na renegociação da dívida externa. Mas, por dois motivos, é desejável que a fase de ajustamento externo seja compatibilizada com as necessidades internas. Primeiro, porque a geração de saldos comerciais crescentes (embora possa permitir algum crescimento do PIB), na medida em que a curto prazo exige contração do mercado interno, resulta em trajetória decrescente do dispêndio doméstico em bens e serviços — variável-chave na determinação do nível de bem-estar presente e futuro da sociedade brasileira. Segundo, porque a geração de saldos elevados é, a médio prazo, incompatível com a própria estratégia de redução do endividamento, na medida em que, reduzida a capacidade ociosa, requer novos investimentos no setor exportador, com conseqüente elevação das importações, redução dos saldos comerciais e aumento do endividamento.

Impõe-se, então, a definição clara de uma nova fase do processo de ajustamento econômico, aproveitando os espaços abertos no setor externo, necessariamente um ajuste com crescimento, e voltado para as questões internas tais como: a geração de empregos a taxas superiores à do crescimento da PEA, a gradativa redução do processo inflacionário, o equacionamento das finanças públicas e o controle da dívida pública das três esferas do governo, e o abastecimento de alimentos básicos. Os próximos capítulos procuram explorar as possibilidades de promover a mobilização e a articulação dos instrumentos de política econômica necessários à sustentação da nova trajetória.

Capítulo 3

ESTRATÉGIA DE MÉDIO E LONGO PRAZOS E LINHAS GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA

3.1 — Cenários Plausíveis, Dadas as Perspectivas da Economia Mundial

Reconhecendo que o setor externo continuará no horizonte previsível a ser o condicionante fundamental para o crescimento da economia brasileira, sugere-se aqui que o ponto de partida para a nova fase é uma negociação da dívida externa em termos compatíveis com o objetivo central de política econômica — qual seja, a geração de empregos a taxas em torno de 4% ao ano no período 1985-1990, de modo a absorver gradualmente o desemprego acumulado desde 1980 bem como os novos entrantes no mercado de trabalho. * Isto exigiria taxas anuais de crescimento do PIB brasileiro superiores a 6% ao ano, com necessidade de crescimento real das importações a taxas de cerca de 8% anuais, exceto em 1985, quando essa taxa deveria atingir valores bem superiores a esses devido à necessidade de repor estoques.

Em um cenário realista, as perspectivas de crescimento da economia mundial no período 1985-1990 apontam para taxas da ordem de 2,8% ao ano em média — o que implica taxas médias de crescimento do comércio mundial de cerca de 5,0% anuais. Estas estimativas são compatíveis com taxas de juros internacionais (LIBOR) da ordem de 10% em 1985-86, e gradualmente declinantes até atingir 9% em 1989-90. Dadas estas expectativas de um crescimento da economia mundial relativamente menos vigoroso do que o das décadas de 60 e 70, não parece realista supor que as exportações brasileiras possam crescer, em termos reais, a taxa muito superiores aos 5% anuais, em média, até o final da década de 80.

* Como se verá mais adiante, isto seria possível com alterações nos padrões de demanda e produção da economia.

Neste cenário, a capacidade de gerar saldos comerciais estaria estabilizada em cerca de US\$ 10 bilhões, em dólares de 1984, até o final da década. Como o *deficit* na conta de serviços não-fatores deverá situar-se em torno de US\$ 4,0 bilhões anuais, em média, conclui-se que o saldo em transações reais não deverá ultrapassar aproximadamente US\$ 6,0 bilhões ao ano. Considerando-se ingressos líquidos de investimentos diretos da ordem de US\$ 1,0/US\$ 1,5 bilhão anual, e supondo ser possível rolar as amortizações do principal, as necessidades líquidas de recursos novos * (empréstimos e financiamentos) alcançariam aproximadamente US\$ 3,0 bilhões anuais em média entre 1985-1990 — admitindo-se a manutenção de níveis prudentes de reservas internacionais.

Este cenário é propositalmente simplista, ** ao não avaliar o efeito de variação das taxas internacionais de juros nem da cotação do dólar frente às demais moedas conversíveis. Há uma generalizada expectativa de queda da cotação do dólar americano devido à aparente urgência de redução dos *deficits* público e de comércio dos Estados Unidos. Um outro cenário provável seria a redução do *deficit* público dos EUA mediante elevação de tributos e redução de despesas, desacelerando o crescimento do produto. Essa desaceleração reduziria as importações norte-americanas e provocaria queda de cotação do dólar nos mercados internacionais, acelerando a redução das importações e aumentando a competitividade dos produtos americanos no exterior. Mas, com o cruzeiro atrelado ao dólar, também os produtos brasileiros ganhariam competitividade, tanto no mercado americano (pelo deslocamento dos demais ofertantes) como nos do resto do mundo. Além disso, a elevação de *preços* das exportações brasileiras seria perfeitamente previsível, permitindo a geração de saldos comerciais mais elevados e, aparentemente, desmentindo o algo simplista cenário anterior. *** Mas essa pode ser uma conclusão precipitada, na medida em que focaliza apenas o lado real da economia mundial, sem contemplar seu segmento financeiro.

A elevação das taxas internacionais de juros nos últimos anos, sempre lideradas pelas norte-americanas, gerou significativo fluxo de capitais para os Estados Unidos, com a conseqüente valorização

* Inclui recursos e créditos de instituições oficiais e organizações multilaterais.

** Uma análise detalhada encontra-se na Parte II deste trabalho, de onde foram extraídas as estimativas.

*** O importante a assinalar neste ponto é que, dada a incerteza que cerca o desenho de cenários de evolução da economia internacional, há necessidade de um permanente cuidado quanto ao acompanhamento das variáveis relevantes relativas ao setor externo — ponto repetidamente enfatizado nesse documento. Isto sugere que deva ser montado um plano de contingência para lidar com cenários mais pessimistas.

do dólar, permitindo o financiamento não inflacionário e não contracionista do *deficit* público e a ocorrência de pesados *deficits* comerciais.

A redução do *deficit* público e do ritmo de crescimento econômico dos EUA e a concomitante queda do dólar gerariam uma trajetória apenas parcialmente inversa à dos últimos anos. Isso porque esse país não pode hoje prescindir dos capitais que foram internalizados nos últimos anos, e iria reagir à queda do dólar com elevação das taxas de juros, via contração monetária. Dois outros fatores sugerem que nesse cenário a contração — e provável elevação dos juros — venha a ter lugar. Primeiro, o fato de que o balanço de pagamentos sofre uma deterioração temporária após a desvalorização. Segundo, importações mais caras implicam o receio de uma aceleração inflacionária, que o FED tentaria evitar. A elevação dos juros provavelmente conterá a queda do dólar, reduzindo o impacto de um dos componentes antes mencionado como instrumento de redução do *deficit* comercial. A solução mais óbvia desse problema derivado pareceria ser a ampliação do protecionismo nos EUA, seja pela via tarifária ou pela imposição de quotas, encarecendo ou limitando fisicamente as exportações para o mercado americano.

Caso essa trajetória — claramente pessimista — venha a ocorrer, os ganhos de comércio que o Brasil obteria pela queda inicial da cotação do dólar poderiam ser compensados pelo aumento do serviço da dívida decorrente da elevação das taxas de juros e pela redução das exportações de alguns produtos brasileiros para os EUA devido às eventuais práticas protecionistas. Assim, os US\$ 3,0 bilhões que, a preços de 1984, foram previstos como as necessidades médias anuais de recursos novos nos próximos anos, podem ser entendidos, neste caso extremo, como limite inferior de necessidades líquidas.

E, a rigor, esses recursos fazem toda a diferença, podendo-se distinguir três alternativas não mutuamente exclusivas para seu financiamento:

1) cobertura pelo aumento do saldo comercial, que além de exigir uma política cambial mais agressiva, a curto prazo somente viabilizar-se-ia com uma contração da demanda interna para permitir crescimento de exportações e/ou redução de importações, com dramáticas conseqüências sobre o produto e o emprego. Essas restrições poderiam ser evitadas desde que, a médio e longo prazos, investimentos fossem canalizados para o setor *tradeable* (exportador e substituidor de importações) da economia. O País já vem fazendo

exatamente isto com grande sacrifício; aumentá-lo certamente agravaria os graves problemas sociais que acompanham a crise, além de exigir prazos e recursos não disponíveis;

2) financiamento por parte do sistema financeiro internacional, envolvendo, principalmente, os bancos privados internacionais e os organismos multilaterais e oficiais de crédito;

3) alteração dos termos da dívida externa de modo a permitir prazos maiores e uma substancial queda no custo efetivo dos empréstimos externos, com a qual arcaria o sistema financeiro internacional.

As duas primeiras alternativas contêm vantagens e inconvenientes complementares: a primeira não implica pressionar a situação de endividamento externo do País, mas exige sacrifícios em termos de produto e emprego; já a segunda, apesar de abrir espaço para crescimento, piora o endividamento, apenas postergando a solução do problema. Acrescente-se, ainda, que no caso de uma deterioração do cenário da economia internacional os riscos correm por conta do país devedor que, para honrar seus compromissos, perderia posições de suas reservas internacionais.

Assim, apesar da esperada resistência da comunidade financeira internacional, a terceira alternativa deve ser considerada parte imprescindível da contínua estratégia de negociação com os credores, de resto já em andamento. A solução do problema de financiamento das necessidades de recursos externos adicionais envolverá certamente um *mix* das três alternativas e de suas possíveis variantes, possibilitando, desse modo, uma distribuição mais eqüitativa dos custos do ajustamento entre credores e devedores.

Entretanto, a discussão acima chama a atenção para um dilema: de um lado, o País não pode no médio prazo prescindir de fluxos adicionais de financiamento externo; por outro lado, ainda que seu custo efetivo seja reduzido, está claramente em uma situação de endividamento (estoque) excessivo. O equacionamento da questão da dívida externa deverá contemplar, portanto, além da negociação em torno dos fluxos, uma ação cooperativa dos credores e devedores visando à redução do estoque.

Nunca será demais insistir que somente se for equacionada a questão da dívida externa o País poderá voltar a crescer ao ritmo necessário à absorção mínima de mão-de-obra, reunindo as condições, antes não existentes, de fazer desse crescimento um processo auto-sustentável.

3.2 — Novas Condições Geradas no Processo de Ajuste: os Aspectos Favoráveis

A primeira das condições hoje mais favoráveis refere-se à matriz energética. Em dez anos, a política de preços e os programas de substituição e conservação energética — PROÁLCOOL, exploração e utilização do carvão e outros — e de prospecção e exploração de petróleo permitiram que a dependência de importações de combustíveis caísse de mais de 80% do consumo doméstico em 1974 para menos de 50% em 1984. No caso específico do óleo cru, embora seja arriscado fazer previsões para o final dos anos 80, a dependência de importações deverá reduzir-se ainda até 1986, pelo menos, conforme evidenciado na Parte III deste estudo.

A segunda das condições favoráveis é o ganho de competitividade internacional das exportações brasileiras. Os produtos industrializados elevaram sua participação na pauta de exportações brasileiras de 35% em 1975 para mais de 60% em 1984. Uma análise desse processo, e suas implicações, encontra-se na Parte III deste estudo. Trata-se de mudança estrutural impulsionada por uma política cambial agressiva, que permitiu uma mudança de mentalidade dos empresários na busca de aumentos de produtividade e na formação de laços mais estreitos com importadores estrangeiros; estes são ganhos permanentes, que persistirão quando o País retornar à sua trajetória de crescimento de longo prazo.

Uma terceira condição favorável é fruto do ajustamento do setor público. De um *deficit*, no conceito operacional, das necessidades globais de financiamento do setor público que era de 6,6% do PIB em 1982, prevê-se um *superavit* de cerca de 1% do PIB em 1984, resultado esse que reflete um enorme esforço tanto na contenção dos gastos quanto na expansão da receita. Foi uma mudança brusca e com custos elevados, mas que deixou gravada, pelo menos, a necessidade do estabelecimento de prioridades claras na definição dos gastos públicos. Isto, no entanto, não deve indicar a possibilidade de desconsiderar a viabilidade e a necessidade de uma ampla reforma financeira e fiscal do setor público, conforme apontado na Parte III do presente documento.

Finalmente, mas não menos importante, deve ser ressaltado que, a par de outras importantes modificações estruturais, a economia brasileira atravessou, no triênio 1981-83, uma significativa alteração no coeficiente de importações. Essa internalização da oferta — ou, em outras palavras, substituição de importações — transparece quando se examinam alguns indicadores agregados de importação e produção doméstica. Esse ponto é detidamente explorado na Parte III

deste estudo, no capítulo referente ao setor industrial. Aqui, vale a pena assinalar que, mesmo excluindo o petróleo bruto, a redução nas importações de matérias-primas foi muito mais acentuada do que a contração na produção industrial. Embora não haja dúvida de que parte dessa redução está relacionada ao esgotamento de estoques de matérias-primas e à recessão industrial, parece claro, a partir das magnitudes envolvidas, que uma parcela importante da redução no coeficiente de importações tem a ver com a substituição de importações de matérias-primas. No caso dos bens de capital a redução (que se inicia *antes* de 1980) foi ainda mais impressionante, quer se compare com a queda na formação bruta de capital fixo, quer com a contração da produção interna de máquinas e equipamentos.

Tendo o País percorrido a fase mais aguda do ajustamento, obtendo, assim, a redução do ritmo de crescimento da dívida, e diante do conjunto de condições favoráveis sumariamente descritas acima, o equacionamento das questões da dívida externa e do financiamento não inflacionário dos gastos e investimentos públicos passam a constituir as limitações mais fortes à retomada do crescimento econômico a taxas próximas do padrão histórico.

3.3 — Condições para a Retomada no Plano Interno

Para que o País volte a crescer às taxas desejadas é fundamental retomar os investimentos, tanto públicos quanto privados. Duas condições são imprescindíveis para a viabilização desse objetivo. Em primeiro lugar, uma sensível redução dos atuais níveis das taxas reais de juros. Em segundo, a garantia de fluxos de poupança, interna e externa, compatíveis com as correspondentes necessidades de financiamento. Ambas as condições exigem um equacionamento global do financiamento dos gastos, correntes e de capital, do setor público.

Dadas as restrições externas, é natural que demandas maiores sejam geradas para o aumento da poupança interna e portanto para redução do consumo. À política econômica caberá garantir, de um lado, a manutenção e o aperfeiçoamento do sistema de incentivos à poupança e, de outro, através da negociação com os credores externos, que o sacrifício adicional em termos de consumo para a população brasileira seja mantido em níveis mínimos.

O direcionamento dos investimentos deverá levar em consideração, em primeiro lugar, a importância da restrição externa para a auto-sustentação do crescimento. Assim, a política cambial deverá

canalizar, quase automaticamente, por assim dizer, os investimentos privados ao setor *tradeable*, exportador e substituidor de importações. Os investimentos públicos, complementares, serão dirigidos aos pontos de estrangulamento da infra-estrutura (principalmente na área energética) e das indústrias básicas, sempre tentando maximizar a utilização da capacidade já instalada. Em segundo lugar, mas não menos importante, deverá levar em conta os impactos da crise e do ajustamento em curso. Essa preocupação deverá dar prioridade, principalmente para o investimento público, às chamadas áreas sociais, intensivas em mão-de-obra. Coincidentemente, essas áreas pressionam pouco a restrição externa e, além disso, poderão aproveitar-se das condições favoráveis relatadas na seção anterior.

O equacionamento das necessidades de financiamento do setor público passa por uma discussão dos instrumentos tradicionais utilizados para sua cobertura. A emissão monetária, apesar da tentação à expansão, dada a ociosidade em diversos setores, deve ser controlada e utilizada com extrema cautela, pois um aumento da liquidez real poderia gerar expectativas exacerbadas, pressionando o instável equilíbrio da inflação. O aumento da liquidez real deveria acompanhar a retomada do investimento e a própria redução gradual da inflação, quando ocorreria demanda maior por moeda.

O recurso ao endividamento está obviamente esgotado a curto prazo. A médio e longo prazos, entretanto, o setor público não pode prescindir da recuperação da sua capacidade de endividamento, tanto externo como interno. Todas as estratégias, assim, devem ser compatíveis com esse objetivo.

Descartados, a curto prazo, a emissão monetária e o endividamento, a opção tributária surge como uma necessidade. A reforma de 1967 exauriu-se, dados os sucessivos choques estruturais pelos quais a economia brasileira passou desde então. A acomodação dos choques do petróleo e a necessidade urgente de produzir enormes saldos comerciais fizeram escapar importantes bases de tributação.* A elevação das taxas de juros exigiu vultosas transferências fiscais para a cobertura de encargos financeiros crescentes, tanto os relativos à dívida interna como à externa, em todas as esferas da Administração. Sendo a carga tributária (em relação ao PIB) relativamente baixa no Brasil, e tendo, inclusive, caído desde meados da década passada, a necessidade da opção tributária vem acompanhada da existência de espaço para sua implementação. Uma reforma apresentaria, ademais, uma oportunidade para se caminhar no sentido de reduzir a regressividade do sistema.

* Ver Quadros 3.1 e 3.2.

3.4 — Linhas Gerais de Política Econômica

Esta seção resume alguns aspectos apresentados nos capítulos da Parte III deste estudo, com particular ênfase nas ações de política econômica. Sem embargo, sua leitura não pretende substituir a dos Capítulos 6 a 12, mas, tão-somente, apresentar algumas linhas gerais ou instrumentos de política de apoio a uma estratégia de retomada do crescimento econômico como a esboçada nas seções anteriores. Para efeito de exposição, os pontos mais relevantes da Parte III são apresentados a seguir como itens referentes a cada capítulo mencionado.

Quadro 3.1

TESOURO NACIONAL: RECEITA ORÇAMENTÁRIA, ANOS SELECIONADOS

(Em %)

	1973	1978	1982	1984
1 — Receita Tributária	88,7	88,6	75,6	70,4
a) Impostos	84,4	81,4	73,9	67,5
Renda	23,4	27,3	29,3	37,7
IPI	36,1	27,9	21,4	12,1
Importação	7,0	6,8	5,0	3,3
IOF	3,8	3,9	11,2	8,5
Comb. e Lubrif.	10,4	11,1	2,4	1,2
b) Taxas	4,3	7,1	4,7	2,9
2 — Outras Receitas*	11,3	11,3	21,4	29,6
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: *Conjuntura Econômica*, vários números.

*Inclui FINSOCIAL, contribuições ao PIN/PROTERRA, cota de contribuição s/consumo de açúcar e álcool e sobre exportação, adicionais sobre petróleo e derivados.

Quadro 3.2

RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO

a. Participação dos tributos na receita tributária (%)

Itens	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984 ^a
Receita Tributária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II	8,7	8,2	7,2	7,4	9,7	9,1	6,6	7,5	4,9	4,0
IR	28,1	21,8	26,4	27,9	27,6	36,5	42,0	39,9	43,7	56,7
IPI	46,5	51,0	45,9	41,6	39,8	31,8	31,0	25,9	27,5	21,3
IOF	*	*	*	3,7	4,0	*	*	10,1	11,6	8,8
IUCL	*	16,0	15,4	12,8	9,5	14,5	11,2	4,2	2,3	1,4
IUEE	4,1	1,6	2,4	3,0	2,8	2,5	2,7	2,3	2,7	2,3
IUM	0,6	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	1,1
Taxas	0,7	0,9	1,8	2,8	5,5	4,3	4,4	6,2	4,9	2,2 ^b
Outros Tributos	11,3	0,1	0,5	0,2	0,4	0,5	1,2	3,1	1,6	2,2

b. Relações entre a receita tributária e seus itens e o PIB (%)

Itens	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984 ^a
Receita Tributária	7,0	8,1	8,8	9,7	9,5	9,9	9,3	8,9	9,0	8,6
II	0,6	0,7	0,6	0,7	0,9	0,9	0,6	0,7	0,5	0,3
IR	2,0	1,8	2,3	2,7	2,6	3,6	3,9	3,5	3,9	4,9
IPI	3,3	4,1	4,0	4,0	3,8	3,1	2,9	2,3	2,5	1,8
IOF	*	*	*	0,4	0,4	*	*	0,9	1,0	0,8
IUCL	*	1,3	1,4	1,2	0,9	1,4	1,0	0,4	0,2	0,1
IUEE	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
IUM	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxas	0	0,1	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2 ^b
Outros Tributos	0,8	0	0,1	0	0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2

FONTES: Brasil, CIEF, *Arrecadação de Tributos Federais e Anuário Econômico-Fiscal*; FGV, Contas Nacionais do Brasil; para 1984 foram utilizadas informações do CIEF e estimativa do PIB (IPEA/INPES).

*Não incluído na receita tributária do ano.

^aDados preliminares.

^bInclui somente as taxas rodoviária única e de melhoramento dos portos.

1. As novas prioridades sociais do crescimento econômico brasileiro irão exigir profundas transformações nos padrões de financiamento do gasto público no País. Os objetivos imediatos dessas mudanças referem-se à recuperação da capacidade de investimento do setor público e à ampliação dos programas sociais, igualmente comprometidos pela restrição de recursos. A realização simultânea de reformas, fiscal e financeira, é indispensável para o correto equacionamento do problema.

2. De imediato, é necessário reexaminar as possibilidades de remanejamento dos recursos fiscais. A transferência de crescentes *superavits* orçamentários ao Orçamento Monetário — obtidos, principalmente, pela forte contenção dos gastos — impede a reativação dos investimentos e a ampliação dos gastos sociais. As novas possibilidades para o giro da dívida pública e a progressiva eliminação de subsídios creditícios poderão abrir maior espaço para a recuperação do gasto, principalmente no que diz respeito à recomposição dos níveis de atendimento de programas sociais. É pouco provável, entretanto, que possam ser obtidos ganhos significativos do ponto de vista de capacidade de investimento, mantidos os níveis atuais de tributação.

3. Apesar de medidas recentes na área do Imposto sobre a Renda terem contribuído para eliminar conhecidas distorções na aplicação deste tributo, persistem problemas relacionados, por exemplo, à correção dos limites da tabela progressiva por índices inferiores à inflação, à provável elevação da taxa de juros em decorrência da tributação na fonte de operações financeiras e à não inclusão de todos os rendimentos do capital para fins de aplicação da tabela progressiva do imposto. Esgotadas medidas tópicas, futuros aperfeiçoamentos do sistema tributário brasileiro dependem de uma nova Reforma Tributária.

4. Uma nova Reforma Tributária deverá conciliar as metas de ampliação da carga fiscal e maior equilíbrio federativo. Para tanto, será necessário compatibilizar um grau inevitável de centralização tributária com o máximo de autonomia financeira dos governos estaduais e municipais. Diversas experiências federativas sugerem que o rompimento com a tradição de competências exclusivas na delimitação constitucional do poder de tributar é uma medida importante para a eficiência da administração fiscal, a maior equidade tributária e a autonomia federativa. A adoção de um regime de competências partilhadas permite conciliar uma administração fiscal centralizada com maior liberdade no uso dos recursos por parte dos governos locais.

5. O crescimento da arrecadação com uma melhoria no perfil da repartição do ônus tributário dependerá de modificações mais abrangentes na tributação da renda e do patrimônio. Quanto à tributação da renda, há argumentos convincentes para avançar na direção de um imposto abrangente sobre a renda pessoal que elimine as brechas ainda existentes na legislação. Das diversas medidas recomendadas destacam-se o cancelamento da opção para tributação apenas na fonte de alguns rendimentos do capital, a efetiva tributação de todos os ganhos de capital e da renda agrícola, bem como o cancelamento da maior parte dos benefícios fiscais. As dificuldades políticas à adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento do Imposto sobre a Renda poderão ser atenuadas com a mudança sugerida no regime de competência. Se o imposto geral sobre a renda dos contribuintes passar a ser um tributo comum aos três níveis de governo, a multiplicação dos interesses envolvidos na cobrança e fiscalização poderá contribuir para um mais fácil rompimento de alguns privilégios.

6. A mudança no regime de competências cria condições também favoráveis para que a nova reforma contemple a instituição de um imposto geral sobre o patrimônio. A partilha de um imposto geral sobre o patrimônio pode prever arranjos distintos que preservem a autonomia municipal. Uma possibilidade é estabelecer que o imposto cobrado pelo município sobre a propriedade imobiliária constitua um crédito contra o imposto geral, lançado pela União, obedecidos limites a serem estipulados na legislação. Um passo prévio à instituição de um imposto geral sobre o patrimônio seria a transferência ao município do atual imposto sobre a transmissão da propriedade, bem como do imposto sobre o lucro imobiliário.

7. A mudança no regime de competência não elimina, obviamente, a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de transferências. O objetivo básico, aqui, deve ser o de garantir um piso mínimo de recursos por habitante à disposição de governos estaduais e municipais, independente da situação econômica e das flutuações conjunturais. Tendo em vista a importância de estados e municípios na ampliação dos gastos sociais, é recomendável a reunião em um só fundo dos repasses efetuados à conta do FINSOCIAL, do salário-educação, de programas especiais e da exploração de loterias, adotando-se critérios estáveis e transparentes para rateio dos recursos.

8. Além de providências necessárias ao incremento da arrecadação, é importante, também, promover um maior controle dos gastos. A fragmentação institucional e a multiplicação de orçamentos dificulta o controle social e administrativo do dispêndio público. Urge procurar-se uma redefinição do conteúdo dos vários orçamentos, tendo em vista o objetivo de integral transparência das contas públicas.

9. Um primeiro passo no sentido da reformulação orçamentária refere-se à necessidade de tornar mais abrangente o Orçamento da União, incorporando a ele as instituições da Administração Indireta que não têm caráter empresarial e que estão, hoje, indevidamente incluídas no Orçamento SEST, bem como os gastos fiscais realizados através do Orçamento Monetário.

10. A reformulação orçamentária deverá ser acompanhada de mudanças institucionais. A transferência para a Administração Indireta de boa parte da responsabilidade por programas sociais, nas áreas de saúde, nutrição e educação, não favoreceu os propósitos de equidade na repartição dos benefícios dos gastos públicos. A apreciação individual de cada caso deverá indicar um bom número de Autarquias, Fundações e até mesmo Empresas Públicas que poderiam reincorporar-se à Administração Direta, reduzindo-se a excessiva fragmentação institucional.

11. No tocante ao Orçamento das Estatais, a redefinição do seu conteúdo deveria contemplar, além da retirada das instituições que não têm caráter empresarial, a divisão em dois subconjuntos: o correspondente ao setor produtivo estatal e o relativo às empresas produtoras de serviços públicos urbanos. Essa distinção é importante do ponto de vista de propostas de uma melhor definição de responsabilidades entre níveis do governo, no que diz respeito à provisão de serviços urbanos, permitindo examinar as possibilidades de devolução a governos locais de maior responsabilidade por decisões relativas à definição de prioridades, normas gerais de operação, política tarifária e mecanismos de controle.

Agricultura

1. A retomada do crescimento econômico brasileiro requer uma política agrícola consistente com a consecução simultânea de três objetivos: a) expansão das exportações; b) aumento da produção de biomassa para fins energéticos; e c) satisfatório abastecimento interno. Essa política deve ser consistente, também, com as políticas macroeconômicas de estabilização, o que implica a necessidade de optar por instrumentos de apoio à agricultura que sejam compatíveis com as restrições de política fiscal e monetária.

2. Em face dessas restrições macroeconômicas, admite-se, como premissa básica neste documento, a necessidade de não reduzir ainda mais a taxa de subsídio do crédito rural, condição *sine qua non* para uma adequada expansão do dispêndio em investimento e custeio na agricultura. Ao aceitar esta definição prévia, este documento assinala, entretanto, a necessidade de medidas compensatórias de

estímulo à agricultura, uma vez que a diminuição da taxa de subsídio do crédito rural, ao provocar um aumento no risco financeiro associado à aplicação de capital, pode vir a comprometer a consecução dos objetivos inicialmente aludidos.

3. Nesse sentido, podem-se apontar duas direções diferentes de atuação conjugada da política econômica. Em primeiro lugar, partindo-se do pressuposto de que uma maior taxa esperada de retorno tende a induzir uma expansão da oferta, o Governo deve manter a atual política cambial, preservando-se assim a melhoria na relação de trocas da agricultura advinda da desvalorização cambial de 1983. Em segundo lugar, o Governo deve atuar mais consistentemente no sentido de estabilização da renda agrícola, ou seja, no sentido de reduzir o grau de incerteza na agricultura. Isso se consegue através de vários instrumentos de ação, entre eles a política de preços mínimos e o seguro agrícola, mas também por meio de regras estáveis de intervenção governamental nos mercados agrícolas.

4. No contexto desta discussão de medidas compensatórias, este documento tece ainda algumas considerações sobre propostas recentes de maior liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas, concluindo-se que o comércio exterior pode tornar-se um instrumento valioso de estabilização de preços e, portanto, de renda agrícola, numa atuação conjugada com estoques reguladores internos.

5. Finalmente, considera-se aqui que a política agrícola deve instrumentar-se não apenas para uma atuação de caráter geral sobre a agricultura, mas também para uma atuação de caráter mais específico sobre a oferta de alimentos básicos — especialmente feijão, arroz, milho e mandioca. Subjacente a isso, está a experiência insatisfatória da década de 70, quando ocorreu uma sensível redução da produção *per capita* de alimentos, um problema que pode agravar-se em face da redução progressiva, atualmente em curso, do subsídio ao consumo de trigo.

6. Nesse sentido, e com base em uma análise que esclareça as peculiaridades do setor produtor de alimentos básicos, propõem-se duas medidas principais de estímulo ao aumento de produção e produtividade. Em primeiro lugar, dada a maior incidência de risco nesse setor, o Governo deve promover uma efetiva estabilização de renda. Em segundo lugar, o Governo deve facilitar por vários meios — incluindo desde a comercialização até o próprio acesso à terra, via propriedade ou arrendamento — a expansão da presença de pequenos produtores na agricultura, em vista do impacto favorável sobre a oferta de alimentos básicos. Note-se que, ao fazer isso, o

Governo estará apenas ajudando a consolidar uma tendência em curso de menor migração dessa mão-de-obra para o meio urbano, refletindo o aumento no desemprego e subemprego na economia.

Indústria

1. A experiência do setor industrial gerou uma série de problemas que terão de ser enfrentados para que se viabilize a retomada do crescimento no setor. Entre outros, os seguintes problemas podem ser mencionados: (a) fortes desequilíbrios setoriais nos níveis de utilização da capacidade instalada: a principal implicação desse problema é a de que impossibilita repetir a experiência de 1967/68, apesar de a capacidade ociosa *média* da Indústria de Transformação ser hoje semelhante à do período mencionado; (b) atraso tecnológico: com as dificuldades de importação, muitos programas de modernização e sobretudo de capacitação tecnológica foram adiados. Há vários setores industriais (exceto talvez os voltados para a exportação) que necessitam realizar investimentos em modernização de equipamento, especialmente pela "informatização" e automação de processos produtivos; (c) níveis de proteção tarifária e não-tarifária desordenados e, em muitos casos, redundantes, ainda mais quando se leva em conta o aumento da proteção em geral decorrente da política cambial atual; (d) liberalização de importações (redução de tarifas e barreiras não-tarifárias) sem apoio em critérios racionais de política industrial, mas como medida destinada a forçar a baixa dos preços e aumentar a eficiência da produção interna, o que pode resultar em queima de reservas cambiais; (e) maior tendência à concentração regional da indústria em face da maior concentração, na região Sudeste, dos programas de exportação (bem como da maior parte do segmento exportador da indústria) e de substituição/conservação de energia.

2. O objetivo geral da política industrial deve ser o de promover a retomada do crescimento da produção e, conseqüentemente, o aumento do emprego industrial, com base em políticas que estimulem: (a) o aproveitamento de oportunidades remanescentes de investimentos substitutivos de importações; (b) a continuidade da expansão das exportações de produtos industrializados e, (c) a continuidade da reativação da produção para o mercado interno. Esse objetivo geral, no entanto, deve ser condicionado, no longo prazo, a uma redução gradual e racional dos níveis de proteção (e de promoção, no caso das exportações) compatível com o aumento da eficiência, medida por maiores produtividades do trabalho e do capital aplicados à indústria.

3. A adoção de tal política industrial ativa parte da premissa básica de que a política econômica geral também passará a visar à retomada do crescimento e ao aumento do emprego. Supõe-se que a política econômica, procurando atenuar as principais restrições ao crescimento, buscará: (a) a renegociação dos termos da dívida externa; (b) a implementação de políticas monetária e fiscal não contencionistas, no âmbito de reformas fiscal e financeira que reestruturarem a dívida pública interna, evitem o agravamento das tendências inflacionárias e reduzam as taxas reais de juros; e (c) a descompressão da massa salarial de modo a reativar a demanda interna.

4. Apesar de se trabalhar com a hipótese de renegociação dos termos da dívida externa, esta continuará a ser importante como restrição à recuperação da demanda interna. Portanto, *no curto prazo*, a política industrial deve concentrar-se prioritariamente nas políticas de importação e de exportação de produtos industrializados. Quanto à produção para o mercado interno, sua reativação decorrerá naturalmente dos efeitos de uma política econômica geral menos restritiva do que no passado recente.

5. O principal objetivo da política de importação deve ser o de evitar que no curto prazo surjam pontos de estrangulamento no suprimento interno, principalmente de bens intermediários. Este objetivo seria atingido por meio da liberalização seletiva de importações dos insumos cuja capacidade de produção interna já esteja próxima da plena utilização. Isso evitaria o estrangulamento da produção, seja para o mercado interno ou para exportação, dos setores que utilizam esses insumos. A decisão sobre quais setores/produtos devem ser abrangidos depende de estudo minucioso sobre capacidade instalada e projetos em implantação, comparativamente à evolução do consumo aparente. Dada sua natureza, essa liberalização deve ser seletiva e obedecer a quotas e prazos determinados, de modo a não prejudicar investimentos internos na substituição de importações dos insumos cuja importação é temporariamente liberalizada.

6. Um segundo objetivo de *curto prazo* da política de importação seria o de estimular o aproveitamento de oportunidades de investimentos substitutivos de importações, não como uma estratégia geral de crescimento, mas como componente da política industrial visando a superar a restrição externa ao crescimento industrial e a reduzir a dependência de alguns setores (ou indústrias específicas) quanto a insumos importados. Os principais instrumentos para atingir esse objetivo seriam: (a) controle seletivo de importações, e (b) política cambial que não pode, de forma alguma, deixar de manter o estímulo à substituição de importações, propiciado pela desvalorização real ocorrida nos últimos dois anos; para tanto é fundamental

que as minidesvalorizações se façam por um índice de taxa efetiva de câmbio que leve em conta não só as variações do dólar frente às demais moedas mas também a evolução dos custos industriais no Brasil *vis-à-vis* a seus parceiros comerciais.

7. Pelo lado das exportações, a política industrial/comercial deve dar continuidade às políticas de promoção das exportações de produtos industrializados. O instrumento mais importante para a continuidade da expansão das exportações é, evidentemente, a política cambial. Esta, como já mencionado, deverá atrelar as minidesvalorizações cambiais aos custos industriais, preservando-se desse modo a competitividade dos manufaturados brasileiros no mercado internacional.

8. No entanto, e tendo em vista a próxima eliminação do crédito-prêmio do IPI, é necessário reforçar as outras formas de apoio à exportação de manufaturados, em particular: (a) suprimento adequado de crédito, seja ao produtor/exportador (capital de giro), seja *supplier's credit* ou *buyer's credit*; (b) redefinição da política e agilização do processamento de seguro de crédito à exportação; (c) implementação (após cuidadosa avaliação) do chamado *draw-back* intermediário, que estende a isenção do imposto de importação de insumos aos fornecedores domésticos de bens intermediários a serem incorporados às exportações. Este último permitiria contornar as dificuldades e reduzir os gravames que pesam sobre as exportações, representados pela exagerada e indiscriminada proteção tarifária e de barreiras não-tarifárias, pelo menos enquanto não se procede a uma revisão da atual pauta aduaneira. Por outro lado, o estímulo ao investimento no setor exportador de produtos industrializados seria completado pela continuação dos programas de exportação administrados pelo BEFIEX/CIEX, porém com o cuidado de: (a) orientar os investimentos, no curto prazo, para setores mais próximos da plena utilização da capacidade instalada; e (b) evitar que esses programas sejam utilizados como forma de contornar os controles de importação, discriminando-se os bens intermediários e de capital (sem similar nacional) que poderão ser importados, dentro de limites estabelecidos em cada programa e obedecendo a graus mínimos de nacionalização do produto final a ser exportado.

9. A recuperação da demanda interna deverá ser intensificada com a implementação de políticas monetária e fiscal menos restritivas e com a descompressão da massa salarial. Essa recuperação poderá basear-se, a curto prazo, na absorção de capacidade ociosa existente nos setores voltados predominantemente para o mercado interno. No entanto, em alguns setores a rápida recuperação da demanda interna implicará a necessidade de investimentos a curto prazo.

10. As políticas de *longo prazo* para o setor industrial devem ter por objetivo estimular e orientar o investimento industrial, compreendendo a articulação da atuação nesse setor com a desenvolvida nas áreas comercial, agrícola e tecnológica, e a definição das políticas: de preços industriais, financiamento industrial, desenvolvimento regional da indústria, setoriais, de apoio a segmentos carentes da indústria e de regulação do papel do Estado e do capital estrangeiro na indústria.

11. No âmbito da política comercial, e mais especificamente no que se refere a importações, deve-se atuar no sentido de devolver à tarifa aduaneira o papel de instrumento de política industrial propriamente dito, hoje desvirtuado pelo uso de barreiras não-tarifárias como principal instrumento regulador de importações, não com objetivos de política industrial mas sim de ajuste do balanço de pagamentos. Com base num estudo detalhado de proteção efetiva, deve-se reestruturar a tarifa aduaneira, de modo a articulá-la com os objetivos da política industrial, reduzindo-se ou eliminando-se as barreiras não-tarifárias e os regimes especiais de importação (exceto aqueles que, no curto prazo, interessem a objetivos imediatos de política industrial, tais como os de liberalização ou controle seletivo de importações e de promoção das exportações de manufaturados). Deve-se estabelecer metas de redução das tarifas, principalmente para setores oligopolizados e/ou que gozaram de proteção excessiva no passado, com vistas a atingir maior grau de eficiência. Tal objetivo de redução dos níveis de proteção seria também compatível com a política de expansão das exportações de manufaturados.

12. A articulação da política agrícola com a industrial, por sua vez, dá-se em função dos objetivos prioritários de: (a) aumentar a produtividade da agricultura e (b) garantir um suprimento adequado, e o barateamento, de alimentos básicos. É essencial a implementação de uma política que garanta a estabilidade da renda e estimule o aumento da produtividade da agricultura através da sua modernização. Isto aumentaria a demanda por insumos agrícolas (fertilizantes, defensivos, máquinas e implementos). Em contrapartida, a redução a longo prazo do apoio excessivo à Indústria de Transformação aumentaria a proteção efetiva da agricultura. Contudo, o aspecto fundamental da relação entre agricultura e indústria é o da disponibilidade e barateamento dos alimentos básicos, o que permitiria a redução do custo de mão-de-obra sem implicar perdas salariais adicionais. Nesse sentido, seria interessante considerar expurgar a desvalorização cambial das oscilações bruscas, e de caráter essencialmente transitório, que decorrem de fenômenos de origem doméstica ou internacional, eliminando assim a realimentação in-

flacionária do custo de vida. Naturalmente os problemas metodológicos a serem aqui enfrentados não são triviais.

13. A política tecnológica para o setor industrial deve inserir-se numa definição mais ampla de política científica e tecnológica que abranja todos os setores da economia e da sociedade brasileira. No que diz respeito ao setor industrial, deve-se levar em conta: a necessidade de modernização tecnológica da indústria, sobretudo pela "informatização" dos equipamentos e pela automação dos processos produtivos; a redução do dualismo tecnológico que se acentuou recentemente quando algumas indústrias (mais voltadas para a exportação) se modernizaram, enquanto outras permaneceram tecnologicamente atrasadas; e a capacitação tecnológica da indústria, compreendendo o domínio da tecnologia das fases anteriores à da engenharia de fabricação, isto é, as engenharias de concepção, básica e de detalhamento.

14. A política industrial deve definir também uma ação de controle de preços para os setores com estrutura oligopolizada e/ou superprotegida, pelo menos enquanto não se procede à revisão da tarifa aduaneira com metas de redução tarifária para esses setores. Deve-se ainda redefinir a política para os chamados preços industriais administrados deixando de utilizá-los como instrumentos de controle do nível geral de preços.

15. Deve-se restringir ao máximo as políticas de desenvolvimento industrial que impliquem subsídios ao custo de capital, principalmente os creditícios. A atividade de financiamento industrial pelos agentes financeiros públicos, particularmente para capital de investimento, deve ser orientada preferencialmente para a modalidade de aporte de capital de risco, respeitado o princípio de manter o controle acionário por parte do capital privado nacional. Paralelamente deve-se estimular, inclusive com incentivos fiscais, a capitalização das empresas industriais por meio do mercado de capitais (ações, debêntures, etc.).

16. ●s atuais instrumentos da política de desenvolvimento regional da indústria devem ser reavaliados. Deveria ser adotada uma política clara de desconcentração regional da indústria, utilizando-se incentivos fiscais, oferta de crédito oficial, programas de pólos industriais, etc., e buscando fortalecer as indústrias "locais".

17. As políticas setoriais mais importantes, para as quais parece mais evidente a necessidade de definir objetivos específicos, são as de bens de capital e eletrônica. No caso da indústria de bens de capital, cumpre reativar três instrumentos de política setorial já existentes: a programação das compras das empresas estatais, os

acordos de participação e o exame de similaridade. A programação das encomendas de bens de capital pelas empresas estatais é essencial para que a indústria de bens de capital sob encomenda possa especializar-se e programar sua produção a longo prazo. No entanto, os problemas atualmente existentes nessa área precisam ser equacionados, quais sejam: os atrasos nos pagamentos das estatais aos fornecedores, as restrições ao investimento das estatais, e a inoperância dos CCNAIs. Quanto aos acordos de participação, trata-se de importante instrumento de proteção ao produtor interno de bens de capital nos casos de fornecimentos para grandes projetos financiados por organismos internacionais de crédito, na medida em que garante a participação da indústria interna no fornecimento dos equipamentos para tais projetos. O exame de similaridade, por sua vez, embora potencialmente eficaz como instrumento de proteção, foi esvaziado após a eliminação dos incentivos fiscais (redução/isenção do Imposto de Importação e do IPI) para importação de bens de capital para projetos industriais. Os dois últimos instrumentos poderiam ser dispensados, evidentemente, se todos os regimes especiais de importação de bens de capital (exceto os regionais e para programas de exportação) fossem extintos, elegendo-se a tarifa aduaneira como o instrumento por excelência da política industrial.

18. No caso da indústria eletrônica, deve-se preservar a atual política de reserva de mercado para a produção interna de equipamentos de processamento eletrônico de dados (inclusive microcomputadores, profissionais ou não) e de componentes eletrônicos. Deve-se observar que esta é uma área de fronteira tecnológica para cujo desenvolvimento é essencial o apoio do Estado, tal como ocorreu (e ainda ocorre) nos países desenvolvidos, particularmente Japão e Estados Unidos.

Emprego

1. O problema do desemprego no Brasil tem dois componentes básicos. Em primeiro lugar, há o problema estrutural do subemprego e da pobreza urbana que o acompanha. Uma redução do crescimento industrial, na medida em que diminui as oportunidades de emprego formal na economia, gera um aumento do número de subempregos e da pobreza. Sobreposto a este processo existe o problema conjuntural do desemprego aberto, diretamente relacionado à redução do nível de emprego industrial, como no triênio 1981-83. A convivência destes dois fenômenos torna a solução da questão do emprego ainda mais complexa, na medida em que dificulta a identificação do desemprego, além de levantar importantes questões de justiça social quando se trata de dar prioridade na alocação dos

recursos públicos. Entretanto, o reconhecimento de que este é um dos principais problemas sociais no Brasil atualmente, e de sua magnitude, é um primeiro passo importante para que soluções sejam encontradas para resolvê-lo.

2. Uma solução imediata é a retomada do crescimento econômico. Porém, as baixas elasticidades emprego-produto da indústria brasileira não permitem grande otimismo no que se refere à absorção de mão-de-obra nos próximos anos, visto que o esforço de crescimento necessário para a melhoria da questão do desemprego esbarra nos limites impostos pela restrição externa.

3. Entre 1980 e 1983 a população economicamente ativa não-rural cresceu em média 5,2% ao ano, ainda que sem levar em consideração parte significativa da força de trabalho que desistiu de procurar emprego no período recessivo, colocando-se fora da PEA. Para que tivesse sido mantida a mesma taxa de desemprego de 1980, com a taxa de crescimento do emprego acompanhando o aumento da PEA, teria sido necessário um crescimento do produto agregado da ordem de 6% ao ano em média, dada a elasticidade emprego-produto da economia de 0,61. Quanto ao produto industrial, com elasticidade inferior à da economia como um todo, o crescimento requerido é de 9,5% ao ano, bem superior ao observado no período. Na realidade, o Brasil experimentou uma queda de 20% no emprego industrial desde 1980. Assim, mesmo que o País volte a crescer ao ritmo de 5 a 6% ao ano, gerando portanto um crescimento do emprego da ordem de 3,0 a 3,5%, isto não será suficiente para eliminar os problemas do desemprego e do subemprego no médio prazo.

4. Dada a gravidade da questão, faz-se necessária uma política econômica específica de forma a direcionar o crescimento para setores com maior elasticidade emprego-produto, explorando ao máximo as potencialidades da economia no que se refere à absorção de mão-de-obra, de forma a gerar um maior volume de emprego para uma mesma taxa de crescimento do produto. Desta forma, a composição do produto tem um papel fundamental a cumprir na questão do emprego.

5. Neste contexto, pode-se destacar alguns setores a serem privilegiados: Construção, Produtos Alimentares, Mecânica, Comércio e Serviços. Entretanto, no que se refere a políticas econômicas específicas, os dois primeiros merecem maior atenção, na medida em que os outros setores devem crescer como consequência da retomada do crescimento econômico.

6. A primeira sugestão de política se baseia no fato de que as camadas mais pobres da população têm uma estrutura de consumo

concentrada em setores mais intensivos em mão-de-obra do que as camadas mais favorecidas. Neste sentido é possível que se obtenham ganhos em termos da elasticidade emprego-produto média da economia ao se redistribuir renda em favor das classes mais pobres. Desta forma, políticas voltadas para melhorar o padrão de vida da massa da população são também geradoras de mais emprego em termos relativos. Por outro lado, o efeito multiplicador de emprego dessas políticas deve ser elevado, pois é exatamente neste grupo que se encontra a maior parte dos desempregados.

7. Entretanto, deve-se ter cuidado com a forma de distribuir renda, na medida em que existe uma clara relação entre a queda de salários reais dos grupos de renda mais elevada e a redução no nível de produção, principalmente nos setores produtores de bens duráveis de consumo. Desta forma, dadas as elevadas reduções de salário real ocorridas no último quadriênio, conseqüência das políticas salariais que vigoraram nesse período, uma política de redistribuição baseada na transferência de renda entre assalariados poderá ter resultados negativos sobre o volume de emprego. O que se sugere é que não só as possibilidades de reduções do salário real na economia já esgotaram, como também se faz necessária uma descompressão da massa salarial, permitindo que os reajustes salariais acompanhem os aumentos do custo de vida, evitando reduções de demanda interna e, portanto, do nível de emprego.

8. Assim, seria mais adequado, pelo menos no que se refere ao emprego, que a redistribuição de renda ocorresse entre lucros e salários mais baixos, o que exigiria uma mudança da política tributária no sentido de forçar uma transferência dos ganhos de capital para os setores sociais da economia.

9. A segunda sugestão de política está voltada para o setor de Construção Civil, sem dúvida o de maior potencialidade no que se refere à absorção de mão-de-obra, na medida em que possui elasticidade emprego-produto aproximadamente unitária. Neste sentido o que se sugere é que se subsidie a construção de casas populares. Aqui, mais uma vez, ao mesmo tempo em que se eleva o padrão de vida das camadas menos favorecidas, está sendo estimulada a produção no setor mais intensivo em mão-de-obra da economia.

Energia

1. O volume importado de petróleo é o principal problema energético do País, dada sua permanente restrição de balanço de pagamentos. Tais importações, conhecida a demanda, são determinadas

pelo nível da produção doméstica, que se torna, então, a variável-chave da política energética. O caminho para manter a produção doméstica em nível elevado — por exemplo 600/800 mil barris/dia — é a prospecção contínua, em busca de novas jazidas. Tomando-se como base a experiência recente da PETROBRAS, sugere-se que os investimentos em exploração situem-se na faixa de 1 a 1,3 bilhão de dólares ao ano até 1990, que representariam cerca de 2% da Formação Bruta de Capital Fixo do País, média do triênio 1981-83 (supondo-se que o PIB cresça em torno de 5% ao ano no período 1985-90 e que o investimento represente 20% do PIB).

2. A política de preços pode desempenhar relevante papel no esforço de compatibilizar as estruturas de oferta e procura dos principais energéticos. Sugere-se a elevação dos preços do álcool e do diesel relativamente ao da gasolina este mantido aproximadamente constante em termos reais, a fim de: por um lado, reduzir (ou eliminar) os subsídios do PROALCOOL, atualmente possível em vista dos progressos técnicos na produção e na utilização do álcool; por outro lado, seriam estimuladas medidas adicionais de conservação do diesel, além de induzir a mudança marginal em favor de caminhões leves a ciclo Otto. O preço real do GLP deveria ser progressivamente aumentado — os preços praticados entre 1974 e 1977 poderiam servir como parâmetros — com a finalidade de tentar frear sua disseminação exagerada, tornando atraentes os fogões a carvão vegetal e a lenha no interior, ao mesmo tempo em que se incentivaria a busca de maior eficiência no uso do GLP no meio urbano (adicionalmente à elevação do preço do GLP, o Governo deveria empenhar-se em fiscalizar a eficiência dos fogões fabricados, anunciando publicamente os resultados). A tarifação da energia elétrica para a indústria deveria ser revista, eliminando-se paulatinamente as benesses atuais; numa perspectiva de longo prazo é indispensável que se leve em conta que os investimentos do setor são vultosos e custeados pelo conjunto da sociedade. Logo, é mister que se induza à conservação dessa forma de energia, e que sejam evitados seus usos menos nobres, como ocorre, por exemplo, em alguns casos de utilização da eletrotermia.

3. A utilização de carvão energético em substituição ao óleo combustível ampliou-se consideravelmente nos últimos anos; até o presente os resultados devem ter sido socialmente vantajosos. Para o futuro, no entanto, seria recomendável estabelecer critérios de seletividade nos subsídios ao transporte do produto (logo, ao seu preço final), de modo a restringir sua utilização aos centros industriais próximos à região de mineração, excluindo o transporte a longa distância. Note-se que o excedente de óleo combustível deverá per-

sistir, que seu preço internacional é inferior ao do petróleo e, certamente, inferior ao custo social do carvão transportado a longas distâncias.

4. Os descompassos entre produção e consumo de álcool deverão manter-se, sobretudo se for tomada a (recomendável) decisão de aumentar o preço do álcool em relação ao da gasolina e não forem revistas as metas de produção já estabelecidas. Uma primeira sugestão seria o adiamento para 1990 da meta de produção fixada para a safra 1987/88 (14,3 bilhões de litros/ano). Só seria justificável continuar com as metas atualmente estabelecidas caso ocorresse uma das seguintes hipóteses: i) fosse conseguido mercado externo firme, a preços socialmente vantajosos (isto é, sem subsídios); ou ii) fosse viabilizada a adição do álcool ao diesel, atualmente sendo pesquisada. Em qualquer das duas hipóteses teria, entretanto, que ser avaliada a conveniência para o País da expansão da área de cana-de-açúcar, cuja produção compete com a de alimentos domésticos, e a de outros produtos agrícolas exportáveis. Note-se, ademais, que os preços do álcool no mercado internacional são próximos da metade dos praticados no Brasil (ao consumidor).

5. A decisão quanto à produção de gás natural não-associado ao petróleo deve ser adiada, tendo em vista que existem várias alternativas para sua utilização, que os recursos necessários para produção/exploração são substanciais, e que o País não está vivendo qualquer situação emergencial. O adiamento teria como premissa a idéia de que o gás natural representa uma importante reserva estratégica, cujo aproveitamento deve ser precedido de certo consenso, tanto em relação aos usos específicos quanto em relação ao ritmo de exploração. Quanto ao gás natural associado, deve-se incentivar sua utilização, já que sua produção é automática. A questão, desta forma, é estabelecer os usos prioritários; o parque industrial parece ser a alternativa mais racional e já foram tomadas medidas nesta direção. Seria útil investir mais em redes de distribuição, evitando-se o consumo predatório (*flares*) deste energético.

6. A energia nuclear pode vir a representar no futuro distante uma fonte importante de suprimento energético. Não o será, no entanto, nas próximas décadas. Dada a limitação de recursos do País, propõe-se que sejam adiadas quaisquer aplicações adicionais, aliviando-se a presente geração, que não usufruirá de benefícios significativos desse setor.

7. O óleo diesel deverá continuar sendo o gargalo básico na determinação da quantidade necessária de importações. Isso justifica uma intensificação do esforço de sua substituição; já existem várias pesquisas em andamento — envolvendo o álcool, vários óleos vege-

tais, etc. — e seria sensato dar-lhes apoio. Seria conveniente instituir um programa unificado a respeito, especialmente como forma de garantir o interesse efetivo quanto aos seus resultados, seja para motivar os pesquisadores ligados ao Governo, seja para incorporar a iniciativa privada — em particular os fabricantes de ônibus e caminhões — ao esforço que essa inovação vai exigir.

Previdência Social

1. O *deficit* gerado pelo Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) encontra explicação em dois fatores básicos: uma redução das taxas de crescimento da receita, fruto do processo recessivo, concomitantemente a um elevado patamar das taxas de crescimento real das despesas com benefícios (aposentadorias, auxílios, abonos, pensões). Estas últimas, situadas em faixas superiores a 10% ao ano durante o período 1971-1983, explicam-se, por sua vez, pelo efeito conjugado de três fatores: a) aumento do número de beneficiários, fruto do processo de expansão de cobertura e de liberalização das condições de concessão de benefícios; b) aumento do valor médio dos benefícios que são concedidos a cada ano, comparativamente aos benefícios já em manutenção; c) efeitos da política salarial pós-1979, que, dados os diferentes perfis das folhas de salários e de benefícios, acarretou fatores médios de reajustamento das despesas superiores, comparativamente, aos que regem o reajustamento das contribuições previdenciárias.

2. As tendências já identificadas a médio prazo indicam que os desequilíbrios do programa de seguro social podem persistir e mesmo agravar-se nos próximos anos, ainda que haja uma retomada do crescimento. Ao longo do restante desta década, o número de beneficiários tenderia a crescer a taxas geométricas anuais médias da ordem de 5%. Já os contribuintes, dentro de uma hipótese relativamente otimista, cresceriam em torno de 3,5% ao ano.

3. Quanto ao crescimento em valor, particularmente no que tange aos reajustamentos diferenciados para a folha de salários e para a folha de benefícios, é absolutamente impensável a manutenção do atual esquema, dado o caráter cumulativo do fenômeno e a conseqüente formação de um *deficit* que a cada seis meses cresce exponencialmente. Assim, o equilíbrio a médio e longo prazos do sistema afigura-se bastante frágil, dependendo de um crescimento elevado de empregos formais na economia, aliado a substanciais ganhos de salário real dos trabalhadores. Sob o ponto de vista de equidade, há indícios bastante claros de que há transferências de

renda inter e intrageracionais extremamente perversas, particularmente no que se refere às aposentadorias por tempo de serviço.

4. Nas áreas de saúde/assistência médica e assistência social, o problema é basicamente o de maior eficiência na utilização de recursos cada vez mais escassos.

5. Assim é que, dentro de um contexto mais amplo de retomada do desenvolvimento, julga-se que uma revisão da política previdenciária assistencial do Governo se faz necessária e urgente. Como ponto de partida para este processo é fundamental que sejam amplamente divulgadas informações fidedignas sobre a situação e perspectivas do sistema atual, que possibilitem uma discussão racional da problemática no âmbito da sociedade em geral e, mais em particular, no âmbito do poder legislativo.

6. Embora não haja "solução técnica ideal", pois, especialmente na área social, a compatibilização de interesses conflitantes só poderá ocorrer através do processo político, julga-se que as reformas propostas poderiam considerar as seguintes diretrizes: a) universalização e equalização do atendimento às várias clientelas, tanto no seguro social quanto na assistência médica e social, condicionando-se o processo aos requisitos de equilíbrio financeiro; b) revisão gradual de alguns programas na área de seguro social, dentro de critérios atuariais, restringindo-se a compulsoriedade de contribuição ao sistema oficial apenas aos riscos não previsíveis (invalidez, morte prematura, doença); quanto aos "riscos previsíveis" (velhice e tempo de serviço), assegurado um patamar mínimo de reposição de renda, liberar-se-ia o indivíduo para a escolha da forma e do grau de cobertura desejados; c) pluralidade de modelos médico-assistenciais, enfatizando-se a integração e regionalização dos serviços e as ações comunitárias; d) descentralização total da responsabilidade pela prestação de serviços médico-assistenciais a estados e municípios, inclusive no que tange à geração de recursos e às formas de atendimento, ficando reservada ao Governo Federal apenas a função normativa, aliada a uma pequena capacidade de alocação de recursos financeiros apenas visando a atender às desigualdades regionais; e) revisão da previdência privada (fechada e aberta), dentro das diretrizes de desvinculação das aplicações de recursos.

Setor Externo

1. Como é amplamente reconhecido, a estratégia de ajuste da economia brasileira baseou-se em grande parte na contração da demanda interna visando à obtenção de elevados saldos comerciais, quer pela redução direta das importações, quer pela geração forçada

de excedentes exportáveis. Aliadas a uma política cambial realista, políticas monetária e fiscal restritivas tornaram possível o atingimento — e até mesmo a superação — das metas programadas para o saldo comercial no último biênio, permitindo que se considere ultrapassada a fase mais aguda da crise cambial.

2. Superada essa fase mais aguda, é chegado o momento de repensar a estratégia de ajuste, mesmo porque parece atingido o limite possível para a contração da demanda interna sem que aflorem conflitos sociais mais sérios. Em outras palavras, não é desejável — talvez nem mesmo seja possível, a menos que se enfrentem custos sociais inaceitáveis, dadas as expectativas em relação ao crescimento da economia mundial no triênio 1985-87 — que o Brasil continue a perseguir crescentes saldos em suas contas comerciais com o resto do mundo. A manutenção dos saldos comerciais em torno de US\$ 10 bilhões a preços de 1984 nos próximos anos permitirá no máximo um crescimento anual do PIB brasileiro de cerca de 5,0% até o final da década, ainda insuficiente para a absorção da nova força de trabalho e reabsorção da mão-de-obra desempregada desde o início da crise.

3. Ainda assim, saldos comerciais daquela magnitude não são suficientes para permitir o pagamento da totalidade dos juros da dívida externa e do *deficit* da conta de mais serviços do balanço de pagamentos, mesmo quando se considera o ingresso de recursos via investimentos externos. Isso significa que, aos níveis atuais das reservas e de taxas de juros, permanece a necessidade de recursos novos, sejam eles oriundos de organismos oficiais — FMI, Banco Mundial e BID — ou dos bancos internacionais privados, estes atualmente com claras intenções de reduzir suas *exposures*.

4. Daí a necessidade de uma negociação da dívida externa, que permita ao Brasil promover a recuperação da demanda interna, condição indispensável para a obtenção de um crescimento econômico auto-sustentável. As linhas gerais das principais sugestões para a renegociação da dívida são descritas no Capítulo 12 deste trabalho.

5. A definição de regras de política cambial claras e estáveis para que a credibilidade seja assegurada, mas suficientemente flexíveis para permitir as modificações necessárias diante de conjunturas adversas, impõe-se como um requisito essencial para obtenção dos saldos comerciais almejados. A sugestão nesse sentido, como já foi dito, é monitorar a política cambial através de índices de taxas efetivas de câmbio que, por um lado, captem as variações do dólar frente às moedas de nossos principais parceiros comerciais e, por outro, se preocupem com a evolução dos preços por atacado e/ou custos da economia brasileira em relação àqueles parceiros comer-

ciais. Dessa forma, tentar-se-ia assegurar a competitividade dos produtos brasileiros em todos os mercados e não apenas em relação aos EEUU como ocorre com a regra atual. A abrangência desses índices em termos de setores produtivos e sua própria definição em termos de preços por atacado, custos e/ou salários depende fundamentalmente do prazo para o qual se pretende manter ou alterar a competitividade da economia. Assim, um índice baseado nos salários seria o mais adequado para preservar a competitividade a longo prazo. Para um prazo mais curto, índices baseados nos preços por atacado, ou mesmo nos preços de exportações, seriam mais adequados. Em termos de abrangência, idealmente, deveriam estar incluídos apenas os setores produtores de bens *tradeables*, não importando se os índices são específicos para a indústria ou referentes à economia como um todo.

6. Finalmente, sugere-se que os subsídios sejam reservados para casos especiais. Em caráter geral, deve ser assegurado aos exportadores o volume de crédito necessário a taxas reais de juros positivas (porém, possivelmente abaixo das de mercado, quando essas se encontrarem em patamares muito elevados, como atualmente). Outras formas de subsídio devem ser evitadas, já que, além do pesado ônus que geram ao Tesouro Nacional, estão permanentemente sujeitas à retaliação a nível internacional.

Parte II

PERSPECTIVAS DO SETOR EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA PARA O RESTANTE DOS ANOS 80

CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO DO MODELO

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS E
CENÁRIOS ALTERNATIVOS

Capítulo 4

DESCRIÇÃO DO MODELO

Esta parte tem por objetivo analisar as perspectivas da economia brasileira na segunda metade dos anos 80. A ênfase da análise é colocada sobre o setor externo da economia e o instrumental analítico básico é um modelo econométrico desenvolvido no âmbito do IPEA/INPES, com a finalidade precípua de realizar exercícios de projeção quantitativa para os principais agregados macroeconômicos relacionados com o comportamento do balanço de pagamentos da economia brasileira. Esses exercícios são feitos partindo-se de hipóteses alternativas em relação ao cenário econômico internacional e às políticas econômicas domésticas a serem implementadas. O cenário internacional, para fins do modelo, é sintetizado pelo comportamento das seguintes variáveis: taxas de crescimento real dos principais países industrializados, taxas de juros vigentes nos mercados internacionais, preço do petróleo nos mercados internacionais, taxa de inflação nas principais economias industrializadas e, por fim, pela cotação do dólar frente às principais moedas. As políticas econômicas domesticamente implementadas estão também sinteticamente refletidas no comportamento suposto para três instrumentos básicos de controle do nível e composição do dispêndio: a taxa de crescimento da oferta monetária, a taxa de crescimento do dispêndio governamental em consumo e investimento e a relação entre preços domésticos e internacionais, que é determinada pelas combinações de taxas de câmbio, tarifas e subsídios. * A partir de hipóteses sobre estas variáveis o modelo permite derivar projeções futuras para a evolução do balanço de pagamentos, da dívida externa e dos principais agregados econômicos da economia brasileira. Com essas projeções pretende-se, em última instância, fornecer elementos

* Além disso, são formuladas hipóteses sobre as importações de petróleo e trigo.

para uma avaliação dos *trade-offs* que se explicitam quando se consideram trajetórias alternativas para as políticas econômicas domesticamente implementadas e/ou para os cenários plausíveis para a economia internacional. Desnecessário dizer que, dado o nível de agregação em que a análise se desenvolve e o grau de incerteza inerente aos cenários futuros, essa avaliação tem forçosamente um caráter preliminar e exploratório.

Em termos de organização, o ponto de partida natural é a apresentação do modelo econométrico utilizado nos exercícios de projeção, designado por MOPSE — Modelo para Projeções do Setor Externo. Essa apresentação constitui o objetivo desse capítulo.

A descrição do MOPSE que se segue tem uma preocupação meramente heurística. Devido a isso, foram evitadas questões analíticas e/ou metodológicas, cuja discussão fica prometida para documentos futuros. Pela mesma razão, relegou-se ao Apêndice A.4, que acompanha o capítulo, a descrição algébrica do sistema de equações que constitui o modelo, a listagem e classificação das variáveis, e os valores dos parâmetros do modelo que foram utilizados nos exercícios de projeção.

No Capítulo 5 são discutidos os resultados das projeções. Na Seção 5.1 discutem-se as projeções derivadas das hipóteses que foram adotadas no cenário denominado básico. No Apêndice A.5.1, que se segue a essa seção, encontram-se listagens completas tanto das hipóteses feitas como dos resultados obtidos para o cenário básico. A escolha das trajetórias adotadas para as variáveis exógenas no cenário básico se baseia nas considerações apresentadas no Capítulo 12 do presente documento. Observe-se que, muito embora esse cenário incorpore aquelas hipóteses que são consideradas como as mais prováveis no que se refere ao cenário internacional e/ou às políticas econômicas domésticas, a incerteza existente em relação a essas hipóteses é de tal ordem que os valores projetados podem ser facilmente questionáveis. Contudo, em exercícios dessa natureza interessam não somente os valores projetados, mas sobretudo a análise dos efeitos que alterações nas variáveis exógenas, parâmetros ou coeficientes do modelo possuem sobre as projeções. Essa análise de sensibilidade do modelo às alterações de cenários, políticas econômicas domésticas, e dos parâmetros utilizados, constitui o tema da Seção 5.2. A expectativa é que essa análise seja um pouco mais infensa ao erro de previsão. Resultados numéricos completos dessas análises de sensibilidade encontram-se descritos no Apêndice A.5.2.

Antes de iniciar a descrição mais detalhada do modelo, convém ainda observar que, coerentemente com as idéias centrais deste documento, um dos principais resultados do exercício de projeção

consiste na estimativa das necessidades líquidas de recursos novos (inclusive para recomposição de reservas internacionais), conforme se define adiante. Não há preocupação, contudo, em indicar *como* esses recursos serão obtidos. Fica implícita, portanto, a hipótese de que, caso necessário, alguma forma de renegociação dos termos da dívida externa poderá vir a ser realizada no momento oportuno. Essa questão, que já foi anteriormente ressaltada, será retomada na Parte IV deste documento.

O MOPSE — Modelo para Projeções do Setor Externo — é um modelo de especificação, estimação e simulação relativamente simples (as equações são lineares e a existência de simultaneidade só foi efetivamente considerada entre algumas poucas) que tem por finalidade simular e projetar o comportamento das contas externas do País (balança comercial, transações correntes, balanço de pagamentos, reservas, dívida externa, etc.) de forma compatível com os principais agregados macroeconômicos domésticos (PIB, investimento agregado, dispêndio do governo, oferta real de moeda, etc.) e com a situação da economia internacional (crescimento dos países industrializados, juros internacionais, preço do petróleo e cotação do dólar em relação a um conjunto de 15 moedas). Trata-se de um modelo estimado com dados anuais e, portanto, suas simulações e projeções são válidas para um horizonte de médio e longo prazos. No caso específico deste documento, foram feitas projeções anuais para o período 1984-90.

Contudo, como para o ano de 1984 já existem estatísticas (ou estimativas bastante precisas) apuradas para diversas variáveis, nas projeções fez-se nesses casos uma correção através da introdução de variável *dummy* para o ano de 1984.

Para fins de apresentação o modelo pode ser dividido em dois blocos de equações: o primeiro descreve o comportamento do setor externo da economia e, o segundo, o comportamento dos principais agregados macroeconômicos domésticos. Como será visto adiante, esses dois blocos não são independentes; algumas equações pertencentes a cada um deles são partes de um único sistema de equações simultâneas.

O bloco do setor externo contém grande parte das 53 equações do modelo, quais sejam, as equações 5 a 39 e 45 a 51 listadas no Apêndice deste capítulo. Para facilitar a apresentação do modelo convém subdividir as equações do setor externo em dois sub-blocos: um constituído pelas equações, identidades e definições que possibilitam simular e/ou projetar o comportamento da balança comercial. Esse conjunto de equações (5 a 22 no Apêndice A.4) contém, sem dúvida alguma, as hipóteses e relações cruciais do modelo. O outro sub-bloco do setor externo contém as equações,

identidades e definições que permitem construir as demais contas de transações correntes (juros, lucros e dividendos, e serviços não-fatores) e as contas de capital (amortizações, empréstimos, investimentos diretos, etc.). Examina-se a seguir cada uma das equações mais detalhadamente.

A equação 5 descreve o comportamento do volume de comércio mundial (W_MQT) * como sendo determinado pelo crescimento do produto real das 7 maiores economias da OECD (W_GGDP7) ** e pelas taxas de juros internacionais (LIBOR) em termos reais, ou seja, deflacionadas pelo índice de preços por atacado dos EE UU (US_IPA). Os valores estimados para os parâmetros indicam que um aumento de 1% na taxa de crescimento das 7 maiores economias da OECD implica aproximadamente 1,7% na taxa de crescimento do volume de comércio mundial. Por outro lado, se a LIBOR, em termos reais, aumenta de 1% isso implica uma *redução* do crescimento do volume do comércio mundial de aproximadamente 0,15%. Será visto mais adiante que o crescimento do volume de comércio mundial possui efeitos significativos sobre o comportamento dos preços e quantidades das exportações brasileiras. A especificação da equação 5, bem como os valores estimados para seus parâmetros, possui importância crucial nas projeções e/ou simulações, merecendo, portanto, um breve comentário. Em termos de especificação, deve ser notado que outras variáveis, como preço do petróleo ($MUVPET$) ou cotação do dólar frente às demais moedas (US_EER2), que são candidatas óbvias para a explicação do volume de comércio mundial, foram tentadas. Apresentaram, contudo, efeitos insignificantes ou incertos e foram, portanto, excluídas em prol da especificação mais simples. Em termos de valores estimados, cabe observar que o valor utilizado para a elasticidade-renda do volume do comércio mundial (1,7) está de acordo com estimativas anteriormente feitas, situando-se talvez mais próximo do que seja uma estimativa pessimista. Com relação à elasticidade da taxa de juros (-0,15), embora não se disponha de estimativas comparáveis no momento, acredita-se que dificilmente essa estimativa poderia ser considerada como alta, sobretudo tendo-se em conta que se trata de taxas de juros reais. Nesse caso, portanto, se está sendo otimista, pois supõe-se que elevações da LIBOR em termos reais não reduzirão de muito o crescimento do volume do comércio mundial.

A partir do volume de comércio mundial pode-se então explicar os valores e quantidades das exportações brasileiras. No modelo, as exportações brasileiras encontram-se desagregadas em quatro cate-

* Definido como o volume de importações mundiais, segundo o FMI.

** EUA, Canadá, Japão, Alemanha, Inglaterra, França e Itália.

gorias: exportações de produtos manufaturados, produtos não manufaturados (exclusive exportações de produtos da Indústria Extrativa Mineral), exportações de produtos da Indústria Extrativa Mineral e, por fim, uma categoria residual que, de acordo com a nomenclatura da própria CACEX, é denominada de Transações Especiais e inclui transações como consumo de bordo, reparações de equipamento de transporte, etc. Para cada uma dessas categorias, excetuando as Transações Especiais (que pela própria natureza das transações aí incluídas, como também por sua reduzida importância em termos quantitativos, foi projetada exogenamente) foram estimadas, independentemente, uma equação para o *quantum* das exportações e outra para os preços de exportação (na verdade, valores unitários, uma vez que se trata do valor das exportações dividido pelo *quantum* exportado na categoria). As equações 6 a 8 são meramente definições dos valores exportados em cada uma das categorias, como o produto dos respectivos valores unitários pelo *quantum*. A equação 9 é igualmente uma definição do valor total das exportações, como a soma dos valores exportados em cada uma das quatro categorias. Para todas as categorias a especificação das equações de *quantum* e preços foi basicamente a mesma.

A equação 10 nos mostra, para o caso dos produtos manufaturados, o preço das exportações como uma função dos preços por atacado nos EE UU (US_IPA), introduzido como *proxy* para a inflação mundial e, portanto, supostamente afetando positivamente XUVM; do volume do comércio mundial (W_MQT) que, refletindo pressões de demanda, também afetaria positivamente os preços de exportação; e da cotação do dólar em relação a uma média ponderada de moedas estrangeiras (US_FER2) na suposição de que, mantida constante a composição da pauta e estando o cruzeiro atrelado ao dólar, a valorização desse último implicaria queda dos preços em dólares das exportações. Em todos os casos, a estimação da equação de preços foi feita independentemente da equação de quantidades na suposição de que o Brasil pode ser considerado como um *price-taker* nos mercados internacionais. No caso da equação para preço de manufaturados, deve ser notado também que a estimação foi feita com a restrição de um coeficiente unitário para o preço por atacado nos EE UU (US_IPA), o que equivale a dizer que foi estimada uma equação para o valor unitário em termos reais. Os resultados obtidos são de uma elasticidade ao volume de comércio mundial de 0,5 e à taxa efetiva do dólar de -1,2. Ou seja, *ceteris paribus*, 1% a mais de crescimento do comércio mundial resulta em 0,5% de aumento no preço real ou valor unitário real das exportações de manufaturados e 1% a mais de valorização efetiva do dólar implica uma

redução de 1,2% no valor unitário das exportações. É interessante comparar esses valores com as estimativas utilizadas em modelos semelhantes. Cline,* por exemplo, utiliza, para a elasticidade dos valores unitários das exportações não-petróleo em relação ao crescimento da OECD, um valor de 3,0. Esse parâmetro seria, no presente caso, de aproximadamente 0,86, que resulta do produto da elasticidade de crescimento do comércio mundial em relação ao crescimento da OECD (1,7) pela elasticidade do valor unitário em relação ao volume do comércio mundial. Comparando os resultados note-se, em primeiro lugar, que no presente caso está-se tratando de produtos manufaturados, que são certamente aqueles cujos preços apresentam menor componente cíclico. Por outro lado, as estimativas de Cline são reconhecidamente otimistas. Com relação ao coeficiente da taxa efetiva do dólar, o valor utilizado por Cline para exportações não-petróleo é de -1,0, ou seja, muito distante do valor que foi utilizado para manufaturados. Por fim, a equação de Cline está também especificada em termos reais, ou seja, com um coeficiente unitário para a inflação mundial (no presente caso, US_IPA).

Na equação 11 o *quantum* das exportações de manufaturados (XQM) é explicado em função de fatores tanto de oferta como de demanda. É, nesse sentido, uma especificação híbrida, sem maiores preocupações com o rigor analítico/teórico. Como um dos fatores de oferta encontra-se a relação entre os preços em cruzeiros recebidos pelos exportadores de manufaturados — preço em dólares (XUVM) multiplicado pela taxa de câmbio cruzeiros/dólar (ER) e pela taxa de subsídios fiscais e creditícios (S2) — e o índice de preços por atacado dos produtos industriais (IPAOGI) que procura captar a evolução nos preços recebidos nas vendas domésticas.

Trata-se, portanto, de um índice de lucratividade relativa das exportações de manufaturados, cujo coeficiente fornece uma estimativa da elasticidade-preço da oferta dessas exportações. Essa elasticidade, designada por B1, tem um valor de 0,26 no curto prazo, e de aproximadamente 1,0 no longo prazo. (Note-se que a equação possui uma especificação do tipo Koyck, na qual a variável dependente defasada aparece com um coeficiente $B5 = 0,73$, ou seja, uma defasagem média de, aproximadamente, 4,0.)** Tanto no curto como no longo prazo esses valores para elasticidades-preço parecem conservadores. Note-se, contudo, que Cline, novamente atentando para o fato de que ele trata de exportações não-petróleo, utiliza para o conjunto de países de sua amostra um valor de 0,5.

* Cline, W. R. *International Debt and the Stability of the World Economy*, Institute for International Economics, Washington, 1983.

** Isto é, o tempo médio que duraria o ajustamento.

O outro fator de oferta introduzido como explicação do *quantum* de manufaturados na equação 11 é o hiato do produto na economia brasileira (designado por HIATO). Essa variável procura captar os efeitos de aumento de capacidade ociosa na economia sobre a competitividade das exportações; aqueles efeitos que, supostamente, não se refletem diretamente nos preços mas em termos de características como especificações mais adequadas do produto, prazo de entrega, etc. Como se sabe da experiência brasileira, a capacidade ociosa aparece como um dos fortes fatores de pressão por uma orientação exportadora por parte do setor industrial, o que se reflete no alto valor estimado para a elasticidade do *quantum* das exportações em relação ao hiato do produto que, no curto prazo, assume um valor de 0,662 e de, aproximadamente, 2,5 no longo prazo (notando que o conceito de uma elasticidade de longo prazo para o hiato do produto é algo ambíguo). Essas estimativas poderiam ser consideradas como pessimistas.

Captando efeitos de demanda sobre o *quantum* exportado de manufaturados, encontra-se na equação 11 o volume de comércio mundial (W_MQT): ou seja, um aumento de 1% do volume de comércio implica 0,28% de crescimento no *quantum* de manufaturados exportados.

Por fim, duas outras variáveis são incluídas na equação 11. A primeira, já mencionada, é a variável dependente defasada que, dentro de um esquema *à la Koyck*, procura captar a estrutura de defasagem entre XQM e as variáveis independentes. A outra, designada por DUMMY 84, é simplesmente uma variável de ajuste da equação para o ano de 1984, já que para esse ano dispõe-se de estimativas bastante precisas para XQM, estimativas essas algo atípicas dado o forte crescimento experimentado pela economia norte-americana (e especialmente pelas suas importações) no período.

Uma última observação merece ser feita antes de se passar à próxima equação. Como será visto adiante, o *quantum* de exportações de manufaturados (XQM) é um dos elementos que determinam o nível do produto industrial e, portanto, essas duas variáveis são determinadas simultaneamente. Mais precisa e rigorosamente, XQM faz parte de um bloco de equações no qual são determinadas simultaneamente 6 variáveis endógenas: o produto interno bruto a preços de 1970 (PIB), o hiato do produto (HIATO),* o produto potencial da economia (PIBPOT), também a preços de 1970, a formação bruta de capital fixo a preços de 1970 (INVEST), o *quantum* das importações de bens de capital

* Ver definição mais diante.

(MQBK) e o produto real na Indústria de Transformação (Y3R), além do próprio *quantum* de exportações de manufaturados (XQM).

Para o caso dos produtos não-manufaturados (excluindo os produtos da Extrativa Mineral, para os quais se dispõe de equações à parte), estimou-se uma equação para o valor das exportações (XDNM, equação 12) e outra para o valor unitário (XUVNM, equação 13), de forma que o *quantum* de exportações (XQNM) é derivado implicitamente. A utilização de uma equação para valor ao invés de *quantum* é exclusivamente devida a problemas de estimação. O valor das exportações de não-manufaturados (XDNM) foi estimado como uma função da lucratividade das exportações de não-manufaturados — definida como o produto do valor unitário em dólares dessas exportações (XUVNM) pela taxa de câmbio (ER) dividido por um índice de preços em cruzeiros de produtos industriais (IPAOGI) ou, posto de outra forma, como um índice de preços reais em cruzeiros dessas exportações —, do volume de comércio mundial (W_MQT) e do próprio valor das exportações de não-manufaturados defasadas de um período [XDNM (-1)].

A primeira dessas variáveis captaria fatores de oferta; a segunda, fatores de demanda; e a terceira captaria, em um esquema *à la Koyck*, a estrutura de defasagens da relação. Baseado nessas estimativas, o efeito de um aumento de 1% na relação entre preços de exportações e preços domésticos levaria, no curto prazo, a um aumento de 0,36% e, no longo prazo, a um aumento de 0,58% no valor das exportações de não-manufaturados. Por outro lado, 1% a mais de comércio mundial implicaria, no curto prazo, 0,866% e, no longo prazo, 1,4% a mais no valor das exportações de produtos não-manufaturados. O prazo médio de ajustamento seria de 1,6 ano. A se observar, o fato de que trabalhou-se com uma elasticidade-preço baixa e que, portanto, qualquer possibilidade de crescimento no valor e/ou *quantum* das exportações de não-manufaturados fica dependente do crescimento da economia mundial tal como refletido no volume de comércio mundial.

O valor unitário das exportações de não-manufaturados (XUVNM) aparece na equação 13 como sendo determinado pela inflação mundial — captada pela *proxy* preços por atacado nos EE UU (US_IPA); por um componente pró-cíclico que se pretende captar através do volume de comércio mundial (W_MQT); pela cotação do dólar frente às demais moedas estrangeiras (US_EER2), ou seja, supõe-se que os preços internacionais das exportações de não-manufaturados, sendo fixados em dólares, tendem a cair ou a subir de acordo com as oscilações dessa moeda.

Subjacente a essa hipótese está não só um efeito decorrente da variação dos preços em dólares dos produtos no sentido de igualá-los aos preços vigentes em outras moedas/mercados/países, que não o dólar/EE UU, mas, também, o efeito que decorre do fato de que, quando o dólar se desvaloriza, os produtos brasileiros se tornam mais competitivos e, devido a isso, a pauta de exportações desloca-se no sentido de bens com valores unitários maiores, ou seja, exportam-se produtos de melhor qualidade e maior valor específico. Por fim, o valor unitário das exportações de não-manufaturados é também influenciado pelas taxas de juros internacionais (LIBOR) na medida em que esse é um dos determinantes fundamentais do custo de manutenção de estoques: quando a LIBOR se eleva dever-se-ia observar queda de preços em decorrência da redução de estoques; aumentos nas taxas de juros, ao reduzir os estoques desejados, levam a quedas nas quantidades demandadas e, *ceteris paribus*, à redução de preços.

As estimativas resultantes são de que, aproximadamente, o valor unitário das exportações de não-manufaturados tende a acompanhar a inflação mundial, ou seja, a elasticidade em relação ao US_IPA é igual a 1; que aumentos de 1% no valor das importações mundiais levariam a aumentos de 0,5% em XUVNM e, portanto, que um aumento de 1% no crescimento do produto real da OECD levaria a um aumento de 0,85% ($1,7 \times 0,5$) em XUVNM; que 1% de valorização efetiva do dólar implicaria um aumento de 1,4% em XUVNM; e, por fim, que 1% a mais na LIBOR levaria a uma queda de 3% em XUVNM. Deve ser notado que os valores para as elasticidades em relação à taxa efetiva do dólar e ao volume do comércio mundial são, na verdade, valores imputados, e não decorrentes de estimações econométricas. Os valores obtidos nessas estimações eram ainda mais elevados do que os acima referidos e, devido a isso, pareceram viesadamente exagerados. A solução adotada é, obviamente, insatisfatória e os resultados, conseqüentemente, precários e provisórios. Fica para o futuro a sugestão de uma desagregação maior da categoria de não-manufaturados na esperança de que com isso seja possível obter-se uma explicação melhor tanto dos preços como das quantidades exportadas.

Para as exportações da Indústria Extrativa Mineral estimou-se, na verdade, uma equação de demanda e, devido a isso, as quantidades exportadas (XQEM) aparecem como uma função decrescente dos preços em dólares reais (XUVNM/US_IPA), e não da relação entre os preços domésticos e internacionais.

Implícitamente, portanto, está-se supondo que no caso das exportações da Extrativa Mineral a oferta doméstica é totalmente elástica, ou seja, que existe capacidade ociosa de exportação. Além disso, XQEM é uma função do volume de comércio mundial

(W_MQT) que procura captar os efeitos do nível de atividade da economia mundial. Ambas as variáveis aparecem defasadas de um período e, além disso, é especificado ainda um termo com a variável dependente defasada, procurando captar defasagens distribuídas à la Koyck. Supostamente, esse esquema de defasagens se explicaria pela natureza de longo prazo dos contratos de exportações de minério de ferro, que é o item dominante na categoria. Em termos de estimativas, encontrou-se uma elasticidade-preço de 0,417 e uma elasticidade-renda de 1,108, ambas no curto prazo, isto é, no período seguinte àquele em que se dá a variação do preço ou da renda, conforme seja o caso. No longo prazo, os valores das elasticidades são, respectivamente, 0,63 e 1,68.

Como nos demais casos, o valor unitário das exportações da Extrativa Mineral (XUVEM) é especificado (equação 19) como uma função da inflação mundial (captada por US_IPA), do nível de atividade da economia mundial, captado pelo volume de comércio (W_MQT), pela taxa de câmbio efetiva do dólar em relação às demais moedas (US_EER2) e pela LIBOR. Os parâmetros estimados mostram que o valor unitário das exportações aumenta de 1,2% com um aumento de 1% no índice de preço por atacado dos EUA, reduz-se de 0,38% quando o volume de comércio mundial aumenta de 1%, reduz-se de 0,21% quando a taxa efetiva do dólar aumenta de 1% e reduz-se de 2,8% quando a LIBOR aumenta de 1%.

Passa-se em seguida às importações. Para fins de previsão, estas foram desagregadas em três grandes categorias: petróleo, trigo e demais importações. De fato, foram feitas também estimações e previsões para o *quantum* das importações de bens de capital (MQBK) que são, obviamente, parte integrante da categoria das demais importações. Deve ser notado, contudo, que estas últimas estimações e previsões tiveram como finalidade precípua permitir uma melhor explicação do comportamento do investimento agregado e do produto potencial da economia, e não do balanço de pagamentos. Para essa última finalidade, as importações de bens de capital não foram distinguidas, encontrando-se, portanto, englobadas na categoria de demais importações.

No caso das importações de trigo, o valor total (MDTRI) e o valor unitário (MUVTRI) foram introduzidos exogenamente, e o *quantum* (MQTRI) é, portanto, derivado implicitamente. Isso se justifica exclusivamente pelo fato de não se dispor de um modelo para a previsão do comportamento das quantidades importadas de trigo, preferindo-se, portanto, introduzir como exógeno o valor que será despendido com estas importações. Para os preços utilizaram-se projeções internacionais atualmente disponíveis — mais especificamente, previsões do Banco Mundial.

No caso do petróleo, o *quantum* importado (MQPET) e o valor unitário ou preço (MUVPET) são introduzidos exogenamente, e o valor importado (MDPET) é, portanto, obtido implicitamente. As quantidades importadas (MQPET), embora sejam exógenas ao MOPSE, são obtidas endogenamente em um modelo específico para essa finalidade — MOSPET —, sendo dependentes de trajetórias para o PIB e para a política de preços de insumos energéticos, além de hipóteses sobre a produção nacional de petróleo.

Para a categoria de demais importações (ou seja, excluindo petróleo e trigo) as quantidades importadas (MQNPT) são explicadas na equação 20 em função de três variáveis: a) a competitividade em termos de preços dessas importações *vis-à-vis* a produção doméstica, ou seja, a relação entre o preço em cruzeiros, incluindo tarifas, das importações — isto é, o preço em dólares (MUVNPT) multiplicado pela taxa de câmbio cruzeiro/dólar (ERNPT) e pelo índice de tarifas praticadas (TAR) — e o índice de preços por atacado da indústria brasileira (IPAOGI) que, supostamente, incluiria os bens produzidos domesticamente que competem com a categoria de demais importações; b) o PIB, captando o efeito do nível de atividade ou renda doméstica sobre as importações e, finalmente, c) o hiato do produto na economia (HIATO) que captaria o efeito de “transbordamento” do dispêndio, que tende a ocorrer quando a economia reduz a margem de capacidade ociosa em que opera e vice-versa, ou seja, o hiato captaria o caráter cíclico da propensão a importar.

Em termos de estimativas tem-se, confirmando o caráter não competitivo das importações, uma elasticidade-preço extremamente reduzida: um aumento de 1% no preço relativo das importações implica uma redução de somente 0,2% no *quantum* importado. No longo prazo, ou seja, mantendo-se o hiato do produto constante, o *quantum* importado é praticamente proporcional ao PIB: 1% de aumento do PIB resulta em 1,1% em MQNPT. Flutuações cíclicas possuem um efeito extremamente forte sobre as importações exclusive trigo e petróleo: quando o hiato do produto diminui (em termos absolutos) de 1%, as importações aumentam de 2,8%. Com relação a esse último parâmetro, deve ser notado que a estimativa poderia ser considerada, para fins de projeções, uma superestimativa: a retomada de crescimento que se inicia em 1984 estaria calçada em um intenso processo de substituição de importações e, portanto, seria acompanhada por um requisito de importações significativamente menor do que aquele observado nas reacelerações do passado. Nessa medida, os resultados tenderiam a ser pessimistas no que se refere aos requisitos de importações.

No que tange ao valor unitário das importações exclusive petróleo e trigo (MUVNPT), a equação 21 mostra que ele depende, em primeiro lugar, da taxa de inflação no comércio internacional, captada aqui pelo índice de preços por atacado da economia norte-americana (US_IPA): 1% a mais de inflação resulta em 0,9% a mais em MUVNPT; segundo, do nível de atividade do comércio mundial (W_MQT): 1% a mais no volume de comércio mundial resulta em 0,03% a mais de valor unitário das importações exclusive trigo e petróleo; finalmente, MUVNPT é negativamente influenciado pela cotação efetiva do dólar frente às demais moedas (US_EER2): uma valorização do dólar de 1% resulta em uma queda de, praticamente, 0,5% no valor unitário das importações não-petróleo/trigo.

Com as equações acima descritas, determinam-se quantidades e preços (valores unitários) para todas as categorias de exportações – manufaturados, não-manufaturados e extrativa mineral – e de importações – petróleo, trigo e demais categorias – e pode-se, portanto, projetar o comportamento da balança comercial.

À guisa de conclusão do primeiro sub-bloco de equações do setor externo são apresentados três índices de especial interesse para uma avaliação da *performance* do setor externo da economia. O primeiro é o índice de preços para as exportações totais, que é designado por XUV (equação 45) e o segundo o índice de preços para importações totais, que é designado por MUV (equação 46). Em ambos os casos trata-se de um índice com base fixa em 1977 construído a partir dos valores unitários das categorias que compõem o total em cada caso. Por fim, apresenta-se o índice de relações de troca (RT, equação 47) que é simplesmente o quociente entre XUV e MUV.

O segundo sub-bloco de equações do setor externo tem como ponto de partida a determinação do comportamento da conta de serviços. Com este fim, essa conta foi desagregada em três componentes: serviços não-fatores (designados por SNF), lucros e dividendos (designados por LED) e despesas líquidas com juros (designadas por JURO).

As despesas com serviços não-fatores, isto é, fretes, seguros, viagens, etc. (variável SNF na equação 24) dependem, para fins de projeção, dos valores das importações e exportações de mercadorias. Assim, refletindo a maior preferência dos exportadores brasileiros pelos serviços com “bandeira nacional”, essas despesas representariam 5,5% do valor das exportações e 3,8% do valor das importações valores esses estimados por meio de regressão simples para o período 1970-83. Esses valores, embora precisamente estimados, implicaram margem de erro considerável nas projeções para 1984, daí decorrendo a necessidade da introdução de uma *dummy* para este ano

(DUMMY 84). Contudo, dado o carácter atípico do ano de 1984, e *faut de mieux*, os valores estimados foram mantidos nas projecções para os demais anos.

Para as despesas com lucros e dividendos (variável LED na equação 23) a suposição básica é a de que aproximadamente 5% do valor do estoque total de capital estrangeiro registrado no Banco Central (KED) no final do ano anterior são remetidos anualmente sob essa rubrica para o exterior. Essa percentagem foi obtida com base em estimações feitas para o período 1970-73. A introdução da variável *DUMMY 1* capta uma mudança de patamar para essas remessas que ocorre a partir de 1980, ou seja, a partir desse ano a remessa anual de lucros e dividendos se situa em 438 milhões de dólares abaixo do valor que representaria a taxa histórica de 5% sobre o estoque de capital estrangeiro registrado no Banco Central. Uma justificativa para essa contenção recente de remessas poderia ser dada em termos do maior controle cambial imposto pelas Autoridades Monetárias como resposta à crise cambial a partir de 1980. Para fins de projecção, supõe-se que esses controles seriam mantidos no restante da década. Uma correção para 1984 é feita através da variável *DUMMY 84*.

O valor do estoque de capital estrangeiro registrado no Banco Central é, por definição (equação 31), igual ao registrado no final do ano anterior acrescido do valor do investimento estrangeiro direto líquido (IDL) realizado durante o ano em caso. Para se projetar o valor dessa última variável a suposição é que sua taxa anual de crescimento, em termos reais (deflacionado pelo índice de preços por atacado dos EE UU) será para o restante da década igual à tendência histórica que se observa no período 1970-83 (equação 30), ou seja, aproximadamente 6%. O valor para 1984 já é retificado em função das estatísticas disponíveis, daí a presença da variável *DUMMY 84*.

Finalmente, as despesas líquidas com juros (JURO, na equação 28) são definidas como a diferença entre o valor das receitas com juros (JURREC) e as despesas com juros (JURDES). As receitas com juros são obtidas (equação 27) aplicando-se ao valor das reservas não-ouro (RESNOU) ao final do ano anterior uma taxa de juros que é simplesmente a diferença entre a taxa de juros vigente no interbancário de Londres (LIBOR) e uma taxa de comissão bancária (FEE1) que, para fins de projecção, se supôs constante em 3%.

Analogamente, despesas com juros (JURDES, equação 26) são obtidas aplicando-se uma taxa de juros média (TJDT) sobre o valor do estoque total da dívida externa ao final do ano anterior. Essa taxa é obtida (equação 25) como uma média ponderada de

uma taxa de juros fixa (TJNB), cujo valor seria 9% ao ano, e de uma taxa de juros flutuante, cujo valor seria igual à taxa de juros vigente no interbancário de Londres (LIBOR) acrescido de uma margem de risco (SPREAD) especificamente aplicada aos empréstimos feitos ao Brasil. As ponderações dadas seriam, respectivamente, as participações da dívida não bancária (SHDNB) e da dívida bancária (SHDB) no total da dívida externa brasileira observadas para o ano-base de 1983. Supõe-se, portanto, que a rolagem da dívida será feita mantendo constantes as participações dos bancos *vis-à-vis* as demais instituições e/ou agências de financiamento internacional. As implicações do relaxamento dessa hipótese serão objeto de uma das análises de sensibilidade desenvolvidas na Seção 5.2.

Conhecido o saldo do balanço comercial (SBC no primeiro sub-bloco) e as contas de serviços, fica determinado o saldo em transações correntes (STC).

Uma vez projetado o saldo do balanço de pagamentos em transações correntes (STC), resta determinar de que forma será feito seu financiamento. As três fontes possíveis de financiamento são: investimentos estrangeiros diretos líquidos, empréstimos e financiamentos e variações no estoque de reservas cambiais.

Com relação ao valor dos investimentos estrangeiros diretos líquidos (IDL) como foi dito acima, a suposição feita no modelo é que este crescerá, em termos reais, a uma taxa anual igual à observada no período 1970-83.

Quanto ao valor das reservas cambiais (RES), o modelo supõe que seja determinado pela política econômica através de uma regra extremamente simples, na qual o valor das reservas deverá ser igual ou equivalente a três meses do valor das importações de mercadorias, ou seja, um quarto do valor anual dessas importações (equação 38). Obviamente, essa regra carece de maiores fundamentos, procurando tão-somente refletir um nível mínimo desejado para as reservas em épocas de normalidade cambial. Dado que os anos recentes foram caracterizadamente de desequilíbrios e ajustamentos, não se pode esperar que o nível de reservas seja explicado por um comportamento tão simples. Isso explica a introdução da variável *dummy* para 1984 que, nesse sentido, capta a recomposição cambial ocorrida neste ano.

Chega-se neste ponto à determinação de uma das variáveis cruciais do modelo, qual seja, a necessidade líquida de empréstimos novos (designada como NLEN na equação 32). A determinação dessa variável é feita residualmente, partindo-se da identidade básica do Balanço de Pagamentos: dados os valores projetados do Saldo do Balanço em Transações Correntes (STC), pelos investimentos estrangeiros diretos líquidos (IDL) e pela variação das

reservas cambiais [DEL (RES)], a necessidade líquida de empréstimos novos fica necessariamente determinada, já que a soma destas parcelas é identicamente igual a zero. A variável NLEN representa o total de recursos novos que terá que ser obtido a cada ano pelas autoridades brasileiras, incluindo, portanto, tanto os recursos que terão que ser captados — via mercado ou por negociação — junto aos bancos privados, como aqueles obtidos junto às agências internacionais, instituições oficiais e/ou multilaterais. Conseqüentemente, do valor de NLEN depende a acumulação da dívida externa total: por identidade, o valor da dívida em um determinado período é igual à dívida do período anterior mais os empréstimos feitos durante o período de referência (equação 33).

A necessidade bruta de novos recursos (NBEN na equação 37) é obtida acrescentando-se às necessidades líquidas (NLEN) o valor das amortizações que deverão ser feitas durante o ano em curso. Para o cálculo das amortizações, algumas hipóteses simplificadoras foram feitas. Primeiro, que a composição da dívida em termos de curto e longo prazos se manterá, durante todo o período de projeção, exatamente igual àquela que vigorava no ano de 1983, ou seja, 11% com o prazo de vencimento inferior a um ano e os 89% restantes vencíveis no longo prazo. Adicionalmente, supôs-se que a estrutura de maturidade da dívida de longo prazo é tal que a parcela amortizada em cada ano (ADLP) representa uma percentagem constante do seu valor total (equação 36). Mais especificamente, que 10% da dívida de longo prazo é amortizada anualmente, o que implica dizer que a dívida de longo prazo não só tem um prazo médio de 10 anos mas também que ela se encontra homogeneamente distribuída ao longo desses anos. Por fim, com relação à dívida de curto prazo, implicitamente se supõe que esta é integralmente renovada e, mais, que cresce na mesma proporção que a dívida total. Sintetizando, a suposição básica para o cálculo do valor das amortizações que serão feitas em cada ano é que a rolagem da dívida, isto é, os novos empréstimos que são efetuados e a renovação dos empréstimos que estão vencendo, é feita de tal forma que a estrutura de maturidade da dívida mantém-se idêntica àquela vigente no período-base. Obviamente, não se tem a menor pretensão do realismo, rigor e/ou precisão ao se adotar uma hipótese tão simples. Na verdade, qualquer tentativa nesse sentido seria de todo inútil pois, estando o processo de renegociação da dívida em aberto e sendo a estrutura de maturidade um dos aspectos-chave da própria negociação, torna-se extremamente difícil, senão impossível, conseguir uma previsão minimamente razoável das amortizações futuras e mesmo daquelas que se farão no próximo ano. Por outro lado, não apresentaria maiores problemas a aceitação da premissa de que os aspectos cruciais no esquema de negociação são

o pagamento de juros e a captação de novos recursos, ou seja, a expansão do endividamento total e não a rolagem dos empréstimos existentes. Nesse sentido, a estrutura de maturidade e de amortizações tem sua importância relativizada. Por fim, ao ser feita a análise de sensibilidade dos resultados do modelo na Seção 5.2 serão avaliadas, ainda que brevemente, as implicações que possuem algumas destas hipóteses.

Para encerrar o bloco externo do modelo foram construídos quatro indicadores comumente utilizados na avaliação do desempenho das contas externas de um país, em especial no que se refere à sua capacidade e/ou possibilidade de administrar satisfatoriamente a dívida externa.

O primeiro indicador, designado por SDX (equação 48) consiste no valor absoluto da relação entre despesas líquidas com juros (JUROS) e o valor das exportações (XDT), ou seja, mede a proporção dos recursos exportados exclusivamente para pagamento de juros e, complementarmente, mede a compressão de importações que seria necessária para se manter o equilíbrio de transações correntes. Trata-se, portanto, de uma tentativa de mensuração do ônus que representa para o País a manutenção em dia dos compromissos da dívida externa. Nesse sentido, é um dos indicadores mais amplamente utilizados nas discussões sobre quanto seria justo e/ou factível de se pagar a título de juros.

O segundo indicador, designado por DLX (equação 49) é dado pela relação entre a dívida externa líquida (dívida total deduzidas as reservas) e exportações totais. Esta talvez seja a medida mais universalmente aceita como indicador da solvência de um país, ou seja, de sua capacidade de no longo prazo vir a cumprir os compromissos da dívida. Obviamente, não existe qualquer valor para este indicador que possa ser considerado ótimo, ou mesmo desejável, mas aceita-se que os riscos aumentam consideravelmente quando essa relação ultrapassa 2,0 ou 2,5. Adicionalmente, tão fundamental quanto o nível é a evolução desta razão ao longo do tempo.

O terceiro indicador apresentado é a relação entre o saldo em transações correntes (STC) e o valor das exportações (XDT) designado por STCX (equação 50). Trata-se de um índice que procura normalizar ou relativizar uma medida de desequilíbrio externo no longo prazo — o saldo em transações corrente — por uma medida do nível das transações.

Por fim, tem-se a relação entre o valor das reservas cambiais (RES) e o valor das importações de bens e serviços não-fatores, que é designada por RESM (equação 51). Este índice procura dar uma medida do período de tempo que teoricamente a economia

do País seria capaz de continuar importando caso houvesse qualquer interrupção nos recebimentos externos, ou seja, da vulnerabilidade do País a uma interrupção desses fluxos.

O segundo bloco de equações do modelo descreve o comportamento de alguns dos principais agregados macroeconômicos domésticos. Essa descrição é feita de forma sucinta e parcial, e seu objetivo se restringe a obter projeções para aqueles agregados macroeconômicos que possuem especial importância na determinação do comportamento do setor externo da economia. Não existe, portanto, pretensão de se modelar o setor doméstico da economia brasileira e alguns aspectos tão importantes como, por exemplo, o comportamento da taxa de inflação ou do crescimento do setor agrícola, são totalmente exógenos ao modelo.

O bloco doméstico compõe-se ao todo de 11 equações — a saber, 1-4, 40-44 e 52-53 — que simultaneamente determinam o comportamento dos produtos efetivo e potencial na Indústria de Transformação e na economia como um todo, do nível de investimento agregado, das importações de bens de capital e, fazendo a interligação com o bloco de equações do setor externo, as exportações de produtos manufaturados. Cabe notar, nesse sentido, que os produtos efetivo e potencial da economia afetam as quantidades importadas, mas inexistente nesse caso a simultaneidade, ou seja, essas quantidades importadas não afetam o nível de produto efetivo ou potencial. Examina-se a seguir com maior detalhe cada uma dessas equações.

As primeiras quatro equações são meras definições. A equação 1 converte o índice real do produto interno bruto com base em 1970, que está designado por PIBR, para valores em cruzeiros a preços de 1970, o qual é designado por PIB. A equação 2 define o hiato do produto da economia, designado por HIATO, como uma percentagem do produto potencial da economia, designado por PIBPOT. A equação 3 define a taxa de crescimento anual de um índice de produto potencial, designado por PRPOT2, como sendo igual à taxa de crescimento média que se observa para o próprio produto (efetivo) real nos dois anos que antecedem o ano em caso. Essa equação é introduzida como um substituto à hipótese comumente utilizada de que o produto potencial crescerá a uma taxa média historicamente observada para o produto efetivo. Trata-se, na verdade, de uma adaptação dessa regra na qual a taxa média historicamente observada é aquela dos dois últimos anos. É sem dúvida uma hipótese ousada, mas tem como vantagem captar efeitos de oscilações cíclicas sobre o nível de produto potencial que inexistem na regra tradicional. A equação 4 apresenta a mesma regra para o índice de produto potencial na Indústria de Trans-

formação, que é designado por $Y3P$: a cada ano $Y3P$, cresce à mesma taxa média de crescimento do produto efetivo na Indústria de Transformação ($Y3R$) que foi observada nos dois anos anteriores.

As equações 40-44 constituem, juntamente com a equação que explica o comportamento de manufaturados, um sistema de equações que simultaneamente determina o nível do produto efetivo da Indústria de Transformação ($Y3R$, equação 40), o nível de produto potencial da economia a preços de 1970 (PIBPOT, equação 41), o nível de investimento agregado da economia, a preços de 1970 (INVEST, equação 42), o *quantum* das importações de bens de capital (MQBK, equação 43), o índice (1970 = 100) de produto efetivo da economia (PIBR, equação 44) e, como dito acima, o *quantum* das exportações de manufaturados (XQM, equação 11).

Para se explicar o nível de produto efetivo na Indústria de Transformação (equação 40) optou-se por uma abordagem tipicamente keynesiana, na qual se supõe que a existência de capacidade ociosa permite que a oferta se ajuste a qualquer nível de demanda. Basicamente, três fatores determinam a demanda pelo produto da Indústria de Transformação. Primeiro, as condições de liquidez da economia, captadas na equação pela variável MIR (oferta monetária — conceito M1 — deflacionada pelo índice de preços por atacado na indústria). Em termos do efeito de MIR sobre o produto da Indústria de Transformação utilizou-se uma elasticidade de 0,16. O segundo fator seria dado pela variável GOV — dispêndio governamental, * a preços de 1970 — sendo a elasticidade, nesse caso, de 0,45. Por fim, o efeito da demanda externa sobre o produto da Indústria de Transformação é captado pelo próprio *quantum* das exportações de produtos manufaturados, variável XQM, que é introduzida com uma elasticidade de 0,22. Em relação a esta última variável é interessante notar que ela é ao mesmo tempo determinante e determinada pelo nível do produto da Indústria de Transformação, pois este produto determina o PIB (equação 44) que, por sua vez, determina o hiato de produto na economia (equação 2) que, por sua vez, determina o *quantum* exportado de manufaturados.

Na equação 43 do modelo o produto interno bruto, ou melhor, PIBR, que é um índice deste produto, é exclusivamente determinado pelo produto da Indústria de Transformação ($Y3R$) e pelo produto do setor agrícola (YAG). As elasticidades ou ponderações aplicáveis às taxas de crescimento são de 0,68 para a Indústria de Transformação e 0,32 para a Agricultura. Cabe lembrar que o produto do setor agrícola é introduzido exogenamente no modelo e, portanto, uma vez conhecido o produto da Indústria de Transformação, o

* Inclui consumo, transferências, subsídios e investimento.

PIB fica determinado pela equação acima. Criticamente, deve ser lembrado também que a equação é apenas uma aproximação grosseira, pois a contribuição dos demais setores como Extrativa Mineral, Construção e Serviços ao comportamento do PIB é totalmente negligenciada ou então supostamente explicável pelo comportamento da Indústria de Transformação e da Agricultura.

O nível de investimento agregado bruto na economia é explicado pela equação 42 em função do nível do produto interno bruto no ano anterior [PIBR(-1)] e do *quantum* importado de bens de capital (MQBK). As elasticidades empregadas são 0,653 para o caso do PIB defasado e 0,42 para as importações de bens de capital.

As importações de bens de capital são explicadas na equação 43 em função do nível de investimento agregado na economia (INVEST), do custo real das importações de bens de capital (CRMBK), ou seja, da relação entre o índice de preços em cruzeiros dos bens de capital importados incluindo-se as tarifas e o índice de preços dos bens de capital (máquinas e equipamentos) produzidos domesticamente e, por fim, da taxa de utilização de capacidade produtiva na economia, que aparece na equação como $(1 - \text{HIA'IO})$. A especificação segue o padrão clássico para equações de demanda de importações: INVEST capta a parte do dispêndio especificamente orientada para bens de capital, entrando dessa forma como uma *proxy* do nível de atividade; CRMBK como um índice de competitividade da produção interna de bens de capital; e, finalmente, a utilização de capacidade procura captar o caráter cíclico das importações, que decorre do transbordamento do dispêndio causado pela perda de competitividade que não se reflete em preços.

Concluindo o bloco das equações dos agregados domésticos, as participações do dispêndio governamental e do investimento agregados no PIB são apresentadas nas equações 52 e 53.

APÊNDICE A.4

MODEL: MUPSE

MUPSE - MODELO DE PROJEÇÃO PARA O SETOR EXTERNO.

SYMBOL DECLARATIONS

ENDOGENOUS:

ADLP	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DA AMORTIZAÇÃO DA DÍVITA DE LONGO PRAZO
DLP	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DA DÍVITA DE LONGO PRAZO
DT	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DA DÍVITA EXTERNA TOTAL
IDL	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS LÍQUIDOS
INVEST	- VALOR DO INVESTIMENTO TOTAL EM CRUZEIROS DE 1970
JURDES	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DAS DESPESAS COM JUROS
JURD	VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DAS RECEITAS LÍQUIDAS COM JUROS
JURREC	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DOS JUROS RECEBIDOS
KED	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DO ESTOQUE DE CAPITAL ESTRANGEIRO REGISTRADO NO BANCO CENTRAL (FIM DE PERÍODO)
LGD	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DOS LUCROS E DIVIDENDOS
MDBK	INDICE DE QUANTUM DAS IMPORTAÇÕES DE BENS DE CAPITAL
MHOPT	- INDICE DE QUANTUM DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS EXCLUSIVE PETRÓLEO E TRIGO
MUVNPT	- INDICE DE VALOR UNITÁRIO IMPORTAÇÕES EXCL. PETRÓLEO E TRIGO
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO EM CRUZEIROS DE 1970
PIBPOT	- PRODUTO INTERNO POTENCIAL DA ECONOMIA EM CRUZEIROS DE 1970
PIBR	INDICE DE PRODUTO REAL DA ECONOMIA (1970=100)
PRDPZT	INDICE DO PRODUTO POTENCIAL DA ECONOMIA (1973=100)
RES	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DAS RESERVAS CAMBIAIS TOTAIS AO FINAL DO ANO
RESNOU	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DAS RESERVAS CAMBIAIS EXCLUSIVE ORO
SNF	- VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DAS CONTAS DE SERVIÇOS NÃO-FATÓRES
TJDT	- TAXA PERCENTUAL DE JUROS PAGA SOBRE A DÍVITA EXTERNA TOTAL
W_MQT	- INDICE VOLUME DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS
XONM	- VALOR EM MILHÕES DOLARES DAS EXPORTAÇÕES DE NÃO MANUFATURADOS
XQEM	- INDICE DE QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES EXTRATIVA MINERAL
XOM	- INDICE DE QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS

XUVM INDICE DE VALOR UNITARIO EXPORTACOES DE EXTRATIVA MINERAL
 XUVM - INDICE DE VALOR UNITARIO EXPORTACOES DE MANUFATURADOS
 XUVM - INDICE DE VALOR UNITARIO EXPORTACOES DE NAO MANUFATURADOS
 Y3P - INDICE DE PRODUTO POTENCIAL NA INDUSTRIA DE TRANSFORMACAO
 Y3K - INDICE DE PRODUTO REAL DA INDUSTRIA DE TRANSFORMACAO

DEFINITION:

DLX - RELACAO DIVIDA LIQUIDA/EXPORTACOES DE MERCADORIAS
 QTR - DIVIDA EXTERNA TOTAL EM MILHOES DE DOLARES DE 1983 (DEFLACIONADO PELOS PRECOS NO ATACADO NOS EEUU)
 HIATU - TAXA PERCENTUAL DE OCIOSIDADE DO PRODUTO POTENCIAL DA ECONOMIA
 MNPET - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS IMPORTACOES TOTAIS EXCLUSIVE PETROLEO E TRIGO
 MNPET - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS IMPORTACOES DE PETROLEO BRUTO
 MDT - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS IMPORTACOES TOTAIS
 MDTKI - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS IMPORTACOES DE TRIGO
 MUU - INDICE DE VALOR UNITARIO DAS IMPORTACOES TOTAIS DE MERCADORIAS
 NBEH - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS NECESSIDADES BRUTAS DE EMPRESTIMOS NOVOS
 NLEH - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS NECESSIDADES LIQUIDAS DE EMPRESTIMOS NOVOS
 RESM - RELACAO RESERVAS/IMPORTACOES BENS E SERVICIOS NAO-FATORES
 RT - INDICE DE TERMIS DE INTERCAMBIO
 SBC - SALDO DO BALANCO COMERCIAL EM MILHOES DE DOLARES
 SDX - RELACAO JUROS LIQUIDOS/EXPORTACOES DE MERCADORIAS
 SHGOV - PARTICIPACAO DOS GASTOS DO GOVERNO NO PIB
 SHINVEST - PARTICIPACAO DO INVESTIMENTO NO PIB
 STC - SALDO DE TRANSACOES CORRENTES EM MILHOES DE DOLARES
 STCX - RELACAO SALDO TRANSACOES CORRENTES/EXPORTACOES
 XDEM - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS EXPORTACOES DA EXTRATIVA MINERAL
 XDM - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS EXPORTACOES DE MANUFATURADOS
 XDT - VALOR EM MILHOES DE DOLARES DAS EXPORTACOES TOTAIS DE MERCADORIAS
 XUN4 - INDICE DE QUANTUM DAS EXPORTACOES DE NAO MANUFATURADOS
 XUUV - INDICE DE VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES TOTAIS DE MERCADORIAS

EXIGÊNCIAS:

- LORREL - COEFICIENTE PARA AUTOCORRELAÇÃO DE RESÍDUOS
 LRM8K - ÍNDICE DA RELAÇÃO DE PREÇOS (INCLUSIVE TARIFAS) ENTRE BENS DE CAPITAL IMPORTADOS E PRODUZIDOS DOMESTICAMENTE
 DUMNY1 - = 1 PER 1990 E ZERO NOS DEMAIS ANOS
 JJMYB4 - = 1 PARA 1984 E ZERO NOS DEMAIS ANOS
 ER - TAXA DE CAMBIO (COMPRA) CRUZEREIRO/DOLAR
 ERNPT - CUSTO DO DOLAR (COP AGIUS E SOBRETAXAS MAS SEM TARIFAS) PARA IMPORTAÇÕES TOTAIS EXCLUSIVE PETRÓLEO E TRIGO
 GGV - VALOR DO DISPENCIO DO GOVERNO (INCLUSIVE TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS) EM CRUZEIROS DE 1970
 IPADGI - PREÇOS DE ATACADO OFERTA GLOBAL INDUSTRIA
 LIBOR - TAXA PERCENTUAL DE JUROS NO MERCADO INTERBANCARIO DE LONDRES
 MOPET - QUANTIDADE IMPORTADA DE PETRÓLEO BRUTO EM TONELADAS
 MJTRI - QUANTIDADE DAS IMPORTAÇÕES DE TRIGO
 MUVPEI - ÍNDICE DE VALOR UNITARIO DAS IMPORTAÇÕES DE PETRÓLEO
 MJVTKI - ÍNDICE DE VALOR UNITARIO DAS IMPORTAÇÕES DE TRIGO
 MIA - OFERTA MONETARIA - CONCEITO M1 - DEFLACIONADA PELO ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO OFERTA GLOBAL INDUSTRIA
 RESGU - VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DAS RESERVAS EM CARGA
 SPREAD - TAXA PERCENTUAL DE RISCO PAGA NOS EMPRESTIMOS EXTERNOS PELO BRASIL
 S2 - ÍNDICE DE SUBSÍDIOS PARA AS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS MANUFATURADOS
 TAR - ÍNDICE DE TARIFAS NAS IMPORTAÇÕES TOTAIS EXCLUSIVE PETRÓLEO E TRIGO
 US_EER2 - TAXA EFETIVA DE CAMBIO PARA O DOLAR SEGUNDO OEC
 US_IPA - ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO NOS EEU
 #_GGDP7 - TAXA DE CRESCIMENTO PARA AS 7 MAIORES ECONOMIAS DA OEC
 X015 - VALOR EM MILHÕES DE DOLARES DA RUBRICA TRANSAÇÕES ESPECIAIS (CONSUMO DE BUREAU, REPARO DE AERONAVES E EMBALAGENS ETC.)
 YAG - ÍNDICE DO PRODUTO REAL NA AGRICULTURA

COEFFICIENT:

- ALFA0 - CONSTANTE
 ALFA1 - ELASTICIDADE DO PRODUTO INDUSTRIAL EM RELAÇÃO A OFERTA MONETARIA REAL
 ALFA2 - ELASTICIDADE DO PRODUTO INDUSTRIAL EM RELAÇÃO AO DISPENCIO GOVERNAMENTAL REAL
 ALFA3 - ELASTICIDADE DO PRODUTO INDUSTRIAL EM RELAÇÃO AO QUANTUM EXPORTADO DE PRODUTOS INDUSTRIAIS

- A0 - CONSTANTE
- A2 - ELASTICIDADE DO VALOR UNIT MANUFATURADOS EM RELACAO AO VOLUME DE IMPORTACAO MUNDIAL
- A3 - ELASTICIDADE DO VALOR UNIT MANUFATURADOS EM RELACAO A TAXA EFETIVA DO DOLAR
- B1 - ELASTICIDADE DO QUANTUM EXPORTADO DE MANUFATURADOS EM RELACAO AO PRECO (INCLUSIVE SUBSIDIOS) REAL DESSAS EXPORTACOES
- B3 - ELASTICIDADE DO QUANTUM EXPORTADO DE MANUFATURADOS EM RELACAO A TAXA DE COESISSAO DA CAPACIDADE PRODUTIVA DA ECONOMIA
- B4 - ELASTICIDADE DO QUANTUM EXPORTADO DE MANUFATURADOS EM RELACAO AO VOLUME DAS IMPORTACOES MUNDIAIS
- B5 - COEFICIENTE DA VARIÁVEL DEPENDENTE DEFASADA
- C0 - CONSTANTE
- C1 - ELASTICIDADE DO VALOR EXPORTADO DE NAO MANUFATURADOS EM RELACAO AO PRECO REAL DESSAS EXPORTACOES
- C2 - ELASTICIDADE DO VALOR EXPORTADO DE NAO MANUFATURADOS EM RELACAO AO VOLUME DE IMPORTACOES MUNDIAIS
- C3 - COEFICIENTE DA VARIÁVEL DEPENDENTE DEFASADA
- D0 - CONSTANTE
- U1 - ELASTICIDADE DO VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES DE NAO MANUFATURADOS EM RELACAO ACESSO POR ATACADO NOS EEU
- U4 - EFEITO DO AUMENTO DE 14 NA LIGER SOBRE O VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES DE NAO MANUFATURADOS
- E0 - CONSTANTE
- E1 - ELAST. DO QUANTUM IMPORTADO DE NAO TRIGO E PETROLEO EM RELACAO AO PRECO RELATIVO DAS IMPORTACOES
- E2 - ELAST. DO QUANTUM IMPORTADO DE NAO TRIGO E PETROLEO EM RELACAO AO PIB
- E3 - ELAST. DO QUANTUM IMPORTADO DE NAO TRIGO E PETROLEO EM RELACAO A TAXA DE UTILIZACAO DA CAPACIDADE DA ECONOMIA
- FEE1 - TAXA PERCENTUAL DE COMISSAO BANCARIA NAS APLICACOES DE RESERVAS CAMBIAIS
- F0 - CONSTANTE
- F1 - ELAST. DO VALOR UNITARIO DAS IMPORTACOES NAO TRIGO E PETROLEO EM RELACAO AOS PRECOS POR ATACADO NOS EEU
- F2 - ELAST. DO VALOR UNITARIO DAS IMPORTACOES NAO TRIGO OU PETROLEO EM RELACAO AO VOLUME DE IMPORTACOES MUNDIAIS
- F3 - ELAST. DO VALOR UNITARIO DAS IMPORTACOES NAO TRIGO E PETROLEO EM RELACAO A TAXA DE CAMBIO EFETIVA DO DOLAR
- GAMA0 - CONSTANTE
- GAMA1 - ELASTICIDADE DO PRODUTO POTENCIAL DA ECONOMIA EM RELACAO AO INVESTIMENTO AGREGADO
- GAMA2 - COEFICIENTE DA VARIÁVEL DEPENDENTE DEFASADA
- G0 - CONSTANTE
- G1 - ELASTICIDADE DO QUANTUM EXPORTADO DA EXTRATIVA MINERAL EM RELACAO AO PRECO REAL EM DEJARES
- G2 - ELASTICIDADE DO QUANTUM EXPORTADO DA EXTRATIVA MINERAL EM RELACAO AO VOLUME DE IMPORTACOES MUNDIAIS
- G3 - COEFICIENTE DA VARIÁVEL DEPENDENTE DEFASADA

- H1 - ELASTICIDADE DO VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES EXTRATIVAS MINERAL EM RELACAO AO PRECCO PER ATACADO NOS EEUU
 H2 - ELASTICIDADE DO VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES EXTRATIVAS MINERAL EM RELACAO AO VOLUME DE IMPORTACOES MUNDIAIS
 H3 - ELASTICIDADE DO VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES EXTRATIVAS MINERAL EM RELACAO A TAXA DE CAMBIO EFETIVA DO DOLAR
 H4 - ELASTICIDADE DO VALOR UNITARIO DAS EXPORTACOES EXTRATIVAS MINERAL EM RELACAO A LIBOR
 J1 - TAXA PERCENTUAL DE REMESSA DE LUCROS SOBRE O ESTOQUE DE CAPITAL NO FINAL DO ANO PASSADO
 J2 - COEFFICIENTE DA DUMMY CAPTANDO REDUCCAO NO NIVEL DE LUCROS E DIVIDENDOS REMETIDOS NO PERIODO POS-1980
 KAPAO - CONSTANTE
 KAPA1 - ELASTICIDADE DO QUANTUM IMPORTADO DE BENS DE CAPITAL EM RELACAO AO INVESTIMENTO AGREGADO
 KAPA2 - ELASTICIDADE DO QUANTUM IMPORTADO DE BENS DE CAPITAL EM RELACAO AO PRECCO RELATIVO DAS IMPORTACOES DE BENS DE CAPITAL
 KAPA3 - ELAST. DO QUANTUM IMPORTADO DE BENS DE CAPITAL EM RELACAO A TAXA DE UTILIZACAO DE CAPACIDADE DA ECONOMIA
 L0 - CONSTANTE
 L1 - ELASTICIDADE DO CRESCIMENTO DAS IMPORTACOES MUNDIAIS EM RELACAO AO CRESCIMENTO DOS 7 PAISES DA OECO
 L2 - ELASTICIDADE DO CRESCIMENTO DAS IMPORTACOES MUNDIAIS EM RELACAO A LIBOR REAL
 SHANLP - PORCENTAGEM DA DIVIDA DE LONGO PRAZO AMORTIZADA EM CADA ANO
 SHCIFM - PORCENTAGEM DAS DESPESAS COM SERVICOS (FRETES, SEGUROS, ETC.) SOBRE O VALOR DAS IMPORTACOES DE MERCADORIAS
 SHCIFX - PORCENTAGEM DAS DESPESAS COM SERVICOS (FRETES, SEGUROS, ETC.) SOBRE O VALOR DAS EXPORTACOES DE MERCADORIAS
 SHOB - PARTICIPACAO PERCENTUAL DA DIVIDA BANCARIA NO TOTAL DA DIVIDA EXTERNA
 SHOLP - PARTICIPACAO PERCENTUAL DA DIVIDA DE LONGO PRAZO NA DIVIDA EXTERNA TOTAL
 SHONB - PARTICIPACAO PERCENTUAL DA DIVIDA NAO-BANCARIA NO TOTAL DA DIVIDA EXTERNA
 SIGMA0 - CONSTANTE
 SIGMA1 - ELASTICIDADE DO PIB EM RELACAO AO PRECCO DA INDUSTRIA DE TRANSFORMACAO
 SIGMA2 - ELASTICIDADE DO PIB EM RELACAO AO PRECCO DA AGRICULTURA
 TETA0 - CONSTANTE
 TETA1 - ELASTICIDADE INVESTIMENTO AGREGADO EM RELACAO AO NIVEL DE PRODUTO NO ANO ANTERIOR.
 TETA2 - ELAST. DO INVESTIMENTO AGREGADO EM RELACAO AO QUANTUM IMPORTADO DE BENS DE CAPITAL
 TJNB - TAXA PERCENTUAL DE JUROS PAGA SOBRE A PARCELA NAO-BANCARIA DA DIVIDA EXTERNA
 TXCR1 - TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO VALOR REAL DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS EM BENS LIQUIDOS

EQUAÇÕES

- PIB A PREÇOS DE 1970:
- 1: $PIB = PIBR * 1961.1$
- DEFINIÇÃO DO HIATO DO PRECÍPITO:
- 2: $HIATO = 1 - PIB / PIBPOT$
- DEFINIÇÃO DE FATOR POTENCIAL:
- 3: $PRPOT2 = PRPOT2(-1) * (PIBR(-1) / PIBR(-3)) * 0.5$
- DEFINIÇÃO DO PRODUTO POTENCIAL NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO:
- 4: $Y3P = Y3P(-1) * (Y3R(-1) / Y3R(-3)) * 0.5$
- VOLUME DE COMÉRCIO MUNDIAL:
- 5: $LOG(W_MOT / W_MOT(-1)) = L1 * W_GGDP / 100 * L2 * (L1BUF / 100 - DEL(1 + US_IPA) / (US_IPA(-1)))$
- VALOR EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS:
- 6: $XDM = XCM * XUVM$
- QUANTUM IMPLÍCITO EXPORTAÇÕES DE NÃO-MANUFATURADOS:
- 7: $XCM = XDM / XUVM$
- VALOR EXPORTAÇÕES DA EXTRATIVA MINERAL:
- 8: $XDM = XQEM * XUVEM$
- DEFINIÇÃO DO VALOR TOTAL DAS EXPORTAÇÕES:
- 9: $XDT = XDM + XDNM + XDEM + XOTS$
- VALOR UNITÁRIO DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS:
- 10: $LOG(XUVM) = A3 * LOG(US_IPA) + A2 * LOG(W_MOT) + A3 * LOG(US_EER2)$
- QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS:
- 11: $LOG(XCM) = 0.17785 * (INLYR4 + H1) * LOG(XUVM) * ER * 0.52 / (PA * G1) + 0.23 * HIATO + 0.24 * LOG(W_MOT) + 0.09 * LOG(XDM(-1))$
- VALOR DAS EXPORTAÇÕES DE NÃO-MANUFATURADOS:
- 12: $LOG(XDNM) = C0 * C1 * LOG(XUVNM) * ER / (PA * G1) + C2 * LOG(W_MOT) + C3 * LOG(XDM(-1)) + 0.063684 * 0.004594$
- VALOR UNITÁRIO DAS EXPORTAÇÕES DE NÃO-MANUFATURADOS:
- 13: $LOG(XUVNM) = D0 * D1 * LOG(US_IPA) + 0.5 * LOG(W_MOT) + (-1.4) * LOG(US_EER2) + 0.4 * L1BUF$
- DEFINIÇÃO PARA VALOR DAS IMPORTAÇÕES DE PETRÓLEO:
- 14: $MDPET = MUPET * MUVPET$
- DEFINIÇÃO PARA VALOR DAS IMPORTAÇÕES DE TRIGO:
- 15: $MUTRI = M3TRI * MLVTRI$
- DEFINIÇÃO PARA VALOR DAS IMPORTAÇÕES EXC. PETRÓLEO E TRIGO:
- 16: $MKNPT = MUVNPT * MQNPT$
- DEFINIÇÃO PARA VALOR TOTAL DAS IMPORTAÇÕES:
- 17: $MDT = MDPET + MUTRI + MKNPT$
- QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES DA EXTRATIVA MINERAL:
- 18: $LOG(XQEM) = G0 * G1 * LOG(XUVEM(-1) / US_IPA(-1)) + G2 * LOG(W_MOT(-1)) + G3 * LOG(XQEM(-1))$
- VALOR UNITÁRIO DAS EXPORTAÇÕES DA EXTRATIVA MINERAL:
- 19: $LOG(XUVEM) = H1 * LOG(US_IPA) + H2 * LOG(W_MOT) + H3 * LOG(US_EER2) + H4 * L1BUF$
- QUANTUM DAS IMPORTAÇÕES EXC. PETRÓLEO E TRIGO:
- 20: $LOG(MKNPT) = F0 * E1 * LOG(ERNPT) * TAR * MUVNPT / (PA * G1) + E2 * LOG(PIB) + E3 * (1 - HIATO) - 0.219 * 0.17 * C1 * RREC - 0.332 * 0.004594$

VALOR UNITARIO DAS IMPORTACOES EXC. PETROLEO E TRIGO:
 21: $UUG(MUVNPTI) = F0*F1*LOG(US_IPA)+F2*LOG(IM_MOTI)+F3*LOG(US_IERZ)$

DEFINICAO DE SALDO DA BALANCA COMERCIAL:
 22: $SBC = -XNT-MDI$

VALOR DAS DESPESAS COM JUROS E DIVIDENDOS:
 23: $LD = JI*RI*DI-11+J2*DU*MY1-140*DU*Y84$

VALOR DAS DESPESAS COM SERVICIOS NAO-FATORES:
 24: $SNI = SHE11*20*XT+SHC11*M*MD1+940*DU*Y84$

TAXA DE JUROS SOBRE A DIVIDA TOTAL:
 25: $TJDT = SHDB*11*(SCR/LOO+SPREAD)+SHCNB*TJNB$

VALOR DOS JUROS PAGOS:
 26: $JURDES = TJDT*DT1-11$

VALOR DOS JUROS RECEBIDOS:
 27: $JURREC = ILIBOR-FEE11*HESNDUI-11/100$

DESPESAS LIQUIDAS COM JUROS:
 28: $JURO = JURREC-JURDES$

SALDO EM TRANSACOES CORRENTES:
 29: $STC = SOC+LEO+SNI+JURO$

VALOR REAL DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS:
 30: $ID1/US_IPA = 2,40708*DU*Y84+(1+TACR1)*ID1(-11)/US_IPA(-11)$

ESTOQUE DE CAPITAL ESTRANGEIRO REGISTRADO NO BANCO CENTRAL:
 31: $KED = KE*DI-11+ID1$

NECESSIDADE LIQUIDA DE EMPRESAS NOVOS:
 32: $NLEN = DEL11 + NES1-IDL-STC$

DIVIDA EXTERNA TOTAL:
 33: $DT = DT1-11+NLEN$

DIVIDA EXTERNA TOTAL EM DOLARES DE 1983:
 34: $DTP = 117,50*DT/US_IPA$

DIVIDA DE LONGO PRAZO:
 35: $DTP = SHDL*DT1$

AMORTIZACAO DA DIVIDA DE LONGO PRAZO:
 36: $ADLP = SHAMP*DLP(-11)$

NECESSIDADE BRUTA DE EMPRESAS NOVOS:
 37: $NBEN = NLEN+ADLP$

NIVEL PLANEJADO DE RESERVAS TOTAIS:
 38: $RES = 0,75*MD1+330*DU*Y84$

RESERVAS EXCLUSIVE OURAS:
 39: $RESNOU = RES-RESOL$

PRODUTO DA INDUSTRIA DE TRANSFORMACAO:
 40: $LDG(Y3R) = ALFA0*ALFA1*IG(M1K)+ALFA2*LG(G*G*1)+ALFA3*LDG(L*DM/US_IPA)$

- PRODUTO POTENCIAL:
- 41: $\text{LOG}(\text{PIBPOT}) = \text{GAMA0} + \text{GAMA1} * \text{LOG}(\text{INVEST}) + \text{GAMA2} * \text{LOG}(\text{PIBPOT}(-1))$
- INVESTIMENTO:
- 42: $\text{LOG}(\text{INVEST}) = \text{TETA0} + \text{TETA1} * \text{LOG}(\text{PIBR}(-1)) + \text{TETA2} * \text{LOG}(\text{MGRK})$
- QUANTUM DAS IMPORTACOES DE BENS DE CAPITAL:
- 43: $\text{LOG}(\text{MGRK}) = \text{KAPA0} + \text{KAPA1} * \text{LOG}(\text{INVEST}) + \text{KAPA2} * \text{LOG}(\text{CRMBK}) + \text{KAPA3} * (1 - \text{HIATO})$
- PRODUTO INTERNO BRUTO:
- 44: $\text{LOG}(\text{PIBR}) = \text{SIGMA0} + \text{SIGMA1} * \text{LOG}(\text{Y3R}) + \text{SIGMA2} * \text{LOG}(\text{YAG})$
- DEFINICAO DO INDICE DE PRECO DAS EXPORTACOES:
- 45: $\text{XUV} = 0.8445 * (\text{XUVM} + \text{XUVEM} + \text{XJVM})$
- DEFINICAO DO INDICE DE PRECO DAS IMPORTACOES:
- 46: $\text{MUJ} = 0.008313 * (4089 * \text{MUJPEI} + 100 * \text{MUJNPT} + 2608 * \text{MUJTRI})$
- TERMOS DE INTERCAMBIO:
- 47: $\text{RT} = \text{XUV} / \text{MUJ}$
- SERVICIO DA CIVILIZACAO/EXPORTACOES:
- 48: $\text{SDX} = (-\text{JUJO}) / \text{XDT}$
- DIVIDA LIQUIDA/EXPORTACOES:
- 49: $\text{DLX} = (\text{DT} - \text{RES}) / \text{XDT}$
- SALDO TRANSACCES CORRENTES/EXPORTACOES:
- 50: $\text{STCX} = \text{STC} / \text{XDT}$
- RESERVAS/IMPORTACOES SERVICIOS NAO-FATORES:
- 51: $\text{RESM} = \text{RES} / (\text{MDT} - \text{SNF})$
- PARTICIPACAO DO DISPENDIO DO GOVERNO NO PIB:
- 52: $\text{SHGOV} = \text{GOV} / \text{PIB}$
- PARTICIPACAO DO INVESTIMENTO NO PIB:
- 53: $\text{SHINVEST} = \text{INVEST} / \text{PIB}$

VALORES DAS VARIÁVEIS EXÓGENAS NO CENÁRIO BÁSICO

	W_GGDP7	LIBOR	SPREAD	S2	TAR	XDT5
1983	2.7	9.6	NA	1.628	0.124	307.
1984	4.5	10.5	0.02	1.628	0.124	307.
1985	2.8	9.5	0.017	1.52	0.124	307.
1986	2.8	11.	0.015	1.52	0.124	307.
1987	2.8	11.	0.012	1.52	0.124	307.
1988	2.8	10.	0.012	1.52	0.124	307.
1989	2.8	10.	0.01	1.52	0.124	307.
1990	2.8	9.	0.01	1.52	0.124	307.

	EE_PCFD	FRNPT_PCFD	US_EER2_PCFD	US_IPA_PCFD	MUVPET_PCFD	MQPET_PCFD
1983	219.43	219.447	3.958	1.346	-11.031	-8.07
1984	210.004	209.997	5.21	2.126	-1.3	-16.346
1985	190.023	190.001	-4.762	3.469	3.3	-4.876
1986	151.145	151.21	-5.	3.521	6.2	-8.621
1987	122.219	122.221	-5.263	3.482	4.982	-5.661
1988	102.903	102.899	0.	3.521	5.	1.518
1989	83.573	83.575	0.	3.477	5.031	7.724
1990	73.913	73.913	0.	3.506	4.973	7.691

	MUVTRI_PCFD	MQTRI_PCFD	YAG_PCFD	GOV_PCFD	MIR_PCFD	IPAOGI_PCFD
1983	-3.635	-0.994	2.212	-5.375	-25.702	142.733
1984	-1.766	-8.984	3.496	6.045	-20.142	209.997
1985	-1.196	8.996	4.504	7.034	7.021	190.004
1986	12.728	-11.291	4.515	6.968	6.958	159.998
1987	6.991	-6.529	4.467	7.032	7.003	130.
1988	7.027	-6.57	4.511	6.985	6.963	110.001
1989	6.979	-6.534	4.496	6.981	6.981	90.
1990	6.996	-6.525	4.518	7.009	7.056	30.

Obs.: 1. PCFD significa taxa de crescimento percentual da variável correspondente.

VALORES DOS COEFICIENTES DO MODELO

MDPSE

ALFA0	-2.05863	ALFAI	0.156105	ALFA2	0.45389
ALFA3	0.221091	A0	2.31384	A1	0.900496
A2	0.512423	A3	-1.20101	A4	-0.595185
B0	0.177886	B1	0.262578	B3	0.661591
B4	0.131971	B5	0.733157	C0	0.337478
C1	0.359747	C2	0.865627	C3	0.380772
D0	3.02539	D1	1.07275	D2	0.465476
D3	-1.89095	D4	-0.028145	E0	-12.1308
E1	-0.197479	E2	1.13163	E3	2.85349
E4	0.313159	FEE1	3.	F0	2.55452
F1	0.88945	F2	0.032411	F3	-0.478465
GAMA0	0.2858	GAMA1	0.198	GAMA2	0.807
G0	-3.22844	G1	-0.417315	G2	1.10838
G3	0.34103	H1	1.21538	H2	-0.383161
H3	-0.209264	H4	-0.02844	J1	-0.048972
J2	438.573	KAPAO	-10.4324	KAPA1	1.581
KAPA2	-0.813	KAPA3	1.98	L0	5.98858
L1	1.72185	L2	-0.1458	L3	-0.085649
L4	0.730808	SHAMPLP	0.1	SHCIF	-0.072
SHCIFM	-0.088281	SHCIFX	-0.056134	SHDB	0.789
SHDLP	0.89	SHDNB	0.211	SIGMA0	0.0859
SIGMA1	0.68	SIGMA2	0.32	TETA0	5.8774
TETA1	0.653	TETA2	0.42	TJNB	0.09
TXCRI	0.058745				

Capítulo 5

ANÁLISE DOS RESULTADOS E CENÁRIOS ALTERNATIVOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados obtidos com o modelo para projeções do setor externo da economia brasileira (MOPSE), cuja descrição ocupou o capítulo anterior. Nas duas seções que o compõem analisam-se, respectivamente, os resultados do cenário denominado básico e de um conjunto de cenários alternativos para o período de 1985-90. Estes últimos representam desvios de algumas das principais variáveis exógenas em relação aos valores adotados no cenário básico.

5.1 — Cenário Básico

Como mencionado no capítulo anterior, um conjunto de variáveis exógenas é de crucial importância para o desempenho do setor externo da economia brasileira. Dentre estas variáveis destacam-se: o crescimento do produto real da economia mundial, aqui representado pelo crescimento dos sete principais países da OECD; a taxa de juros para empréstimos junto ao sistema financeiro internacional, aqui representada pela LIBOR; as flutuações da moeda norte-americana frente ao conjunto das principais moedas conversíveis, representada por um índice de valorização (ou desvalorização) do dólar; a inflação mundial, representada pelo índice geral de preços por atacado nos EUA e, finalmente, um índice de preços internacionais do petróleo bruto.

O crescimento da economia mundial (W_GGDP7) no cenário básico é de 2,8% para todos os anos de período 1985-90. Quando comparado com os 2% que se observaram no período 1974-83 essa é, sem dúvida alguma, uma perspectiva otimista para a economia

mundial. Esse otimismo estaria, sobretudo, na retomada que se espera para o crescimento europeu, já que é natural supor que a economia americana deverá desacelerar-se significativamente nos próximos anos. A opção por uma taxa única ao longo de todo o período de projeção se explica pela dificuldade de se prever o *timing* das desacelerações e retomadas de crescimento para os diversos países.

Com relação à LIBOR, de acordo com DRI, a previsão é de uma redução para 9,5% em 1985 (queda de 1% em relação a 1984), aumento para 11% em 1986-87, redução para 10% em 1988-89 e para 9% em 1990. Compativelmente com as taxas de crescimento, essas previsões refletem um certo otimismo. Esse otimismo é especialmente evidente quando comparado com as taxas observadas nos anos pós-79.

Naturalmente, a plausibilidade destas hipóteses depende crucialmente do *mix* fiscal-monetário implementado nos EUA e nas demais economias da OECD (veja-se Capítulo 12 deste documento). Implícita nas cifras acima está a esperança de que o equilíbrio orçamentário e comercial americano será atingido por uma trajetória sem traumas.

Como implicação direta das hipóteses sobre o crescimento dos principais países da OECD e sobre a LIBOR, o crescimento do volume de comércio mundial (*W_MQT*) projetado para 1985-90 apresenta pequenas oscilações entre 3,8 e 4,0%. Esses números não podem ser considerados, sobretudo em uma perspectiva de longo prazo, como otimistas. A aparente incongruência com o otimismo em relação às taxas de juros e de crescimento se explica pela baixa elasticidade do comércio mundial em relação ao crescimento da OECD utilizada no modelo. Cabe, portanto, a sugestão de uma análise de sensibilidade para esse parâmetro.

Outra variável crucial na composição do cenário internacional é a cotação do dólar frente às demais moedas que, nos dias que correm, constitui-se na grande esfinge da economia mundial. Não só por suas intrincadas relações com as taxas de juros internacionais, inflação e crescimento mundiais, mas sobretudo, no caso do MOPSE, pelas implicações sobre a competitividade e termos de intercâmbio da economia brasileira. A hipótese básica é que o índice da taxa de câmbio efetiva do dólar em relação a um conjunto de 14 moedas (*US_EER2*), sofrerá uma queda de 5% em cada um dos anos do triênio 1985-87, permanecendo depois constante até 1990. A valorização de 35% que se observa para esse índice no período 1980-84 será, portanto, parcialmente revertida. Essa hipótese é razoável diante da necessidade de que os recorrentes *deficits* comerciais sejam contidos ou, pelo menos, reduzidos nos próximos anos. Fica, contudo,

o enigma de se saber que implicação isso terá sobre as taxas internacionais de juros e inflação. As hipóteses adotadas são de que, em ambos os casos, as conseqüências da desvalorização do dólar serão, otimisticamente, suaves.

Para a inflação mundial, que no modelo é captada pelo índice de preços por atacado nos EUA (US_IPA), a hipótese básica é de uma taxa de 3,5% ao ano, praticamente constante ao longo do período 1985-90. Isso representa o dobro do observado no triênio 1982-1984, mas a metade daquela que se observa desde meados dos anos 60. Crucial, como acima mencionado, é a compatibilização desta hipótese com a desvalorização que se supõe para o dólar.

Finalizando a composição do cenário mundial, adotou-se como hipótese básica para o preço em dólares do petróleo (MUVPET) nos mercados internacionais uma taxa de crescimento média de 5% ao ano no período 1985-90. * As maiores oscilações ocorreriam em 1985 e 1986, respectivamente, 3,3 e 6,2%. Cotejando com a inflação, fica implícita uma valorização real de 1,5%, que poderia ser considerada razoável dada a desvalorização do dólar frente às demais moedas.

No cenário doméstico, as variáveis exógenas são, exceção feita à taxa de crescimento da agricultura, variáveis fixadas ou controladas pela política econômica. As hipóteses neste caso são, de certo modo, mais arbitrárias ainda. De fato, mimetizando o processo de *feed back* na tomada de decisões, os valores adotados para essas variáveis deveriam, em última instância, depender dos próprios valores encontrados para solução do modelo. Devido a isso, os valores adotados não significam previsões no sentido usual do termo. De um modo geral, procuram reproduzir e/ou recuperar tendências historicamente observadas. Obviamente sem pretensões normativas.

Para o produto agrícola (YAG) a hipótese básica é um crescimento de 4,5% em todos os anos exceto 1984. Para esse ano adotou-se, em consonância com as estimativas então disponíveis, uma taxa de 3,5%. Essa hipótese reflete a tendência de crescimento a longo prazo do setor agropecuário.

Para a oferta monetária (MIR) supôs-se uma taxa de crescimento real (utilizando como deflator os preços por atacado no conceito de oferta global para a indústria) de 7% ao ano, excetuando, novamente, 1984, para o qual a taxa é -20%. ** Dada a forte con-

* As estimativas das quantidades importadas de petróleo derivaram-se do MOSPET, que supõe que a produção doméstica crescerá até 1986/87, estabilizando-se em 600 mil barris por dia.

** Essa percentagem mostrou-se, *a posteriori*, uma subestimativa do crescimento da oferta monetária.

tração monetária que se observou no período pós-1979, essa hipótese implicaria uma significativa reversão na política monetária, com uma substancial expansão da liquidez na economia. Obviamente, a factibilidade desta hipótese depende não só dos seus impactos sobre o balanço de pagamentos e o produto, analisados no modelo, mas fundamentalmente, também, de seus efeitos sobre o processo inflacionário que não são analisados no modelo. Para o dispêndio do governo (GOV) a hipótese é de um crescimento real de 7% ao ano de 1985 a 1990 e de 6% em 1984. Essa foi a tendência do período 1965-93 e implicará, como veremos na análise dos resultados, algum aumento na participação do dispêndio governamental no PIB a partir de 1983.

Com relação à política cambial (ER e ERNPT), supõe-se que a regra de paridade do poder de compra em relação ao dólar seria rigidamente implementada a partir de 1986, ou seja, entre 1986 e 1990 a desvalorização do cruzeiro em relação ao dólar se faria a uma taxa igual ao diferencial entre inflação interna (de acordo com IPA do setor industrial) e externa (de acordo com IPA dos EUA). Para 1985 foi feita a suposição de que a taxa de inflação externa não seria deduzida da taxa de desvalorização para compensar os subsídios às exportações de manufaturados que têm sua retirada programada para este ano. Para 1984 foram utilizados os valores já observados.

Com relação à política comercial supôs-se, em primeiro lugar, que o nível de tarifas (TAR) será mantido constante; em segundo lugar, que a taxa de subsídios às exportações (S2) será reduzida em 11% em 1985, mantendo-se constante depois e, por fim, que, no caso dos bens de capital, refletindo a tendência historicamente observada, os preços relativos das importações (CRMBK) aumentam a uma taxa de 3% ao ano no período 1984-90.

Concluindo o cenário básico, cabe notar que o valor das reservas cambiais (RES), muito embora não apareça como variável exógena, é obtido por uma regra de política econômica ($\frac{1}{4}$ das importações) e, portanto, de certa forma, é exogenamente fixado — embora com base em uma variável endógena. Comentários semelhantes poderiam ser feitos com relação a algumas das variáveis ou parâmetros que são objeto da negociação da dívida externa.

Concluída a descrição do cenário básico, apresentam-se a seguir os principais resultados da simulação feita a partir dele. O Quadro 5.1 mostra de forma sintética a projeção do balanço de pagamentos até 1990. O formato de apresentação foge um pouco aos padrões usuais, já que o interesse maior está na estimação das necessidades líquidas de empréstimos novos que, como assinalado na descrição do modelo, determina a taxa de acumulação da dívida externa. Com esse intuito, as reservas foram consideradas como uma variá-

Quadro 5.1

BRASIL: SUMÁRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS,
1984-1990, NO CENÁRIO BÁSICO

(Em US\$ milhões correntes) *

Discriminação	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Balança Comercial (FOB)</i>	12 892	10 085	10 367	11 691	12 567	13 061	14 007
Exportações	26 635	28 840	31 567	35 506	38 512	41 660	45 485
Importações	-13 742	-18 805	-21 200	-23 815	-25 945	-28 599	-31 478
<i>Serviço (Líquido)</i>	-13 339	-14 089	-15 664	-16 492	-16 559	-17 132	-17 141
Não-Fatores	-1 768	-3 279	-3 644	-4 096	-4 452	-4 863	-5 332
Lucros e Dividendos	-794	-702	-755	-813	-877	-946	-1 023
Juros (Líquido)	-10 777	-10 108	-11 265	-11 583	-11 230	-11 323	-10 786
<i>Saldo em Conta Corrente</i>	-447	-4 054	-5 297	-4 801	-3 992	-4 071	-3 134
Investimento Direto (Liq.)	988	1 082	1 186	1 299	1 424	1 560	1 709
Varição de Reservas**	4 560	-2 034	599	654	533	663	720
Necessidades LÍQ. Empr. Novos	5 995	938	4 710	4 156	3 101	3 175	2 144
Amortização (médio e longo prazos)	-8 132	-8 689	-8 773	-9 192	-9 562	-9 838	-10 120
Nec. Brutas Empréstimos Novos	14 127	9 627	13 482	13 348	12 663	13 013	12 264

FONTE: Elaboração IPEA/INPES.

*Diferenças nos totais podem ser devidas a arredondamentos.

**As necessidades de reservas foram estimadas como correspondendo a 25% das Importações, exceto em 1984.

vel de política e, portanto, antecedem, no Quadro 5.1, as rubricas de empréstimos e financiamentos (que aparecem como necessidades líquidas) e amortizações.

O saldo da balança comercial apresenta uma redução da ordem de 20% em 1985 e, a partir daí, um crescimento nominal médio da ordem de 5,8% ao ano, atingindo 14 bilhões de dólares em 1990. Considerada a hipótese sobre a inflação mundial, isso significa, em dólares de 1984, uma redução do saldo para US\$ 11,4 bilhões. Esse resultado que, *prima facie*, pode parecer modesto ou insatisfatório, é, na verdade, bastante expressivo, pois significa que será possível manter no restante da década um saldo próximo do ocorrido no ano de 1984 que, é oportuno lembrar, foi um ano de crescimento mundial excepcional, conjugado com efeitos defasados da contenção do dispêndio e da maxidesvalorização ocorrida em 1983. Estes resultados apontam, portanto, para uma perspectiva otimista.

Desagradamente, a ocorrência destes saldos se dá com expansão das exportações e importações a taxas bastante elevadas: respectivamente 7,5% e 8,5% ao ano, para o período 1985-90. A redução do saldo comercial em 1985 se deve, fundamentalmente, ao grande aumento no *quantum* importado (exclusive petróleo e trigo) que se explicaria, em parte, pelas necessidades de reposição dos estoques de matérias-primas e, de outra parte, por uma previsível elevação das importações de bens de capital, que decorreria da recuperação do crescimento doméstico. Neste sentido, deve ser notado que o volume importado em 1984 foi extremamente comprimido: igual à metade do que se observou em 1980, sendo que o PIB é da mesma ordem de grandeza nos dois anos.

A recuperação do crescimento do PIB e a concomitante redução do hiato permanecem, no longo prazo, como os grandes responsáveis pelo crescimento das despesas com importações que, portanto, reflete basicamente um aumento de quantidades, e não de preços.

A evolução das receitas de exportações no longo prazo reflete, em grande parte, uma recuperação dos valores unitários das exportações. Essa recuperação de preços se explica basicamente pelas trajetórias de desvalorização do dólar e de redução gradual da LIBOR supostas no cenário básico. Em menor grau, pela hipótese sobre o crescimento das economias da OECD e sua implicação para o crescimento do comércio mundial. Trata-se, portanto, de um resultado especialmente incerto, na medida em que depende da volatilidade e imprevisibilidade inerente às taxas de juros e câmbio.

Na conta de serviços, as projeções de pagamentos líquidos de juros apresentam pequenas flutuações em torno de 11 bilhões de dólares, excetuando-se o ano de 1985, quando há uma redução de US\$ 1 bilhão. Diretamente, esse resultado reflete as hipóteses de

redução gradual da LIBOR e redução de taxas de risco (SPREAD). Indiretamente, reflete todas as hipóteses que determinam o nível e a composição da dívida externa.

As demais rubricas das contas de serviços são, portanto, os principais responsáveis pela taxa de crescimento de 4% ao ano que se observa para estas despesas no período 1984-90. O crescimento das despesas com serviços não-fatores, em particular, se associa à expansão das transações com mercadorias. A brusca elevação dessa rubrica em 1985 está vinculada à forte expansão das importações que são, relativamente às exportações, intensivas nesses serviços.

Os saldos em conta corrente acusam acentuada deterioração entre 1984 e 1986 — mas particularmente em 1985, quando se passa de US\$ 0,5 bilhão a US\$ 4,0 bilhões. Para o restante da década estes saldos apresentam uma melhoria progressiva, atingindo-se em 1990 um *deficit* de cerca de US\$ 3,1 bilhões.

Os *deficits* em conta corrente são financiados por três fontes: * por entradas (líquidas) de investimento direto, por utilização de reservas, ou pelo ingresso de recursos novos. A parte inferior do Quadro 5.1 apresenta estas fontes de financiamento. No que se refere ao investimento direto líquido adotou-se a hipótese de ingressos segundo a tendência histórica. Já em relação à variação de reservas, os valores obtidos refletem a hipótese de que o nível de reservas deve ser da ordem de 25% do montante de importações anuais. Assim, dado o saldo em transações correntes e estas duas últimas variáveis, ficam determinadas as necessidades líquidas de empréstimos novos (NLEN). Estas, que seriam da ordem de US\$ 6,0 bilhões em 1984, caem abruptamente para algo em torno de US\$ 1,0 bilhão em 1985 como resultado de uma acumulação “excessiva” de reservas em 1984. Isto é, parte das reservas acumuladas neste ano (US\$ 2,0 bilhões) é utilizada para financiar o saldo em conta corrente em 1985 — o restante sendo financiado pelo ingresso de recursos novos e pelo investimento direto. As necessidades de recursos novos, após alcançarem US\$ 4,7 bilhões em 1986, diminuem ao longo do restante da década, chegando a US\$ 2,1 bilhões em 1990.

A última linha do quadro mostra as necessidades de recursos, caso sejam incluídas as amortizações (penúltima linha): os valores obtidos passam de US\$ 9,6 bilhões em 1985 a níveis superiores a US\$ 12 bilhões no final da década.

A partir dos resultados e hipóteses acima apresentados pode-se construir um conjunto de indicadores de desempenho do setor ex-

* Como assinalado anteriormente, supõe-se que as amortizações da dívida de médio e longo prazos sejam automaticamente roladas. O mesmo ocorre com o serviço da dívida de curto prazo.

terno da economia. Estes são mostrados no Quadro 5.2, e referem-se à evolução prospectiva do endividamento e alguns coeficientes selecionados.

Este conjunto de resultados, visto em conjunção com os anteriores, pode ser caracterizado, pelo menos, como não-pessimista. Com efeito, observa-se que tanto a dívida bruta quanto a dívida líquida evoluem a taxas significativamente inferiores às historicamente observadas (18% no período 1984-90 como um todo) — ao menos desde meados dos anos 60. A preços de 1983, no entanto, evidencia-se uma certa constância até 1986-88, seguida de leve declínio até 1990. A comparação desse ano com 1984 indica uma redução na dívida real da ordem de 5%.

Estes resultados, em boa medida animadores, refletem-se nos indicadores apresentados na parte inferior do quadro. O tradicional coeficiente dívida líquida/exportações declina continuamente entre 1984 (3,41) e 1990, ano em que atinge 2,37. Já o serviço da dívida (juros líquidos) em relação às exportações, embora declinante, tem queda menos acentuada. O saldo em transações correntes/exportações após elevar-se de 0,02 a 0,17 entre 1984 e 1986, declina abruptamente até 1990, ano em que chega a 0,07. Quanto à relação entre reservas

Quadro 5.2

BRASIL: NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO E
INDICADORES SELECIONADOS

(Em US\$ milhões)

Discriminação	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Dívida Bruta*	97 633	98 571	103 300	107 400	110 500	113 700	115 900
Reservas	6 736	4 701	5 300	5 954	6 486	7 150	7 869
Dívida Líquida	90 897	93 870	98 000	101 446	104 014	106 550	108 031
Dívida Bruta Real**	95 601	93 283	94 416	94 910	94 328	93 777	92 308
<i>Indicadores</i>							
Dívida Líquida/Exportações (DLX)	3,41	3,26	3,10	2,86	2,70	2,56	2,37
Serviço Dívida***/Exportações (SDX)	0,41	0,35	0,36	0,33	0,29	0,27	0,24
Saldo em o/c/Exportações (STCX)	0,02	0,14	0,17	0,14	0,10	0,10	0,07
Reservas/Imp. incl. serv. não-fatores (RESM)	0,43	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21

FONTE: Elaboração IPEA, INPES.

*Inclui curto prazo, que representa 11% do total em todos os anos.

**Em dólares de 1983.

***Juros líquidos.

e importações, inclusive serviços não-fatores, obtém-se um coeficiente constante de 1985 a 1990 devido à hipótese referente à formação de reservas aqui adotada.

Antes de passar ao exame dos resultados referentes ao nível de atividade doméstica, é conveniente detalhar um pouco mais as projeções de exportações e importações acima apresentadas, bem como separar os efeitos de variações de preços e quantidades. Isto pode ser feito com o auxílio dos dados do Quadro 5.3, que desagrega exportações e importações segundo seus principais componentes.

Quanto à estrutura das exportações a preços correntes, observam-se alterações de pouca expressão ao longo do período analisado. As exportações de Manufaturados e da Extrativa Mineral têm suas participações relativas marginalmente ampliadas, a isso correspondendo pequena redução nas exportações de não-Manufaturados. Em termos de volume exportado, no entanto, observam-se alterações substanciais, com ganhos da Extrativa Mineral e dos Manufaturados, e perdas de importância das exportações de produtos não-Manufaturados. Em termos agregados, o índice de *quantum* das exportações ao final da década é da mesma ordem de grandeza de 1984. Obviamente, a diferença entre as estruturas a preços correntes e a preços constantes é explicada pelas diferentes variações de preços dos três grupos ao longo do tempo. Na parte inferior do Quadro 5.3 observa-se que os preços de exportações dos produtos não-Manufaturados crescem bem mais do que os dos Manufaturados, os quais superam os da Extrativa Mineral. Este resultado reflete, de alguma forma, a esperada recuperação dos preços internacionais das principais *commodities*, os quais estiveram, em geral, extremamente deprimidos no triênio 1981-83. Esta elevação de preços deve-se à previsível retomada do crescimento da economia e comércio mundiais, à desvalorização gradual do dólar entre 1984 e 1987, e às reduções na LIBOR a partir de 1987, conforme assinalado acima. No agregado, os preços de exportações crescem cerca de 70% entre 1984 e 1990.

A estrutura de importação, por sua vez, apresenta profundas alterações quando se avaliam os valores em dólares correntes. O petróleo bruto, que representava 47% da pauta de importações em 1984, perde participação relativa até chegar a 26% em 1990. A redução na participação do trigo importado é ainda maior, passando-se de 4,7% do total em 1984 para 2,2% em 1990. Em contrapartida, as demais importações — basicamente de matérias-primas e bens de capital — têm participação crescente, passando de 48% em 1984 para 71% em 1990.

Em termos do *quantum* importado, as alterações seguem aproximadamente as mesmas variações que os valores correntes — implicando que não há variações acentuadas de preços relativos entre

Quadro 5.3

BRASIL: EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES SEGUNDO PRINCIPAIS ITENS, EVOLUÇÃO DE PREÇOS E QUANTUM E RELAÇÃO DE TROCA, 1984-1990

(Em US\$ milhões correntes; índices com base 1977 = 100)

Discriminação	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Exportação (XDT)</i>	<i>26 635</i>	<i>28 840</i>	<i>31 567</i>	<i>35 606</i>	<i>38 512</i>	<i>41 660</i>	<i>46 485</i>
Extrativa Mineral (XDEM)	2 125	2 437	2 565	2 878	3 248	3 530	3 981
Manufaturados (XDM)	16 630	17 976	19 924	22 663	24 406	26 451	28 859
Não-Manufaturados (XDNM)	7 572	8 120	8 771	9 659	10 551	11 372	12 338
Transações Especiais (XDTSE)	307	307	307	307	307	307	307
<i>Importações (MDT)</i>	<i>13 742</i>	<i>18 805</i>	<i>21 200</i>	<i>23 816</i>	<i>25 945</i>	<i>28 599</i>	<i>31 478</i>
Petróleo (MDPET)	6 460	6 348	6 160	6 101	6 503	7 358	8 318
Trigo (MDTRI)	650	700	700	700	700	700	700
Imp. não-Petróleo e Trigo (MDNPT)	6 632	11 757	14 340	17 014	18 742	20 541	22 460
<i>Índices de Quantum Exportações*</i>	<i>208,9</i>	<i>199,8</i>	<i>199,8</i>	<i>199,4</i>	<i>202,3</i>	<i>207,6</i>	<i>211,8</i>
Extrativa Mineral (XQEM)	173,5	186,4	197,0	212,7	227,1	240,3	256,5
Manufaturados (XQM)	265,8	256,7	253,5	256,2	261,3	268,3	277,0
Não-Manufaturados (XQNM)	152,2	140,1	139,0	134,2	134,7	137,3	156,8
<i>Índices de Quantum Importações*</i>	<i>67,8</i>	<i>88,8</i>	<i>94,8</i>	<i>100,8</i>	<i>105,1</i>	<i>111,8</i>	<i>117,7</i>
Petróleo (MQPET)	74,8	71,2	65,0	61,4	62,3	67,1	72,2
Trigo (MQTRI)	145,9	159,1	141,1	131,9	123,2	115,2	107,7
Imp. não-Petróleo e Trigo (MQNPT)	59,2	90,3	114,5	128,2	136,8	145,3	153,8
<i>Índices de Preços, Exportações (XUV)**</i>	<i>105,2</i>	<i>119,1</i>	<i>130,7</i>	<i>146,9</i>	<i>167,1</i>	<i>166,6</i>	<i>177,2</i>
Extrativa Mineral (XUVEM)	126,1	134,6	134,1	139,3	147,3	151,3	159,8
Manufaturados (XUVM)	128,1	143,4	160,9	181,1	191,3	201,9	213,3
Não-Manufaturados (XUVNM)	83,1	96,8	105,4	120,2	130,8	138,3	150,6
<i>Índices de Preços, Importações (MUV)**</i>	<i>168,0</i>	<i>176,2</i>	<i>187,0</i>	<i>197,4</i>	<i>205,4</i>	<i>213,8</i>	<i>222,5</i>
Petróleo (MUPET)	238,9	246,7	262,2	275,6	288,9	304,4	318,9
Trigo (MUTRI)	171,0	169,0	190,0	203,0	218,0	233,0	249,0
Imp. não-Petróleo e Trigo (MUVNPT)	137,3	145,0	153,5	162,6	167,9	173,3	178,9
<i>Relação de Trocas (XUV/MUV)</i>	<i>0,624</i>	<i>0,676</i>	<i>0,699</i>	<i>0,744</i>	<i>0,765</i>	<i>0,775</i>	<i>0,797</i>

FONTE: Elaboração IPEA/INPES.

*Implícitos, para o total exportado e importado.

**Base fixa, 1977 = 100.

os três grupos de produtos importados. No agregado, o *quantum* importado aumenta de quase 75% entre os anos extremos aqui analisados, enquanto os preços de importação apresentam crescimento da ordem de 32%. Como resultado da evolução dos preços de importação e exportação, o índice de relação de trocas apresenta elevação contínua ao longo do restante da década de 80 sem, contudo, conseguir atingir em 1990 o nível de pico de 1977. De fato, apesar da melhoria dos termos de intercâmbio, estes situam-se em 1990 em níveis semelhantes aos de 1979, cerca de 20% inferiores aos do ano de pico de 1977.

Intimamente associados aos resultados das principais variáveis do setor externo, sendo por eles influenciados e os influenciando, estão as estimativas para algumas variáveis da economia doméstica. O Quadro 5.4 apresenta as projeções referentes às seguintes variáveis: Produto Interno Bruto, produção real da Indústria de Transformação, Formação Bruta de Capital Fixo e Produto Potencial. O quadro apresenta também projeções para o hiato do produto, a taxa de Formação Bruta de Capital Fixo e a participação relativa do dispêndio do governo no PIB.

O crescimento projetado para o nível de atividade agregada alcança, em média, 5,2% ao ano entre 1984 e 1990. * As oscilações em torno desta média devem-se, claramente, às oscilações da taxa de crescimento do produto industrial em torno de sua média, da ordem de 5,5% ao ano. Estas oscilações, por sua vez, dependem diretamente das flutuações nas taxas de crescimento das exportações de manufaturados — pois, como assinalado, neste cenário tanto os gastos do governo quanto o estoque de moeda crescem a uma taxa constante.

A Formação Bruta de Capital Fixo, após manter-se em 1984 aproximadamente aos mesmos níveis do ano anterior, cresce aceleradamente — embora a taxas decrescentes — no triênio 1985-87. Este resultado, que à primeira vista pode parecer contraditório, dados os graus de capacidade ociosa existentes na economia no início do período analisado, justificam-se pela necessidade de serem efetuadas inversões em setores que configuram pontos de estrangulamento setoriais bem como pela esperada recuperação do investimento público.

O produto potencial, em particular, após manter-se em um nível aproximadamente constante em 1982-84, retoma gradualmente sua trajetória ascendente a partir de 1985,** crescendo ao final da década a taxas pouco superiores às do produto real efetivo.

* A taxa de crescimento em 1984 excede a observada devido à sobreestimativa do dispêndio governamental neste ano adotada neste cenário.

** Como já assinalado, o produto potencial reage defasadamente às variações no investimento.

Como resultado desta evolução, o hiato do produto, que alcançou em 1983 cerca de 20% — indicando ociosidade semelhante à do período 1966-67 — reduz-se muito rapidamente até 1985, quando chega a 11%. A redução subsequente é mais lenta, sendo que o nível médio do quadriênio 1987-90 (8,2%) é cerca de um ponto percentual inferior ao do quadriênio 1977-80 (9,3%).

Quadro 5.4

BRASIL: PROJEÇÕES DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS DA ECONOMIA INTERNA, 1983-1990

(Em Cr\$ bilhões de 1970, índices com base 1970 = 100, e %)

Discriminação	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PIB	428,7	450,9	473,5	498,9	527,9	553,8	581,7	611,6
(% crescimento)	-3,2	5,2	5,0	5,4	5,8	4,9	5,0	5,1
Prod. Ind. Transformaçã*	211,0	223,6	235,3	248,9	265,0	278,5	293,2	309,2
(% crescimento)	-6,3	6,0	5,2	5,8	6,4	5,1	5,3	5,4
Investimento	80,2	80,7	93,8	105,0	115,9	124,8	132,1	140,0
(% crescimento)	-18,8	0,6	16,3	11,9	10,4	7,7	5,8	6,0
Produto Potencial	538,2	525,4	531,0	547,6	572,5	602,1	634,4	669,1
(% crescimento)	-0,5	-2,4	1,1	3,1	4,5	5,2	5,3	5,5
Hiato do Produto (%)	20,3	14,2	10,8	8,9	7,9	8,0	8,3	8,6
Investimento/PIB (%)	18,7	17,9	19,8	21,0	22,0	22,5	22,7	22,9
Governo/PIB (%)	25,8	26,2	26,7	27,1	27,4	27,9	28,5	29,0

FONTE: Elaboração IPEA/INPES.

* Número Índice, 1970 = 100.

A taxa de Formação Bruta de Capital Fixo, após alcançar 18% em 1984, eleva-se gradualmente até o final da década de 80, quando atinge 23%. É interessante assinalar que esta taxa de investimento é da ordem de grandeza daquela observada duas décadas antes — em 1970 situava-se em 23,8% — e substancialmente inferior à da segunda metade dos anos 70 — 1974-75 alcançou os 31%, taxa que declinou até 23,2% em 1980.

Os resultados finais das simulações segundo o cenário básico, como já assinalado, são moderadamente otimistas no que se refere ao setor externo. Esse otimismo está em boa medida calcado na recuperação dos preços de exportação, particularmente — embora não exclusivamente — de produtos não-manufaturados. Esse ponto é reavaliado na seção seguinte, onde são analisados cenários alternativos ao básico.

APÊNDICE A.5

Cenário Básico — Variáveis Exógenas

	YAG_PCFD	MIR_PCFD	GOV_PCFD	IPAOGI_PCFD	FR_PCFD	CRMBX_PCFD	MUVTRI_PCFD	US_FFRZ_PCFD	US_IPA_PCFD
1983	2.212	-25.702	-5.375	142.733	219.430	52.219	-3.635	3.958	1.346
1984	3.436	-20.142	6.045	209.997	210.004	2.988	-1.766	5.210	2.126
1985	4.504	7.021	7.034	190.004	190.023	3.006	-1.296	-4.762	3.469
1986	4.515	6.953	6.968	159.998	151.145	3.020	12.728	-5.000	3.521
1987	4.467	7.063	7.032	130.000	122.219	2.597	6.491	-5.263	3.482
1988	4.511	6.944	6.985	110.001	102.903	3.006	7.027	0.000	3.521
1989	4.436	5.981	6.981	90.000	83.573	2.980	6.979	0.000	3.477
1990	4.518	7.056	7.009	80.000	73.913	3.015	6.956	0.000	3.506

	LIBOR	W_GDP7	XDT5	S2	TAR
1983	9.600	2.700	307.000	1.628	0.124
1984	10.500	4.500	307.000	1.628	0.124
1985	9.500	2.800	307.000	1.520	0.124
1986	11.000	2.800	307.000	1.520	0.124
1987	11.000	2.800	307.000	1.520	0.124
1988	10.000	2.800	307.000	1.520	0.124
1989	10.000	2.800	307.000	1.520	0.124
1990	7.777	2.800	307.000	1.520	0.124

Legenda: PCFD = variações percentuais.

Cenário Básico – Variáveis Endógenas e Definições

	XDT	XDT_PCFD	MDT	MDT_PCFD	SAC	SAC_PCFD	JURN	JURN_PCFD	IFD
1984	26636.800	NA	13742.400	NA	12897.400	NA	-10773.000	NA	-753.594
1985	28840.400	8.281	18805.000	36.839	10035.400	-22.160	-10104.400	-6.212	-701.958
1986	31567.400	9.455	21200.200	17.737	10367.200	3.306	-11265.300	11.445	-754.939
1987	35536.200	12.478	23815.200	12.334	11691.100	12.770	-11563.600	7.825	-813.008
1988	39512.000	8.465	25945.200	8.944	12566.800	7.490	-11229.800	-3.055	-876.629
1989	41659.600	8.173	28598.700	10.227	13060.900	3.931	-11322.600	0.826	-946.358
1990	45435.200	9.183	31477.800	10.067	14007.400	7.248	-10761.200	-4.737	-1022.750

	LED_PCFD	SNF	SNF_PCFD	STC	STC_PCFD	IDL	IDL_PCFD	RES	RES_PCFD
1984	NA	-1768.310	NA	-447.488	NA	987.594	NA	6735.600	NA
1985	-11.547	-3279.050	85.434	-4054.010	805.947	1081.880	9.547	4701.250	-30.203
1986	7.548	-3643.570	11.117	-5298.660	30.653	1185.760	9.602	5300.050	12.737
1987	7.692	-4035.520	12.404	-4801.090	-9.356	1279.130	9.561	5953.750	12.334
1988	7.825	-4452.290	8.711	-3991.890	-16.854	1423.880	9.602	6486.300	8.544
1989	7.954	-4863.230	9.230	-4071.290	1.989	1559.940	9.556	7149.680	10.227
1990	8.072	-5332.140	9.642	-3133.710	-23.020	1709.490	9.587	7869.450	10.067

	NLEN	NLEN_PCFD	ADLP	ADLP_PCFD	NRFN	NRFN_PCFD
1984	5945.500	NA	8131.900	NA	14127.400	NA
1985	937.777	-34.359	8689.370	6.855	9627.150	-31.855
1986	4709.700	402.219	8777.830	0.360	13487.500	40.047
1987	4153.690	-11.763	9191.990	4.778	13347.700	-1.000
1988	3102.530	-25.391	9561.850	4.024	12642.400	-5.134
1989	3176.720	2.393	9837.790	2.886	13012.500	7.765
1990	2146.000	-32.467	10120.300	2.872	12264.300	-5.750

(Continua)

(Continuação)

	XOM	XOM_PCFD	XOM	XOM_PCFD	XUVN	XUVN_PCFD	XONM	XONM_PCFD	XONM
1984	15630.700	NA	265.848	NA	62.555	NA	7572.440	NA	152.246
1985	17774.100	8.095	256.687	-3.446	70.031	11.952	8170.160	7.233	140.133
1986	19924.100	10.836	253.516	-1.236	78.541	12.223	8771.300	8.019	138.984
1987	22667.800	13.746	256.203	1.060	83.456	12.553	9658.690	10.117	134.249
1988	24435.900	7.692	261.283	1.983	91.408	5.598	10550.700	4.236	134.745
1989	26497.300	4.379	263.286	2.680	98.592	5.550	11371.500	7.779	137.315
1990	28433.500	9.133	277.027	3.258	104.173	5.661	12338.300	8.503	136.820

	XUVN_PCFD	XUVNM	XUVNM_PCFD	XDEM	XDFM_PCFD	XGEM	XDFM_PCFD	XUVFM	XUVFM_PCFD
1984	NA	49.738	NA	2125.410	NA	173.512	NA	12.245	NA
1985	-7.795	57.946	16.503	2437.170	14.658	186.442	7.452	13.072	6.715
1986	-3.820	63.110	8.911	2565.050	5.247	197.045	5.687	13.018	-0.416
1987	-3.637	71.946	14.001	2877.760	12.191	212.688	7.939	13.530	3.940
1988	0.369	78.302	8.834	3248.370	12.878	227.085	6.769	14.305	5.722
1989	1.938	92.813	5.761	3530.320	8.680	240.290	5.815	14.652	2.707
1990	-3.551	99.179	8.895	3981.260	12.773	256.502	6.767	15.521	5.646

	MQNT	MCNPT_PCFD	MCNPT	MCNPT_PCFD	MUVNPT	MUVNPT_PCFD	MOPFT	MOPFT_PCFD	MCPFI
1984	5532.430	NA	59.191	NA	112.052	NA	6459.950	NA	3000.000
1985	11757.200	77.269	92.316	67.790	118.382	5.649	6347.790	-1.737	28537.200
1986	14340.000	71.968	114.476	15.254	125.257	5.816	6160.150	-2.955	26027.100
1987	17014.100	13.647	128.231	12.016	132.683	5.920	6101.050	-0.960	24601.000
1988	18741.300	10.155	136.799	6.682	137.003	3.256	6503.330	6.594	24974.400
1989	20549.700	9.598	145.258	6.133	141.409	3.216	7358.080	13.143	26903.400
1990	22459.700	9.342	153.833	5.904	146.001	3.247	8318.030	13.046	28977.600

	MCNPT_PCFD	MUVPET	MUVPET_PCFD	MCTRI	MCTRI_PCFD	MCTRI	MCTRI_PCFD	MUVTRI	MUVTRI_PCFD
1984	NA	0.215	NA	650.000	NA	3806.290	NA	0.171	NA
1985	-4.876	0.222	3.300	699.999	7.692	4148.710	8.996	0.169	-1.196
1986	-3.521	0.236	6.200	700.000	1.395F-04	3680.300	-11.291	0.150	17.728
1987	-5.551	3.748	4.982	700.000	0.006	3440.000	-6.529	0.203	6.991
1988	1.513	0.260	5.000	700.009	-0.004	3214.000	-6.570	0.218	7.027
1989	7.724	0.274	5.031	699.932	-0.011	3004.000	-6.534	0.233	6.979
1990	7.591	0.287	4.973	700.034	0.015	2808.000	-6.525	0.245	6.996

(Continua)

(Continuação)

	DT	DT_PCFD	DTR	DTR_PCFD	DLP	DLP_PCFD	TJDT	TJDT_PCFD	SDX
1984	97633.400	NA	95601.100	NA	86891.700	NA	0.118	NA	0.405
1985	98571.270	0.960	93283.200	-2.425	87728.300	0.960	0.108	-8.385	0.350
1986	1.033E+05	4.778	94416.200	1.215	91919.900	4.778	0.118	9.153	0.357
1987	1.074E+05	4.024	94910.700	0.524	95618.500	4.024	0.116	-1.617	0.326
1988	1.105E+05	2.886	94328.200	-0.614	98377.900	2.886	0.108	-6.823	0.292
1989	1.137E+05	2.872	93776.900	-0.585	1.0127E+05	2.872	0.106	-1.831	0.272
1990	1.159E+05	1.635	92308.400	-1.566	1.0317E+05	1.885	0.098	-7.455	0.237

	SDX_PCFD	DLX	DLX_PCFD	STCX	STCX_PCFD	RESM	RESM_PCFD	KFD	KFD_PCFD
1984	NA	3.413	NA	-0.017	NA	0.434	NA	23289.600	NA
1985	-13.335	3.255	-4.628	-0.141	736.663	0.213	-50.978	24371.500	4.645
1986	1.818	3.104	-4.627	-0.168	19.366	0.213	0.214	25557.200	4.865
1987	-3.531	2.558	-7.916	-0.135	-19.412	0.213	-0.009	26856.400	5.083
1988	-13.621	2.702	-5.472	0.104	-73.344	0.213	0.031	28280.200	5.302
1989	-5.732	2.558	-5.324	-0.098	-5.717	0.214	0.133	29840.200	5.516
1990	-12.749	2.374	-7.187	-0.069	-29.503	0.214	0.056	31549.700	5.729

	XJV	XJV_PCFD	MIV	MIV_PCFD	RT	RT_PCFD
1984	105.176	NA	168.613	NA	0.624	NA
1985	117.115	13.254	176.149	4.499	0.076	8.378
1986	132.660	2.691	186.964	6.121	0.699	3.365
1987	145.336	12.419	197.360	5.549	0.744	6.508
1988	157.039	6.940	205.353	4.070	0.765	2.763
1989	155.674	5.420	213.751	4.069	0.775	1.298
1990	177.288	7.024	222.454	4.072	0.797	2.838

(Continua)

(Conclusão)

	PIB	PIB_PCFD	PIBPOT	PIBPOT_PCFD	HIATO	HIATO_PCFD	Y3R	Y3R_PCFD	INVEST
1984	4.503E+05	NA	5.254E+05	NA	0.142	NA	221.612	NA	80657.600
1985	4.715E+05	5.007	5.310E+05	1.058	0.108	-23.645	235.339	5.244	93810.700
1986	4.933E+05	5.372	5.476E+05	3.129	0.089	-17.911	248.936	5.778	1.050E+05
1987	5.279E+05	5.605	5.725E+05	4.544	0.078	-12.354	264.967	6.440	1.159E+05
1988	5.533E+05	4.919	5.071E+05	5.180	0.080	2.927	278.512	5.112	1.248E+05
1989	5.317E+05	5.025	6.343E+05	5.336	0.083	3.395	293.201	5.274	1.321E+05
1990	6.115E+05	5.149	6.691E+05	5.486	0.086	3.533	309.171	5.447	1.400E+05

	INVEST_PCFD	SHINVEST	SHINVEST_PCFD	GOV	GOV_PCFD	SHGOV	SHGOV_PCFD
1984	NA	0.179	NA	1.180E+05	NA	0.262	NA
1985	15.337	0.198	10.762	1.263E+05	7.034	0.267	1.930
1986	11.947	0.210	5.225	1.351E+05	6.968	0.271	1.514
1987	10.373	0.220	4.337	1.446E+05	7.032	0.274	1.160
1988	7.671	0.225	2.623	1.547E+05	6.985	0.279	1.969
1989	5.339	0.227	0.776	1.655E+05	6.981	0.285	1.863
1990	5.933	0.228	0.765	1.771E+05	7.009	0.290	1.769

Dado um crescimento nominal (isto é, em dólares correntes) de exportações e importações a taxas semelhantes entre 1983 e 1990, e a melhoria das relações de trocas neste período, a implicação principal é a de que o *volume* de importações crescerá bem mais do que o de exportações entre 1984 e 1990. * Isto reverte a experiência recente que, conforme repetidamente observado neste estudo, foi caracterizada por crescimento da absorção interna de bens e serviços a taxas inferiores à do produto agregado — processo que teve seu pico em 1984.

Sem embargo, o cenário referente às principais variáveis da economia doméstica não pode ser considerado otimista. Por um lado, taxas médias de crescimento do PIB da ordem de 5,0% ao ano, avaliadas em conjunção com elasticidades emprego-produto da ordem de grandeza das da economia brasileira, não solucionam a questão da absorção de mão-de-obra. Por outro lado, mesmo com a elevação da absorção doméstica, o crescimento do consumo ** entre 1983 e 1990 atinge os 4,8% anuais, reduzindo a longo prazo a participação deste agregado no PIB, participação esta já bastante comprimida em 1983. Estes aspectos serão retomados no capítulo de Conclusão deste estudo.

5.2 — Cenários Alternativos

Na apresentação do cenário básico, feita na seção anterior, ressaltou-se, talvez sem a ênfase devida, o elevado grau de incerteza existente no que tange às hipóteses adotadas e, portanto, nos resultados que delas se derivam. Sobre esse aspecto, considerações mais detalhadas são encontradas no Capítulo 12, onde se discute o cenário internacional e, em se tratando das variáveis que compõem o cenário doméstico, nos capítulos dedicados às análises das perspectivas futuras de setores ou problemas específicos.

Outro aspecto que introduz incertezas nas projeções do modelo é o caráter precário das estimativas de alguns parâmetros ou coeficientes do modelo que decorrem de problemas metodológicos ou analíticos da formulação ou estimação. Na apresentação do modelo

* Entre 1983 e 1984 o *quantum* exportado aumentou de cerca de 20%, enquanto o importado reduziu-se de cerca de 7%.

** Obtido residualmente. Inclui consumo pessoal e do governo, todas as variáveis medidas a preços de 1970.

(Capítulo 4) esses problemas foram propositalmente evitados, com o intuito de tornar menos maçante a leitura mas, obviamente, não podem ser desconsiderados na avaliação dos resultados.

As considerações acima apontam para a necessidade de extrema cautela na análise dos resultados do modelo. Nesse sentido, esta seção apresenta os resultados de algumas projeções feitas a partir de hipóteses alternativas àquelas do cenário básico, com o propósito de analisar a sensibilidade dos resultados às modificações das hipóteses ou das estimativas utilizadas no modelo.

Dada a impraticabilidade de se exaurir as possibilidades existentes em termos de cenários — mesmo quando restringidos àqueles considerados mais plausíveis ou relevantes — a sistemática adotada consiste, basicamente, de uma breve análise dos multiplicadores para algumas das principais variáveis exógenas do modelo e de análises de sensibilidade no caso de parâmetros cruciais. Além disso, construíram-se dois cenários alternativos, designados como otimista e pessimista. Cabe observar que esses cenários são simplesmente uma combinação de análises de multiplicadores anteriormente feitas.

5.2.1 — Maior Crescimento da Economia Mundial

O primeiro experimento considerado procura captar quais seriam os efeitos de um maior crescimento da economia mundial sobre o setor externo da economia brasileira. Para tanto, supõe-se que a taxa de crescimento dos sete maiores países da OECD (W_GGDP7) seja, em todos os anos do período 1985-90, 1% maior do que aquela suposta no cenário básico, ou seja, ao invés de 2,8% essas taxas seriam de 3,8% ao ano. Embora quando se observa a tendência histórica de mais longo prazo taxas anuais de 3,8% pareçam razoáveis, prospectivamente essa hipótese é pouco provável. Pode-se arriscar a opinião de que a redução em 1% nas taxas é uma hipótese com probabilidade significativamente maior.

Segundo o modelo, um crescimento mundial maior tem um impacto fortemente favorável sobre as contas externas do Brasil. Uma visão sumária dos efeitos é dada pelo Quadro 5.5 onde são mostradas as variações que o experimento de maior crescimento causa sobre variáveis e relações cruciais na avaliação do desempenho externo da economia.

Para o valor total das exportações brasileiras (XDT), o efeito de 1% a mais de crescimento das economias industrializadas ao longo dos próximos seis anos é fortemente cumulativo, ou seja, crescente com o passar do tempo: em relação ao cenário básico, o aumento, que é de 360 milhões de dólares em 1985, cresce até 6

Quadro 5.5

CENÁRIOS ALTERNATIVOS: EFEITOS DE UM AUMENTO DE UM PONTO PERCENTUAL NAS
TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAIS DAS SETE MAIORES ECONOMIAS DA OECD
(VARIÁVEL W_GGDP7) NO PERÍODO 1985-1990

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Variações absolutas de:						
Exportações	360	979	1.875	2.971	4.306	5.970
Importações	70	162	272	377	489	512
Balança Comercial	290	817	1.603	2.594	3.817	5.358
Juros	0	30	119	281	558	916
Transações Correntes	263	775	1.593	2.675	4.090	5.885
Necessidade Líq. Empréstimos Novos	-245	-755	-1.565	-2.649	-4.062	-5.854
Dívida Total	-245	-1.001	-2.566	-5.216	-9.278	-15.132
I.2 — Variações Percentuais de:						
PIB	19,0	42,7	70,2	101,0	134,3	169,8
Preço de Exportações	73,4	150,3	229,4	307,9	388,2	468,9
Preço de Importações	3,1	6,2	9,4	12,4	15,4	8,3
II — Memorandum						
Dívida Líq./Exportações	3,2	3,0	2,6	2,4	2,1	1,8
Juros/Exportações	0,35	0,34	0,31	0,26	0,23	0,19
Relações de Trocas	0,68	0,71	0,76	0,79	0,80	0,83
W_GGDP7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8

bilhões de dólares em 1990 (em termos percentuais, essa cifra significa uma melhoria de 13%). Esse crescimento se deve não só ao aumento das quantidades exportadas mas também ao aumento de preços das exportações, sobretudo dos produtos não-manufaturados, que decorrem do maior crescimento mundial. Em termos da estrutura da pauta o efeito básico é um grande aumento na participação dos não-manufaturados.

Para as importações os efeitos estão, obviamente, restritos a preços. E mesmo nesse caso são de segunda ordem de magnitude. Devido a isso, os efeitos sobre os saldos da balança comercial seguem de perto aqueles observados para as exportações: crescem cumulativamente de algo em torno de 300 milhões de dólares em 1985 até 5,4 bilhões em 1990.

As exportações são o canal quase que exclusivo pelo qual se dá o efeito do maior crescimento da economia mundial sobre a economia brasileira. Os efeitos sobre as demais variáveis são, portanto, conseqüências diretas ou indiretas das variações que ocorrem nas exportações. A necessidade líquida de empréstimos novos (NLEN) se reduz, praticamente na mesma ordem de magnitude das melhorias observadas no valor das exportações: em 1985 a redução dessas necessidades é de 250 milhões de dólares e em 1990 de 5,8 bilhões. Parte dessas reduções está, obviamente, relacionada à redução da própria dívida acumulada (bem como de seu serviço) possibilitada pela melhoria do saldo da balança comercial. Observe-se aqui que a simulação desse cenário de maior crescimento implica uma dívida decrescente em termos nominais a partir de 1988, ou seja, a partir desse ano deixa-se de captar recursos novos, tanto dos bancos como dos credores oficiais e/ou multilaterais, e passa-se a amortizar, de fato, a dívida.

Naturalmente, a relação dívida líquida/exportações apresenta nesse caso melhoria substancial: dos 3,4 em que se situa no ano de 1984 ela decresceria até 1,8 situando-se, portanto, dentro de limites considerados ultra-seguros. No mesmo sentido, a relação juros/exportações cai de algo como 40% para 20% em 1984 e 1990.

É extremamente importante notar que essa melhoria no *front* externo da economia não é acompanhada por melhorias significativas no *front* interno. Em relação ao cenário básico o produto industrial em 1985 apresenta uma melhoria de algo como 0,28% e de 2,5% em 1990. No caso do PIB as mesmas cifras seriam de, respectivamente, 0,2% e 1,7%. Tratam-se, obviamente, de melhorias pífias quando confrontadas com as excelentes perspectivas do setor externo.

Dois pontos devem ser ressaltados nesse sentido. Primeiro, a articulação do setor externo com os setores domésticos²³ no modelo é

reconhecidamente precária. A única ligação se encontra nas exportações de produtos manufaturados sendo negligenciados, portanto, os vínculos que existem via exportações de não-manufaturados e da extrativa mineral. Segundo, a negligência dessas vinculações, ao resultar em menor crescimento do PIB e da utilização de capacidade produtiva doméstica, minimiza as implicações que o crescimento das exportações teria em termos de importações.

À guisa de conclusão, deve-se lembrar que, no horizonte de previsões atuais, é mais provável que as taxas de crescimento da economia mundial sejam menores do que aquelas supostas no cenário básico. As simulações mostram que as conseqüências de 1% a menos de crescimento seriam praticamente simétricas àquelas que foram discutidas acima. Sumariamente, em relação ao cenário básico, ter-se-ia, no caso de uma *redução* de 1% na taxa de crescimento média do período:

- as exportações sofreriam uma redução de 20% no período;
- o saldo da balança comercial seria menor em 4,7 bilhões de dólares;
- a dívida em 1990 teria aumentado em 13,6 bilhões de dólares correntes (a dólares de 1983 isso significa, de acordo com as hipóteses sobre inflação do modelo, 10,8 bilhões de dólares);
 - o PIB seria 1,7% menor;
- a relação dívida líquida/exportações seria de 3,0 em 1990;
- a relação de trocas da economia teria, sem dúvida alguma, um cenário desalentador.

5.2.2 — Os Efeitos da LIBOR

Os efeitos de um aumento de 1% na LIBOR constituem o segundo experimento a ser feito. Como se sabe, as taxas de juros são, por sua própria essência, das mais voláteis e imprevisíveis variáveis macroeconômicas. Assim sendo, é de todo impossível prever e assegurar probabilidades a variações futuras da LIBOR. Em grande parte, essas dependerão do *mix* fiscal-monetário da política econômica do segundo período Reagan. A este respeito, cabe observar que a tendência recente no que se refere às expectativas é no sentido otimista, ou seja, de taxas de juros mais baixas do que aquelas experimentadas nos anos recentes.

Os efeitos da LIBOR no modelo se fazem sentir, indiretamente, via balança comercial — pelos impactos que ela possui sobre os preços das exportações e importações — e, diretamente, através dos

seus efeitos sobre o serviço da dívida e a rentabilidade das reservas. No modelo, como nas simulações aqui feitas, negligencia-se as inter-relações entre LIBOR, taxas de câmbio, nível de atividade e taxa de inflação na economia internacional.

O Quadro 5.6 apresenta os efeitos que teria um aumento de 1% da taxa de juros em todos os anos do período 1985-90 sobre as principais variáveis do modelo. Comparando com o cenário básico observa-se resumidamente, que:

- a taxa de crescimento do valor das exportações no período se reduz de 1,5%;

- o valor das importações também se reduz de 1,6%;

- o saldo da balança comercial é pouco afetado; sua variação máxima ocorre em 1990, quando é US\$ 660 milhões inferior ao que se observa no cenário básico;

- os pagamentos de juros aumentam em todos os anos estando, em 1990, US\$ 1,5 bilhão acima da projeção feita no cenário básico;

- conseqüentemente, há um aumento da necessidade de captação de recursos novos em todos os anos. Esse aumento, que é de 870 milhões de dólares em 1985, cresce monotonicamente, chegando a US\$ 2,1 bilhões em 1990;

- portanto, o estoque da dívida é 7,57% maior em 1990, sendo seu valor 124,6 ao invés de 116 bilhões de dólares;

- com isso, a relação dívida líquida/exportações ao final do período é de 2,6 ao invés de 2,3;

- a relação juros/exportações só cai a 0,27;

- a relação de trocas da economia permanece praticamente inalterada.

Em suma, os efeitos de variações na LIBOR sobre as contas comerciais são reduzidos e, conseqüentemente, a maior parte de seus impactos sobre as contas externas se faz sentir diretamente na taxa de acumulação do estoque da dívida externa. Note-se, nesse sentido, que a variação percentual no estoque da dívida em 1990 é, em relação ao cenário básico, de 7,6%, apenas 1,5% acima da variação que decorre de um aumento de 1% na taxa de acumulação.

É interessante, ainda que brevemente, comparar os dois cenários alternativos apresentados até o momento. Em termos do estoque da dívida, 1% a mais de crescimento mundial implica, nos primeiros anos, reduções da dívida externa total significativamente menores que os aumentos que decorrem de 1% nas taxas de juros. No longo prazo, contudo, o maior crescimento apresenta efeitos favoráveis significativamente maiores que os resultados desfavoráveis do

Quadro 5.6

CENARIOS ALTERNATIVOS: EFEITOS DE UM ACRÉSCIMO DE UM PONTO PERCENTUAL
 NAS TAXAS DE JUROS INTERNACIONAIS
 (LIBOR) EM TODOS OS ANOS DO PERÍODO 1985-1990

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Variações absolutas de:						
Exportações	-180	-213	-254	-301	-352	-413
Importações	-6	-10	-14	-18	-21	-28
Balança Comercial	-174	-203	-241	-281	-329	-385
Juros	-707	-776	-854	-933	-1.019	-1.106
Transações Correntes	-871	-966	-1.078	-1.196	-1.328	-1.466
Necessidade Líq. Empréstimos Novo	869	965	1.076	1.196	1.326	1.464
Dívida Total	869	1.399	2.009	2.703	3.488	4.371
I.2 — Variações Percentuais de:						
PIB	-0,01	-0,03	-0,05	-0,08	-0,11	-0,14
Preço de Exportações	-1,46	-1,49	-1,55	-1,63	-1,69	-0,78
Preço de Importações	-0,00	-0,00	-0,00	-0,01	-0,01	-0,01
II — <i>Memorandum</i>						
Dív. Líq./Exportações	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9	2,6
Juros/Exportações	0,38	0,29	0,36	0,33	0,31	0,27
Relações de Trocas	0,67	0,69	0,73	0,75	0,76	0,78
LIBOR	10,5	12,9	12,0	11,0	11,0	10,0

FONTE: IPEA/INPES.

acréscimo das taxas de juros. Assim, na ocorrência conjunta desses dois eventos, a dívida total em relação ao cenário básico estaria, em 1985, 624 milhões de dólares mais alta e, em 1990, 6,3 bilhões de dólares mais baixa. Note-se, contudo, que apesar de demonstrarem efeitos mais potentes do crescimento *vis-à-vis* as taxas de juros, estas cifras nem de longe corroboram o otimismo do estudo de Cline, onde 1% a mais de crescimento seria equivalente, em termos da dívida, a mais 6% da taxa de juros.*

Domesticamente, os efeitos de aumento na LIBOR são de pequena magnitude. Em relação ao cenário básico, a redução na taxa de crescimento do PIB durante todo o período 1985-90 é praticamente desprezível, sendo de tão-somente -0,14%.

5.2.3 — Efeitos de uma Menor Desvalorização do Dólar

Outra variável crucial no desempenho das contas externas brasileiras é, como se procurou mostrar no Capítulo 4, a cotação do dólar em relação às demais moedas, que no modelo é captada pelo índice da taxa de câmbio efetiva do dólar (US_EER2). A suposição do cenário básico é de que o dólar se desvalorizará no triênio 1985-87 a uma taxa de 5% ao ano. O próximo experimento, portanto, é a análise dos efeitos multiplicadores de uma variação de 1% no valor dessa variável.

A suposição básica do experimento é que, ao longo do período 1985-90, o índice da taxa efetiva do dólar aumente de 1% em relação aos valores adotados no cenário básico. Isso significa que a desvalorização do dólar será, conseqüentemente, menor do que aquela suposta naquele cenário. As implicações básicas desta hipótese são, por um lado, que a recuperação da competitividade das exportações brasileiras em mercados fora dos EUA (e, em relação a terceiros produtores mesmo neste país) será menor e, conseqüentemente, o *quantum* das exportações brasileiras será menor. Por outro lado, a queda do dólar provoca o aumento dos preços em dólares das exportações e importações. Contudo, o efeito é significativamente maior no caso das exportações e, portanto, a menor desvalorização do dólar implicaria um saldo da balança comercial menor.

Como no caso das simulações anteriores, volta-se a enfatizar que os resultados apresentados são obtidos em condições *ceteris paribus* e, portanto, as inter-relações entre juros, câmbio, inflação

* Cline, *op. cit.*

e crescimento existentes na economia internacional são quase totalmente negligenciadas. No presente caso, contudo, talvez sejam ainda mais severas, sobretudo pelas intrincadas relações entre taxas de câmbio e taxas de juros existentes no âmbito internacional.

O Quadro 5.7 apresenta um sumário dos resultados da simulação. Nele se mostram os efeitos de uma *valorização efetiva equi-proporcional* do dólar em todos os anos do período 1985-90. Em relação ao cenário básico, para cada ponto percentual de valorização teríamos:

- um aumento de 1,6% na taxa de crescimento do valor das exportações ao longo do período 1985-90, para a qual

- o aumento da taxa de crescimento dos preços das exportações teria uma contribuição negativa de 2,0% e, portanto,

- a contribuição do aumento da taxa de crescimento das quantidades exportadas seria de 3,6% (a explicação para esse resultado aparentemente estranho está no fato de que a valorização do dólar faz com que o Brasil perca competitividade e tenha-se que exportar produtos de menor peso específico, que aparecem nos índices de *quantum* como um aumento de quantidades e nos índices de valores unitários como uma queda de preços além daquela que se explicaria somente pela valorização do dólar; para considerações mais detalhadas veja-se o Capítulo 4);

- a taxa de aumento do índice de preços das importações se reduz de 0,23 pontos percentuais ao longo de todo o período;

- as despesas com juros aumentam, de forma crescente, a partir de 1986, estando em 1990 cerca de 176 milhões de dólares ou, em termos percentuais, 1,6% acima da observada no cenário básico;

- a deterioração do saldo em transações correntes seria também crescente ao longo do período estando, em 1990, cerca de 700 milhões de dólares aquém do cenário básico. As necessidades líquidas de empréstimos novos cresceriam, conseqüentemente, na mesma ordem de grandeza;

- no final do período tem-se um acréscimo de 2,5 bilhões de dólares no estoque da dívida externa total, significando, portanto, ao longo do período, um aumento da taxa de crescimento de 2,5 pontos percentuais;

- internamente, isso implicaria reduzir a taxa de crescimento do PIB em cerca de 0,25 pontos percentuais ao longo de todo o período.

Quadro 5.7

CENÁRIOS ALTERNATIVOS: EFEITOS DE UM AUMENTO DE 1% NO ÍNDICE DE TAXA DE CÂMBIO EFETIVA PARA O DÓLAR (US_EER2) EM TODOS OS ANOS DO PERÍODO 1985-1990

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Em Termos Absolutos:						
Exportações	-299	-385	-483	-560	-640	-728
Importações	-117	-123	-130	-132	-136	-142
Balança Comercial	-182	-263	-353	-428	-504	-586
Juros (líq.)	0	-17	-45	-81	-129	-176
Transações Correntes	-155	-248	-360	-466	-585	-709
Necessidade Líq. Empréstimos Novos	126	246	357	466	584	707
Dívida Total	126	372	730	1.196	1.780	2.487
I.2 — Em Termos Percentuais:						
PIB	-0,21	-0,24	-0,27	-0,29	-0,31	-0,33
Preço das Exportações	-1,17	-1,85	-1,19	-1,19	-1,20	-1,20
Preço das Importações	-0,26	-0,26	-0,26	-0,26	-0,26	-0,26
II — <i>Memorandum</i>						
Dívida (em dólares de 1983)	93.402	94.756	95.555	95.348	95.245	94.290
Dívida Líq./Exportações	3,30	3,15	2,92	2,77	2,64	2,50
Juros/Exportações	0,35	0,36	0,33	0,30	0,28	0,24
Relações de Troca	0,68	0,70	0,74	0,76	0,78	0,80
US_EER2 ($\Delta\%$)	-3,81	-5,0	-5,0	0	0	0

FONTE: IPEA/INPES.

Duas observações devem ser feitas em relação a este cenário. Primeiro, note-se que o experimento feito consiste na elevação equiproporcional do índice da taxa efetiva de câmbio para o dólar, e não em uma *aceleração* do índice. Além disso, a magnitude do experimento, 1%, é, neste caso, relativamente pequena quando comparada com as variações cambiais observadas. Deve ser lembrado que no período entre 1980 e o início de 1985 a valorização efetiva do dólar foi da ordem de 35-40%. Analisando-se esses resultados deve-se ter em mente, portanto, que, por um lado, se os efeitos, tais como refletidos nos números, não parecem de maior significância, é porque não se consideram magnitudes de variações plausíveis. Note-se, nesse sentido, que o experimento de uma *aceleração* de 1% implicaria magnitudes bem mais significativas: ao longo do período uma desvalorização efetiva do dólar de 23% até 1990, ou seja, uma cifra 7% acima daquela adotada no cenário básico.

A segunda observação a ser feita refere-se à deterioração das relações de troca que está associada a uma menor desvalorização do dólar. Para o País isso teria uma conseqüência drástica não só porque significa que os saldos da balança comercial seriam menores, mas também que para obter um mesmo saldo seria agora necessário exportar maiores quantidades e, portanto, representaria maiores sacrifícios em termos de bem-estar. Em relação ao cenário básico, encontra-se que ao longo do período a relação de trocas cresce menos 1,28 pontos percentuais: ou seja, cada ponto percentual a menos de desvalorização resultaria em 1,28 pontos percentuais a menos de melhoria nas relações de troca.

À guisa de conclusão deve ser lembrado que os efeitos de uma maior desvalorização do dólar seriam praticamente simétricos.

5.2.4 — Efeitos de um Aumento no Crescimento do Dispêndio do Governo

Até o momento, as análises se restringiram a alterações no quadro da economia internacional. Para não tornar ainda mais repetitiva essa apresentação, não foram incluídas as análises dos efeitos de mudanças nas trajetórias da inflação mundial e dos preços internacionais do petróleo.

Em termos do quadro doméstico, serão efetuadas simulações dos efeitos multiplicadores de dois experimentos, quais sejam, uma política fiscal mais expansiva com um aumento na taxa de crescimento do dispêndio do governo em bens e serviços e uma política cambial mais agressiva com uma elevação equiproporcional da taxa de câmbio cruzeiros/dólar durante todo o período 1985-90. Com

esses experimentos pretende-se analisar duas dimensões básicas da política econômica. A primeira é o controle do nível do dispêndio doméstico, que se exerce através da política fiscal, e a segunda, o controle da composição desse dispêndio em termos de bens produzidos domesticamente e no exterior. Obviamente, existem outros instrumentos para se controlar tanto o nível como a composição do dispêndio, instrumentos esses cujos efeitos sobre a economia não são necessariamente os mesmos da política fiscal ou cambial. Nesse sentido, menção especial deve ser feita à política monetária, sobretudo no que se refere ao controle do nível de dispêndio. Infelizmente, o modelo utilizado nas projeções é pobre nesse aspecto. Nele, os canais de atuação da política monetária são exatamente os mesmos da política fiscal: em ambos os casos, os efeitos sobre as demais variáveis do modelo se dão, exclusivamente, pelo impacto que essas variáveis possuem sobre o nível de produto industrial. Portanto, qualitativamente, as políticas fiscal e monetária possuem os mesmos efeitos e, devido a isso, a análise será restringida à política fiscal.

No cenário básico, a hipótese feita sobre o dispêndio do governo é que esse crescerá a uma taxa anual constante de 7% durante o período 1984-90. O experimento aqui feito contempla a hipótese alternativa de que a taxa de crescimento do dispêndio do governo no período em caso será de 8%, ou seja, será aumentada de 1 ponto percentual em todos os anos do período, ou de 8,61% no período como um todo.

Os principais efeitos dessa hipótese encontram-se sumariados no Quadro 5.8 que, como nos casos anteriores, apresenta as diferenças que ocorrem nas variáveis mais importantes do modelo quando comparamos os valores obtidos nos cenários básico e alternativo. Nesse sentido, para cada ponto percentual a mais na taxa de crescimento do dispêndio do governo teríamos:

- uma redução anual de aproximadamente 750 milhões de dólares na balança comercial, redução essa praticamente constante ao longo de todo o período. Um impacto, portanto, potente em termos da balança comercial, sobretudo no curto prazo;

- nas exportações haveria inicialmente uma redução da ordem de 200 milhões de dólares em 1985, que declinaria com o tempo, chegando inclusive a se reverter em um pequeno aumento de 51 milhões de dólares em 1990. Portanto, uma redução a curto prazo e um aumento no longo prazo. No curto prazo, o maior crescimento do governo aumenta o produto efetivo, reduz o hiato do produto e, conseqüentemente, reduz as exportações. No longo prazo, o aumento da taxa de crescimento do produto efetivo leva a um aumento da

QUADRO 5.8

CENÁRIOS ALTERNATIVOS: EFEITOS DE UM AUMENTO DE UM PONTO PERCENTUAL DO
DISPÊNDIO DO GOVERNO - GOV - AO LONGO DO PERÍODO 1985-1990

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Em Termos Absolutos:						
Exportações	-198	-198	-168	-108	-35	51
Importações	571	581	619	660	723	798
Balança Comercial	-769	-778	-787	-768	-758	-747
Juros	-71	-182	-294	-396	-518	-612
Transações Correntes	-880	-1.000	-1.126	-1.217	-1.338	-1.432
Necessidade Líq. Empréstimos Novos	912	1.003	1.136	1.227	1.354	1.451
Dívida Total	1.641	2.644	3.780	5.097	6.361	7.811
I.2 — Em Termos Percentuais:						
PIB	0,025	0,028	0,032	0,035	0,039	0,042
Prod. Industr. Transformação	0,037	0,042	0,047	0,052	0,057	0,062
Preços das Exportações	0	0	0	0	0	0
Preço das Importações	0	0	0	0	0	0
II — Memorandum						
Dívida (em dólares de 1983)	94.837	96.833	98.250	98.601	99.023	98.532
Dívida Líq./Exportações	3,330	3,203	2,974	2,835	2,709	2,539
Juros/Exportações	0,355	0,365	0,336	0,303	0,284	0,250
Relação de Trocas	0,68	0,70	0,74	0,76	0,77	0,80
Dispêndio do Gov. ($\Delta\%$)	8	8	8	8	8	8

FONTE: IPEA/INPES.

taxa de investimento e do produto potencial que aumentam o hiato do produto e, portanto, as exportações;

— nas importações, a propensão marginal a importar é o efeito dominante e, portanto, acompanhando as variações do PIB verifica-se, de forma crescente ao longo do período, uma variação positiva em todos os anos. Essa variação que é de 571 milhões no início, atinge 800 milhões de dólares em 1990. A variação positiva crescente das importações com a variação negativa crescente das exportações resulta na constância da variação no saldo da balança comercial;

— as variações das despesas com juros refletem simplesmente a maior acumulação da dívida externa que decorre dos menores saldos da balança comercial. São positivas e crescentes, atingindo 600 milhões de dólares ao final do período;

— o saldo em transações correntes sofre variações negativas com crescentes valores absolutos ao longo de todo o período de análise. Assim, reduz-se 880 milhões no primeiro ano e 1,4 bilhão de dólares em 1990;

— as variações nas necessidades de empréstimos são, naturalmente, da mesma ordem de magnitude que aquelas observadas nas transações correntes;

— para a dívida externa total, variações positivas e crescentes ao longo do período. Em 1990 resulta uma dívida maior em 7,8 bilhões de dólares. Isso significa que no período como um todo, a taxa de crescimento da dívida aumentaria de 8 pontos percentuais. Como para o período como um todo o aumento na taxa de crescimento do governo é de 8,61 pontos percentuais, cada ponto percentual de aumento no crescimento do dispêndio do governo implicaria cerca de 0,93 pontos percentuais a mais na taxa de crescimento da dívida externa;

— domesticamente, um impacto substancial sobre o crescimento do produto da indústria de transformação e conseqüentemente do próprio PIB. Em termos numéricos isso significa que as taxas de crescimento da indústria de transformação e do PIB aumentam, crescentemente, ao longo de todo o período, sofrendo, no caso das primeiras, variações de + 0,37 em 1985 e + 0,62 em 1990, e, para o PIB, + 0,25 e + 0,42, respectivamente. Para as taxas de crescimento do período como um todo, cada ponto percentual a mais no dispêndio governamental implica 2 pontos percentuais a mais no caso do PIB e 3 pontos a mais no caso do produto da indústria de transformação.

Quando se comparam as estimativas encontradas para o PIB e para a dívida externa total, pode-se dizer que cada ponto percentual a mais na taxa de crescimento do dispêndio implica, para o período como um todo, 2 pontos a mais na taxa de crescimento do PIB e 0,93 a mais na taxa de crescimento da dívida externa. Ou seja, através do dispêndio do governo teríamos por cada ponto percentual a mais de crescimento do PIB, 0,47 pontos a mais de crescimento para a dívida externa. Esse seria, portanto, o *trade-off* entre dívida e PIB implícito no dispêndio do governo.

Concluindo, note-se a deterioração que ocorre tanto na relação dívida líquida/exportações como na relação juros/exportações. Para 1990, os valores simulados são, respectivamente, 2,54 e 0,25, que se comparam a 2,37 e 0,24 no cenário básico.

5.2.5 — Efeitos de uma Desvalorização Real do Cruzeiro

Os efeitos de uma desvalorização do cruzeiro em relação ao dólar encerra a análise dos efeitos multiplicadores. Os cenários alternativos que serão apresentados na seção que se segue a essa têm como preocupação delinear, com alguma verosimilhança, duas perspectivas — uma otimista, outra pessimista.

No MOPSE, a taxa de câmbio é a variável crucial na determinação da composição do dispêndio agregado, pois afeta não só a composição importações *vis-à-vis* produção doméstica e exportações *vis-à-vis* vendas no mercado interno, mas também a composição em termos de consumo e investimento, uma vez que a taxa de câmbio determina as importações de bens de capital que, por sua vez, determinam o nível de investimento.

No cenário básico, a hipótese sobre a trajetória da taxa de câmbio é que, a partir de 1986, as desvalorizações cambiais se fariam estritamente de acordo com a regra de manutenção da paridade do poder de compra em relação ao dólar, ou seja, as taxas de desvalorização seriam iguais ao diferencial entre as taxas de inflação doméstica e externa. Para 1985, somente, a inflação externa não seria descontada, em virtude da redução programada para os subsídios às exportações.

No cenário alternativo aqui simulado, a hipótese feita é que, em todos os anos do período, a taxa de câmbio cruzeiro/dólar seria aumentada em 1%. O experimento contempla, portanto, uma desvalorização real do cruzeiro de 1% em 1985 que é mantida no restante da década. Note-se que não se trata de uma aceleração das

desvalorizações reais mas de uma única desvalorização, posteriormente mantida. No modelo, a taxa de câmbio afeta diretamente três variáveis: o custo cambial das importações (ERNPT), a própria taxa de câmbio das exportações (ER) e o custo real dos bens de capital importados (CRMBK). Nosso experimento, contudo, implicou um aumento de 1% somente no caso das duas primeiras. Isso porque, conforme foi explicado no Capítulo 4, o *quantum* das importações de bens de capital, por uma deficiência na especificação do modelo, não afeta o valor das importações totais, mas sim os níveis de atividade e de utilização de capacidade na economia. Portanto, aumentar o custo real das importações de bens de capital certamente implicaria uma subestimação dos efeitos de uma desvalorização.

Os resultados da simulação encontram-se sumariados no Quadro 5.9. Pode-se ver que:

— as exportações apresentam variações positivas e crescentes ao longo de todo o período. Partindo de 73 milhões de dólares em 1985, essas variações atingem 307 milhões de dólares em 1990. A taxa média de crescimento anual das exportações aumenta em relação ao cenário básico 0,12 pontos percentuais. Esse resultado pessimista em termos de elasticidades explica-se não só pelos baixos valores utilizados nas elasticidades-preço inexistentes (inclusive, no caso da extrativa mineral), mas também pelo amortecimento das exportações de manufaturados que tende a ocorrer devido à alta elasticidade dessas em relação ao hiato do produto;

— as importações apresentam variações negativas em relação ao cenário básico, mas as cifras podem ser consideradas insignificantes. Para 1985 e 1990, essas variações seriam respectivamente, 10,4 e 17,2 milhões de dólares. Esse pessimismo extremo em termos de elasticidades se explica, por um lado, pelo valor utilizado para elasticidade-preço no caso das importações totais exclusive petróleo e trigo e também pela exogeneidade das importações de petróleo no modelo;

— conseqüentemente, os efeitos sobre o saldo do balanço comercial acompanham de perto aqueles que se observam para as exportações;

— os pagamentos de juros, sendo afetados somente na medida em que os saldos da balança comercial afetam a dívida, apresentam variações negativas (note que os valores aparecem, contudo, como positivos), mas reduzidas;

— as variações nas necessidades líquidas de empréstimos novos são negativas e com um comportamento que acompanha aquele das exportações;

Quadro 5.9

CENARIOS ALTERNATIVOS: EFEITOS DE AUMENTO DE 1% NA TAXA DE CÂMBIO
CR\$/US DÓLAR NO PERÍODO 1985-1990

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Em Termos Absolutos:						
Exportações	73	128	180	223	264	307
Importações	-10,5	-7,34	-7,71	-9,90	-13,2	-17,3
Balança Comercial	84	136	188	233	277	324
Juros	0	9,59	25,4	46,7	73,0	100
Transações Correntes	80,7	139	204	267	336	409
Necessidade Líq. Empréstimos Novos	-83,3	-138	-204	-267	-337	-410
Dívida Total	-83,4	-221	-425	-692	-1030	-1440
I.2 — Em Termos Percentuais:						
PIB	0,04	0,06	0,08	0,10	0,11	0,12
Y3R	0,05	0,09	0,12	0,14	0,16	0,18
Preço das Exportações	0	0	0	0	0	0
Preço das Importações	0	0	0	0	0	0
II — Memorandum						
Dívida (em dólares de 1983)	93.204	94.214	94.535	93.737	92.928	91.161
Dívida Líq./Exportações	3,2	3,1	3,8	2,7	2,5	2,3
Juros/Exportações	0,40	0,35	0,32	0,29	0,27	0,23
Relação de Trocas	0,68	0,70	0,74	0,76	0,78	0,80
ER ($\Delta\%$)	192	151	122	103	84	74

— na dívida total, os efeitos são variações negativas mas que não chegam a ser de grande monta. Em 1990, ela seria 1,4 bilhão de dólares menor do que aquela que se observa no cenário básico. Em termos de taxa média de crescimento isso significa uma redução de 0,02 pontos percentuais;

— para o PIB as variações são positivas mas não chegam a ser significativas. O aumento da taxa média de crescimento em relação ao cenário básico é da ordem de 0,01 somente;

— os efeitos sobre a indústria de transformação, obviamente, são um pouco mais fortes, mas ainda assim não muito significativos;

— os valores encontrados para as relações dívida líquida/exportações e juros/exportações são basicamente os mesmos obtidos no cenário básico.

A utilização da política cambial não implica, obviamente, *trade-off* entre dívida externa e PIB. Mas no modelo os efeitos sobre o crescimento da dívida externa talvez estejam, senão em termos absolutos, pelo menos em relação aos efeitos sobre o crescimento do PIB, subestimados. Assim, o modelo nos diz que a utilização de uma política cambial mais agressiva implica, para cada ponto de percentagem que se ganha no crescimento da dívida externa, um ganho de 2,0 pontos percentuais na taxa de crescimento do produto.

5.2.6 — Um Cenário com Perspectivas Otimistas

Até o momento, as simulações feitas tiveram como preocupação analisar os efeitos multiplicadores das principais variáveis exógenas do modelo. Nessa seção, pretende-se introduzir um cenário com um grau um pouco maior de realismo, no qual diversas variáveis são modificadas simultaneamente e as magnitudes dessas modificações têm, supostamente, alguma plausibilidade. Primeiramente, são analisados os resultados da simulação de um cenário com perspectivas otimistas, deixando-se para a próxima seção o caso pessimista.

Para a parte internacional do cenário, as perspectivas otimistas significam três modificações em relação ao cenário básico:

1) as taxas de crescimento das 7 maiores economias da OECD são, nos próximos 3 anos (isto é, 1985-87), aumentadas de 0,3 pontos percentuais. Ou sejam, passam de 2,8% para 3,1 ao ano. No restante da década elas permanecem em 2,8% ao ano.

2) nos próximos dois anos, a LIBOR sofre uma queda de 1%, passando a ser seu valor 8,5% em 1985, e 10% em 1986.

3) a taxa de desvalorização do dólar (em termos efetivos, frente às principais moedas) aumenta de 1 ponto percentual nos próximos três anos. Ou seja, o dólar se desvaloriza em 6% ao ano nesse período e mantém-se constante no restante da década.

Domesticamente, as perspectivas otimistas em relação ao cenário básico significam o maior estímulo ao crescimento propiciado por duas modificações:

1) um aumento de 1% na taxa de crescimento anual da agricultura nos próximos dois anos. Assim, ao invés dos 4,5% supostos no cenário básico, a agricultura crescerá a 5,5% em 1985 e 1986.

2) um aumento de 3% na taxa de crescimento anual do dispendio governamental nos próximos dois anos que, dessa forma, passaria a ser de 10%, ao invés de 7,0%, em 1985 e 1986. Esse aumento tem por finalidade específica aumentar o crescimento da indústria de transformação e, conseqüentemente, do PIB. Dado que o aumento da participação do governo pode não ser necessariamente visto como uma melhoria, cabe lembrar que os mesmos efeitos poderiam, para fins do modelo, ser obtidos através de uma política monetária mais expansiva. A opção pela política fiscal se deve unicamente ao fato de que a análise dos efeitos multiplicadores da política fiscal anteriormente feita oferece, pelo menos em tese, um marco de referência para o cenário aqui analisado.

Obviamente, qualquer tentativa de se estimar a probabilidade da ocorrência desse cenário seria bastante temerária. Nesse sentido, o máximo que se pode aventurar em termos de afirmativa é que, se se aceita o cenário básico como provável, não há porque considerar implausíveis as modificações aqui propostas. Internacionalmente, a queda da LIBOR parece improvável diante das perspectivas do problema fiscal americano, mas as magnitudes das variações que introduzimos não são, de forma alguma, exageradas. Quanto ao dólar, sua valorização efetiva nos últimos 4 anos foi da ordem de 40% e, portanto, uma desvalorização acumulada da ordem de 20% nos próximos 3 anos (que é a hipótese implícita na taxa de 6% ao ano) é bastante razoável. Por fim, para a taxa de crescimento a hipótese feita em relação ao crescimento mundial não seria nada anormal dentro de uma perspectiva histórica.

As modificações introduzidas nas variáveis exógenas domésticas — maior crescimento agrícola e maior expansão dos gastos do governo — são facilmente aceitáveis.

Os resultados das simulações encontram-se sumariados no Quadro 5.10 onde pode-se ver que:

– as exportações apresentam, em relação ao cenário básico, variações positivas e fortemente crescentes ao longo do período: mais 600 milhões de dólares em 1985, crescendo até atingir mais 3,6 bilhões de dólares em 1990. Para o período como um todo, isso significa um aumento de 13,4 pontos percentuais na taxa de crescimento do valor das exportações; desses 13,4, as variações de preços respondem por 8,0 e as de quantidades por 5,4 pontos percentuais;

– as importações apresentam variações positivas e crescentes até 1987, quando atingem cerca de 1 bilhão de dólares; a partir de então, essas variações são ligeiramente declinantes;

– as variações da balança comercial são, conseqüentemente, positivas e fortemente crescentes ao longo do período: partem de mais 59 milhões de dólares em 1985 e atingem mais 2,7 bilhões de dólares em 1990;

– as variações das despesas com juros são sempre negativas apresentando algumas oscilações. Nos dois primeiros anos as reduções são substanciais como conseqüência direta da hipótese de uma queda na LIBOR. O mesmo acontece ao final do período, mas agora, indiretamente, pelas conseqüências que a melhoria da situação das contas externas tem sobre a acumulação da dívida;

– as variações do saldo em transações correntes são positivas e significativas em todo o período, mormente nos três últimos anos. Em 1990 atingem mais 3,0 bilhões;

– as variações das necessidades líquidas de novos empréstimos acompanham o saldo em transações correntes;

– a dívida externa total apresenta nessas condições uma evolução extremamente favorável. Variações negativas substanciais ocorrem nos últimos três anos, e em 1990 o estoque da dívida seria de 106 bilhões de dólares, ou seja, 9 bilhões de dólares a menos do que no cenário básico. A taxa média de crescimento, que era no cenário básico de 2,9% ao ano, é agora de 1,5%. De fato, a partir de 1989, mesmo em termos nominais, a dívida apresenta reduções de valor. Em termos reais, essa redução já ocorre a partir de 1987. Note-se, por fim, que as relações dívida líquida/exportações e juros/exportações evoluem de forma extremamente satisfatória atingindo em 1990 cifras de, respectivamente, 2,0 e 0,21;

– domesticamente também, as melhorias trazidas pelo cenário são consideráveis. Em todos os anos, observa-se, tanto, para o PIB como para o produto da indústria de transformação, um aumento significativo em termos percentuais. Pelos números da tabela pode-se estimar que, no longo prazo, o nível do PIB se estabilizaria em

Quadro 5.10

CENÁRIOS ALTERNATIVOS: PERSPECTIVAS RELATIVAMENTE OTIMISTAS PARA OS PRÓXIMOS ANOS

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Em Termos Absolutos:						
Exportações	614	1.251	1.959	2.498	3.022	3.580
Importações	554	1.032	1.054	922	883	857
Balança Comercial	59	219	906	1.577	2.138	2.724
Juros	707	806	170	251	418	612
Transações Correntes	683	864	872	1.606	2.308	3.059
Necessidade Líq. Empréstimos Novos	-545	-745	-867	-1.639	-2.318	-3.066
Dívida Total	-544	-1.289	-2.156	-3.795	-6.113	-9.178
I.2 — Em Termos Percentuais:						
PIB	1,42	2,63	2,97	3,13	3,31	3,42
Y3R	1,65	2,96	3,47	3,70	3,96	4,15
Preço das Exportações	3,32	4,90	4,72	4,73	4,74	4,75
Preço das Importações	0,36	0,65	0,88	0,88	0,87	0,86
II — Memorandum						
Dívida Externa Total	98.027	102.000	105.300	106.700	107.600	106.700
Dívida (em dólares de 1983)	92.768	93.237	93.006	91.090	88.736	84.995
Dívida Líq./Exportações	3,2	2,9	2,6	2,4	2,2	2,0
Juros/Exportações	0,32	0,32	0,31	0,27	0,24	0,21
Relações de Trocas	0,70	0,73	0,77	0,79	0,80	0,83
W_GGDP7	3,1	3,1	3,1	2,8	2,8	2,8
LIBOR	8,5	10	11	10	10	9
US_EER2 ($\Delta\%$)	-6,0	-6,0	-6,0	0,0	0,0	0,0
YAG ($\Delta\%$)	5,5	5,5	4,5	4,5	4,5	4,5
GOV ($\Delta\%$)	10	10	7,0	7,0	7,0	7,0

algo como 3,5% acima daquele projetado no cenário básico; para o produto da indústria de transformação essa mesma cifra seria de 4,0 a 4,5%. Para todo o período isso significa 4,65 pontos percentuais a mais na taxa de crescimento do PIB e 5,74 pontos percentuais a mais na taxa de crescimento da indústria de transformação;

— finalmente, note-se que esse quadro favorável é coroado por uma substancial melhoria das relações de troca. Isso significa que é necessário um menor esforço doméstico para se conseguir maiores quantidades de importações.

Concluindo, pode-se dizer que uma melhoria aparentemente pequena nas trajetórias das variáveis exógenas, sobretudo daquelas que compõem o quadro internacional, pode significar melhorias consideráveis tanto em nossas contas externas como na situação doméstica da economia. Infelizmente, toda moeda possui verso e reverso: no próximo cenário mostramos que pequenas variações no sentido desfavorável podem significar um quadro catastrófico para a economia brasileira.

5.2.7 — Um Cenário Com Perspectivas Pessimistas

No que se refere às variáveis da economia internacional, o cenário pessimista desenhado pode ser considerado como praticamente simétrico ao cenário otimista. Ou seja, em relação ao cenário básico, as hipóteses feitas são de um crescimento mais lento da economia mundial e de uma menor desvalorização do dólar frente às demais moedas nos próximos três anos e de taxas de juros mais elevadas nos próximos dois anos. Mais especificamente as hipóteses são:

1) um aumento de 0,3 pontos percentuais na taxa de crescimento anual das 7 maiores economias da OECDE para cada um dos anos do período 1985-87. Com isso, as taxas de crescimento passam a ser 3,1% ao ano nos próximos três anos e 2,8% ao ano dos demais;

2) a desvalorização do dólar nos próximos três anos se fará a taxas de, respectivamente, 3,76, 4,0 e 3,27%. No cenário básico, essa taxa era de 5% para os três anos;

3) as taxas de juros sofrem uma elevação em 1985 e 1986 passando a ser de, respectivamente, 10,5 e 12%. No cenário básico eram, respectivamente, 9,5 e 11%.

Para a economia brasileira, contudo, a simetria não é válida. Em termos pessimistas, supõe-se que, em relação ao cenário básico, o crescimento agrícola será mais lento nos próximos dois anos; além

disso, que, na tentativa de controlar a inflação, o governo desvalorizará o cruzeiro a uma taxa um pouco mais lenta que o diferencial de inflação nos próximos três anos e, por fim, que apesar das condições adversas do cenário internacional a taxa de dispêndio do governo é aumentada nos próximos dois anos. Especificamente, as hipóteses feitas são:

1) a taxa de crescimento anual do dispêndio do governo aumenta para 9% no período 1985-86, retornando depois aos 7% supostos para todos os anos no cenário básico;

2) o crescimento do produto agrícola se reduz para 3,5% nos próximos dois anos, retornando depois aos 4,5% supostos para todos os anos no cenário básico;

3) a desvalorização do cruzeiro, em cada um dos anos do período 1985-87 é 3,0 pontos percentuais menor do que aquela suposta no cenário básico.

A hipótese básica, portanto, é que apesar de uma conjuntura adversa o governo mantém políticas relativamente expansivas e valoriza a taxa de câmbio real na tentativa de conter o processo inflacionário.

Os resultados da simulação estão apresentados no Quadro 5.11 onde pode-se ver que:

— as exportações sofrem, em relação ao cenário básico, drásticas reduções em todo o período, sendo quase 5 bilhões de dólares menor em 1990. Em termos de taxa de crescimento média no período há uma redução de mais de 2 pontos percentuais sendo metade dela explicada pela queda na taxa de crescimento dos preços e a outra metade pela redução na taxa de crescimento das quantidades;

— as importações apresentam variações positivas nos primeiros dois anos e crescentemente negativas nos demais. Em 1990 estão em um nível 500 milhões de dólares mais baixo;

— as variações do saldo da balança comercial são negativas e crescentes. Em 1990 a deterioração do saldo, quando comparado ao cenário básico, seria da ordem de 4,3 bilhões de dólares;

— as despesas com juros apresentam aumentos significativos. Nos dois primeiros anos pela elevação da taxa de juros e, ao final do período, pela própria acumulação da dívida que decorre do cenário adverso;

— as variações do saldo em transações correntes são crescentemente negativas: em 1985 são de menos 1,5 bilhão de dólares e em 1990 menos 5,5 bilhões de dólares. Essa é também a magnitude dos aumentos das necessidades de empréstimos novos;

CENÁRIOS ALTERNATIVOS: PERSPECTIVAS RELATIVAMENTE PESSIMISTAS PARA OS PRÓXIMOS ANOS

(Em milhões de dólares)

Discriminação	Anos					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I — Variações em Relação ao Cenário Básico						
I.1 — Em Termos Absolutos:						
Exportações	-728	-1.599	-2.909	-3.589	-4.203	-4.826
Importações	115	104	-379	-457	-453	-496
Balança Comercial	-843	-1.704	-2.530	-3.132	-3.750	-4.329
Juros	-706	-928	-472	-737	-1.106	-1.472
Transações Correntes	-1.519	-2.552	-2.806	-3.627	-4.581	-5.487
Necessidade Líq. Empréstimos Novos	1.548	2.549	2.684	3.608	4.582	5.476
Dívida Total	1.548	4.097	6.781	10.389	14.971	20.447
I.2 — Em Termos Percentuais:						
PIB	0,40	0,54	-0,16	-0,43	-0,56	-0,74
Y3R	1,07	1,66	0,61	0,50	0,06	-0,13
Preço das Exportações	-2,89	-4,35	-5,66	-5,68	-5,69	-5,70
Preço das Importações	-0,29	-0,57	-1,14	-1,13	-1,12	-1,11
II — Memorandum						
Dívida Externa Total	100.100	107.400	114.200	120.900	128.700	136.300
Dívida (em dólares de 1983)	94.748	98.161	100.900	103.200	106.100	108.600
Dívida Líq./Exportações	3,39	3,40	3,32	3,28	3,25	3,16
Juros/Exportações	0,39	0,41	0,37	0,34	0,33	0,30
Relações de Trocas	0,66	0,67	0,71	0,73	0,74	0,76
W_GDP/P7	4,5	2,5	2,5	2,5	2,8	2,8
LIBOR	10,5	12,0	11,0	10,0	10,0	9,0
US_EER2 ($\Delta\%$)	-3,76	-4,4	-3,27	0	0	0
ER, ERNP ($\Delta\%$)	187	148	119	103	83	74
GOV ($\Delta\%$)	9,0	9,0	7,0	7,0	7,0	7,0
YAG ($\Delta\%$)	3,5	3,6	4,5	4,5	4,5	4,5

FONTE: IPEA/INPES.

— a evolução da dívida externa é, nesse cenário, extremamente desfavorável. Em 1990, a dívida seria 20 bilhões de dólares maior do que aquela projetada no cenário básico. Seu valor seria 136 bilhões de dólares e sua taxa média de crescimento anual seria de 5,7%, que se compara a 2,9% no cenário básico. Em termos reais essa taxa de crescimento seria de 2,1%. A consequência disso é que a relação dívida líquida sobre exportações permanece em 1990 acima de 3,1 e a relação juros/exportações acima de 0,30;

— domesticamente, as consequências do cenário são, inicialmente, níveis do PIB e do produto da indústria de transformação mais altos, se situando, respectivamente, 0,5% e 2,0% acima daqueles observados no cenário básico. Isso se deve, obviamente, ao maior crescimento do dispêndio do governo. No longo prazo, contudo, a perda do estímulo das exportações faz-se sentir: o PIB situa-se em um nível cerca de 0,70% mais baixo do que aquele observado no cenário básico e o produto da indústria de transformação permanece praticamente no mesmo nível. Em termos de taxa média de crescimento encontramos para o PIB um valor de 5,08 que se compara a 5,21 no cenário básico e para a indústria de transformação, em ambos os casos, uma taxa de 5,5%.

À guisa de conclusão, o cenário apresenta uma situação externa que permanece alarmante em termos dos indicadores usuais. As necessidades líquidas de recursos, por exemplo, voltam em 1986 a ser da ordem de 7 a 8 bilhões de dólares e assim permanecem até o final da década. Isso acontece apesar da manutenção de taxas de crescimento do PIB e do produto industrial que, claramente, são insuficientes em termos das necessidades de geração de empregos.

5.3 — Considerações Finais

Uma visão comparativa dos resultados das simulações pode ser obtida sinteticamente através do conjunto de gráficos que se encontram reproduzidos nas páginas a seguir. Cada gráfico apresenta, para uma determinada variável, as trajetórias que foram obtidas nos cenários básico (representada pela linha contínua), otimista (representada pela linha tracejada e designada por Otim.) e pessimista (representada pela linha tracejada com ponto e designada por Pessim.).

Algumas breves observações são pertinentes. No Gráfico 5.2.2 note-se a divergência existente nas trajetórias da dívida externa em dólares constantes que resultam dos cenários otimista e pessimista.

Gráfico 5.2.1
DÍVIDA TOTAL
(em dólares correntes)

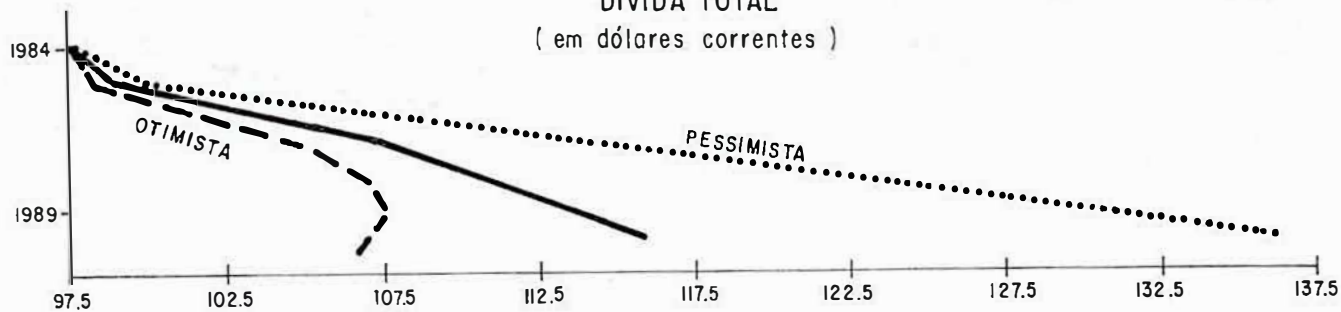


Gráfico 5.2.2
DÍVIDA TOTAL
(em dólares constantes)

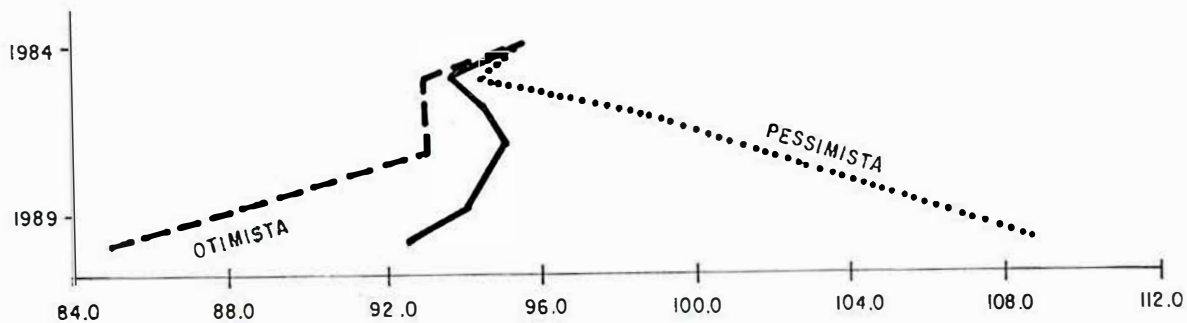


Gráfico 5.2.3
JUROS/EXPORTAÇÕES

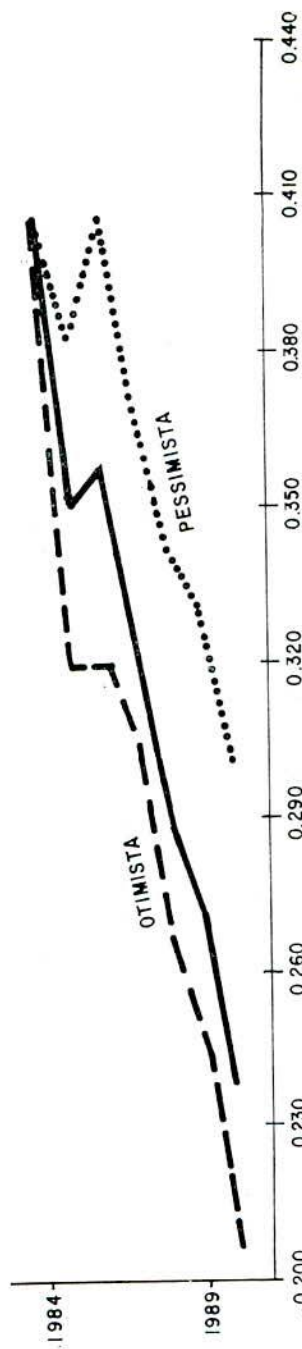


Gráfico 5.2.4
DÍVIDA LÍQUIDA / EXPORTAÇÕES

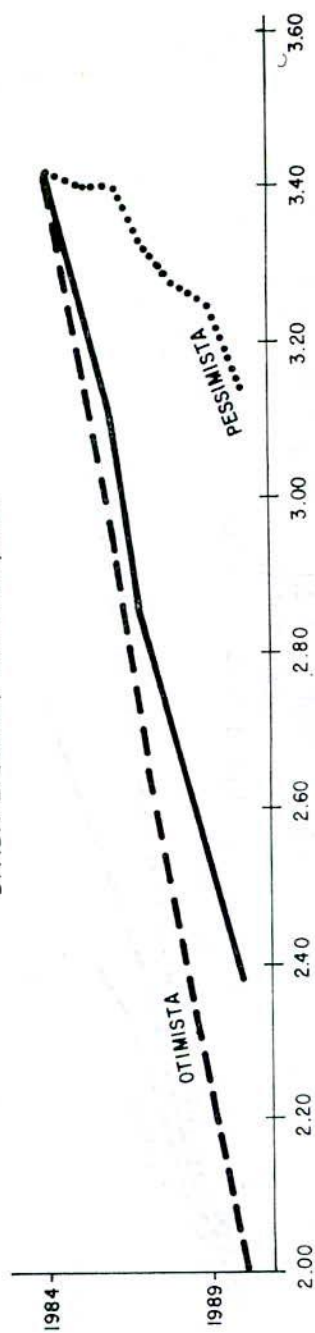


Gráfico 5.2.5
BALANÇA COMERCIAL
(bilhões de dólares)

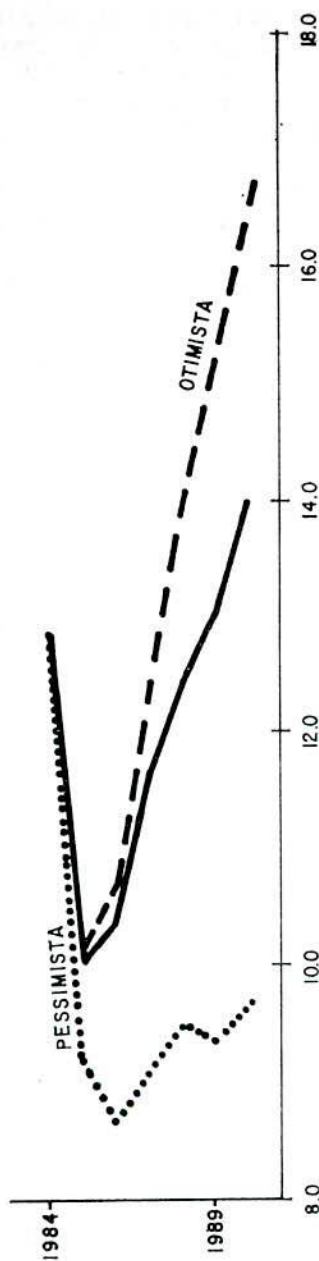


Gráfico 5.2.6
NECESSIDADES LÍQUIDAS DE EMPRÉSTIMOS NOVOS
(bilhões de dólares)



Os Gráficos 5.2.3 e 5.2.4 permitem ver a redução insignificante do indicador dívida líquida/exportações que ocorre no caso pessimista. Por fim, chama a atenção nos Gráficos 5.2.5 e 5.2.6 a drástica deterioração da balança comercial no caso pessimista e os substanciais aumentos das necessidades líquidas de empréstimos novos que isso acarreta.

Concluindo, esses gráficos permitem ver claramente o quanto nossa *performance* em termos de contas externas depende das condições vigentes na economia internacional. Isto alerta, por um lado, para o reduzido grau de controle que se encontra em nossas mãos e, por outro, para a necessidade de se manter, ali onde houver controle, uma postura inflexível. Portanto, essa é uma postura fundamental não só na negociação da dívida, mas também na condução da política de comércio exterior brasileira.

Parte III

ANÁLISE DE SETORES E TEMAS SELECIONADOS

CAPÍTULO 6 – FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: AS REFORMAS FISCAL E FINANCEIRA

- 6.1 – Introdução: As Transformações Recentes
- 6.2 – Reforma Fiscal e Tributária
- 6.3 – Uma Nota Sobre a Questão da Competência Tributária
- 6.4 – Comentários Adicionais à Questão da Reforma Tributária
- 6.5 – Elementos para uma Reforma Financeira do Setor Público: Introdução
- 6.6 – A Consolidação Orçamentária
- 6.7 – Os Orçamentos do Setor Público e o Controle dos Gastos Governamentais
- 6.8 – A Dívida Pública Interna: Uma Nota

CAPÍTULO 7 – RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÓMICO E DIRETRIZES DE POLÍTICA AGRÍCOLA

- 7.1 – Introdução
- 7.2 – Breve Histórico da Evolução Recente do Setor Agrícola
- 7.3 – Crédito Rural Subsidiado e Desenvolvimento Agrícola
- 7.4 – A Política Agrícola em Face da Diminuição Recente do Subsídio Creditício
- 7.5 – O Problema Específico da Produção de Alimentos Básicos
- 7.6 – Considerações Finais

CAPÍTULO 8 – CRESCIMENTO INDUSTRIAL: DESEMPENHO RECENTE, PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

- 8.1 – Diagnóstico da Situação Atual da Indústria
- 8.2 – Política Industrial Explícita para a Retomada e Sustentação do Crescimento Industrial

Apêndice A.8 – Políticas de Importação e o Setor Industrial

CAPÍTULO 9 – EMPREGO, SALÁRIOS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

- 9.1 – Introdução: Urbanização e Crescimento Industrial
- 9.2 – Subemprego e Desemprego Aberto
- 9.3 – Crescimento e Emprego
- 9.4 – Conclusão

Apêndice A.9 – Estimação das Elasticidades

CAPÍTULO 10 – A QUESTÃO ENERGÉTICA E A ECONOMIA BRASILEIRA: EXPERIÊNCIA RECENTE E PERSPECTIVAS

- 10.1 – Introdução
- 10.2 – Linhas Gerais da Política Energética, 1973-84
- 10.3 – Perspectivas para o Setor Energético
- 10.4 – Resumo e Sugestões

CAPÍTULO 11 – PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 11.1 – Introdução
- 11.2 – Tendências e Sugestões de Política de Curto Prazo
- 11.3 – Aspectos de Longo Prazo

CAPÍTULO 12 – RESTRIÇÕES EXTERNAS AO CRESCIMENTO ECONÔMICO: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS

- 12.1 – Introdução
- 12.2 – Principais Instrumentos de Política Econômica: Resenha Histórica e Algumas Sugestões
- 12.3 – A Política Econômica e a Crise do Endividamento
- 12.4 – Problemas e Perspectivas da Economia Internacional

Capítulo 6

FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: AS REFORMAS FISCAL E FINANCEIRA

6.1 — Introdução: As Transformações Recentes

As quatro grandes reformas institucionais efetuadas na segunda metade da década de 60 — administrativa, tributária, bancária e da previdência social — lançaram as bases do processo de reaparelhamento do Estado brasileiro tendo em vista os objetivos da política de desenvolvimento. Tratava-se de criar condições operacionais para a implementação eficiente do projeto de modernização da sociedade brasileira segundo moldes correspondentes aos dos países industrialmente avançados.

Duas condições importantes deveriam ser atendidas: a ampliação da capacidade de financiamento do programa de investimentos e a concentração dos recursos em grandes instituições governamentais, responsáveis pelas políticas setoriais de ampliação da infra-estrutura necessária ao salto qualitativo no processo de industrialização.

Do ponto de vista financeiro, as mudanças realizadas correspondiam a alterações importantes nos padrões de financiamento das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que a Reforma Tributária permitia sanear o *deficit* fiscal, a Reforma Administrativa abria espaço para a aplicação de recursos orçamentários em novos investimentos, na medida em que incentivava a transferência para a Administração Indireta de programas relacionados à prestação de serviços de interesse coletivo — principalmente os de natureza urbana —, os quais deveriam submeter-se ao regime de autofinanciamento.

A recuperação da dívida pública e a criação de novos mecanismos de formação compulsória de poupança — o FGTS e o PIS/PASEP, principalmente — multiplicaram a capacidade de o Estado financiar a acumulação de capital sem que fosse necessário elevar a carga tributária durante toda a década de 70. Por outro lado, a unifi-

ção do sistema de previdência social permitia abrigar no seu interior uma parcela crescente de gastos com programas assistenciais durante estes anos, contribuindo, também, para preservar a poupança orçamentária.

Do ponto de vista administrativo, as transformações na organização governamental permitiram concentrar o poder de decisão e a gerência dos grandes projetos de investimento na esfera federal, reduzindo o poder dos governos estaduais e municipais. A descentralização administrativa, preconizada pela Reforma de 1967, foi um instrumento importante desse processo de concentração do poder, ao facilitar a integração das políticas setoriais a grandes sistemas liderados pelo governo federal. Ao mesmo tempo, a Reforma Tributária restringia as possibilidades de estados e municípios ampliarem suas fontes próprias de receita fiscal, reduzindo a autonomia dos governos subnacionais.

Ainda que preservado, em linhas gerais, o quadro acima descrito, as vicissitudes da conjuntura e as correspondentes modificações na política governamental ao longo das duas últimas décadas permitem identificar mudanças importantes nos padrões de financiamento do setor público, em maior ou menor medida associadas aos ciclos recentes da economia brasileira.

A fase expansiva de 1968/73 caracterizou-se pela ampliação da capacidade de o Estado extrair compulsoriamente, através da tributação e de novas "contribuições sociais", recursos da sociedade para financiar um projeto de modernização do País.

Uma parcela crescente de recursos fiscais vincula-se, legalmente ou não, a investimentos na infra-estrutura de transportes, comunicações e energia, pela transferência de receita orçamentária às autarquias e empresas estatais do setor. Ao mesmo tempo, a circulação da dívida pública no interior da Administração criava novas possibilidades de reforço da capacidade financeira dessas instituições: a utilização do excedente acumulado pelos fundos sociais durante o auge do crescimento pela subscrição — voluntária ou não — dos títulos da dívida pública pelo BNH, e o sistema de previdência social.

Do lado dos serviços urbanos e sociais processavam-se outros tipos de mudanças. Ganhou corpo a tese do autofinanciamento, impulsionada pela expansão e/ou criação de empresas públicas encarregadas da execução dos programas traçados para os setores de saneamento básico, limpeza pública, transportes urbanos e iluminação. A redução no aporte de recursos fiscais, acompanhada da criação de fundos federais de financiamento, trouxe conseqüências importantes para o setor. Uma delas, a iniquidade do processo de expansão determinada por critérios de viabilidade econômico-finan-

ceira na avaliação dos projetos de investimento; outra, a federalização de políticas tradicionalmente da responsabilidade de estados e municípios, o que elevou o grau de centralização.

Nos setores tradicionalmente chamados de sociais — saúde e educação — a fragmentação institucional correspondeu à multiplicação de autarquias e, principalmente, fundações, reduzindo ainda mais a participação desses gastos no orçamento fiscal. Os recursos obtidos com a criação da loteria esportiva e, mais recentemente, da loteria de números, deram vitalidade financeira à Caixa Econômica Federal, que acumulou suas funções tradicionais de principal agente financeiro da política de habitação com as de uma espécie de Banco Nacional do Desenvolvimento Social. A absorção destes recursos por fundos de empréstimos, ainda que concedidos a juros subsidiados, constituía uma alteração significativa nos procedimentos tradicionalmente utilizados na destinação dos recursos de loterias e programas assistenciais.

A fragmentação institucional e as correspondentes mudanças nos padrões de financiamento do setor público estabeleceram uma especialização de funções nos distintos segmentos da organização governamental. As responsabilidades da Administração Direta reduziram-se às funções tradicionais do Estado, transferindo-se à Administração Indireta as funções de intervenção no domínio social e econômico. Fundações apoiadas em recursos oriundos das “contribuições sociais” foram encarregadas das políticas sociais, no sentido estrito da palavra. Empresas estatais, organizadas setorialmente sob a forma de grandes sistemas de âmbito nacional, assumiram a liderança das ações relacionadas à infra-estrutura física e à prestação de serviços públicos de interesse coletivo. Enquanto a setorialização das políticas públicas tem sido apontada como um fator impeditivo à consecução de uma abordagem espacial no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos, a redefinição dos instrumentos financeiros reduziu as possibilidades de ampliar o conteúdo social das ações desenvolvidas.

Após 1974, do ponto de vista financeiro, foi particularmente significativa a utilização da dívida externa no financiamento do programa de investimentos públicos. Mantida relativamente constante a carga fiscal, e restringidas as possibilidades de aumento real nas tarifas, em virtude do recrudescimento da inflação, o crédito externo tornava-se indispensável à política de investimentos executada pelas empresas estatais. A ampliação da dívida externa abria, também, novo espaço ao crescimento da dívida interna, utilizada para enxugar o excesso de liquidez proveniente da conversão em cruzeiros dos recursos obtidos no exterior. A política financeira do governo ampliava os recursos à disposição do Banco Central, que

assumiu responsabilidades próprias de um banco de fomento. O Orçamento Monetário, devidamente fortificado, aumentava sua importância no financiamento das atividades governamentais.

A partir de então os programas especiais substituíram os fundos provenientes da vinculação de receita tributária como agentes financeiros da política governamental. Não obstante o caráter regional de alguns desses programas — o Polonordeste e o Poloamazônia, por exemplo — a aplicação de recursos seguia o padrão setorial. As relações entre o governo federal e os estados e municípios assumiram novo caráter: o repasse de recursos passava a ser objeto de negociação, e não o resultado da aplicação de regras preestabelecidas.

A dependência de estados e municípios em relação ao governo federal acrescentava mais uma dificuldade ao processo de planejamento e à execução de uma política integrada de intervenção governamental. Sob regras indefinidas de acesso a recursos — inclusive aqueles com origem em empréstimos internacionais —, estados e municípios guiavam-se por motivos estritamente financeiros. A existência ou não de fundos é que passava a comandar as decisões de investimento, reforçando o caráter fragmentado do processo decisório.

Por motivos de viabilidade financeira, a predominância do financiamento externo agravava o desequilíbrio estrutural na composição dos investimentos públicos. Os programas de interesse social participavam apenas marginalmente do processo, sofrendo a dupla restrição da contenção da carga fiscal e do maior controle sobre os reajustamentos tarifários.

O agravamento das dificuldades econômicas após 1980 provocou uma mudança neste quadro. O estrangulamento externo interrompeu o influxo de recursos do exterior após 1981, provocando uma forte contração no programa de investimentos. O programa de ajuste da economia brasileira, acordado com o Fundo Monetário Internacional, significou um rígido controle ao endividamento interno e externo, tanto no âmbito federal quanto no estadual. A elevação da carga tributária — um ingrediente tradicional da terapia antiinflacionária — permitiu gerar crescentes *superavits* no orçamento fiscal, transferidos aos orçamentos monetário e das estatais para fazer frente aos crescentes encargos financeiros.

No plano administrativo, a crise econômica forçou uma nova definição de prioridades. Dada a necessidade de conter a expansão dos gastos públicos, criaram-se novos mecanismos para controlar a atuação das instituições da Administração Indireta, principalmente as empresas estatais. O controle financeiro por parte da SEST permitiu a implementação de uma redução ainda maior no volume de investimentos do setor público. Reduzidas as possibilidades de

expandir os investimentos públicos com base na utilização de fontes alternativas de financiamento, a questão da carga tributária volta a assumir sua devida importância. A recuperação do orçamento fiscal como lugar estratégico nas decisões sobre a composição dos investimentos governamentais abre, no momento atual, novas perspectivas a uma política de desenvolvimento.

6.2 — Reforma Fiscal e Tributária

Na agenda dos debates sobre as prioridades de intervenção governamental com vistas à retomada do crescimento, duas questões importantes merecem destaque: a recuperação da capacidade de investimento do setor público, seriamente afetada pela atual política de estabilização, e a ampliação dos programas sociais, igualmente comprometidos pela restrição de recursos.

À primeira vista, a ocorrência de um elevado *superavit* na execução orçamentária da União para 1984 — estima-se em Cr\$ 10 trilhões o montante de recursos fiscais a serem transferidos para o Orçamento Monetário, com a finalidade de atender aos encargos com a dívida pública — faz supor a existência de um espaço maior para o crescimento do gasto público, na hipótese de serem adotadas soluções alternativas para o desequilíbrio financeiro do Tesouro.

A preservação deste *superavit* após eliminada essa transferência é, no entanto, uma questão controversa. É bom lembrar que a geração de crescentes saldos orçamentários positivos no passado recente deveu-se ao efeito conjugado — e assimétrico — de um conjunto de medidas voltadas para o aumento da arrecadação e contenção do dispêndio. Do lado das receitas, a utilização de Decretos-Leis permitiu que o poder executivo modificasse várias vezes a legislação tributária, contribuindo para que a arrecadação federal se comportasse de forma satisfatória, apesar da queda na arrecadação de alguns tributos mais sensíveis ao ciclo, como o IPI.*

As modificações mais importantes foram as promovidas na área do Imposto sobre a Renda. Uma detalhada análise das medidas adotadas nessa área** estima que entre 1982 e 1983 a receita do Imposto sobre a Renda cresceu 180% para uma inflação de 154% (todos os demais impostos, com exceção daqueles que incidem sobre

* Por outro lado, a recuperação industrial implica elevação da arrecadação deste tributo.

** Carlos A. Longo, "Imposto de Renda: Aonde Vamos", mimeo, setembro de 1984.

o comércio exterior, apresentaram crescimento real negativo), crescimento este decorrente do fechamento de brechas fiscais, do encurtamento de prazos de recolhimento, da indexação do imposto devido, da elevação de alíquotas nominais e da própria aceleração da inflação.* No primeiro semestre de 1984, a arrecadação do IRPJ na fonte cresceu 300% em relação a igual período do ano anterior, fruto de novas medidas tomadas ao final de 1983.

Para 1985 as perspectivas não parecem ser tão favoráveis. Algumas medidas relacionadas ao fechamento de brechas fiscais produzem efeito de uma só vez, e não contribuem para novos impactos na arrecadação. As medidas relativas a antecipações de prazo (para cálculo de dívida e recolhimento de imposto) e recolhimento na fonte, por seu turno, terão efeito negativo caso não ocorram novas medidas corretivas. O aumento do desconto na fonte sobre rendimentos do capital em 1984 permite prever um aumento de devoluções em 1985, afetando, portanto, o comportamento da arrecadação líquida.

Do lado dos gastos, será impossível ignorar as pressões para expansão do custeio, que deverão emergir na esteira do processo de redemocratização,** tais como a revisão da política salarial e a recuperação de padrões mínimos de funcionamento dos serviços públicos, principalmente aqueles de alto interesse social. Será importante, neste contexto, evitar a agudização de conflitos decorrentes das necessidades de ampliação do dispêndio social simultaneamente à elevação do investimento público.

Na provável hipótese de maiores resistências à compressão dos gastos de custeio, há que buscar novas formas de aumentar a arrecadação e a eficiência na aplicação dos recursos. Do ponto de vista do uso dos recursos, é necessário levar em conta as exigências de um maior equilíbrio federativo e de maior autonomia dos governos subnacionais. Do ponto de vista da arrecadação, impõem-se a realização de uma nova Reforma Tributária.

Na verdade há vários anos discute-se no País a necessidade de uma tal reforma. Para uns, a Reforma Tributária de 1967 perdeu sua funcionalidade e necessita profundas modificações. Para outros, aquele sistema permanece válido na sua essência, cabendo apenas eliminar os desvios ocorridos desde então.

* Com a aceleração da inflação aumentam as alíquotas efetivas do imposto, uma vez que a correção dos limites de classe na tabela progressiva utiliza índices inferiores à inflação real.

** A obtenção dos *superávits* orçamentários deveu-se mais ao corte nos gastos do que ao crescimento da receita. Entre 1980 e 1984 a despesa orçamentária federal caiu cerca de 20% em termos reais.

O argumento da prevalência dos princípios justifica a opção adotada no passado recente, de utilizar medidas tópicas para coibir notórias distorções no sistema tributário. O tratamento privilegiado dos rendimentos do capital, por exemplo, foi remediado pelo aumento das alíquotas do imposto cobrado sobre o lucro das empresas, pela ampliação da base de incidência do imposto sobre a renda pessoal, pela extensão da cobrança na fonte a outros rendimentos que não os provenientes do trabalho assalariado. Tais providências contribuíram para uma significativa mudança na estrutura da receita federal: o imposto cobrado na fonte sobre rendimentos do trabalho e do capital passou a ser o componente mais importante da receita tributária da União (30% em 1984). Além disso, do imposto cobrado na fonte, mais da metade (60% em 1983), provém de rendimentos do capital e remessas ao exterior.

Não obstante os aspectos positivos das mudanças na legislação do imposto sobre a renda, não é possível extrair conclusões definitivas sobre eventuais melhorias na progressividade do tributo. Apesar de representar hoje uma percentagem menor do total arrecadado, a incidência direta sobre o trabalho assalariado tornou-se mais regressiva pela prática de reajustamento dos limites da tabela progressiva a taxas inferiores à inflação. Por seu turno, o crescimento da receita na fonte sobre rendimentos do capital refere-se a operações financeiras cujo ônus não recai, necessariamente, sobre o proprietário do capital aplicado. Na realidade, a tributação na fonte de aplicações financeiras tem características semelhantes às de um imposto indireto sobre mercadorias, no sentido de permitir o repasse do ônus ao tomador final pela elevação da taxa de juros. Há, ainda, o fato de nem sempre ser exigida a posterior inclusão dos recolhimentos na declaração anual do contribuinte para fins de aplicação da tabela progressiva, o que torna a possibilidade de optar apenas pelo desconto na fonte uma injustificável vantagem para os contribuintes de maior renda.

Na área das relações financeiras intergovernamentais, a resposta do governo a pressões dos estados e municípios por uma maior participação no bolo tributário consubstanciou-se no paulatino incremento das percentagens de tributos federais transferidos às distintas unidades da federação. A mais importante dessas transferências — a baseada na arrecadação do IR e do IPI — teve os percentuais de rateio progressivamente aumentados a partir de 1976, como resposta à perda de capacidade de arrecadação local. Em 1980 a percentagem transferida de receita desses dois impostos — através do FPE, do FPM e do Fundo Especial — retornou aos níveis de 1967. Em 1985, fruto da mais recente Emenda Constitucional sobre matéria tributária, a percentagem transferida deverá ser de 32%. *

* Emenda n.º 23, de 5-12-83, conhecida como Emenda Passos Porto.

Na realidade, os desvios em relação aos princípios da Reforma de 1967 não foram corrigidos. Levando em conta não só as transferências à conta do IR e do IPI, mas também a participação de estados e municípios em outros tributos federais, a proporção da receita orçamentária federal transferida a estados e municípios em razão de dispositivos constitucionais caiu de 90% em 1967 para 55% em 1983, em decorrência da instituição de novos impostos pela União, do crescimento da arrecadação de impostos que não integram o sistema de transferências, do uso ampliado das contribuições parafiscais (o FINSOCIAL é o exemplo mais recente), e da concessão unilateral de benefícios fiscais que erodem as bases em que se sustentam as transferências. Somadas as diversas contribuições parafiscais, o montante arrecadado em 1983 foi da ordem de Cr\$ 9,5 trilhões, pouco inferior aos Cr\$ 11 trilhões de receita tributária federal naquele ano. * Embora a receita de algumas dessas contribuições — principalmente o salário-educação e o FINSOCIAL — seja parcialmente distribuída a estados e municípios através de convênios, o montante repartido é pequeno.

A gravidade dos problemas a serem enfrentados e a necessidade, já apontada, de uma ampla redefinição nos padrões de financiamento do gasto público, não autorizam que se procure retornar aos princípios de 1965/67. São outros os tempos, outros os anseios da sociedade brasileira em relação ao desenvolvimento nacional, outros os condicionantes internos e externos à retomada equilibrada do processo de crescimento. **

Uma nova reforma tributária terá que lidar com difíceis questões. De um lado, há que enfrentar o desafio representado pela necessidade de se aumentar a carga fiscal em um período de perspectivas mais modestas de expansão econômica. De outro, será necessário equacionar adequadamente as implicações das inúmeras propostas de uma nova reforma tributária, do ponto de vista da distribuição da receita entre os três níveis de governo e entre regiões do País.

Alega-se, com propriedade, que a centralização tributária reduziu drasticamente a autonomia financeira e a capacidade de intervenção dos governos estaduais e municipais, mas será a descentralização tributária o caminho necessário para restaurar o equilíbrio federativo e melhorar a equidade fiscal? Há que lembrar que as acentuadas desigualdades regionais no Brasil tornam inviável a equação financeira da grande maioria de estados e municípios

* Os dados acima constam do artigo de Francisco Neves Dornelles, "A Reforma Tributária de 1967 e a Federação". *Revista de Finanças Públicas*, Ano XLIV, n.º 358, junho 81.

** Ver, por exemplo, Ricardo Varsano, "O Sistema Tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 1980?". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 11, n.º 1, abril 81.

brasileiros, cuja base econômica é insuficiente para garantir patamares mínimos de arrecadação tributária própria, criando inúmeros pontos de atrito na discussão das alternativas de reforma.

Compatibilizar um grau inevitável de centralização tributária com o máximo de autonomia financeira dos governos subnacionais é uma das metas da nova reforma no sistema tributário brasileiro. Em princípio, a questão é simples: trata-se de assegurar a integral liberdade no uso dos recursos, a estabilidade das regras de repartição dos recursos fiscais, e evitar o arbítrio dos governos federal e estaduais no que diz respeito à fixação de alíquotas, concessão de isenções e outras vantagens de natureza fiscal. Na prática, as soluções adotadas em distintas experiências federativas sugere que um dos caminhos a serem percorridos significa romper com uma longa tradição de preservar o regime de competência exclusiva na divisão do poder tributário entre os vários níveis de governo.

6.3 — Uma Nota sobre a Questão da Competência Tributária

A tradição brasileira consagra o princípio de competência exclusiva na repartição do poder de tributar entre a União, os estados e os municípios. A constituição federal define os tributos de cada nível de governo e o fato gerador das obrigações fiscais. A propriedade da receita confunde-se, portanto, com a exclusividade do tributo, tornando indispensável a progressiva ampliação das transferências para corrigir os desequilíbrios entre atribuições e capacidade financeira dos governos subnacionais.

A expansão das transferências deve-se à natureza das transformações estruturais nos sistemas tributários modernos. Preceitos teóricos de eficiência e equidade na tributação têm recomendado a substituição de impostos de base estreita por modalidades de imposição fiscal que apresentem uma ampla base de incidência. Ao longo do tempo, a adoção desses preceitos reduz a quantidade de tributos que podem ser cobrados sem que seja argüida a ocorrência de bitributação. Um menor número de impostos torna mais difícil acomodar as necessidades financeiras de distintas unidades da federação, particularmente quando a competência tributária exclusiva sobrepõe-se a acentuadas desigualdades espaciais.

Tradição e teoria recomendam ainda que, quanto mais ampla a base de incidência, maior deve ser a esfera da hierarquia governamental responsável pela administração e cobrança do imposto,

estreitando, portanto, as possibilidades de tributação dos governos locais. Além disso, a sensibilidade das receitas tributárias a mudanças no ciclo econômico depende da automaticidade dos reajustamentos da base de cálculo dos tributos em relação à inflação e do manejo da política fiscal anticíclica.

Impostos cujas bases de cálculo da contribuição devida são o valor monetário de uma transação de compra e venda, ou o rendimento pago a fatores utilizados na sua produção, ajustam-se, automaticamente, à inflação e à evolução da atividade econômica, mas a ritmos distintos. Do ponto de vista da inflação, o ajustamento depende da natureza dos produtos ou dos rendimentos tributados, da periodicidade das operações, dos critérios de cobrança e do comportamento dos distintos preços frente ao índice médio geral. *Grosso modo* os impostos sobre vendas de base ampla e alíquotas uniformes (caso ao qual se assemelha o ICM) têm menor capacidade de resistência à inflação e de resposta ao crescimento do que os impostos seletivos sobre produtos industrializados, dado o caráter oligopolista dos mercados desses produtos, o crescimento mais que proporcional na sua demanda frente a acréscimos na renda dos consumidores, e a maior instabilidade dos preços agrícolas.* O confronto com o imposto progressivo sobre a renda familiar também não é favorável ao imposto geral sobre vendas sob a ótica da resposta à inflação e ao crescimento: a moderna tributação da renda absorveu práticas administrativas que lhe fornecem adequada proteção à erosão inflacionária (recolhimento na fonte e cobrança antecipada, por exemplo), ao mesmo tempo em que a progressividade das alíquotas assegura uma elevada elasticidade da receita em períodos de expansão da economia.

As características dos principais tributos indicam, portanto, que um regime de competências exclusivas, que atribua ao governo federal os impostos mais rentáveis e mais resistentes à inflação, conduzirá, inevitavelmente, a uma ampliação progressiva do hiato de recursos financeiros dos governos subnacionais. A expansão das transferências e o aumento da dependência serão, portanto, conseqüências perfeitamente previsíveis.

A experiência internacional mostra, entretanto, que a competência exclusiva não é a regra predominante nos países que adotam

* No caso do ICM a baixa elasticidade-renda da arrecadação deve-se, ainda, à não incidência do tributo sobre a prestação de serviços e à concessão de isenções pelo governo federal. No caso do IPI as isenções mais importantes são as relacionadas às exportações de produtos industrializados.

o regime federativo. Ao contrário, os principais países federados do mundo ocidental adotam alternativas de mecanismos distintos para assegurar a necessária coordenação de política fiscal.

A qualificação da competência — se concorrente ou exclusiva — não é suficiente para que se defina o grau de centralização tributária. É necessário examinar, em cada caso, as normas instituídas com relação à autonomia dos governos subnacionais quanto, por exemplo, à definição de alíquotas e concessão de isenções, bem como os critérios referentes à partilha da receita tributária.

É importante ressaltar algumas vantagens do regime de partilha tributária, de interesse para o debate sobre uma nova reforma no sistema tributário brasileiro.

a) Quanto à autonomia — ainda que o grau de centralização tributária não guarde relação nítida com o regime de competência, é certo que o sistema de partilha oferece vantagens do ponto de vista da autonomia no uso das receitas públicas por parte dos governos estaduais e municipais. No sistema de partilha, a competência legislativa pode ser exclusivamente federal, mas o produto da arrecadação constitui receita própria de dois ou mais níveis de governo. Trata-se de evitar o arbítrio na definição das regras de partilha e a estabilidade das normas respectivas. Para tanto, as normas gerais devem ser inscritas na Constituição e as normas específicas devem passar pela aprovação do Congresso.

b) Quanto aos desequilíbrios regionais — embora não necessariamente incompatíveis, a garantia de níveis mínimos de receita a regiões mais pobres deve ser objeto de responsabilidade coletiva (portanto, prerrogativa do Congresso) ficando a operacionalização a cargo do Poder Executivo Federal. O princípio básico deve ser o de assegurar um patamar mínimo de recursos tributários por habitante, pelo manejo de fundos de equalização fiscal.

c) Quanto à sensibilidade das receitas locais ao ciclo econômico — a pluralidade de tributos é importante para aumentar a capacidade de resistência das receitas de estados e municípios às flutuações cíclicas da atividade econômica. O regime brasileiro, que provê estados e municípios com receitas próprias referentes a um único tributo, torna as finanças dessas unidades extremamente vulneráveis ao ciclo recessivo. O efeito tende a ser assimétrico: as regiões de renda mais elevada são mais duramente penalizadas, uma vez que estados e municípios mais pobres dependem, principalmente, das transferências federais.

6.4 — Comentários Adicionais à Questão da Reforma Tributária

Cabe ressaltar a questão da progressividade. Há um relativo consenso quanto à necessidade de evitar-se o agravamento da elevada regressividade do sistema tributário brasileiro no encaminhamento das medidas relacionadas à elevação da carga fiscal. As alternativas, não mutuamente exclusivas, referem-se: ao aperfeiçoamento do imposto sobre a Renda Pessoal, à taxaçoão seletiva do lucro, à instituição de um imposto geral sobre o patrimônio e à seletividade na tributação geral sobre o consumo de mercadorias.

Dessas, a última é a mais controvertida e de resultados duvidosos. Várias críticas à regressividade do ICM têm levado a insistentes propostas de substituir a alíquota uniforme (aplicada nas operações internas) por uma alíquota diferenciada conforme o grau de essencialidade dos produtos. A hipótese de que a redução da incidência do ICM sobre produtos essenciais beneficiaria o consumidor é, entretanto, pouco condizente com a realidade. Não só seria impossível fiscalizar o repasse desse benefício ao consumidor como também o seria estabelecer um critério indisputável para sua aferição. O impacto negativo sobre a arrecadação de estados mais pobres, cuja base produtiva é pouco diversificada, é, porém, perfeitamente previsível. Se o efeito redistributivo do gasto público é mais importante do que o da tributação, a redução da capacidade de gasto traria efeitos perversos, sem garantia de efeitos positivos importantes do ponto de vista da incidência tributária.

O crescimento da arrecadação com uma melhoria no perfil da repartição do ônus tributário dependerá, assim, de modificações mais abrangentes na tributação da renda e do patrimônio.

Quanto à tributação da renda, há argumentos convincentes para que se avance na direção de um imposto abrangente sobre a renda pessoal, que elimine as brechas ainda existentes na legislação, permitindo uma aplicação mais efetiva dos princípios de justiça fiscal. Das diversas medidas recomendadas como necessárias ao aperfeiçoamento do IR destacam-se o cancelamento da permissão para que alguns rendimentos do capital sejam tributados apenas na fonte (à opção do contribuinte), a efetiva tributação de todos os ganhos de capital, da renda agrícola e o cancelamento da maior parte dos benefícios fiscais.

A modernização da administração fiscal brasileira torna factível, sob a ótica puramente administrativa, a implementação de quase todas as recomendações a respeito do aperfeiçoamento do imposto sobre a renda, ainda que permaneçam alguns problemas (como,

por exemplo, a existência de títulos ao portador, que criaria dificuldades à tributação dos ganhos de capital com operações no mercado mobiliário). A superação das dificuldades políticas poderá ser facilitada na medida em que a reforma do IR for efetuada no marco das mudanças constitucionais no regime de competências. Se o imposto geral sobre a renda dos contribuintes passar a ser um tributo comum aos três níveis de governo, a multiplicação dos interesses envolvidos na cobrança e fiscalização poderá contribuir para um mais fácil rompimento de alguns privilégios.

É razoável esperar que a maior abrangência do imposto e a eliminação de grande parte dos benefícios existentes devam produzir resultados importantes do ponto de vista da arrecadação. Levando em conta apenas as várias formas de redução do imposto devido, estudo pioneiro sobre a dimensão das "despesas tributárias" mostrou que o montante de benefícios fiscais representava cerca de 50% da arrecadação do IRPF em 1978.* Mesmo que o governo tivesse reduzido a partir desta data as vantagens concedidas a pessoas físicas, o espaço para incremento na arrecadação ainda deve ser significativo, confirmando-se as expectativas de que o aperfeiçoamento do IRPF poderá resultar em expressivo incremento na arrecadação. Nesse caso poderá ser adotada uma providência inédita e de grande peso para fins de negociação política: propor que a reformulação do IR seja acompanhada de uma ampla redução das alíquotas nominais. Dadas as diferenças hoje existentes entre alíquotas nominais e efetivas, a revisão da tabela progressiva pode ser feita de forma a conciliar o objetivo de maior arrecadação com melhor progressividade na repartição do ônus fiscal. A redução da alíquota máxima (hoje fixada em 60%) para 50% ou um pouco menos será um trunfo importante na negociação.

A mudança no regime de competência cria condições também favoráveis para que a nova reforma contemple a instituição de um imposto geral sobre o patrimônio — um passo decisivo para o aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro. Um imposto desse tipo, presente nas estruturas tributárias dos países desenvolvidos, tem uma inegável função de contribuir para uma melhor justiça fiscal. Não obstante, a tributação do patrimônio é apenas efetuada parcialmente, no Brasil, sob a forma do imposto municipal sobre a propriedade imobiliária urbana (IPFU), do imposto sobre a propriedade rural (ITR) e do tributo sobre a posse de veículos automotivos (TRU). Todas as demais formas de acumulação de riqueza não são consideradas para fins de tributação do patrimônio familiar.

* Ver L. A. Villela, *Gastos Tributários e Justiça Fiscal: o caso do IRPF no Brasil*. Tese de Mestrado, PUC/RJ, 1981.

Além de iníqua, a tributação parcial do patrimônio é pouco efetiva. Muito se discute sobre a incapacidade de os municípios utilizarem efetivamente o potencial próprio de arrecadação, mas pouco se comenta sobre os limites impostos pela capacidade contributiva da população. O potencial de incremento na receita municipal do IPTU não pode ser analisado sem que se leve em conta o ônus imposto ao contribuinte pelo aumento dos tributos federais e estaduais. Além disso, sendo a propriedade imobiliária a forma mais primitiva de acumulação de riqueza, a incidência parcial é uma forma injusta de tributação do patrimônio familiar.

A partilha de um imposto geral sobre o patrimônio pode prever arranjos distintos que preservem a autonomia municipal. Uma possibilidade é estabelecer que o imposto cobrado pelo município possa ser utilizado como um crédito contra o imposto geral, lançado pela União, obedecidos limites a serem estipulados na legislação.

Um passo prévio à instituição do imposto geral sobre o patrimônio seria a integração dos tributos que, hoje, oneram a propriedade imobiliária urbana e cuja competência se distribui entre os vários níveis de governo. O Município cobra imposto sobre a posse do imóvel, o Estado sobre a transmissão da propriedade, a União sobre os lucros decorrentes da venda do imóvel. Há então três fatos geradores que são objeto de tributos distintos e cuja eventual integração poderia constituir um elemento importante para maior rendimento dos tributos cobrados sobre esse fator. Essa medida operaria, inclusive, no sentido de evitar as fraudes ou sonegações que contribuem para a erosão da base tributária local. A idéia, já apresentada em várias ocasiões, seria a de transferir integralmente para o Município a cobrança do imposto sobre transmissão de bens imóveis, que hoje é de competência estadual com a receita partilhada entre o Estado e Município. Isto constituiria um passo além da última medida que aumentou a participação do Município no imposto de transmissão e devolveria realmente à competência municipal o imposto sobre transmissão de propriedade.

No caso do imposto sobre lucro imobiliário, que hoje é cobrado pela União, o argumento seria mais ou menos semelhante. A apuração do lucro poderia ser concomitante ao próprio ato de venda, de maneira que o imposto sobre o lucro e o imposto sobre a transmissão poderiam ser cobrados quase que no mesmo instante da venda do imóvel, simplificando os mecanismos administrativos de cobrança e eliminando alguns espaços vazios que facilitam a evasão.

É evidente que essa integração dos impostos sobre a propriedade poderia representar um esforço significativo na arrecadação tributária das grandes cidades brasileiras. São principalmente estas

as que hoje em dia se debatem com uma crise financeira mais aguda. Como esses tributos (imposto de transmissão e imposto sobre o lucro) representam parcelas insignificantes tanto da receita estadual quanto da federal, essa recomendação teria impacto desprezível do ponto de vista do Estado e da União, mas poderia ser um elemento importante no que diz respeito aos Municípios.

A mudança no regime de competências não elimina, obviamente, a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de transferências. Se a partilha de receitas pode resolver o problema das unidades de governo que dispõem de uma adequada base econômica, a maior parte dos estados e municípios brasileiros não apresenta condições suficientes para garantir o atendimento de necessidades mínimas de gasto na ausência de algum mecanismo de compensação fiscal.

O objetivo básico da revisão do sistema de transferências deve ser o de garantir um piso mínimo de recursos por habitante à disposição de governos estaduais e municipais, independente da situação econômica e das flutuações conjunturais. Tendo em vista o peso de estados e municípios na implementação de um projeto de desenvolvimento voltado para o atendimento das necessidades básicas da população, será importante garantir a aplicação de uma parcela substancial dessas transferências na ampliação dos gastos sociais. Nesse caso, sugere-se reunir as transferências hoje efetuadas através de convênios, com base em recursos do FINSOCIAL, do Salário-Educação, de programas especiais e da exploração de loterias, em um único fundo, que, à semelhança do FPDM, destinar-se-ia a dotar os estados e municípios brasileiros de maior capacidade financeira para atuar de maneira mais efetiva no encaminhamento de soluções para os graves problemas sociais do País.

6.5 — Elementos para uma Reforma Financeira do Setor Público: Introdução

Como já assinalado, o programa de ajustamento econômico em execução teve o mérito de reduzir substancialmente os desequilíbrios externo e interno da economia brasileira, conforme aferidos pelo *deficit* em conta corrente do balanço de pagamentos e pelo *deficit* público consolidado, em seu conceito operacional, respectivamente.

Como mostram os Quadros 6.1 e 6.2, o *deficit* global da economia, medido pelo *deficit* em conta-corrente do balanço de pagamentos, caiu de 5,7% do PIB em 1982 para 3,3% em 1983, tendo sido praticamente anulado em 1984. O *deficit* público opera-

cional, por outro lado, caiu de 6,6% do PIB em 1982 para 2,5% em 1983, tendo sido atingido um *superavit* de 0,5% do PIB em 1984. Isso permitiu maior espaço financeiro ao setor privado, que de provedor de recursos ao setor público, em 1982, passou a absorvedor líquido em 1983 e 1984.

Com esses resultados atingiu-se praticamente os objetivos do programa de ajustamento econômico. Os principais componentes deficitários remanescentes, como se nota no Quadro 6.2, devem-se a problemas específicos no sistema previdenciário * e financiamento das empresas estatais. Não há, contudo, em termos do setor público consolidado, pressões primárias refluindo sobre os desequilíbrios macroeconômicos interno e externo.

Na consolidação dos resultados assinalados, porém, há que se implantar definitivamente a separação das Autoridades Monetárias, do Banco do Brasil e do Tesouro. O projeto em andamento, a ser posto em marcha possivelmente em 1985, parece satisfazer às necessidades nesse sentido, inclusive e notadamente no que se refere à administração da dívida pública interna e à cobertura dos subsídios com recursos alocados no orçamento da União. A Seção 6.6 aborda precisamente esse tema da consolidação do orçamento monetário com o fiscal.

Quadro 6.1

DEFICITS DO SETOR PÚBLICO, DO SETOR PRIVADO E DO BALANÇO DE PAGAMENTOS EM CONTA CORRENTE

<i>Deficit/PIB, em %</i>	1982	1983	1984
Setor Público ^a	6,6	2,5	-0,5
Setor Privado ^b	-1,0	0,8	1,0
<i>Deficit Global,^c em %</i>			
(<i>Deficit do B. Pag. em c/c</i>)	5,7	3,3	0,5

FONTE: "Brazil Economic Program: Internal and External Adjustment", vol. 4, agosto 1984.

^aConforme a conceituação no programa de ajustamento econômico, em seu conceito operacional (real).

^bObtido por resíduo entre o *deficit* global e o do setor público.

^cO *deficit* em *c/c* do balanço de pagamentos é, por definição, idêntico ao excesso de dispendio sobre a oferta interna global, por definição também idêntico à soma dos *deficits* dos setores privado e público.

* As causas da persistência do *deficit* operacional no sistema previdenciário são analisadas no Capítulo 11 deste documento.

Quadro 6.2

DEFICIT CONSOLIDADO DO SETOR PÚBLICO

(Fluxos em Cr\$ bilhões correntes)

Discriminação	1982	1983	1984
Deficit Nominal (A)	8 385,3	23 604,8	67 380
Correção Monetária e Cambial (B)	4 854,1	20 290,3	69 522
Deficit Operacional (A-B)	3 531,2	3 314,5	-2 142
— Doméstico	2 252,8	3 048,9	-5 542
Empresas	584,9	2 833,1	749
Gov. Central	1 068,9	-132,4	-2 387
Gov. Estaduais e Municipais	677,7	990,5	98
Agências	162,1	117,9	99
Fundos e Programas	-263,4	-928,7	-5 001
SINPAS	22,6	168,5	900
— Externo	1 278,4	265,6	3 400
<i>Deficit/PIB (%)</i>	6,6	2,5	-0,5

FONTE: Banco Central.

Outro aspecto fundamental à consolidação do controle financeiro do setor público, nessa visão de longo prazo, refere-se à programação de gastos das empresas estatais. Aborda-se esse tema na análise dos orçamentos do setor público, onde se ressalta a necessidade de um maior controle institucional dos dispêndios das estatais, notadamente em projetos de investimento (Seção 6.7). Fica implícito nas sugestões apresentadas que os mecanismos de controle utilizados no ajuste financeiro das estatais nos dois últimos anos, embora tenham-se revelado eficazes, não parecem, em uma perspectiva de longo prazo, suficientes. Isto porque tem-se concentrado mais no bloqueio às fontes de financiamento do *deficit* do que na eliminação do *deficit* em si mesmo. Esses mecanismos necessitam ser substituídos por controles institucionais (e legais) capazes de transformar essas empresas em instrumentos efetivos da política econômica governamental.

A questão da dívida pública, cujos custos crescentes vêm sendo suportados por transferências do Tesouro às Autoridades Monetárias, é analisada especificamente na seção final deste capítulo (Seção 6.8). Procura-se mostrar que a dívida pública em títulos junto ao setor privado não constitui, necessariamente, fator de agravamento futuro do *deficit*, no curto prazo, desde que as pressões primárias que causaram aumentos reais da dívida permaneçam

sob controle. Não significa isso afirmar a inexistência de dificuldades na administração da dívida; porém, possíveis dificuldades contornáveis, desde que permaneça nulo o desequilíbrio real do setor público (*deficit* operacional).

A perspectiva que se delineia, portanto, é a de consolidação dos resultados obtidos com o programa de ajustamento econômico. Disso depende, inclusive, a consolidação do ajustamento externo (eliminação do *deficit* em conta corrente do balanço de pagamentos). No curto prazo, não parecem necessários esforços adicionais de contenção de despesas governamentais nem de geração adicional de receita fiscal — salvo no caso de dificuldades intransponíveis à “rolagem” da dívida pública, ou de necessidades crescentes de recursos do Tesouro para o sistema previdenciário em 1985.

6.6 — A Consolidação Orçamentária

O objetivo principal do planejamento financeiro governamental é lograr melhor controle das finanças públicas em sentido amplo, isto é, da execução financeira do Tesouro e suas interligações com as contas governamentais hoje alocadas ao orçamento monetário e às finanças das empresas estatais e demais órgãos da administração indireta.

O controle do orçamento consolidado fi cal-monetário teria repercussões diretas sobre a evolução da base monetária, dado que o *deficit* consolidado nessas contas (incluindo-se o “giro da dívida”) é uma das causas mais freqüentes dos aumentos da base monetária, juntamente com o saldo das contas externas.

Outro efeito importante far-se-ia sentir sobre as taxas de juros. A eliminação do *deficit* propicia menor necessidade de financiamento interno e, conseqüentemente, menor pressão governamental sobre os mercados financeiros.

A par desses efeitos, é de se destacar a possibilidade de uma atuação mais eficiente do Banco Central em sua política de *open-market*, libertando-o da função de financiador do *deficit* consolidado. A maior autonomia do Banco Central como regulador da liquidez, por outro lado, permitiria a desejada “sintonia fina” entre os controles das reservas bancárias e taxas de juros.

Ter-se-ia, finalmente, a possibilidade de atuação mais eficiente do Banco do Brasil como banco comercial e estatal, bem como banqueiro do governo na manipulação do instrumento creditício da política econômica.

O controle do *deficit* das empresas estatais e dos órgãos da administração indireta permitiria planejamento mais adequado do endividamento externo em função da necessidade de financiamento do *deficit* em conta corrente do balanço de pagamentos.

Finalmente, em seu sentido global, o reordenamento e disciplinamento das finanças públicas reforça o controle do processo orçamentário e conseqüentemente elimina ou reduz substancialmente o *deficit* público. Além disso, reforça o controle da sociedade sobre as finanças públicas do País, por submeter ao Congresso as contas das empresas estatais e das autoridades monetárias, hoje objeto de decisões exclusivas do poder executivo.

Boa parte da dificuldade de controle das finanças públicas brasileiras, particularmente no âmbito federal, deve-se à superposição de três orçamentos, com suas dinâmicas próprias, além da conta da dívida interna.

Os dispêndios resultantes das funções tradicionais do Governo — segurança, justiça, saúde, educação, etc. — são de responsabilidade da administração direta e incluídos no Orçamento da União (Lei de Meios), o único aprovado pelo Congresso e sob controle efetivo do Tesouro. Esses gastos, no entanto, representam cerca de 15%, apenas, dos dispêndios consolidados do governo federal.

Os demais tipos de dispêndios governamentais são executados por entidades descentralizadas e empresas, consolidados desde 1980 no Orçamento das Empresas Estatais. Incluem as receitas próprias das empresas, as transferências de recursos fiscais da União, e os recursos provenientes do endividamento, externo e interno. Esses recursos financiam os gastos operacionais das empresas na produção de bens e serviços, os encargos financeiros da dívida, as amortizações e os investimentos, englobando esse orçamento a maior parcela dos gastos federais (cerca de 70%).

Finalmente, as funções governamentais de fomento, apoio à produção do setor privado da economia, bem como de intervenção nos mercados, transparece, em grande parte, no chamado Orçamento Monetário, onde os gastos são alocados “à conta e ordem” do governo federal. São eles, notadamente, os subsídios diretos, os subsídios implícitos em empréstimos e financiamentos a determinados setores da economia, adiantamentos para a compra de estoques reguladores e para a equalização de preços e outras formas de transferências de recursos visando ao incentivo à produção, à regulação de mercados e ao atendimento a situações emergenciais, além do serviço da dívida interna federal. Uma característica desse Orçamento é incluir alguns tipos de dispêndio que deveriam figurar no orçamento da União.

Dispõe o Orçamento Monetário, para a cobertura de seus gastos, de transferências da União, de recursos próprios das Autoridades

Monetárias, de alguns outros recursos (chamados "não-monetários") e da receita proveniente da colocação líquida de títulos públicos nos mercados financeiros, isto é, do endividamento público. Resta ainda uma parcela de gastos "a descoberto": o *deficit* das autoridades monetárias, o qual é financiado com emissão de moeda.

Das dificuldades em gerir as finanças públicas do País resultou endividamento crescente — tanto externo (até 1982) como interno — e elevação das taxas de juros reais (por força da colocação de títulos da dívida pública). A correção desses desequilíbrios constitui objetivo básico do programa de ajustamento interno, tendo-se logrado resultados animadores, como se viu na seção anterior.

O orçamento da União, também conhecido como "fiscal", tem em suas receitas uma projeção da arrecadação fiscal, baseada em determinadas hipóteses de crescimento da renda nominal, sua composição, comércio exterior, consumo de derivados de petróleo, etc. Inclui ainda rendas não tributárias e receita de capital (tais como juros e aluguéis).

A despesa abrange o custeio e o investimento da administração direta, as transferências a entidades descentralizadas e empresas públicas (setor empresarial) e outras transferências, parcela dos encargos da dívida (juros das ORTN) e outras transferências às Autoridades Monetárias para a cobertura de encargos financeiros do Tesouro. Inclui ainda uma reserva de contingência para a cobertura de gastos adicionais durante o exercício.

Ao longo da execução orçamentária há em geral excesso de receita em relação ao orçado, face à própria técnica orçamentária usual de subestimar a receita fiscal para dispor de "margem de manobra" para a realocação dos recursos. O excesso da arrecadação é em geral distribuído, por emenda à Lei Orçamentária, em meados do ano, quando já se dispõe de "nova" previsão de receita. Por necessidade do programa de ajustamento interno, contudo, vem-se repetindo a prática de destinar às Autoridades Monetárias parcelas crescentes tanto da reserva de contingência como do excesso de arrecadação, com a finalidade de cobrir os "gastos fiscais" alocados ao orçamento monetário. Essa determinação visou a evitar o financiamento com base monetária. Trata-se, portanto, de receita do Tesouro transferida ao Banco Central, com a finalidade de cobrir despesas fiscais típicas que hoje, após as alterações introduzidas na execução do programa de ajustamento econômico, se resumem às seguintes contas:

1) Pagamentos por conta de terceiros: em sua maior parte adiantamento ao IAPAS feitos pelo Banco do Brasil.

2) Preços mínimos: aquisições de excedentes agrícolas pelo Governo Federal (AGF's).

- 3) Comercialização de trigo.
- 4) Compra de estoques reguladores pelo governo federal, para controle do abastecimento interno.
- 5) "Conta açúcar": comercialização e equalização de preços.
- 6) Conta petróleo.

A incorporação dessas contas ao orçamento da União já é parte de amplo projeto de reforma institucional, a ser implantado presumivelmente em 1985, e que prevê a separação dos Bancos Central e do Brasil. Estimativas, as mais precisas possíveis, dos saldos dessas contas, seriam enviadas à SEPLAN e comporiam um conjunto adicional de despesas do Tesouro, a serem incluídas no Orçamento da União.

Além dessas contas tipicamente fiscais, há o subsídio implícito nas operações prioritárias de crédito feitas pelo Banco do Brasil. A diferença de juros, sendo determinação superior de política econômica, deveria constituir também dispêndio a ser coberto com recursos do Tesouro. No âmbito da reforma prevê-se, porém, a cobertura pelo Tesouro de 10% do custo da operação, inclusive do crédito concedido por bancos privados. Há que se notar, contudo, a determinação de eliminação dos subsídios através da cobrança de juros reais que ao menos remunerem o custo operacional, a não ser em casos específicos como o do crédito agrícola.

No caso do Banco do Brasil a previsão de recursos do Tesouro seria talvez mais adequadamente dimensionada pela estimativa da diferença entre o encargo (subsidiado) cobrado pelo Banco e o custo efetivo da operação, desde que se admita que esta é uma operação em que o Banco do Brasil agiria como agente do Governo Federal na execução de um instrumento de política econômica e não como banco comercial em operações visando ao lucro. O custo efetivo da operação seria calculado por um *mix* de custos de captação acrescido de uma pequena margem de repasse para a cobertura de despesas administrativas.

A incorporação das contas do Orçamento Monetário ao Orçamento da União mantém e reforça a posição do Banco do Brasil como caixa e agente do Tesouro. Há então que separá-lo da Autoridade Monetária (BACEN). Ao Banco do Brasil delegar-se-iam as funções de agente do Tesouro e banco oficial na execução de funções especiais, como a concessão de subsídios, os financiamentos prioritários à exportação e agricultura, além de banco comercial, porém com nítida separação entre essas diferentes funções.

A separação dos Bancos do Brasil e Central implica o imediato congelamento da conta de movimento que o BACEN mantém no Banco do Brasil, e que se constitui no principal veículo de expansão

da base monetária. A utilização de recursos do BACEN pelo Banco do Brasil seria feita da forma usual utilizada por qualquer banco comercial, ou seja, através do redesconto ou das reservas junto às Autoridades Monetárias. Além desse congelamento far-se-ia um cronograma destinado a "zerar" o saldo dessa conta ao longo do tempo.

Ao BACEN ficariam as funções exclusivas de Autoridade Monetária: controle da liquidez interna e das reservas internacionais (divisas estrangeiras) e banqueiro dos bancos. Não mais faria operações de crédito, não emitiria títulos do Tesouro para fins de cobertura do *deficit* ou da rolagem da dívida e não mais teria carteira de fomento. A direção do Banco Central estaria relacionada ao poder legislativo — Congresso Nacional — com total independência do Poder Executivo na execução da política monetária. O ideal seria o seu presidente dispor de um mandato exercido por aprovação do Congresso.

6.7 — Os Orçamentos do Setor Público e o Controle dos Gastos Governamentais

O debate recente sobre o alegado descontrole dos gastos públicos destaca problemas causados pela perda de substância do Orçamento da União. A opção adotada — consolidar os demais orçamentos no chamado Orçamento SEST — foi uma medida positiva para enfrentar uma situação de emergência, que exige um maior controle administrativo sobre o dispêndio público. A própria experiência da SEST indica, no entanto, as dificuldades decorrentes do tratamento uniforme de organizações heterogêneas. Um problema, já amplamente debatido, é a atribuição de idêntico significado a desequilíbrios financeiros apresentados por empresas estatais ou por organizações burocráticas. Outro problema é a tendência à padronização de critérios para elaboração dos orçamentos e acompanhamento da execução orçamentária, o que conduziria ao progressivo enquadramento das empresas públicas num figurino orçamentário inadequado às características da organização.

O conjunto das instituições federais que compõe o universo do Orçamento SEST pode ser dividido em empresas propriamente ditas — o setor produtivo estatal — e órgãos da administração federal descentralizada — autarquias ou fundações — que desempenham funções típicas de governo.

Como se pode observar no Quadro 6.3, o conjunto de instituições classificadas, pela própria SEST, de "entidades típicas de governo" incorreu em *deficit* operacional 55% superior às suas receitas próprias em 1983, que somado aos dispêndios de investimentos perfazem *deficit* global quase totalmente coberto por transferências do Tesouro. Considerar essas entidades como empresas é, obviamente, uma ficção institucional, não fazendo sentido falar-se em *deficit*. Assim, poderiam algumas dessas entidades ser formalmente reincorporadas à estrutura da administração direta e atuar dentro da estrutura dos Ministérios.

Quadro 6.3

SEST: ENTIDADES TÍPICAS DE GOVERNO

(Cr\$ bilhões correntes e crescimento real)

Discriminação	1982	1983	$\Delta\%$ Real ¹
<i>Recursos Correntes</i>	257,8	679,1	7,1
Receita Operacional	119,5	305,6	4,0
Outros Recursos Próprios	155,1	486,1	27,4
(-) Transferências	-16,8	-112,6	---
<i>Despesas Correntes</i>	818,8	1 732,6	-14,0
Pessoal e Encargos	468,1	983,4	-14,6
Outros Custeios	299,8	644,7	-12,6
(-) Transferências	-3,8	-7,4	---
Encargos Financeiros	54,7	111,9	-16,8
Poupança Própria (c e)	-561,0	-1 053,5	-23,7
Investimentos	396,2	1 091,6	12,0
Aplicações Aut. pelo CMN ²	493,7	1 186,7	-2,3
Saldo: <i>Deficit</i> (-) ou <i>Superavit</i> (+)	-1 450,9	-3 331,8	-6,7
<i>Financiamentos:</i>	1 450,9	3 551,9	0,7
Tesouro (Transf.)	966,6	2 180,6	-8,3
Op. de Crédito (liq.)	39,1	180,0	87,1
Rec. do Tesouro para Aplicações ³	510,5	1 196,0	-4,8
Outras ³	-65,3	-224,8	---

FONTE: Relatório Anual SEST, 1983.

¹ Deflator utilizado: deflator implícito do PIB, FGV.

² Recursos vinculados a aplicações pelas seguintes empresas: IAA (FEE) EMBRATUR (FUNGETUR), SUDENE (FINOR) e SUDAM (FINAM).

³ Saldo líquido de variação de valores de terceiros, operações de crédito a curto prazo e variação do disponível (caixa).

As entidades que compõem o setor produtivo estatal, por sua vez, apresentaram resultado operacional positivo (poupança própria) que equivalia, em 1983, a pouco mais de 10% da receita corrente, proporção praticamente idêntica à de 1982. O *deficit* global apresentado por estas empresas resultou de sua participação no programa de investimentos do setor público, financiado por recursos próprios, transferências do Tesouro e operações de crédito (ver Quadro 6.4). Quanto às transferências do Tesouro assinala-se que esta fonte justifica-se por serem estas empresas agentes da política econômica governamental.

Quanto à questão da redefinição do conteúdo dos vários orçamentos, este seria um primeiro passo no sentido de um maior controle de gastos. Trata-se, em primeiro lugar, de tornar mais abrangente o Orçamento da União, incorporando a ele as instituições

Quadro 6.4

SEST: SETOR PRODUTIVO ESTATAL

(Cr\$ bilhões)

Discriminação	1982	1983	Δ % Real*
<i>Recursos Correntes</i>	6 955,3	18 721,1	9,4
Receita Operacional	6 056,1	15 303,2	2,7
Outros Recursos Próprios	1 058,8	3 643,4	39,9
(→) Transferências	-159,6	-225,5	---
<i>Despesas Correntes</i>	6 225,4	16 794,6	9,7
Pessoal e Encargos	1 130,0	2 314,0	-16,8
Outros Custeios	4 166,0	11 882,3	15,9
(→) Transferências	-19,5	-68,0	---
Encargos Financeiros	948,9	2 666,3	14,2
Poupança Própria (e/c)	729,9	1 926,5	7,3
Investimentos	2 613,0	4 792,1	-25,4
Saldo: <i>Deficit</i> (→) ou <i>Superavit</i> (+)	-1 863,1	-2 865,6	-38,1
<i>Financiamentos:</i>	1 883,1	2 865,6	---
Tesouro (Transf.)	520,6	975,8	-23,8
Op. de Crédito (liq.)	1 391,9	933,8	-72,7
Outras **	-29,4	956,0	---

FONTE: Relatório Anual SEST, 1983.

* Deflator utilizado: deflator implícito do PIB/FGV.

** Inclui: variação de valores de terceiros, variação do disponível (caixa) e operações de crédito a curto prazo (2019,7 em 1983).

da Administração Indireta que não têm caráter empresarial e que estão indevidamente incluídas no orçamento SEST. Numa reforma mais profunda, o Orçamento da União passaria a ser constituído das seguintes partes:

- a) o Orçamento de gastos da Administração Direta;
- b) o Orçamento dos Órgãos Autônomos (Autarquias e Fundações);
- c) o orçamento de subsídios e “despesas tributárias”, incluindo subsídios à produção e ao consumo (parcialmente incluídos, hoje, no orçamento monetário) e a estimativa das vantagens concedidas através das várias modalidades de benefícios fiscais.

A redefinição do conteúdo dos orçamentos irá exigir, também, uma reavaliação dos critérios utilizados para a classificação das contas governamentais. As grandes categorias de receitas e despesas (correntes e de capital) previstas no sistema orçamentário são insuficientes do ponto de vista analítico e induzem, com frequência, a erros de julgamento. Propõe-se aqui a adoção de outro critério: elaborar um orçamento de expansão e um orçamento de manutenção. Este último incluiria os gastos (e recursos) necessários à manutenção das atividades existentes, nos níveis correspondentes à capacidade produtiva instalada. O orçamento de expansão, por outro lado, deveria abranger a previsão de recursos necessários à ampliação do atendimento, tanto os referentes a investimentos quanto os acréscimos correspondentes nas necessidades de manutenção. Essa distinção é importante para a correta interpretação dos desequilíbrios financeiros. Desequilíbrios povocados por programas de expansão não têm, obviamente, o mesmo significado que aqueles decorrentes da indisponibilidade de receitas ordinárias para cobrir as despesas operacionais. Especialmente no que se refere às empresas estatais, o *deficit* de recursos decorrente de planos de expansão não configura uma situação “anormal”, uma vez que essa é a regra geral aplicada ao mundo empresarial.

Além da revisão orçamentária, o momento é também propício a modificações na estrutura administrativa. A ênfase no atendimento das necessidades básicas da população menos favorecida implica o fortalecimento da Administração Direta. A transferência para a Administração Indireta de boa parte da responsabilidade por programas sociais nas áreas de saúde, nutrição e educação, não favoreceu os propósitos de equidade na repartição dos benefícios dos gastos públicos.

A apreciação individual de cada caso deverá indicar um bom número de Autarquias, Fundações e, até mesmo, Empresas Públicas, cuja permanência nessas categorias não mais se justifica, uma vez

que teriam se esgotado os motivos originais para sua constituição. Além disso, será importante reavaliar os critérios nas escolhas referentes à forma organizacional adotada para a execução de distintas atividades públicas.

Cabe notar que a Reforma Administrativa de 1967 previa um completo sistema de controle da Administração Pública, baseado na supervisão ministerial e na integração dos ministérios ao sistema nacional de planejamento. Nesse sistema, os colegiados deveriam fornecer suporte à supervisão ministerial, intermediando os interesses públicos e privados envolvidos em uma determinada política. A lei de Reforma Administrativa desce a detalhes quanto a medidas para o exercício da supervisão ministerial, por exemplo: indicação pelo Ministro de Estado dos candidatos a postos diretivos nas Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas a ele subordinadas; designação, pelo ministro, dos representantes do governo federal nas assembleias-gerais e conselhos de administração e controle; aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através de seus representantes. Além desses e de outros mecanismos de controle administrativo, o sistema previa a possibilidade de o Congresso solicitar a qualquer momento, através do ministro responsável, as informações que julgasse necessárias ao acompanhamento das atividades das empresas estatais.

O fracasso da supervisão ministerial tem sido atribuído a diversos fatores, entre eles a melhor capacidade técnica das empresas em relação aos órgãos encarregados de sua supervisão. Nesse caso, a incapacidade de avaliar o mérito da atuação voltou o controle para aspectos puramente formais, esvaziando as dimensões econômicas e políticas do processo. Além disso, o formalismo do sistema deixou de lado uma recomendação da maior importância para o funcionamento do mecanismo de supervisão ministerial: a de os ministros da área serem responsáveis pela nomeação (e demissão) dos dirigentes das empresas, a eles vinculados.

O enfoque administrativo não aborda uma questão fundamental na análise dos problemas de controle: o da inserção das empresas públicas no espaço político que delimita os interesses envolvidos em uma determinada política governamental. A fragmentação institucional do Estado brasileiro esvaziou o núcleo central do governo, multiplicando as esferas de decisão e os canais de acesso dos distintos interesses privados a decisões de política. A autonomia de agências da Administração Indireta explicitar-se-ia, portanto, pelo maior comando que elas exercem sobre os recursos mobilizados para a implementação da política — principalmente os de natureza financeira.

A existência de várias arenas decisórias dificulta o controle governamental. Do lado do setor público, a visão que cada agente tem do todo é parcial e incompleta, pela falta de transparência do processo decisório. Do lado dos interesses privados, a possibilidade de recorrer a instâncias diversas pode aumentar suas chances de obter maiores vantagens na negociação.

Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas — que, num regime democrático, garantem a adequada representação de interesses — do que de reformas de cunho puramente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo, e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório.

Uma reforma institucional que busque uma relação mais nítida entre o estatuto jurídico e a natureza das atribuições exercidas pelas distintas organizações públicas constitui um passo importante para a desejada transparência dos gastos públicos. Os principais itens a serem observados nas decisões sobre a forma organizacional seriam a origem do financiamento e a natureza das atribuições. Enquanto o financiamento compulsório caracteriza as atribuições coletivas, a contribuição direta do usuário (ou consumidor) estabelece uma referência importante para a organização empresarial. Quanto à natureza das atribuições, o caráter social do empreendimento deve ter um papel decisivo na escolha do tipo de organização.

O atual universo das Sociedades de Economia Mista inclui um grande número de empresas voltadas para a produção de serviços urbanos que se relacionam ao atendimento de necessidades básicas da população e que, tradicionalmente, são responsabilidade do poder público local: água e esgoto, iluminação pública e transportes coletivos, por exemplo. Em tese, essas empresas ajustam-se mais ao conceito de empresas públicas que ao de sociedade de economia mista. Esta segunda categoria deveria ser reservada a atividades públicas diretamente relacionadas ao setor produtivo da economia, correspondendo ao que é algumas vezes definido como o setor produtivo estatal. Tal distinção permitiria estabelecer normas operacionais diferentes tendo em vista um melhor funcionamento dos instrumentos de controle. As normas estabelecidas pela lei das sociedades anônimas continuariam regendo o funcionamento das empresas do setor produtivo estatal, enquanto a prestação de serviços seria enquadrada no estatuto das empresas públicas, que deveria ser reexaminado no sentido de permitir uma adequada representação da comunidade nos colegiados que controlam a gestão da empresa.

O novo orçamento das estatais, expurgado das instituições que não exercem atividade empresarial, passaria a ser composto por dois subconjuntos: o orçamento das Empresas Públicas e o das Sociedades de Economia Mista. Essa distinção é importante do ponto de vista da proposta de uma melhor definição de responsabilidades entre níveis de governo. A prestação de serviços urbanos por empresas públicas poderia ser transferida à responsabilidade dos governos locais, eliminando-se a centralização que hoje se verifica do ponto de vista da definição de prioridades, normas gerais de operação, política tarifária e mecanismos de controle. A descentralização do processo decisório permitiria melhor adaptação específica à heterogeneidade de interesses regionais e uma maior representação da comunidade — inclusive um numeroso contingente de não-consumidores — em decisões relevantes para a qualidade de vida da população urbana.

Quanto às Sociedades de Economia Mista, que reuniriam principalmente as empresas estatais ligadas à produção de insumos básicos para a indústria, o problema atual não é a centralização do controle, mas sim a necessidade de exercer o controle em consonância com a política industrial e com a política macroeconômica como um todo.

6.8 — A Dívida Pública Interna: Uma Nota

Muita controvérsia tem sido criada em torno da dívida pública. Há alguns mesmo que chegam a igualar sua importância à da dívida externa. Nada mais falacioso. Na verdade, a dívida pública interna é um compromisso entre brasileiros, expressa em cruzeiros e resgatável quando assim quiser a sociedade brasileira. Esta dívida representa uma alternativa à tributação, como instrumento de financiamento do gasto público. É perfeitamente legítimo, por exemplo, o Governo, ao invés de aumentar a tarifa de energia elétrica ou lançar um imposto sobre o consumo de quilowatts, optar por financiar o custo de construção de uma nova usina hidroelétrica através do lançamento de títulos da dívida pública. Assim procedendo, o Governo estará transferindo parte do ônus desta construção às gerações futuras, que também estarão apropriando-se dos benefícios decorrentes da existência da nova hidroelétrica. Assim entendida, a dívida pública é uma opção por taxar gerações futuras, como forma de amenizar a carga tributária da geração presente.

Se por sua própria natureza a dívida interna representa um problema muito menos complexo do que a externa, no caso particular da dívida pública brasileira o seu nível é perfeitamente compatível com o nosso estágio de desenvolvimento. No Quadro 6.5 observa-se que, apesar dos dois surtos de significativo crescimento real da dívida em poder do público em 1981 e 1984, esta mantém-se persistentemente em torno de 5 a 7% do PIB, quando medida pelo seu valor médio do ano, a fim de compensar a aceleração inflacionária.

Quadro 6.5

TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EM
PODER DO PÚBLICO

Discriminação	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (Até Nov.)
Volume*	388,5	611,7	2.145,0	4.737,1	9.143,1	49.810,0
Crescimento Nominal (%)	27,3	57,4	250,1	120,8	93,0	447,9
Crescimento Real (%)	-28,2	-25,1	79,3	10,6	-38,0	68,1
Volume/PIB**	5,4	3,8	5,4	6,8	5,7	7,2

*Saldos de dezembro em bilhões de cruzeiros.

**Volume Médio do Ano/PIB.

Para que se perceba como os níveis atuais da dívida pública estão sob controle, basta notar no Quadro 6.6 o espaço ainda disponível para o crescimento da dívida pública no Brasil. De fato, na Venezuela a dívida pública interna já havia ultrapassado 20% em 1983, trajetória semelhante à trilhada pelas economias mais desenvolvidas do mundo.

Panorama semelhante revela a análise da participação dos títulos da dívida pública federal em poder do público na composição dos haveres não-monetários. Na verdade, o Quadro 6.7 mostra que entre 1979 e 1984 apenas a participação dos depósitos em caderneta de poupança apresenta uma nítida trajetória ascendente, tendo a participação dos títulos públicos federais variado em torno de 25% do total dos haveres não-monetários.

Tais considerações, entretanto, não implicam que a dívida pública federal seja tópico secundário no equacionamento da política econômica. Se é verdade que o surto de crescimento em 1981 refletiu a disposição governamental em sinalizar ao mercado a neces-

Quadro 6.6

DÍVIDA PÚBLICA INTERNA/PRODUTO INTERNO
BRUTO – PAÍSES SELECIONADOS
(1979-1983)

Período	Alemanha	Canadá	França	.EUA.	Venezuela
1979	14,6	25,6	9,1	27,7	16,8
1980	15,7	26,8	9,6	28,5	15,2
1981	17,7	26,5	10,7	28,4	16,0
1982	19,3	30,0	13,2	32,6	18,6
1983	20,5	34,0	14,6	36,1	21,7

sidade de sacrificar-se o consumo em prol da poupança doméstica, o crescimento da dívida em 1984 reveste-se de características preocupantes que merecem uma análise mais minuciosa. Por um lado, seu crescimento em 1984 foi provocado por causas bastante intensas, mas conjunturais, como a rapidez com que o País amealhou reservas internacionais, impondo às Autoridades Monetárias a tarefa de colocar títulos para anular o excesso de liquidez gerado. Neste

Quadro 6.7

COMPOSIÇÃO DOS HAVERES NÃO-MONETÁRIOS
(1979-1984)

(Em %)

Anos	Depósitos de Poupança	Depósitos a Prazo Fixo	Títulos da Dívida Pública Federal em poder do Público	Outros	Total
1979	32,6	25,5	24,2	17,7	100
1980	36,8	23,9	22,8	16,5	100
1981	34,9	21,9	30,1	13,1	100
1982	34,2	20,4	28,3	17,1	100
1983	41,9	21,7	20,6	16,8	100
1984 (Até Nov.)	36,0	21,9	29,1	13,0	100

mesmo contexto, situa-se o processo de saneamento financeiro dos bancos estaduais engendrado em 1984, em comum acordo com o Banco Central.

Entretanto, dois importantes eventos ocorridos em 1984 têm agravado significativamente o gerenciamento desta dívida nos últimos meses. O primeiro evento é a elevação das taxas de juros implícitas nos papéis públicos. Desfeitas as expectativas de desvalorização cambial no final de 1983, a perda acelerada de rentabilidade das ORTNs com cláusula de correção cambial impôs ao Governo a necessidade de substituí-las por papéis com rentabilidade superior, que suportassem um custo de carregamento compatível com as metas monetárias estabelecidas para 1984. Assim, no início do ano, as ORTNs cambiais que estavam rendendo correção cambial mais juros de 3% ao ano, em média, foram substituídas por ORTNs monetárias, cujo rendimento real no primeiro semestre situou-se entre 12 e 16%. A este primeiro movimento de abertura da remuneração seguiu-se um segundo, no final do primeiro semestre, decorrente dos boatos de desatrelamento da correção monetária do índice de inflação. Em decorrência, no segundo semestre ocorreram colocações de papéis com taxas reais superiores a 20%. Medidas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional, em setembro, desencadearam um processo de fechamento das taxas, cuja reversão, entretanto, pode ocorrer tão logo o Banco Central adote uma postura mais agressiva na colocação de papéis.

O segundo evento marcante no mercado aberto foi o encurtamento do prazo médio da dívida pública federal. Realmente, ao iniciar a implantação da estratégia de substituir ORTNs cambiais de prazo de cinco anos por ORTNs monetárias de dois anos, o Governo colocou em leilões informais papéis com prazo decorrido, com vencimentos inferiores a um ano, no intuito de suavizar a absorção pelo mercado da nova política. A intenção era alongar progressivamente os prazos de vencimento, até recuperar a credibilidade dos leilões mensais de seus títulos de dois anos. Entretanto, especulações quanto a uma possível desindexação inviabilizaram esta trajetória: como medida defensiva, o mercado passou a exigir papéis de prazos curtos, preferentemente com vencimento anterior à troca no comando político da Nação.

Observa-se no Quadro 6.8 que o resultado destes fatos foi a concentração em 1985 de 65% dos vencimentos das ORTNs em poder do público. Corrigida pela ORTN de janeiro de 1985, a dívida pública federal total em poder do público é de cerca de Cr\$ 50 trilhões, dos quais cerca de Cr\$ 33 trilhões vencem em 1985, sendo cerca de Cr\$ 2 trilhões referentes a LTNs.

Quadro 6.8

TOTAL DAS ORTNs MONETÁRIAS E ORTNs CAMBIAIS EQUIVALENTES EM PODER DO PÚBLICO, 1985-89

(Posição em 08/01/85)

(Quantidade de títulos)

Meses	Anos							
	1985		1986		1987		1988	1989
	2 Anos	5 Anos	2 Anos	5 Anos	2 Anos	5 Anos	5 Anos	5 Anos
Janeiro	—	12.773.225	7.501.170	684.665	9.500.000	22.612.353	3.005.061	3.646
Fevereiro	59.019.026	12.195.258	3.205.216	8.237.741	—	25.467.221	582.191	1.228
Março	100.005.942	14.327.905	1.366.799	6.360.805	—	20.461.353	64.496	2.233
Abril	49.729.309	19.548.009	2.001.049	5.677.102	—	12.417.232	84.571.654	2.083
Maio	124.749.647	27.690.548	2.203.255	8.584.003	—	10.126.722	683.824	2.628
Junho	92.531.872	11.784.957	21	8.341.589	—	23.061.142	4.713	87.180
Julho	80.000.000	20.425.340	1.211	10.694.020	—	32.814.846	5.408	1.216
Agosto	79.982.102	7.919.025	—	14.026.052	—	12.330.439	10.059	—
Setembro	139.000.000	60.991.189	120.000.000	18.181.311	—	7.244.043	5.234	—
Outubro	80.005.552	13.439.022	60.000.000	2.267.481	—	12.164.956	2.986	—
Novembro	125.265.433	25.196.870	86.550.000	25.487	—	40.819.584	1.341	—
Dezembro	122.185.180	10.194.869	2.600.000	59.777	—	12.231.404	4.089	—
Total	1.052.469.883	236.486.217	285.428.721	83.140.033	9.500.000	231.751.295	88.941.056	100.214

Total em circulação no mercado — 1.987.817.410.

Ao iniciar-se 1985, as elevadas taxas de remuneração dos papéis públicos e o encurtamento do prazo médio da dívida caracterizam um momento extremamente difícil para a atuação do Banco Central no mercado, dado o cenário de inflação elevada.

Por um lado, a própria aceleração inflacionária corrói a credibilidade do alinhamento entre a correção monetária e a inflação: os agentes do mercado são suficientemente lúcidos para perceberem que a tentação de manipular a correção monetária cresce com o nível da inflação. Conseqüentemente, passam a exigir um prêmio adicional na rentabilidade pelo risco envolvido. Ademais, ao pagar a taxa de *overnight* para carregar uma posição de ORTN ao longo do mês e somente ficar sabendo da rentabilidade da sua carteira ao final do mês, ao ser divulgada a correção monetária, os agentes financeiros operam na esdrúxula situação de um empresário que vende um produto a um preço fixado e só depois ficará sabendo quanto custou a matéria-prima utilizada. A possibilidade de uma carteira render significativamente menos do que custa carregá-la num dado mês é bastante concreta, e crescente com o nível mensal da inflação. Cria-se, assim, mais um fator de abertura de taxas, pois o mercado passa a exigir outro prêmio, este para compensar eventuais insuficiências da correção monetária *vis-à-vis* o custo de carregamento.

Sumariando os fatos aqui apresentados, constata-se a delicadeza com que os futuros condutores da política econômica deverão tratar do problema da dívida mobiliária:

i) de um lado o Governo, que compreende a importância de reduzir as taxas de juros para combater a inflação e concretizar o crescimento potencial da economia, mas que resiste tradicionalmente a conter seus próprios gastos;

ii) de outro lado, um mercado financeiro arisco, temeroso das perdas (em alguns casos inabsorvíveis) que decorreriam de medidas heterodoxas, exigindo prêmios crescentes para carregar títulos públicos.

Com o estabelecimento de regras claras para a administração da dívida pública, será possível ao novo Governo dissolver os temores que hoje rondam o mercado financeiro. A transferência prevista de recursos do Orçamento Fiscal para as Autoridades Monetárias propiciará condições para a redução das taxas de juro, através de uma atuação menos ativa do Banco Central no Mercado Aberto. Nestas condições, apaziguar-se-iam os temores hoje existentes com relação à dívida mobiliária da União e direcionar-se-ia a política monetária no sentido de concretizar internamente o potencial de crescimento viabilizado pelo saneamento alcançado nas nossas contas externas.

Capítulo 7

RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DIRETRIZES DE POLÍTICA AGRÍCOLA

7.1 — Introdução

A retomada do crescimento econômico brasileiro requer uma política agrícola consistente com a consecução simultânea de três objetivos: 1) expansão das exportações; 2) aumento da produção de biomassa para fins energéticos; e 3) satisfatório abastecimento interno. Essa política agrícola deve ser consistente, também, com as políticas macroeconômicas de estabilização, o que implica a necessidade de optar por instrumentos de apoio à agricultura que sejam mais compatíveis com as restrições das políticas fiscal e monetária.

Essas restrições de cunho macroeconômico à ação da política agrícola — como, de resto, à ação de qualquer política setorial — tornaram-se mais fortes nos últimos anos. Isso é claramente demonstrado pela decisão do Governo de diminuir os subsídios à agricultura via crédito rural. É uma premissa fundamental deste capítulo, no entanto, conforme detalhado mais adiante, a necessidade de manter a taxa de subsídio do crédito rural pelo menos nos seus atuais (e relativamente baixos) níveis, condição *sine qua non* para que a expansão da oferta de fundos no sistema de crédito rural seja compatível com as referidas restrições macroeconômicas e com a consecução dos objetivos acima mencionados.

Uma tal definição prévia revela, na verdade, uma mudança significativa na tendência da política econômica para a agricultura, conforme adotada até o início da década de 80. Tem havido muita discussão quanto ao impacto dessa mudança sobre a produção agrícola. Concorde-se, geralmente, que deva haver uma forma de compensação à agricultura, sob pena de ficar comprometida a consecução dos objetivos inicialmente aludidos.

A proposição dessas medidas compensatórias tem de basear-se numa compreensão do papel exato que o crédito rural subsidiado

vinha cumprindo enquanto instrumento de estímulo ao setor agrícola. Tendo isso em mente, apresenta-se, na Seção 7.3 deste capítulo, uma extensa análise do papel do crédito rural subsidiado. Uma vez esclarecido, assim, que tipo de necessidades específicas, ligadas ao crescimento agrícola, vinham sendo satisfeitas pela política econômica, através do crédito rural subsidiado, torna-se mais fácil apontar as medidas que, se adotadas, poderiam igualmente satisfazer essas necessidades. Esse é o objetivo da Seção 7.4, em que as duas propostas básicas de: 1) estabilização de renda e 2) manutenção dos preços agrícolas em nível relativamente elevados são discutidas. Nessa discussão, destaque especial é dado à análise da liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas enquanto um instrumento de estímulo compensatório ao setor.

Este capítulo considera que a política agrícola deve instrumentar-se não apenas para uma atuação de caráter geral mas também para uma atuação de caráter específico sobre a oferta de alimentos básicos. A razão disso é a própria experiência — de desempenho insatisfatório da oferta interna de alimentos — da década de 70, que deve servir de alerta para a política econômica.

Obviamente, o estudo dessa experiência deve servir de base para a formulação de uma política adequada. Esse é o objetivo da Seção 7.5. Após uma revisão das explicações correntes principais sobre o “problema da produção de alimentos”, apresenta-se uma análise alternativa em que se enfatizam as peculiaridades do setor produtor de alimentos e, a partir disso, propõem-se as medidas necessárias de apoio.

Antes de se passar a essas seções principais, contudo, apresenta-se, na seção a seguir, um diagnóstico sintético sobre a evolução recente do setor.

Algumas considerações finais, na Seção 7.6, encerram este capítulo.

7.2 — Breve Histórico da Evolução Recente do Setor Agrícola

7.2.1 — Modernização Tecnológica e seus Fatores

A agricultura brasileira passou por transformações rápidas nos últimos 15 anos, elevando sua capacidade produtiva tanto através da incorporação de novas terras como, principalmente, por meio

de uma elevação nos seus níveis de produtividade, o que ficou conhecido como o processo de modernização tecnológica da agricultura.

Esse processo de modernização resultou de relações de troca favoráveis, de um lado, e de um sistema especial de financiamento a juros subsidiados, de outro. Devido à melhoria na relação de trocas, a participação da agricultura na renda interna, em cruzeiros correntes, manteve-se sempre superior a 10% nos anos 70; porém, a preços de 1970, essa participação declinou de 10 para 7%. O crédito rural subsidiado, por sua vez — como será esclarecido na Seção 7.3 —, serviu para reduzir o risco financeiro dos agricultores, através de um amortecimento das conseqüências (que são financeiras por natureza) do risco de prejuízo na agricultura.

Preços agrícolas mais satisfatórios — derivados de preços internacionais favoráveis, de maior abertura comercial com o exterior e de política cambial realista —, combinados com risco financeiro reduzido, levaram a mudanças técnicas substanciais. A produção ao nível da fazenda aumentou de escala e tornou-se mais especializada; o uso extensivo da terra, freqüentemente associado à parceria, deu lugar ao uso intensivo da terra — ou seja, ao maior uso de recursos por unidade de área — e à maior utilização de trabalho assalariado. A maior produtividade da terra, por sua vez, não poderia senão implicar uma elevação nos valores de arrendamento ou aluguel da terra (a “renda da terra”), que subiram significativamente entre o final dos anos 60 e meados dos 70. Os preços de venda de terras, contudo, como se discute na Seção 7.3, cresceram a uma taxa cerca de duas vezes superior à dos valores de arrendamento.

7.2.2 — Concentração na Agricultura. Proletarização e Êxodo Rural

Essas mudanças de natureza tecnológica foram acompanhadas de transformações igualmente substanciais no volume e na composição da força de trabalho ocupada no setor agrícola. Houve uma nítida intensificação do êxodo rural-urbano, causada por duas ordens de fatores. O primeiro deles foi a atração exercida sobre os pequenos agricultores de baixa renda pelas melhores alternativas de emprego no meio urbano; essa atração foi tão mais forte porque o crescimento geral da economia foi acompanhado de uma marginalização desses pequenos produtores no processo de modernização agrícola, como se ressalta na Seção 7.5. O segundo fator responsável pelo êxodo rural foi a substituição da tradicional contratação de

mão-de-obra em bases permanentes, freqüentemente envolvendo toda a família e permitindo a residência da mão-de-obra nas próprias fazendas, por novas formas de emprego de mão-de-obra em bases temporárias, ou seja, para tarefas específicas e apenas em partes do ano e sem vínculo empregatício. Essas novas relações de trabalho, ao implicarem um menor nível de renda anual para a força de trabalho — sem falar na grande instabilidade do emprego — tornou o trabalho assalariado agrícola incompatível com as necessidades de ganho de renda de chefes de família (“trabalhadores principais”), contribuindo, assim, para o êxodo rural.

Esse trabalho assalariado temporário agrícola, conforme analisado em Rezende (1984a), tornou-se, nesse processo, um verdadeiro reduto de uma força de trabalho com um perfil singular, ou seja, constituída por três categorias sociais: 1) trabalhadores “secundários” — como mulheres, crianças e velhos — de famílias urbanas, que complementam a renda dos trabalhadores “principais”, empregados em outras ocupações; 2) trabalhadores, inclusive “principais”, de famílias de pequenos produtores agrícolas, que fazem do assalariamento sazonal uma ocupação igualmente complementar; e 3) trabalhadores que, mesmo sendo “principais” em suas famílias, são menos qualificados, e por isso têm de permanecer no trabalho assalariado agrícola temporário, freqüentemente combinado com ocupações urbanas de baixa produtividade. Explica-se, assim, porque o setor agrícola, não obstante seu elevado dinamismo no período, e não obstante também o crescimento geral da economia, passou a distinguir-se fortemente dos demais setores, em função do baixo nível de renda e demais indicadores sócio-econômicos da força de trabalho “volante” ou “bóia-fria”, como ficaram conhecidos esses novos trabalhadores agrícolas. É que o setor agrícola, dadas as características inferiores do emprego assalariado temporário, só foi capaz de atrair uma força de trabalho com aquele perfil. Considerando o baixo nível de qualificação dessa mão-de-obra, é possível, afinal de contas, que a generalização do trabalho assalariado temporário tenha cobrado seu preço em termos de restrição às possibilidades tecnológicas da agricultura, este sendo um interessante tópico de pesquisa futura.

7.2.3 — O Crescimento Inadequado da Oferta de Alimentos

Conforme as informações apresentadas em Barros e Graham (1978), a produção e a produtividade agrícola cresceram mais no subsetor de exportáveis do que no de produtos domésticos. Natu-

ralmente, este fato pouco significa, a menos que se mostre também que tem havido escassez nos mercados de produtos domésticos, com pressões sobre os preços. Entretanto, esses autores argumentam que isso de fato aconteceu. Em particular, enfatizam uma estimativa de elevação do “preço real na caloria” de 100%, entre 1971 a 1976. Essa estimativa, em que se incluem arroz, feijão, mandioca, batata e trigo, baseou-se na divisão do valor da produção dessas culturas, a preços de produtor, pela quantidade total de calorias implícitas nas quantidades produzidas. Essa elevação de preço seria consistente, segundo esses autores, com um decréscimo de 10 a 20% na oferta *per capita* de calorias provenientes desses produtos, no mesmo período.

Ao mesmo tempo, Barros e Graham mostram que o “grau de abertura” da agricultura brasileira — isto é, a proporção exportada do total da produção agrícola — aumentou de 10 para 20% no período 1965/75. Para os exportáveis, essa proporção aumentou de 30 para 50%, enquanto para os produtos domésticos oscilou entre 0 e 2%. O complemento exato desse “grau de abertura” dá a disponibilidade doméstica de produtos agrícolas; em termos *per capita*, o valor da disponibilidade total aumentou de 10% entre 1963 e 1970, de 12% entre 1963 e 1975, e somente de 1,7% entre 1970 e 1975. Ao desagregarem essa disponibilidade total, esses autores acharam que, entre 1963 e 1970, a disponibilidade de produtos domésticos aumentou 12,8%, enquanto a de exportáveis subiu apenas 2%; entre 1970 e 1975, contudo, a disponibilidade proveniente dos exportáveis aumentou de 20%, enquanto a dos bens domésticos caiu quase 4%.

Essa piora na disponibilidade doméstica de alimentos na década de 70 foi também objeto de análise de Homem de Melo (1983b), de onde foi tirado o Quadro 7.1. Nas palavras desse autor, observa-se “uma profunda alteração [no desempenho da agricultura brasileira]. Isto é, de um desempenho relativamente equilibrado, entre produtos, quanto às taxas de crescimento da produção interna nos anos 60, o País passou a uma situação, nos anos 70, de acentuada deterioração de sua produção de culturas alimentares de mercado interno e de nítida expansão de certas culturas de exportação, processo, sem dúvida, liderado pela soja no Centro-Sul do Brasil” [Homem de Melo (1983b:17)].

Particularmente interessante, contudo, é a contribuição adicional apresentada por Homem de Melo à análise da disponibilidade de produtos alimentares. Indo além de Barros e Graham — que estimaram a disponibilidade doméstica simplesmente subtraindo da produção total doméstica as exportações — Homem de Melo incluiu as importações de alimentos. O resultado é apresentado nos Quadros 7.2 e 7.3 e é menos dramático que o sugerido por Barros e Graham,

graças ao papel crescentemente importante desempenhado pelo trigo — um produto importado. Pode-se ver que o trigo forneceu 21% das calorias totais e 25% das proteínas totais em 1979, enquanto em 1967 essas percentagens eram apenas 12 e 14%, respectivamente. Esse aumento no consumo de trigo certamente refletiu a grande queda nos preços domésticos de trigo (de quase 80% entre 1974 e 1980) [Fundação Getúlio Vargas (1984:5)]. Segundo Homem de Melo (1983b:34), esse papel do trigo se deveu “à facilidade de compras no mercado internacional de trigo, em comparação com as dificuldades de se obter maior produção interna de diversos alimentos, a partir do final dos anos 60”.

Quadro 7.1

TAXAS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA
BRASILEIRA, 15 PRODUTOS — 1960/69, 1967/76 E 1970/79

(Em %)

Produtos	1960/69	1967/76	1970/79
1 — <i>Mercado Interno</i>			
Aroz	3,20	-2,47	-1,46 ^a
Feijão	5,37	-1,93	-1,90
Mandioca	6,05	-1,86	-2,09
Milho	4,74	3,55	1,75 ^a
Batata	4,34	1,34 ^a	3,73
Cebola	3,87	4,77	9,27
2 — <i>Mercado Externo</i>			
Soja	16,31	35,03	22,47
Laranja	6,01	12,73	12,57
Cana-de-Açúcar	3,63	5,10	6,30
Fumo	5,30	—	6,16
Cacau	2,55	—	3,73
Café	7,10	-6,34 ^a	-1,54 ^a
Amendoim	5,89	-6,80	-12,06
Algodão	-1,55 ^a	-1,99 ^a	-4,41
3 — <i>Trigo</i>	6,43	13,94	6,89

FONTE: Homem de Melo (1983b:17).

NOTA: A letra a denota não significativamente diferente de zero ao nível de 5%.

Quadro 7.2

BRASIL – DISPONIBILIDADE DOMÉSTICA DE ALIMENTOS
EM QUANTIDADES DE CALORIAS POR
HABITANTE/DIA – 1967/79

Anos	Mercado Interno	Açúcar	Trigo	Produtos Animais	Total
1967	1 993	401	362	278	3 033
1968	1 895	375	391	285	2 946
1969	1 831	354	403	284	2 872
1970	1 871	433	399	282	2 986
1971	1 867	417	412	274	2 969
1972	1 971	360	312	263	2 906
1973	1 729	401	533	247	2 910
1974	1 662	434	537	268	2 900
1975	1 731	419	389	278	2 816
1976	1 806	574	650	297	3 328
1977	1 761	541	446	327	3 075
1978	1 633	496	653	326	3 109
1979	1 605	421	634	325	2 986

FONTE: Homem de Melo (1983b).

NOTA: "Mercado interno" inclui: arroz, feijão, milho, mandioca e batata. "Produtos animais" inclui: carnes, ovos e leite.

Quadro 7.3

BRASIL – DISPONIBILIDADE DOMÉSTICA DE ALIMENTOS
EM QUANTIDADES DE PROTEÍNAS POR
HABITANTE/DIA – 1967/79

Anos	Mercado Interno	Trigo	Produtos Animais	Total
1967	47,8	11,5	18,1	77,4
1968	44,0	12,4	18,7	75,1
1969	41,6	12,8	18,8	73,2
1970	42,7	12,7	18,6	74,0
1971	44,4	13,1	18,3	75,7
1972	46,7	9,9	17,6	74,2
1973	40,6	17,0	16,1	73,6
1974	39,7	17,1	17,5	74,3
1975	40,8	12,4	17,9	71,1
1976	41,2	20,7	19,3	81,2
1977	41,7	14,2	21,0	76,9
1978	38,1	20,8	21,1	80,0
1979	37,6	20,8	21,1	79,4

FONTE: Homem de Melo (1983b).

NOTA: Veja o rodapé do Quadro 7.2.

Tudo isso, evidentemente, indica que, sob certas condições, surge um problema de produção de alimentos na agricultura brasileira. Quais são esses condicionantes e que medidas se devem tomar para prevenir esse problema? Na Seção 7.5 são revistas as explicações oferecidas na literatura, após o que se propõe uma perspectiva adicional para análise e solução do problema.

7.3 — Crédito Rural Subsidiado e Desenvolvimento Agrícola

7.3.1 — A Justificativa da Política de Crédito Agrícola: uma Reformulação Analítica

As críticas dirigidas à política de crédito rural subsidiado têm partido de três diferentes pontos de vista. Em primeiro lugar, tem-se apontado para a virtual impossibilidade de financiar o subsídio creditício via transferências do orçamento fiscal para o orçamento monetário, em função do próprio volume necessário de recursos, que então exerceriam pressões expansionistas sobre as Autoridades Monetárias. Em segundo lugar, têm-se colocado dúvidas quanto à eficácia da política de crédito como instrumento de estímulo à expansão e modernização da agricultura. Finalmente, a política de crédito rural subsidiado teria sido em grande parte responsável pelos padrões concentradores do desenvolvimento agrícola recente.

O ceticismo reinante, especialmente em círculos acadêmicos, quanto à eficácia da política de crédito agrícola atinge o instrumento em seu próprio cerne, e por isso merece uma atenção especial. * Será visto em seguida que esse ceticismo resulta, basicamente, de uma crítica a uma justificativa particular da concessão do subsídio creditício e que essa crítica perde muito de sua força quando uma justificativa mais adequada é oferecida para a política de crédito.

A justificativa que foi objeto da crítica é a seguinte. A taxa de retorno na agricultura, por uma série de razões, seria baixa; portanto, o setor necessitaria ser compensado com o fornecimento de capital financeiro a uma taxa de juro também baixa. O subsídio

* Limitar-se-á, neste trabalho, a analisar essa questão da eficácia do crédito rural. Para uma discussão esclarecedora e concisa a respeito das demais críticas, ver Sayad (1984:101-110).

ao crédito rural conciliária, em outras palavras, preços e/ou rendimentos físicos baixos na agricultura com expansão quantitativa e qualitativa do setor.

Tomando essa justificativa por mira, não foi difícil à crítica apontar, então, um problema de eficácia da política de crédito agrícola. Com efeito, se a taxa de retorno na agricultura é efetivamente tida como baixa pelos possíveis tomadores do crédito, em relação a uma taxa de retorno alternativa (no mercado financeiro, por exemplo), então esses tomadores terão um forte estímulo a tomar o crédito e aplicá-lo efetivamente fora da agricultura, mesmo sem burlar as normas do SNCR. * O subsídio ao crédito seria, assim, em grande parte inócuo, e sua implantação ou retirada pouco impacto teria sobre a produção ou os preços agrícolas. Segue-se também que, nessas condições, somente uma atuação direta sobre a taxa de retorno agrícola — via elevação do nível de preços e/ou aumento da produtividade — seria capaz de estimular o setor [ver Rezende (1982) para uma exposição dessa crítica e as referências mais importantes na literatura].

Contudo, na medida em que seja outra a justificativa admitida para uma política de crédito especial para a agricultura, deixa de ser tão simples colocar esse problema de ineficácia. Toda a questão se centra na real natureza do problema da taxa de retorno na agricultura. Afirmer que a taxa de retorno na agricultura é baixa só faz sentido se, ao mesmo tempo, se supõe que essa taxa é conhecida com certeza; ora, mas isso contraria a noção estabelecida, em Economia Agrícola, de que o principal problema da agricultura reside, precisamente, na dificuldade de se prever, no momento do investimento, o nível dessa taxa. Trata-se, em suma, do velho problema da incerteza quanto à taxa de retorno, o que torna a agricultura um setor de elevado risco, ou seja, em que a taxa de retorno *ex-post* tanto pode ser muito alta quanto muito baixa. De acordo com a teoria econômica, deve-se esperar, portanto, que os ativos agrícolas (de curto, médio e longo prazos) ofereçam uma elevada (e não baixa) taxa média de retorno (igual ao valor esperado da distribuição de probabilidades), relativamente à dos demais ativos da economia, para compensar a presença de maior risco.

Na hipótese de ocorrência de uma taxa muito baixa (um grande prejuízo), os agricultores sofrerão uma perda de capital próprio e/ou não poderão fazer face às obrigações financeiras (amortizações e juros) e por isso terão de liquidar extemporaneamente seus bens ou mesmo ir à falência. Procurando se precaver contra esse *down-side risk*, os agricultores restringem (“internamente”) sua tomada de empréstimos, enquanto, por sua vez,

* Sistema Nacional de Crédito Rural.

também o sistema financeiro privado restringe ("externamente") os limites de crédito, eleva a taxa de juros, reduz os prazos, ou exige maiores garantias.

Devido a esse *down-side risk*, a atividade agrícola passa então a caracterizar-se por uma série de precauções no uso de capital. Entre elas: 1) os agricultores tendem a operar com elevada relação recursos próprios/recursos de terceiros, do que se segue que a renda agrícola obtida num ano agrícola passa a ser importante na determinação do nível de atividade do ano agrícola seguinte; 2) mantém-se relativamente reduzido o tamanho (em volume de capital) dos estabelecimentos, e também o grau de especialização; 3) investe-se menos em itens como tratores (bens de capital que implicam compromissos financeiros de prazo mais longo, e por isso mais arriscados), e mais em itens como fertilizantes, de recuperação a mais curto prazo; 4) tende-se a usar mais mão-de-obra, cujo emprego (ao contrário de um compromisso financeiro decorrente da compra de um trator) pode sofrer solução de continuidade numa crise prolongada; 5) além disso, formas específicas de emprego dessa mão-de-obra contribuem adicionalmente para satisfazer a restrição (interna e/ou externa) de capital e, portanto, a minimização do risco: além do exemplo óbvio da parceria, cite-se o caso da antiga empreitada na formação do cafezal, em que boa parte do custo (ou seja, a renda da mão-de-obra, por ela mesma produzida) não era arcada pelo fazendeiro.

Em sua essência, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), montado entre meados e o fim da década de 60, consistiu em um relaxamento das restrições externas (ou seja, impostas pelo sistema financeiro privado) ao financiamento agrícola, do que resultou uma maior disponibilidade de crédito a prazos e a taxas de juro especiais. Essas novas condições de financiamento — especialmente à medida que se elevava a taxa de subsídio implícito — reduziram drasticamente as possibilidades objetivas, e aquelas percebidas pelos agricultores, de ocorrência do *down-side risk* na agricultura, o que não poderia senão relaxar as restrições internas à acumulação de capital na agricultura, via crédito.

O crédito subsidiado consegue *amortecer as conseqüências* — que são financeiras por natureza — do *down-side risk* na agricultura. Em outras palavras, flutuações adversas de preços e/ou de rendimentos físicos não são reduzidas. Mas, do ponto de vista do empresário tomador de crédito, interessado na taxa de retorno líquido (ou no lucro empresarial), esse amortecimento das conseqüências dessas flutuações é tudo o que importa.

Ao se aceitar a caracterização acima de que a taxa de retorno agrícola é em média elevada, por ser também muito variável, então uma política, como a do crédito rural subsidiado, que aumenta a

capacidade (financeira) de os agricultores fazerem face a situações adversas, tende a estimular fortemente a aplicação de capital na agricultura, já que será nesse setor que a taxa de retorno esperada será maior. A comparação típica, portanto, não é entre uma baixa taxa de retorno agrícola esperada e uma alternativa melhor fora da agricultura; mas sim entre uma aplicação pouco arriscada, de retorno pequeno (como uma caderneta de poupança), e a aplicação na agricultura, que poderá render uma taxa de retorno muito alta, contanto que os agricultores se disponham a correr risco. Uma vez, contudo, que esse risco tenha perdido seus contornos dramáticos, o resultado deverá ser uma preferência pela aplicação de capital na agricultura. Desfaz-se, assim, o ceticismo quanto à eficácia da política de crédito rural.

7.3.2 — O Crédito Rural e a Redução do Risco na Agricultura: uma Possível Evidência Empírica

Conforme já se apontou na Seção 7.2, o processo de modernização agrícola foi acompanhado de uma elevação significativa dos valores de aluguel da terra (a "renda da terra") entre o final dos anos 60 e meados dos 70. Mais interessante para os propósitos deste trabalho, contudo, é notar que os preços de venda de terras cresceram a uma taxa duas vezes superior à dos valores de arrendamento, fazendo com que as proporções renda da terra/preço da terra caíssem à metade em todos os estados [ver a evidência apresentada em Rezende (1982)]. Como se procura argumentar em seguida, esse crescimento mais rápido do preço da terra tem que ver, muito provavelmente, com a redução do *down-side risk* na agricultura, propiciada pela política de crédito rural subsidiado.

Nesse sentido, deve-se notar, inicialmente, que a renda da terra, sendo um item residual da renda agrícola — com exceção do caso de um contrato de arrendamento fixo (em dinheiro ou em produto), e mesmo assim apenas pelo prazo do contrato —, é um retorno do tipo variável (como o lucro), e como tal sua capitalização, de que resulta o preço da terra, leva em conta obviamente sua variabilidade, ou seja, o risco desse retorno. Por outro lado, o valor da terra representa a parcela preponderante do capital do agricultor, e normalmente é dada em garantia de empréstimos bancários; por isso, a atratividade da terra como ativo — especialmente a segurança da manutenção de riqueza na forma de terra (a terra como reserva de valor) — passa a depender estreitamente do grau de *down-side risk* na agricultura, que vai definir a possibilidade maior ou menor de perda total ou parcial do capital-terra.

À luz dessas considerações, torna-se fácil entender o grande aumento no preço da terra (acompanhado de queda na relação renda/preço da terra), coincidindo com a expansão do SNCR — particularmente, como veremos, com o aumento drástico na taxa de subsídio implícito no crédito rural, após 1973. A razão estaria no papel do crédito rural em reduzir o *down-side risk* na agricultura, e assim em tornar mais “segura” a terra como opção de investimento. Além disso, seria interessante pesquisar em que medida o SNCR se diferencia do sistema bancário convencional também no que se refere à prática de exigir a dação formal da terra em garantia dos empréstimos (hipoteca da terra). Afinal de contas, o grande peso do Governo (Banco do Brasil) nesse sistema sugere uma menor necessidade, ou uma maior relaxamento — por motivos óbvios — dessa prática. Se isso tiver sido verdade, o atrativo da posse da terra teria aumentado enormemente, e o crédito rural teria levado a uma alta no preço da terra — não porque, como usualmente se supõe, a terra tivesse de servir de colateral dos empréstimos, mas precisamente por ter deixado de cumprir esse papel. A exigência de colateral num empréstimo, aliás, como concluem Binswanger e Sillers (1983:15), “shifts a portion of the potential capital loss from the lender to the borrower”, e por isso não é interessante para o agricultor.

O Quadro 7.4 mostra a grande queda ocorrida na relação renda da terra/preço da terra após o biênio 1972/73. Pode-se ver que, após apresentar-se em patamares relativamente elevados, até por volta de 1972 ou 1973, essa relação sofre uma queda abrupta no triênio 1973/75, estacionando-se, de 1976 em diante, em valores praticamente constantes (ainda que desiguais) nos diferentes estados. As únicas exceções são os casos de São Paulo, onde a queda parece ter sido contínua entre 1968 e 1973, quando então a relação torna-se constante, e Goiás, em que à queda principal, ocorrida entre 1972 e 1974, sucedeu-se uma queda adicional, de dimensão secundária, entre 1978 e 1980 (provavelmente isso decorre de variabilidade amostral).

Esse quadro sugere, também, uma tendência de aumento nessa relação, a partir de 1982. Se se confirmar essa tendência, então a hipótese explicativa proposta nesse trabalho ganha um reforço substancial, pois esse aumento seria consistente com as mudanças no SNCR iniciadas em 1981 e 1982, e que consistiram em: redução da taxa de subsídio, menores disponibilidades de crédito — particularmente para investimento — e menor participação relativa do Banco do Brasil.

Finalmente, dois outros aspectos desse quadro são também consistentes com a teoria sendo proposta da formação do preço da terra no Brasil. Em primeiro lugar, pode-se notar que em todos os

Quadro 7.4

PROPORÇÃO ENTRE OS VALORES DE ARRENDAMENTO E DE VENDA DE TERRAS
— 1966/1983

(Em %)

Anos	Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro		São Paulo	
	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens
1966	...	...	...	...	...	...	...	...
1967	...	...	21	11	...	...	...	...
1968	...	...	26	16	13	11	12	9
1969	22	11	28	12	14	10	11	8
1970	22	11	25	11	16	11	9	9
1971	26	12	27	12	16	14	8	6
1972	26	14	35	14	28	16	7	4
1973	20	13	29	16	26	12	5	5
1974	15	10	14	8	16	7	5	5
1975	12	9	15	6	12	6	4	5
1976	11	8	14	5	10	5	4	4
1977	10	9	11	6	9	5	4	4
1978	11	8	12	6	10	4	5	4
1979	9	8	14	6	9	4	4	4
1980	10	7	13	5	10	5	4	4
1981	10	6	14	5	11	5	5	4
1982 — Jun.	9,3	6,7	13,8	7,1	9,9	7,8	...	3,8
1982 — Dez.	9,7	7,5	11,9	6,3	9,9	6,0	5	3,9
1983 — Jun.	11,1	8,6	13,9	6,1	8,4	6,3	...	4,1
1983 — Dez.	13,8	9,5	15,4	6,2	9,3	6,3	5	5,0

(Continua)

(Continuação)

Anos	Paraná		Santa Catarina		Rio Grande do Sul		Goiás	
	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens
1966	...	...	...	...	...	...	...	...
1967	13	15	17	11	...	...	...	...
1968	17	22	19	10	...	...	...	...
1969	16	16	17	10	12	4	35	10
1970	18	20	21	8	13	5	35	12
1971	19	24	22	9	14	4	36	15
1972	15	14	20	10	13	5	30	19
1973	14	12	24	11	10	4	23	13
1974	11	6	18	8	7	3	18	10
1975	9	8	18	7	6	3	18	9
1976	8	6	14	6	6	2	16	11
1977	8	6	12	5	5	2	18	11
1978	8	5	12	6	5	2	17	10
1979	7	4	12	6	5	2	13	10
1980	7	4	12	5	5	3	10	10
1981	7	6	12	5	6	2	10	10
1982 — Jun.	7,3	5,0	12,1	6,5	5,2	1,8	11,9	10,1
1982 — Dez.	7,2	4,5	13,2	7,0	4,8	1,9	13,6	9,0
1983 — Jun.	7,8	5,6	14,4	7,9	5,4	2,0	17,5	13,5
1983 — Dez.	8,9	5,9	17,5	8,8	6,9	2,0	13,9	12,7

FONTE: Dados básicos do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas e da Secretaria de Agricultura de São Paulo (IEA). As percentagens acima, para todos os Estados menos São Paulo, são médias simples das proporções calculadas com os valores médios, obtidos para junho e dezembro de cada ano, de arrendamento e de venda de terras. [O símbolo (...) significa inexistência da informação ou tamanho insuficiente da amostra.] Para São Paulo, para terras de lavouras, os valores de arrendamento são relativos a novembro, e os de venda de terras são relativos a janeiro (período 1968/74) e fevereiro (após 1974) do ano seguinte; para terras de pastagens, os valores de arrendamento são, até 1979, de junho, e os de venda de terras são de janeiro (até 1974), setembro (1975/78) e novembro (1979); a partir de 1980, os valores de arrendamento e de vendas de terras de pastagens são para junho e novembro de cada ano.

estados, com a única exceção de São Paulo (e de Goiás, em alguns anos), o quociente entre a renda e o preço da terra é bem menor para terras de pastagens do que para terras de lavouras. Isso é consistente com o reconhecido fato de que é menor o risco na pecuária do que na agricultura propriamente dita. Em segundo lugar, esse quociente, para os dois tipos de terra, é bem menor em São Paulo, Paraná e no Rio Grande do Sul. Isso é consistente com a maior destinação de crédito, pelo Governo, a esses estados, dado seu peso na oferta agrícola da maioria dos produtos.

7.4 — A Política Agrícola em Face da Diminuição Recente do Subsídio Creditício

7.4.1 — A Necessidade de Maior Estabilização de Renda

Pelas razões expostas anteriormente, a política de crédito especial para a agricultura, montada na segunda metade da década de 60, cumpriu um papel fundamental na expansão agrícola na década de 70, reforçando, através da redução do risco, o estímulo associado à melhoria na relação de trocas (aumento dos preços agrícolas *vis-à-vis* os preços industriais), proveniente do exterior.

Nos termos da análise anterior, deve-se esperar que as mudanças recentes no SNCR (redução da taxa de subsídio e aumento da participação relativa do sistema financeiro privado) tragam como resultado um aumento do risco associado à aplicação de capital na agricultura. Conseqüentemente, se essas mudanças não forem acompanhadas de medidas compensatórias, deve-se esperar que a agricultura passe a defrontar-se com maiores restrições (“internas” e “externas”) de capital, o que tenderá a reverter total ou parcialmente o ritmo de modernização agrícola.

Com o objetivo de evitar que isso aconteça, é necessário conceber uma atuação compensatória da política econômica. Nesse sentido, é possível apontar duas direções diferentes que, conquanto possam ser combinadas, devem ser analisadas separadamente. Em primeiro lugar, partindo-se do pressuposto teórico de que uma maior taxa média de retorno (no sentido anterior de valor esperado da distribuição de probabilidades da taxa de retorno) tende a induzir uma maior tomada de risco, a política econômica deveria promover uma elevação do patamar (ou nível médio de longo prazo) em torno do qual flutuam os preços agrícolas. Trata-se, em suma, de

uma elevação no patamar da relação de trocas Agricultura/Indústria. Em segundo lugar, o Governo poderia atuar mais consistentemente no sentido de estabilização da renda agrícola, ou seja, no sentido de reduzir o próprio grau de incerteza na agricultura. Isso se daria, por exemplo, através da política de preços mínimos e do seguro agrícola.

A elevação do patamar de preços agrícolas, de óbvias implicações inflacionárias, é um tipo de medida que, particularmente nas condições atuais da economia brasileira, tem uma implicação social grave. Por outro lado, agricultura já se beneficiou, recentemente, de uma elevação significativa de preços agrícolas, graças à maxidesvalorização cambial de 1983. Com efeito, fazendo o índice da relação de trocas Agricultura/Indústria (definido como a razão entre os respectivos índices de preços de atacado) igual a 100 no primeiro trimestre de 1983, verifica-se que, após atingir um valor máximo de 150 no segundo trimestre de 1984, esse índice permaneceu em um patamar estável (entre 130 e 140), a partir de junho de 1984. Em vista disso, não deve ser necessária qualquer elevação adicional de preços agrícolas, bastando que, através da manutenção da atual política cambial e de paulatina liberalização do comércio exterior — na forma a ser discutida posteriormente —, mantenha-se o atual patamar de preços agrícolas.

Não se deve esquecer, por outro lado, que a taxa de retorno na agricultura pode elevar-se sem aumento dos preços agrícolas, bastando para isso que ocorra uma redução dos preços dos fatores de produção. A este respeito, cabe à política industrial um papel de relevo. Com efeito, a expansão da agricultura deverá depender, crescentemente, de um suprimento adequado de insumos de origem industrial, refletindo uma mudança necessária no padrão de crescimento da agricultura [Dias (1984)]. Isso se deve a novas áreas que ou se encontram muito distantes ou requerem, como é o caso do cerrado e de alguns solos da região amazônica, investimentos para que possam ser efetivamente exploradas. Isso implica a necessidade de se conferir prioridade à atuação governamental na área da política industrial, visando a garantir à agricultura preços de insumos cada vez mais próximos dos níveis internacionais.

De qualquer modo, é possível, como se argumentou antes, que o problema da taxa de retorno agrícola seja mais de imprevisibilidade do que de nível e que, portanto, a elevação do patamar de preços agrícolas, para ser relevante, tenha de ser muito grande, o que a torna uma impossibilidade prática. Vale a pena notar, a propósito, que esquemas de estabilização de renda (acompanhados, nos países europeus e no Japão, de uma proteção à agricultura pela via de preços mais elevados que no mercado internacional) consti-

tuem a essência da política agrícola nos países desenvolvidos, as necessidades de crédito da agricultura sendo atendidas basicamente com pequena margem de subsídio. Na medida, portanto, em que a agricultura brasileira — já beneficiada com elevação recente em seus preços — passe a contar com maior garantia de renda, deve tornar-se possível, também no nosso caso, redefinir o Sistema Nacional de Crédito Rural, mantendo-se os atuais níveis, relativamente baixos, de taxa de subsídio, e garantindo-se uma disponibilidade adequada de fundos (inclusive atendendo aos maiores prazos inerentes ao financiamento agrícola), o que, por sua vez, é viabilizado pela própria redução da taxa de subsídio.

Atualmente, essa garantia de renda é o objetivo específico de dois instrumentos principais de ação do Governo, quais sejam, a política de preços mínimos e de seguro de crédito agrícola — este último visando à cobertura do risco de flutuações adversas de rendimentos físicos. A política de preços mínimos conta, para as culturas de verão, com os instrumentos previstos no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), executada pela Companhia de Financiamento da Produção e, para outras culturas (como o café e a cana-de-açúcar), com instrumentos específicos de intervenção.

Uma revisão crítica desses instrumentos — facilitada pela existência de uma razoável literatura sobre o assunto — poderá apontar as modificações necessárias para aprimorar a ação do Governo nessa área. Recomendações concretas nessa direção encontram-se em Dias e Barros (1983), por exemplo, e por isso não serão tratadas aqui. Uma conclusão básica já está, contudo, suficientemente clara para ser ressaltada. Trata-se de que a política de controle de preços e de abastecimento do mercado doméstico deve guardar coerência com essa política de estabilização de renda. Uma vez que os preços agrícolas correntes se formam a partir de expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados, a intervenção governamental visando ao controle da inflação, através de tabelamentos, liberação de estoques oficiais, ou ainda importações, pode ela mesma tornar-se um fator importante de risco de mercado, na medida em que, ao não se pautar por regras estáveis e pré-anunciadas, contribua para tornar menos previsível o comportamento futuro do mercado. Esse é um problema que se deve evitar, pois quanto mais arriscada for a estocagem de produtos agrícolas, maior tende a ser a diferença entre o preço recebido pelo produtor e o preço pago pelo consumidor final. A atuação governamental deve, portanto, ser coordenada, de maneira a minimizar a inconsistência de políticas que têm objetivos diferentes. Uma proposta nesse sentido foi apresentada em Dias e Barros (1983), e consiste em uma conjugação de maior liberdade comercial com estoques reguladores internos. Trata-se, sem dúvida, de um interessante ponto de partida, como se mostrará a seguir.

7.4.2 — Preços Agrícolas e Liberalização do Comércio Exterior de Produtos Agrícolas

É cada vez mais freqüente a defesa de uma política liberal-ortodoxa de comércio internacional, com base nos seguintes argumentos. Admite-se, em primeiro lugar, que os preços internacionais dos produtos agrícolas seriam relativamente estáveis, graças à amplitude do mercado mundial: as flutuações de oferta e demanda nos vários países seriam independentes umas das outras e por isso tenderiam a se anular mutuamente. Admite-se ainda, em segundo lugar, que os preços agrícolas internos estariam abaixo da paridade internacional, devido a tabelamentos, contingenciamento de exportações, etc. A liberalização do comércio exterior mataria então dois coelhos com uma só cajadada: melhoraria a relação de trocas da agricultura e aumentaria o grau de estabilidade de preços.

Infelizmente, contudo, a realidade é bem mais complexa. Nota-se, em primeiro lugar, que, a partir da década de 70, a forte instabilidade nas taxas de juro, nas taxas de câmbio e no crescimento industrial dos países desenvolvidos tem-se transmitido aos preços internacionais das *commodities* agrícolas; esses têm-se tornado mais instáveis também devido ao fato de que o comércio internacional de produtos agrícolas vem e tornando verdadeiro desaguadouro de políticas internas (de estabilização de renda e proteção à agricultura) de países desenvolvidos. * Uma liberalização total do comércio exterior de produtos agrícolas, portanto, não contribuiria (antes pelo contrário) para amortecer o problema de risco na agricultura.

A segunda premissa adotada pelos defensores da política liberal-ortodoxa de comércio internacional — de que a sua adoção levaria a uma melhoria na relação de trocas da agricultura — tem sido questionada seriamente. Assim, Homem de Melo (1981b), após fazer uma revisão da literatura pertinente, sugere que os produtos domésticos, por terem seu mercado fechado às transações internacionais — inclusive, portanto, às importações —, poderiam estar sendo, em princípio, protegidos, ou seja, estar tendo seus preços internos superiores aos preços internacionais convertidos em cruzeiros. Segundo estimativas apresentadas por esse autor, isso teria de fato ocorrido para alguns alimentos básicos; mas note-se que, ao comparar os

* Evidências dessa grande instabilidade encontram-se em Dias e Lopes (1983:11-16). Chu e Morrison (1984:94) concluíram que "... the price instability of non-oil primary commodity prices from 1972 to 1982 was more than three times greater than it was from 1957 to 1971, reflecting the significantly more unstable economic environment — as seen in the behavior of industrial production, world inflation, exchange rates, and interest rates — in the later period."

preços domésticos com os internacionais, Homem de Melo não adicionou os custos de transportes do exterior até os centros de consumo no Brasil. Esse cuidado foi tomado por Dias e Lopes (1984b) que, limitando-se ao período 1979/83, concluíram que os preços domésticos de milho, arroz e algodão têm estado acima dos preços FOB de exportação (estimados com base nos preços internacionais vigentes), ainda que abaixo dos preços CIF de importação. Mesmo não sendo, assim, "protegidos", esses produtos — como indicado pelas relações entre seus custos de produção e os preços FOB — têm baixa competitividade no mercado internacional, e por isso não há razões para acreditar que uma liberalização do comércio exterior traga qualquer estímulo de preços para eles. Não será estranho encontrar que outros produtos agrícolas — como a carne — tampouco são competitivos no mercado internacional; portanto, outras razões — evidentemente ligadas a condições ecológicas comparativas e/ou ao nível tecnológico —, muito mais profundas do que meras "barreiras de comércio", explicam a presença ou não de um produto na pauta de exportações, e não será a mera adoção da "mão invisível" que mudará esse quadro.

Com base na expectativa de que, através da liberalização do comércio exterior, se consiga "produzir uma situação de relações de troca muito mais favorável ao setor [agrícola] dentro do país . . ." — o que, como vimos, é duvidoso, além de desnecessário, a esta altura —, Dias e Barros (1983) e Dias e Lopes (1984a e 1984b) propõem uma liberdade comercial conjugada com um sistema de intervenção governamental que limita as variações dos preços. O princípio básico da proposta é de que apenas os "movimentos de tendências mais duradouras" nos preços internacionais devem ser transferidos para dentro do País, ou seja, deve-se evitar a internacionalização das variações transitórias de preços. Isso seria conseguido através da determinação de uma faixa de preços internacionais (FOB de exportação e CIF de importação), supostamente representando essas "tendências mais duradouras" do mercado internacional, dentro da qual poderiam variar os preços domésticos. A amplitude dessa faixa depende das características de oferta e demanda domésticas, visando ao objetivo de estabilização de renda do produtor. Um sistema de impostos e subsídios variáveis, aplicados sobre o preço internacional corrente (FOB no caso de um produto exportável; CIF no caso de um produto de importação), garante que as flutuações nos preços domésticos não ultrapassarão os limites inferiores e superiores da faixa. Desta maneira, os autores esperam que a implementação desse esquema produza um duplo estímulo à agricultura: melhore a relação de trocas e gere maior estabilidade de renda. Essa estabilização através do comércio inter-

nacional deverá ser, segundo expectativa dos autores — apoiada em simulações apresentadas em Dias e Lopes (1984b) —, mais barata do que programas alternativos que o governo tem utilizado.

Ao comentar essa proposta, Brandão (1948:5-6) nota que a delimitação de uma faixa de variação de preços “embute” um seguro contra o risco de flutuação adversa de preços, e por isso é uma forma de suprir “uma das grandes lacunas no nosso sistema econômico”, qual seja, a “inexistência de instituições que facilitem aos produtores lidarem com os riscos”. Uma alternativa ao estabelecimento dessa faixa seria portanto o governo promover a criação de um sistema de seguro de preço, cuja concepção seria muito simples: “Estabelece-se um preço . . . A partir dele, o governo vende um seguro ao produtor em que garante um preço algo inferior . . . ao preço base. A quantidade segurada é decidida inteiramente pelo produtor. Nos anos de cotação baixa será pago ao beneficiário o montante correspondente à diferença nas cotações multiplicada pela quantidade estabelecida no contrato”. As vantagens deste sistema alternativo — além da possibilidade de o produtor beneficiar-se de preços transitoriamente elevados —, segundo Brandão, são as seguintes: 1) a participação é inteiramente voluntária; 2) o sistema poderia ser autofinanciado; e 3) seria menor o grau de intervenção governamental nos fluxos de comércio internacional.

Discussões adicionais envolvendo essas e outras propostas alternativas são evidentemente necessárias, a fim de se poder definir melhor as novas bases da política agrícola em um ambiente de risco financeiro acrescido, devido à diminuição do subsídio ao crédito rural.

7.5 — ● Problema Específico da Produção de Alimentos Básicos

7.5.1 — Setor Externo e Oferta de Alimentos

As análises mais aceitas sobre o crescimento inadequado da produção de alimentos na década de 70 concentram sua atenção nas condições econômicas básicas que determinaram a alocação de recursos, dentro da agricultura, entre as culturas de alimentos e de exportação. O problema da produção de alimentos, nestes termos, foi explicado como resultado de uma inferioridade competitiva dos produtos doméstico-alimentares *vis-à-vis* os produtos exportáveis.

Segundo a análise clássica de Barros e Graham (1978), o fraco desempenho da produção de alimentos refletiu, basicamente, a sua menor rentabilidade *vis-à-vis* a produção exportável, o que por sua vez decorreu de duas circunstâncias principais. A primeira se relacionou à “agressiva política de promoção de exportações” e às “boas condições de comércio internacional prevalecentes entre 1968 e 1973”, estímulo este “perdido em 1974 e 1975, quando os preços de produtos primários se reduzem, mas recuperado em 1976 e 1977, no chamado *mini-commodity boom*” (pp. 703-704). A segunda foi a própria inadequação da política agrícola, que teria discriminado contra os produtos de mercado interno, impedindo que, através de ajustamentos compensatórios em seus preços e de melhorias tecnológicas, eles pudessem competir com os exportáveis pelos recursos produtivos:

“Dadas essas condições, é fácil então perceber por que o setor de produtos domésticos ficou em posição difícil nos últimos anos: os aumentos de preço no mercado internacional e as elevações de produtividade que se seguiram estimulam um crescimento da produção. . . . Com maiores preços e maior apuro técnico, o setor exportador pode remunerar mais os fatores que utiliza e ampliar efetivamente a produção.

Entretanto, o mesmo não se dá com o setor doméstico, onde a ausência de progresso técnico e os controles de preços impedem que os produtores de alimentos acompanhem o setor exportador. Então, maiores preços de fatores (determinados pela expansão da demanda do setor exportável) só são compatíveis com uma redução na oferta de alimentos” [Barros e Graham (1978: 718-719)].

Homem de Melo (1983b) enfatizou também que resultados de pesquisa agrônômica beneficiaram mais os produtos exportáveis do que os produtos domésticos. Além disso, e na mesma linha de Barros e Graham, os produtos domésticos não contaram com uma política agrícola especial, que era necessária em função do maior grau de risco no subsetor doméstico. Esse maior grau de risco se explicaria principalmente pelo fato de os preços dos produtos domésticos se determinarem em mercados fechados às transações internacionais, e por isso flutuarem mais em resposta às flutuações da oferta. Em contraste, os preços dos exportáveis, pelas razões apresentadas — e criticadas — na seção anterior, seriam mais estáveis [Homem de Melo (1978, 1979 e 1981a)]. Evidência empírica apresentada em Homem de Melo (1979:833-842) é consistente com essa hipótese de maior instabilidade de preços (e também de rendimentos físicos) no sub-

setor doméstico. Uma vez que variações nos preços e nos rendimentos físicos, numa economia fechada, tendem a ser de sinais opostos (no agregado pelo menos), não é suficiente medir a instabilidade de preços e de rendimentos, separadamente, e daí inferir conclusões sobre a instabilidade de renda (ou da taxa de retorno). Tendo isso em mente, Homem de Melo (1983a) procedeu a novas análises, tendo encontrado que também a instabilidade de renda é maior no subsetor doméstico.

7.5.2 — Evidências Adicionais de Maior Risco na Produção Alimentar

Conforme argumenta Johnson (1976), quanto mais arriscada for uma atividade agrícola e quanto mais avesso ao risco for o agricultor, menor deverá ser a escala dessa atividade e o grau em que o agricultor se especializa nela. Portanto, informações quanto a esses aspectos da produção agrícola podem contribuir, adicionalmente, para verificação empírica dos graus de risco que efetivamente incidem sobre as diferentes atividades agrícolas no Brasil.

Para esse fim, e com base em informações do Censo Agropecuário de 1975, foi possível proceder à análise da distribuição do valor da produção de cada atividade por estabelecimentos agrupados segundo o valor da produção da atividade; os grupos de tamanho foram: menos de 1 salário mínimo anual, 1 a 2, 2 a 9, 9 a 18, 18 a 37, 37 a 100 e mais de 100 salários mínimos anuais. Essa análise é sumariada no Quadro 7.5, a partir do qual se pode concluir, antes de mais nada, que feijão e mandioca são claramente produzidos na base de pequenos cultivos: 76,6% do valor da produção de feijão e 68,3% do de mandioca derivam de plantios que produzem menos de 2 salários mínimos anuais. Em segundo lugar, vêm milho e algodão arbóreo, para cujo valor total da produção os dois grupos inferiores de tamanho contribuem com cerca de 55%. Seguem-se, então: arroz, com 31,5%, mas com uma percentagem ligeiramente maior (33,8%) originada nos dois grupos superiores de tamanho; fumo, com 29,4%, mas sendo predominantemente (63,4%) uma cultura de tamanho médio; laranja, com 28,7%, mas com uma percentagem ainda maior (34,1%) produzida nos dois maiores grupos de tamanho; algodão herbáceo, distribuído uniformemente por todos os grupos de tamanho; trigo e soja, cujas distribuições de valor da produção, muito similares, são concentradas nos tamanhos médios e grandes; cacau e café, com uma concentração ainda maior nos tamanhos superiores; e, finalmente, cana-de-açúcar — certamente uma grande lavoura.

Se se voltar a atenção para o detalhamento regional dos dados, outras conclusões interessantes emergem. Com efeito: 1) as produções de feijão e mandioca são muito dispersas, e apresentam um alto grau de homogeneidade nas suas distribuições de tamanho – com a única exceção de São Paulo, um supridor marginal (somente 8% do valor da produção brasileira); 2) a produção de milho é também altamente dispersa, mas sua estrutura de tamanho é mais heterogênea – sendo notável o contraste entre, de um lado, São Paulo e Goiás – que juntos respondem por quase um quarto do total – e o resto do País; 3) a produção de arroz é muito mais concentrada regionalmente e mostra uma heterogeneidade realmente impressionante: no Rio Grande do Sul, o estado maior produtor (26,8% do total), a classe superior de tamanho responde por 62,5% do total estadual; 4) a produção de fumo é concentrada nos dois estados mais ao sul, onde sua estrutura de tamanho é a mesma; 5) a laranja, que é concentrada em São Paulo (onde é produzida para fins de processamento industrial atrelado à exportação), tende claramente, nesse estado, a tomar a forma de grandes unidades; 6) a produção de algodão herbáceo, também concentrada em São Paulo e Paraná, no Nordeste é muito similar ao algodão arbóreo; 7) trigo e soja, concentrados no Rio Grande do Sul e no Paraná, apresentam a mesma estrutura; 8) café, também altamente concentrado regionalmente, apresenta uma estrutura análoga; e, finalmente, 9) cana-de-açúcar, cuja estrutura de produção é praticamente a mesma nas principais regiões produtoras.

É interessante notar que o maior grau de risco nas culturas alimentares básicas se expressa também numa característica técnica adicional dessas lavouras, qual seja, a de serem produzidas em consorciação com outras culturas (alimentares ou não). O Quadro 7.6 mostra a grande importância que essa estratégia assume nos casos de feijão, milho, mandioca e, em menor grau, arroz (curiosamente, também a soja se caracteriza por uma razoável consorciação com outras lavouras, mas a razão deve certamente ser bem diferente). Essa consorciação de culturas significa, essencialmente, uma menor alocação de recursos para cada atividade isolada, sendo assim o mesmo fenômeno (de redução da escala) reportado antes, apenas visto de outro ângulo. Essa menor alocação de recursos, para cada agricultor, nessas atividades tomadas isoladamente, deve certamente envolver um pequeno uso de insumos industriais (mecânicos e químicos) e de sementes melhoradas. A consequência adversa de tudo isso sobre o nível de produtividade dessas lavouras é óbvia, e somente uma política que contribua para reduzir o grau de risco pode alterar esse quadro.

Quadro 7.5

DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO DE LAVOURAS ESPECÍFICAS POR GRUPOS DE VALOR DA PRODUÇÃO DESSAS LAVOURAS — 1975

(Em %)

Produtos e Regiões	% sobre o Total do Brasil	Grupos de Tamanho, em Salários Mínimos Anuais						
		< 1	1 | 2	2 | 9	9 | 18	18 | 37	37 | 100	> 100
1 — Algodão arbóreo	100,0	59,2	16,4	27,1	7,6	6,2	3,0	1,5
2 — Algodão herbáceo	100,0	10,6	6,8	26,3	13,6	11,6	13,3	17,9
São Paulo	44,6	1,7	4,0	22,8	16,5	16,0	19,2	19,8
Paraná	25,5	4,6	8,3	42,3	16,8	10,4	8,8	8,8
Goiás e Mato Grosso	9,2	4,1	5,4	12,1	4,9	7,7	12,7	53,2
Minas Gerais	5,7	10,4	7,3	21,2	10,1	12,5	16,3	22,2
Outros	15,0	50,3	13,3	20,2	6,3	2,4	2,9	4,6
3 — Arroz	100,0	20,6	10,9	20,2	7,1	7,4	11,0	22,8
Rio Grande do Sul	26,8	3,4	0,9	4,7	4,2	6,8	17,4	62,5
Goiás e Mato Grosso	26,6	9,6	11,1	24,8	9,8	11,6	15,7	17,3
Paraná	8,8	37,7	17,6	22,5	5,1	5,2	5,7	6,1
Minas Gerais	8,7	25,0	13,8	31,9	12,1	8,5	6,1	2,6
Maranhão	9,0	60,3	20,5	16,1	1,8	0,8	0,5	0,1
São Paulo	8,3	17,3	14,5	32,8	11,0	9,3	9,3	5,8
Santa Catarina	2,8	25,2	8,3	38,0	16,0	7,0	4,4	1,1
Outros	8,9	45,6	18,1	25,6	4,0	2,7	2,2	1,8
4 — Cacau	100,0	1,7	2,0	12,7	12,4	18,4	28,0	24,9
5 — Café	100,0	2,1	3,6	16,7	14,9	17,0	19,1	27,7
São Paulo e Paraná	32,9	0,7	1,6	15,2	15,4	17,7	19,8	29,6
Minas Gerais e Espírito Santo	15,1	6,4	6,2	23,3	12,5	13,8	17,2	20,7
Outros	2,0	26,3	12,4	29,2	11,5	10,0	5,9	4,1
6 — Cana-de-açúcar	100,0	3,2	1,7	6,9	4,0	6,7	12,9	66,6
São Paulo	39,4	0,2	0,2	3,0	3,6	5,4	9,1	78,5
Pernambuco e Alagoas	35,4	0,5	0,7	4,4	3,2	5,3	17,2	68,6
Rio de Janeiro	7,5	2,5	3,2	12,9	7,2	7,1	14,3	52,8
Minas Gerais	4,7	16,4	5,7	10,7	4,7	6,2	10,1	46,2
Outros	13,0	14,9	6,5	13,1	5,4	6,7	12,9	40,6
7 — Feijão em grão	100,0	61,0	16,6	16,8	3,1	1,8	1,1	0,6
Paraná	17,4	57,6	21,9	17,6	1,5	0,7	0,5	0,1
Minas Gerais	15,5	48,1	14,9	21,9	6,1	4,4	2,8	1,8
Outros	1,6	74,0	19,8	10,7	1,4	0,5	0,4	0

		6,7	74,6	12,9	10,4	1,3	0,5	0,6	1,9
	Goias	5,8	40,4	21,5	27,4	4,9	3,1	1,1	1,6
	Outros	36,0	73,5	13,2	11,0	1,2	0,6	0,4	0,2
8	<i>Fumo em folha</i>	100,0	15,0	16,4	63,6	4,9	1,3	0,7	0,1
	Rio Grande do Sul	39,0	5,6	16,9	72,2	3,9	1,2	0,2	0
	Santa Catarina	36,2	0,2	13,5	73,8	5,8	0,6	0,1	0
	Outros	24,8	34,5	19,5	35,2	5,2	2,7	2,4	0,6
9	<i>Laranja</i>	100,0	22,9	6,6	17,4	9,9	9,9	12,6	21,6
	São Paulo	55,2	2,8	2,4	14,8	12,1	12,6	18,3	37,0
	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	15,4	71,6	12,5	13,0	1,9	0,9	0,1	0
	Rio de Janeiro	10,7	9,4	8,0	30,1	16,0	16,9	13,7	5,9
	Minas Gerais	6,0	47,6	13,3	20,8	6,1	4,5	3,8	4,0
	Outros	12,7	45,6	12,5	21,4	7,1	5,8	5,2	2,4
10	<i>Mandioca</i>	100,0	47,7	20,6	24,1	5,8	2,3	1,0	0,5
	Rio Grande do Sul	18,1	37,2	25,0	32,5	3,6	1,3	0,3	0
	Bahia	15,2	46,3	22,5	26,6	3,1	1,0	0,2	0,2
	Pernambuco	7,4	55,3	22,5	19,5	1,7	0,4	0,3	0,2
	Santa Catarina	6,9	45,8	25,2	27,0	1,6	0,4	0,1	0
	Maranhão	5,8	86,4	8,9	4,3	0,2	0,1	0	0
	Outros	46,6	46,6	18,7	22,7	5,3	4,0	1,9	0,9
11	<i>Milho</i>	100,0	36,0	19,0	27,7	6,3	4,9	4,1	2,1
	Paraná	20,6	31,0	24,2	32,7	5,9	3,3	2,2	0,6
	Rio Grande do Sul	15,6	42,5	30,2	25,4	1,3	0,3	0,2	0,1
	São Paulo	15,5	14,0	11,2	28,6	14,5	13,9	12,0	5,8
	Minas Gerais	14,6	36,2	17,3	27,6	8,0	5,4	3,7	1,6
	Santa Catarina	11,5	20,1	21,9	50,0	3,4	1,2	0,3	0,1
	Goias	7,0	19,8	9,8	19,3	11,8	13,7	15,5	10,1
	Outros	15,2	77,7	9,5	9,3	1,5	0,8	0,6	0,5
12	<i>Soja</i>	100,0	5,6	7,0	21,3	12,3	13,7	20,0	20,3
	Rio Grande do Sul	50,6	5,9	8,5	24,4	11,6	12,4	17,7	19,4
	Paraná	35,5	4,4	5,3	21,1	14,2	15,4	20,5	19,2
	São Paulo	7,5	0,1	0,3	6,2	10,4	17,2	31,9	30,7
	Outros	6,4	14,8	12,1	15,5	0,8	10,6	18,7	21,4
13	<i>Trigo</i>	100,0	8,4	6,9	23,8	13,9	16,7	20,9	10,4
	Rio Grande do Sul	72,5	8,7	5,4	22,4	13,5	17,0	22,8	10,3
	Paraná	23,2	5,9	7,6	29,2	15,7	15,5	15,7	10,4
	Outros	4,3	16,2	4,4	18,4	12,4	17,8	17,7	13,1

FONTE: Censo Agropecuario de 1976 (Tabulações Especiais).

Quadro 7.6

BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA CULTIVADA TOTAL
DE LAVOURAS SELECIONADAS POR TIPOS
DE CULTIVO – 1975

(Em %)

Produtos	Área Cultivada Total	Área em Cultivo Simples	Área em Cultivo Associado	Área em Cultivo Intercalado e Misto
Algodão herbáceo	100	71	28	1
Amendoim	100	80	14	6
Arroz	100	76	22	2
Batata-inglesa	100	90	9	1
Cana-de-açúcar	100	99	1	—
Feijão	100	20	73	7
Fumo	100	87	13	1
Mandioca	100	60	39	1
Milho	100	39	56	5
Soja	100	77	22	1
Tomate	100	94	5	1
Trigo	100	100	—	—

FONTE: Censo Agropecuario de 1975.

A conclusão que surge da montagem de todas essas peças é, portanto, de que existe um forte temor de aplicação de recursos na produção desses alimentos básicos. Isso indica que o papel positivo antes atribuído à política de crédito agrícola — qual seja, o de amortecer as conseqüências do *down-side risk* na agricultura — não se estendeu aos alimentos básicos. Provavelmente, essa exclusão dos produtos alimentares básicos dos benefícios da política refletiu uma falta de preocupação explícita — pelo menos até 1979 — com essas atividades. É até mesmo provável que a política de crédito agrícola tenha discriminado essas atividades, ou seja, que tenha privilegiado outras culturas — como o trigo, a soja, a cana-de-açúcar, o cacau, o arroz (em certas regiões), o café, a laranja, o fumo, etc. — todas elas com a característica comum de contribuírem positivamente para o balanço de pagamentos.

7.5.3 – Oferta de Alimentos e Pequena Produção Agrícola

Além dessa dimensão *técnica*, a diferenciação produtiva entre culturas alimentares básicas, de um lado, e produtos exportáveis, de outro, tem também uma dimensão *social*: os alimentos básicos são produzidos, em grande parte, por pequenos produtores agrícolas. Como se verá, esse fato é de grande importância para a análise do “problema da produção de alimentos”.

Como mostra o Quadro 7.7, há uma nítida diferenciação entre feijão, mandioca e milho, de um lado, e as demais culturas – inclusive o arroz –, quanto à importância relativa de estabelecimentos pequenos e grandes na produção total. Com efeito, 77% do valor da produção de feijão, cerca de 69% do de mandioca e 58% do de milho provêm dos estabelecimentos cujo valor da produção total não ultrapassa 9 salários mínimos anuais, percentagens que, para as demais culturas, são de 40% (arroz), 22% (soja), 15,5% (café), 14,5% (cacau), 11,3% (trigo) e 8,4% (cana).

Com base nesse Quadro 7.7, pode-se concluir que as culturas alimentares básicas são não apenas produzidas em pequena escala, mas também, em parcela preponderante, por *pequenos* agricultores.

Quadro 7.7

BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO DE LAVOURAS SELECIONADAS POR ESTABELECIMENTOS AGRUPADOS SEGUNDO O VALOR DA PRODUÇÃO TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS – 1975

(Em %)

Lavouras	Valor Total da Produção (Cr\$ milhões)	Grupos de Valor da Produção dos Estabelecimentos, em Salários Mínimos Anuais				
		Menos de 2	2 a 9	9 a 18	18 a 37	37 e mais
Arroz	11 785	15,5	24,4	9,9	9,3	40,9
Cacau	2 000	2,5	12,0	12,5	18,5	54,0
Café	12 908	1,6	12,9	14,9	17,3	52,4
Cana-de-açúcar	7 108	1,9	6,5	4,6	5,8	81,2
Feijão	4 110	36,0	41,0	10,3	5,8	6,9
Mandioca	5 560	31,6	37,6	12,8	6,7	11,4
Milho	10 022	17,8	40,4	16,1	9,5	16,3
Soja	11 417	2,0	20,0	15,5	14,3	48,4
Trigo	2 380	0,9	10,4	12,8	15,9	60,0

FONTE: Tabulações especiais do Censo Agropecuário de 1975.

A fim de analisar essa peculiar estrutura de produção, parece razoável iniciar com a premissa de que os agricultores "capitalizados" — isto é, o grupo formado pelos agricultores capitalistas e os "pequenos produtores capitalizados" — devem exigir uma taxa média de retorno (igual à média da distribuição de probabilidades da taxa de retorno, uma variável aleatória) maior na produção desses alimentos básicos do que na produção de exportáveis; essa premissa se segue da hipótese de que a produção de alimentos domésticos é mais arriscada. Esse requisito, por si só, é capaz de abrir um espaço para os pequenos produtores "subcapitalizados" (ou "de baixa renda", ou "pobres"), sendo suficiente que esses produtores se contentem com uma taxa média de retorno menor do que aquela (ditada pela rentabilidade na produção exportável ou, mais geralmente, no conjunto da economia) requerida pelos produtores capitalizados.

Resta, então, uma questão: por que deveriam esses pequenos agricultores contentar-se com uma taxa média de retorno menor do que o mínimo exigido pelos produtores capitalizados? A resposta está simplesmente no fato de que, devido a sua falta de capital — isto é, devido a sua situação "subcapitalizada" —, esses pequenos agricultores não têm a opção de entrar no setor exportável e assim obter a taxa de retorno maior. Afinal de contas, sendo "subcapitalizados", seria uma contradição supor que sua atividade fosse regulada pela taxa de retorno sobre o capital — cuja obtenção pressupõe, primeiro de tudo, a posse de capital.

Tudo se torna mais claro quando se percebe que essa pequena produção de alimentos está, mais do que nada, intimamente conectada com o mercado de *trabalho*. É no contexto dessa relação específica que se torna possível explicar seu nível de atividade, seu *crop mix*, sua renda *per capita*, etc. Em especial, é nesse contexto que se torna possível explicar a possibilidade lógica de uma "baixa" taxa de retorno, segundo os padrões prevalecentes na economia, inclusive na agricultura: é que o custo de oportunidade dessa forma de produção está dado, fundamentalmente, no mercado de *trabalho*, não no mercado de *capital*, da economia.

Por outro lado, várias características peculiares a essa forma de produção acabam tornando-a mais capaz de resistir ao risco associado à produção de alimentos. Podem-se citar: 1) uma maior flexibilidade quanto ao grau de autoconsumo, advinda do fato mesmo de ela produzir *alimentos*, de forma diversificada: o autoconsumo de alimentos aumenta ou diminui, e nesse processo a composição do consumo total se altera, em função dos preços relativos dos alimentos; 2) uma menor dependência do capital de terceiros, inclusive de bancos; para conseguir isso, o "capital" é obtido através do trabalho assalariado sazonal, que assim se torna de fundamental importância

para a reprodução da própria pequena produção. O trabalho assalariado sazonal é também uma forma de diversificação da atividade de trabalho, o que contribui adicionalmente para reduzir o risco; e 3) essa menor dependência financeira, por sua vez, permite que uma diminuição temporária na renda agrícola (devido, por exemplo, a frustrações de safra) signifique não somente uma diminuição temporária do nível de consumo da família.

Existe, portanto, um mecanismo complexo de predomínio da pequena produção no setor de alimentos básicos. Esse mecanismo que exprime as maiores possibilidades relativas da pequena produção nesse setor específico — dados a tecnologia disponível e o grau de risco desse setor —, materializa-se através da formação de uma taxa média de retorno que, quando se tem em conta o grau associado de risco, não é compatível com as exigências dos produtores capitalizados.

7.5.4 — Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos Básicos

Segundo a análise anterior, conclui-se que a baixa rentabilidade da produção de alimentos não é fruto somente, ou principalmente, da ação do governo, através de tabelamentos, etc. Essa baixa rentabilidade — julgada da ótica dos produtores capitalizados — expressa a maior competitividade da pequena produção nessas atividades.

É possível conjecturar que a década de 70 tenha presenciado um aumento da importância relativa da pequena produção no setor doméstico-alimentar, decorrente do abandono desse setor por parte de agricultores crescentemente capitalizados, atraídos pela maior rentabilidade relativa dos exportáveis. Nessa hipótese, a oferta de alimentos básicos, nesse período, ter-se-ia tornado ainda mais dependente das possibilidades efetivas da pequena produção “de baixa renda” na agricultura. Entretanto, a década de 70 caracterizou-se, de um lado, por uma deterioração das possibilidades econômicas dos pequenos produtores na agricultura, e, de outro lado, por uma melhoria das alternativas de emprego dessa mão-de-obra nos mercados de trabalho urbanos e rurais. Nessas condições, não parece difícil compreender o surgimento, nesse período, de um problema de produção de alimentos.

Em síntese, a explicação deste trabalho para esse problema é a seguinte. A retomada do crescimento em 1968, além de ter trazido um forte aumento na demanda interna de alimentos, causou uma elevação dramática na renda alternativa de pequenos produtores agrícolas — ou seja, no custo de oportunidade da pequena produção

agrícola. Na falta de progresso técnico na produção de alimentos, o resultado dessa elevação no custo da mão-de-obra foi uma tendência à elevação do custo de produção, pressionando os preços. Essa tendência à elevação de preços não foi capaz, entretanto, de estimular a produção de alimentos pelos agricultores capitalizados. As razões para isso são duas. Em primeiro lugar, porque manteve-se altamente instável o retorno nessas atividades e porque se elevava a rentabilidade dos exportáveis. Em segundo lugar, porque o custo de produção de alimentos, também para os agricultores capitalizados, sofreu forte elevação. Com efeito, vimos que os alimentos básicos — feijão, mandioca, milho e, em menor grau, o arroz — quando são produzidos por esses agricultores, o são em pequena escala, certamente com escasso uso de outros fatores além de mão-de-obra e, naturalmente, terra. Mas isso implica que a parcela relativa ao custo de mão-de-obra no custo unitário total é muito maior nessas lavouras do que em outras atividades agrícolas. Na medida em que não ocorreu aumento de produtividade na produção de alimentos — não importa se por falta de tecnologia ou por retorno insatisfatório —, a forte elevação de salários rurais, ocorrida na primeira metade dos anos 70 [Rezende (1984a)], não poderia senão elevar mais os custos unitários na produção de alimentos.

É interessante fazer um contraste com a análise antes apresentada de Barros e Graham (1978). Esses autores atribuíram a tendência de elevação do custo de produção de alimentos à expansão da produção agrícola de exportáveis, que teria pressionado os preços dos fatores de produção na agricultura. Nesse tipo de análise, ignora-se o papel da competição de recursos (a mão-de-obra em particular) entre a agricultura e o meio urbano, privilegiando-se, no processo, a competição de recursos, dentro da agricultura, entre produtos de mercado externo e de mercado interno. Na mesma linha, Bacha (1982:100-101) atribuiu o crescimento satisfatório da oferta de alimentos, nas décadas de 50 e 60, ao "comportamento cíclico dos preços dos produtos de exportação. O período Kubitschek, nesse sentido, foi muito favorável porque os preços dos produtos de exportação (o preço do café, por exemplo) sofreram grande deterioração". Como mostrado em Rezende (1984b), entretanto, a década de 60 — por motivos que incluem, com lugar de destaque, a fraca absorção de mão-de-obra no meio urbano — presenciou uma grande expansão da pequena produção na agricultura; o crescimento satisfatório da oferta de alimentos, naquele período, deve portanto ser atribuído a essa circunstância mais profunda, e não ao comportamento dos preços de exportação.

Se essa análise estiver correta, então deve-se esperar que o atual desemprego na economia, e bem assim o menor ritmo de absorção de mão-de-obra pelo meio urbano no próximo quinquênio, além

de trazerem um menor crescimento da demanda interna de alimentos, impliquem um menor êxodo rural, devido à queda da renda alternativa de pequenos produtores e assalariados rurais. Essa menor absorção de mão-de-obra fora da agricultura, implicando na verdade uma queda no custo de oportunidade de mão-de-obra agrícola, deverá, pelas razões aludidas, beneficiar especialmente alguns produtos de mercado interno (como vimos: feijão, mandioca e milho). Dessa forma, deverão conjugar-se duas forças atuando no mesmo sentido de aliviar as pressões de alta nos preços de alimentos: aumento na oferta de fatores de produção (redução de custos) e menor crescimento da demanda. Esse maior potencial de crescimento da produção de alimentos significa, naturalmente, também um maior potencial de expansão da produção exportável e da produção de biomassa.

É possível, contudo, que medidas destinadas especificamente a apoiar o pequeno produtor — incluindo desde a comercialização até o próprio acesso à terra, via propriedade ou arrendamento — sejam necessárias para viabilizar esse maior potencial produtivo. Pesquisa adicional poderá esclarecer melhor este ponto.

De qualquer maneira, medidas que promovam uma maior estabilização de renda na produção de alimentos são indispensáveis, no médio e longo prazos, pois só assim esse setor perderá as características atuais que o tornam incapaz de competir, em fases de aceleração do crescimento econômico, pelos recursos da economia. A este respeito, vale notar que, ao contrário do que comumente se pensa, medidas de cunho estrutural que fortaleçam a base de recursos dos pequenos produtores não são suficientes para a expansão da produção de alimentos. Se não se reduzir o risco nesse setor, o fortalecimento desses pequenos produtores, ao permitir-lhes optar por atividades produtivas agrícolas mais atraentes, poderá, na verdade, levar a uma compressão maior ainda do setor de alimentos básicos na agricultura.

7.6 — Considerações Finais

Segundo este documento, a retomada do crescimento econômico brasileiro pressupõe a implementação de uma política agrícola que permita à agricultura uma transição tranqüila de um sistema de incentivos baseado em condições muito favorecidas de financiamento para um sistema de incentivos baseado na própria lucratividade das atividades agrícolas. Note-se, entretanto, que isso não exclui — muito pelo contrário — a manutenção de um sistema especial de

crédito agrícola, que viabilize a oferta adequada de fundos financeiros à agricultura; isso, contudo, pressupõe um nível relativamente baixo de taxa de subsídio implícito do crédito rural.

Dentro dessa estratégia geral de política econômica para a agricultura, prioridade especial deve ser concedida aos produtos alimentares básicos, de maneira a garantir o crescimento de sua oferta em condições de produtividade crescente. Desta maneira, a agricultura poderia contribuir indiretamente para a melhoria dos padrões de vida da população, uma contribuição especialmente relevante numa fase que se inicia com deterioração geral dos níveis de bem-estar social.

Nesse sentido, apontou-se que a política econômica, sem prejuízo da necessidade de promover a rentabilidade adequada da produção de alimentos, deveria apoiar, de várias maneiras, a manutenção e a ampliação da presença de pequenos produtores na agricultura — uma fonte *par excellence* da oferta de alimentos básicos —, consolidando uma provável tendência espontânea em curso atualmente.

Se essas diretrizes gerais forem adotadas, pode-se seguramente ser otimista quanto ao potencial da agricultura de contribuir, simultaneamente, para o equilíbrio do balanço de pagamentos e para a progressiva melhoria do abastecimento interno.

Bibliografia

- Bacha, E. L. *Introdução à macroeconomia — uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1982.
- Barros, J. R. M., e Graham, D. H. A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 8 (3) :695-726, dez. 1978.
- Binswanger, H. P., e Sillers, D. A. Risk aversion and credit constraints in farmers' decision-making: a reinterpretation. *The Journal of Development Studies*, 20 (1) :5-21, out. 1983.
- Brandão, A. S. P. *Política econômica e tendências da agricultura brasileira: comentário*. Mimeo. Rio de Janeiro, EPGE-FGV, 1984.

- Chu, K., e Morrison, T. K. The 1981-82 recession and non-oil primary commodity prices. *IMF Staff Papers*, 31 (1):93-140, mar. 1984.
- Dias, G. L. S. Política econômica e tendências da agricultura brasileira. *Revista da ANPEC*, 7 (8) :81-91, nov. 1984.
- Dias, G. L. S., e Barros, J. R. M. *Fundamentos para uma nova política agrícola*. Coleção Análise e Pesquisa, 26. Brasília, CFP, 1983.
- Dias, G. L. S., e Lopes, I. V. *Avaliação do comportamento dos preços domésticos em relação aos preços de importação e de exportação — algodão, arroz, milho e soja, 1979/83*. Coleção Análise e Pesquisa, 27. Brasília, CFP, 1983.
- . *Implicações de uma abertura do comércio externo para a agricultura brasileira*. Trabalho apresentado na Conferência Latino-Americana de Economia Agrícola. Piracicaba, São Paulo, maio 1984a.
- . Simulação da proposta de abertura do comércio externo conjugada a um mecanismo de estabilização. *Anais do XXII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Salvador, ago. 1984b.
- Fundação Getúlio Vargas. Subsídios do trigo. *Agranalysis*, 8 (7) : 2-10, jul. 1984.
- Homem de Melo, F. *Agricultura brasileira: incerteza e disponibilidade de tecnologia*. Tese de Livre-Docência. São Paulo, USP, 1978.
- . Padrões de instabilidade entre culturas da agricultura brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (3) : 819-44, dez. 1979.
- . Abertura ao exterior e estabilidade de preços agrícolas. *Revista Brasileira de Economia*, 35 (2) , abr./jun. 1981a.
- . Política comercial, tecnologia e preços de alimentos no Brasil. *Estudos Econômicos*, 11 (2) :123-42, abr./jun. 1981b.
- . Instabilidade de renda e estabilização de preços agrícolas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (3) : 829-62, dez. 1983a.
- . *O problema alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983b.

- Johnson, D. G. *Forward prices for agriculture*. Nova York, Arno Press, 1976.
- Rezende, G. C. Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, 12 (2) :117-37, ago. 1982.
- . Mercados de trabalho, crescimento econômico e salários rurais no Brasil. *Anais do XXII Encontro Nacional de Economia*. São Paulo, dez. 1984a.
- . *Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil*. Mimeo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1984b.
- Sayad, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo, FINE/Pioneira, 1984.

Capítulo 8

CRESCIMENTO INDUSTRIAL: DESEMPENHO RECENTE, PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA*

Este capítulo tem um duplo objetivo: primariamente, procura fazer uma avaliação do desempenho recente e da política do setor industrial buscando, em última instância, indicar as possibilidades e os problemas para a retomada e sustentação do crescimento da produção e do emprego industrial. Em segundo lugar, procura indicar as linhas gerais de uma política industrial explícita, visando à retomada e sustentação do crescimento industrial, à luz da avaliação realizada. A organização do capítulo segue esses objetivos básicos.

8.1 — Diagnóstico da Situação Atual da Indústria

O diagnóstico da situação atual da indústria compreende dois aspectos: o desempenho recente e a política industrial. A análise do desempenho recente do setor industrial procura inicialmente fazer um breve retrospecto das tendências em termos de produção, emprego e produtividade, e das modificações nas estruturas de produção e emprego industrial, no período 1975-83. A seguir, para esse mesmo período, discutem-se as fontes de variação do produto industrial compreendendo a "substituição de importações", a expansão das exportações, e o crescimento da demanda interna. Por último, estuda-se a situação da indústria em 1984, em particular a recupe-

* Parte deste capítulo baseia-se nos textos de: Regis Bonelli e José Cláudio Ferreira da Silva, "Crescimento Industrial. Ajustamento Estrutural e Exportações de Manufaturados: Notas para a Definição de uma Estratégia de Longo Prazo para a Economia Brasileira". IPEA/INPES, *Texto para Discussão Interna n.º 69*, novembro de 1984; e de Claudio M. Considera, "A Industrialização Brasileira: Transformações Estruturais e Perspectivas, 1960/1990", IPEA/INPES, 1984 (mimeo).

ração da produção industrial nesse ano, sua caracterização, os principais problemas e condicionantes dessa recuperação, e as possibilidades de sustentação do crescimento industrial. A essa análise do desempenho, segue-se uma tentativa de identificar a atual política industrial implícita na política econômica geral e os principais problemas gerados por essa política industrial implícita.

8.1.1 — Desempenho Recente do Setor Industrial

Como se sabe, o setor industrial brasileiro atingiu taxas inusitadamente altas de crescimento da produção e do investimento em 1968-74. Essas taxas foram possibilitadas, por um lado, pela expansão do comércio mundial e concomitantes facilidades de aporte de recursos externos, e por outro, por políticas econômicas expansionistas no âmbito interno. Após a primeira crise do petróleo, porém, essas condições se modificaram sensivelmente — embora se mantivesse elevada a liquidez internacional devido à reciclagem dos petrodólares —, o que reduziu o dinamismo do setor industrial e da economia como um todo. Desde então (1973/74), três fases com características distintas marcam o desempenho do setor industrial: 1) uma fase de desaceleração do crescimento, 1975-80; 2) a recessão industrial de 1981-83, e 3) a recuperação ora em curso (1984) no setor industrial. O texto que se segue discute conjuntamente as duas primeiras fases, inclusive quanto às fontes de variação da produção industrial, e analisa separadamente a atual fase de recuperação e suas características.

8.1.1.1 — Desaceleração do Crescimento e Recessão Industrial, 1975-83

Os fatores que levaram à forte redução no ritmo de crescimento da economia (e da indústria) brasileira a partir de meados de 1974 e principalmente de 1975 em diante já foram amplamente discutidos, cabendo aqui apenas um breve sumário. Esses fatores relacionam-se com choques exógenos e com problemas endógenos decorrentes do processo de crescimento anterior, como se discute a seguir.

Ao final do período de auge do ciclo anterior de crescimento (1968-74), a economia (e especialmente a indústria) brasileira apresentava alguns problemas que dificultavam a continuidade desse crescimento. Esses problemas eram de três ordens principais: desequilíbrios setoriais nos níveis de capacidade instalada na indústria, tendência ao desequilíbrio da balança comercial e reaceleração da inflação. Os desequilíbrios setoriais de capacidade de produção manifestavam-se no superdimensionamento da capacidade instalada

nos setores produtores de bens duráveis de consumo (que haviam liderado o crescimento no período de auge) e outros (como Têxtil, por exemplo), ao passo que os setores produtores de bens intermediários e de capital, cujas importações eram favorecidas, estavam em atraso. Esse atraso implicava elevada dependência do investimento e da produção interna em geral, e particularmente industrial, quanto à importação de máquinas, equipamentos e bens intermediários. A crescente demanda por essas importações geravam uma tendência ao desequilíbrio estrutural da balança comercial. A aceleração da inflação, por sua vez, decorria não só das pressões de custo sobre os setores com capacidade de produção superdimensionada, como também de: 1) pressão da demanda sobre os produtos de setores com capacidade de produção insuficiente; 2) transmissão à economia doméstica, via importações e exportações, do recrudescimento da inflação mundial, alimentada pelo superaquecimento do comércio internacional e conseqüente escassez de matérias-primas básicas, e 3) problemas de abastecimento interno de alimentos, em virtude do fraco desempenho da produção agrícola para o mercado interno. Além disso, já se manifestava uma retração na demanda de bens duráveis e não-duráveis de consumo, decorrente não só do reajuste dos salários abaixo da inflação em 1973-74 e de um certo esgotamento da capacidade de endividamento dos assalariados, como também de uma característica do modelo de crescimento então seguido: a concentração da renda.

A partir do choque do petróleo, em fins de 1973, esses problemas se agravaram. Além da tendência anterior ao desequilíbrio estrutural da balança comercial, o aumento nos preços do petróleo, concomitantemente aos elevados preços das matérias-primas no mercado internacional, elevaram substancialmente os gastos com importações. Ao mesmo tempo, a conjuntura internacional recessiva que se seguiu prejudicou o desempenho das exportações. O hiato de recursos reais que resultou foi financiado, como se sabe, pelo aumento do endividamento externo, facilitado pela elevada liquidez internacional (reciclagem dos petrodólares). A inflação interna, como não poderia ser de outro modo, subiu para um patamar superior, acomodando os problemas do setor externo, bem como refletindo os exacerbados problemas internos anteriormente mencionados.

A reação da política econômica interna aos problemas de desequilíbrio do setor externo e aceleração da inflação no restante da década de 70 é conhecida, e consistiu na aplicação de políticas apenas moderadamente contencionistas desde 1974 até meados de 1979, com breve interregno expansionista entre o segundo semestre de 1975 e o primeiro semestre de 1976. Estas políticas consistiram basicamente na implementação de medidas de controle da inflação (controle

da oferta de moeda, controle das taxas de juros, redução dos gastos governamentais) e de controle do desequilíbrio do setor externo, particularmente um rigoroso controle das importações não-petróleo.

O principal resultado destas políticas foi a redução do ritmo de expansão do PIB e do produto industrial a partir de 1975. As taxas médias anuais de crescimento caíram a pouco mais da metade daquelas observadas no período 1968-74. Enquanto isso, a inflação se estabilizou num patamar próximo dos 40%. A produção e o investimento industrial só não tiveram seu ritmo de crescimento ainda mais reduzido graças à manutenção da demanda por bens não-duráveis de consumo, caracteristicamente pouco elástica em relação à renda e provavelmente impulsionada pelo maior dinamismo em termos de produção e emprego de setores como construção civil e serviços industriais de utilidade pública, e também graças à implementação, no âmbito do II PND, de um programa de investimentos públicos e privados para internalização da oferta (e, em alguns casos, expansão das exportações) de insumos básicos e bens de capital. Por outro lado, deve-se mencionar também a componente autônoma da desaceleração do crescimento industrial, que foi a redução dos investimentos privados nos setores que haviam ampliado demasiadamente sua capacidade de produção no período de auge do crescimento. Foi também importante o corte dos gastos públicos, atrasando os grandes projetos governamentais que estavam em andamento, como a construção de hidrelétricas, da Ferrovia do Aço, etc.

Em meados de 1979 as taxas de inflação voltaram a se acelerar, pressionadas pelo aumento dos preços de alimentos básicos em razão do fraco desempenho da produção agrícola para o mercado interno e da quebra da safra agrícola em geral e pela pressão da demanda sobre a capacidade instalada da indústria, já quase plenamente utilizada. * Acentuava-se também a tendência ao desequilíbrio do setor externo, devido principalmente ao aumento da conta-petróleo, cujo consumo continuava crescendo e cujos preços mundiais já começavam a escalada que marcaria o segundo choque do petróleo, e também devido à elevação das taxas de juros internacionais. Esboçou-se então uma política contracionista que, no entanto, foi abandonada em fins de 1979 em favor de uma política abertamente expansionista. Esta procurou: 1) promover a maior utilização da capacidade instalada, supostamente ociosa, como forma de reduzir as pressões inflacionárias; 2) eliminar ou reduzir o *deficit* comercial através de uma maxidesvalorização cambial e 3) aumentar a oferta

* Embora tivessem sido realizados substanciais investimentos na ampliação da capacidade de produção (sobretudo insumos básicos e bens de capital), muitos desses investimentos eram de longa maturação, e estavam por concluir.

de crédito à indústria e à agricultura, principalmente às atividades ligadas ao programa energético então definido, à produção para exportação, e à produção de alimentos básicos para o mercado interno. Ao mesmo tempo, no entanto, a política econômica prefixou a correção monetária e cambial para o ano de 1980 abaixo da inflação esperada e adotou políticas mais rígidas de controle de preços, taxas de juros e oferta de moeda. Foi também sancionada a lei que estabelecia a semestralidade dos reajustes salariais.

Os resultados consubstanciaram-se numa reaceleração das taxas de crescimento do PIB e do produto industrial em 1980. No entanto, a inflação pulou para um patamar superior aos 100%, ao mesmo tempo em que o desequilíbrio externo foi agravado por: 1) maiores necessidades de importação; 2) novo aumento nos preços do petróleo; 3) elevação das taxas de juros internas e internacionais, e 4) forte deterioração das relações de troca da economia brasileira.

Essa política econômica expansionista teve que ser abandonada em fins de 1980. Foram então implementadas medidas contracionistas que, reconhecendo na crise do balanço de pagamentos — e não no processo inflacionário — o principal fator limitativo do crescimento industrial, procuravam contrair o nível de atividades a fim de que, ampliando-se os excedentes exportáveis, se pudesse expandir a curto prazo o saldo da balança comercial. Isso foi conseguido ao longo do triênio 1981-83, e continuado em 1984, por dois instrumentos principais: pela contenção e redução do gasto público em consumo e investimento e pela contração monetária. A contração da liquidez na economia iniciou-se ainda no segundo semestre de 1980, e prosseguiu até o final de 1984. O aperto monetário inicial foi extremamente severo, e pode ser ilustrado pelo fato de que a oferta de moeda em termos reais foi reduzida em cerca de 30% entre maio de 1980 e maio de 1981 (o que deve ter contribuído para a elevação dos juros no período). A reação do aparelho produtivo a esse conjunto de medidas concentrou-se no setor industrial, no qual a produção começa a cair já no final de 1980. E somente não caiu antes devido aos efeitos da prefixação das correções monetária e cambial, gerando fortes processos de despoupança financeira e exacerbação da demanda por bens duráveis de consumo (cuja produção cresceu 18,7% no ano). A taxa de crescimento acumulado em doze meses da produção da indústria de transformação, que era de 9% ao final do ano de 1980, chega a -14% em fevereiro de 1982. Segue-se uma elevação até o início de 1983, mas ao final desse ano a taxa situava-se em -10%.

A perda de dinamismo do setor industrial, como seria de se esperar, atingiu de forma diferenciada as diversas indústrias. Isso é particularmente válido para o período de recessão, 1981-83. Nota-se (Quadro 8.1) que a Indústria de Construção, por exemplo, foi

menos atingida pela desaceleração do crescimento em 1975-80, quando manteve um apreciável dinamismo, mas foi a mais fortemente atingida pela recessão de 1981-83. Por outro lado, a Indústria Extrativa Mineral foi mais severamente atingida no período de desaceleração, enquanto que no período recessivo 1981-83 (e até o presente), vem apresentando significativas taxas de crescimento em função da expansão da produção de petróleo, das exportações de produtos minerais e da demanda induzida pela produção da Metalurgia (esta impulsionada pelas exportações).

Quadro 8.1

PRODUTO REAL DA INDÚSTRIA: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO SEGUNDO PERÍODOS SELECIONADOS

(Em %)

Indústrias	Períodos Seleccionados			
	1968-74	1975-80	1981-83	1968-83 Média
Indústria Geral	12,3	7,3	-4,0	7,2
Extrativa Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1
Transformação	12,6	6,8	-6,0	7,1
— Bens Intermediários	13,3	8,5	-4,5	8,0
— Bens de Capital	18,3	4,2	-17,0	5,6
— Bens Duráveis de Consumo	22,5	8,7	-8,1	11,3
— Bens Não-Duráveis de Consumo	8,8	4,5	-1,3	5,2
Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5

FONTE: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV, e Fundação IBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria* (indicador de base fixa).

NOTA: Os dados utilizados para calcular a taxa média de crescimento da Indústria de Transformação no período 1981-83 são os dos *Indicadores Conjunturais* do IBGE, que, como se sabe, diferem daqueles das Contas Nacionais.

Quanto à Indústria de Transformação, nota-se que seu crescimento no período de *boom* econômico (1968-74) foi liderado pelos bens duráveis de consumo, cuja taxa média de crescimento alcançou a impressionante marca de 22,5% ao ano, seguindo-se os bens de capital com 18,3% anuais. Mesmo para os bens não-duráveis de consumo — cuja elasticidade-renda da demanda é sabidamente inferior à dos demais grupos — o desempenho nesse período foi apreciável: 8,8% anuais, bem acima de sua média histórica. A desaceleração

observada de 1975 a 1980 atingiu todas as categorias, mas foi particularmente severa em relação aos bens de consumo duráveis e aos bens de capital. Nestes grupos as taxas de crescimento foram cerca de duas vezes e meia e quatro vezes e meia, respectivamente, menores do que havia sido observado em 1968-74. No caso dos duráveis de consumo, isto se deve à elevação das taxas de juros, a uma certa saturação do mercado (especialmente ao final do período) e às elevadas elasticidades preço e renda da demanda para este grupo de bens. No caso dos bens de capital é interessante notar que a desaceleração do crescimento no período 1975-80 ocorreu apesar dos grandes projetos governamentais do período 1974-79 e em meio ao programa oficial de "substituição de importações" — ou criação de capacidade de produção — desses bens, deslançado no mesmo período. A razão pela qual a taxa de crescimento industrial agregada não caiu na mesma proporção da dos grupos de produtos acima assinalados está relacionada às menores quedas produtivas dos bens intermediários — cuja taxa de crescimento no período foi de mais de 60% da taxa média observada durante o *boom*, em parte devido ao programa governamental de substituição de importações de insumos básicos — e de bens não-duráveis de consumo. A produção desses produtos, caracterizados por uma demanda não muito elástica em relação à renda, expandiu-se à média anual de 4,5% de 1975 a 1980, semelhante à tendência histórica e cerca de 51% da média observada no período de crescimento econômico acelerado.

Um outro ângulo de análise dos efeitos da desaceleração (1975-80) e recessão (1981-83) do crescimento sobre a Indústria de Transformação é o que focaliza as variações nas taxas de crescimento e as mudanças estruturais segundo gêneros de indústria (dados no Quadro 8.2). Verifica-se que todos os gêneros de indústria registraram crescimento no período de desaceleração, sendo mais expressivas as taxas médias anuais de crescimento dos gêneros: Produtos de Matéria Plástica, Material Elétrico e de Comunicações, Metalúrgica, Perfumaria, Sabões e Velas, Minerais Não-Metálicos, Bebidas e Química. Outros gêneros, como Vestuário e Calçados, Papel e Papelão, Mecânica e Borracha, cresceram próximos à média da indústria. Com desempenho bem inferior à média, encontram-se os gêneros de Farmacêutica, Material de Transporte, Têxtil, Produtos Alimentares e Fumo. Quanto aos três últimos e mais o gênero Vestuário e Calçados, cabe observar que suas taxas de crescimento médio anual foram superiores à tendência histórica, o que, dado seu peso no total do valor agregado industrial, foi um fator positivo na fase de desaceleração, como já mencionado atrás. Por outro lado, nota-se que foram os gêneros dinâmicos, principalmente Material

Quadro 8.2

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO, 1975-80 E 1981-83, E ESTRUTURA DA PRODUÇÃO SEGUNDO GÊNEROS DE INDÚSTRIA, 1975, 1980 E 1983

(Em %)

Gêneros de Indústria	Crescimento Médio		Estrutura da Produção*		
	1975-80	1981-83	1975	1980	1983
Minerais Não-Metálicos	7,9	-9,0	3,0	4,1	3,7
Metallúrgica	8,6	-6,9	13,1	13,8	13,4
Mecânica	6,6	-15,3	8,7	7,8	5,4
Material Elétrico e de Comunicações	9,0	-9,2	4,5	5,3	4,8
Material de Transporte	5,0	-13,2	8,2	7,7	6,1
Papel e Papelão	6,7	0,4	2,3	2,8	3,4
Borracha	6,3	-7,0	1,6	1,5	1,4
Química	7,8	-1,2	17,9	19,1	22,2
Farmacêutica	2,4**	-1,7	1,4	1,1	1,3
Perfumaria, Sabões e Velas	8,3	0,4	0,7	0,8	1,0
Produtos de Matérias Plásticas	9,2	-8,9	1,8	2,1	1,9
Têxtil	5,1	-7,0	7,4	6,9	6,7
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	6,7	-2,5	3,6	3,5	3,9
Produtos Alimentares	4,3	2,5	15,1	13,8	17,9
Bebidas	7,5	-7,5	0,9	1,0	1,0
Fumo	5,7	0,8	0,7	0,6	0,7
Outros***	...	...	8,2	8,0	4,9
TOTAL DA INDÚSTRIA	6,8	-6,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Fundação IBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria* (base fixa), diversos anos, e *Censo Industrial*, 1975 e 1980.

* Com base no valor da produção a preços de 1980.

** Refere-se à média para o período 1976-80.

*** Inclui: Madeira, Móvel, Couros e Peles, Editorial e Gráfica, Indústrias Diversas, e Atividades Industriais de Apoio.

de Transporte, os que mais sofreram o impacto da desaceleração. Este fato torna-se mais relevante quando se recorda que foram esses gêneros que lideraram o crescimento industrial no período de auge (1968-74).

Porém, parte importante do crescimento alcançado em 1975-80 perdeu-se no triênio 1981-83, senão enquanto capacidade produtiva, pelo menos enquanto fluxo de produção, variável fundamental na determinação do padrão de vida da população. Atingindo a quase totalidade dos gêneros industriais, a queda foi agora liderada pelos gêneros Mecânica, Material de Transporte, Material Elétrico e de Comunicações, Minerais Não-Metálicos, Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas, todos com quedas produtivas superiores a 20%

(mais de 7% médios anuais de queda). Dois gêneros, Papel e Papelão e Perfumaria, Sabões e Velas, registraram crescimento medíocre e o de Produtos Alimentares cresceu 7,82% no período (cerca de 2,54% ao ano em média, taxa semelhante à do crescimento populacional).

A heterogeneidade das taxas tanto de crescimento (1976-80) como de queda (1981-83) dos gêneros industriais modificou sensivelmente a estrutura de produção da indústria brasileira. Naturalmente, no período de prosperidade aqueles gêneros que cresceram acima da média da indústria aumentaram suas participações na produção agregada, o contrário ocorrendo com os gêneros de crescimento mais lento. Na recessão, os gêneros mais sensíveis à queda perderam participação relativa e os mais resistentes aumentaram seu peso na produção agregada.

Mas a análise dos diversos gêneros revela resultados importantes. Três setores — Papel e Papelão, Química e Perfumaria, Sabões e Velas — elevam suas participações tanto durante o crescimento generalizado como na crise. No caso do gênero Papel e Papelão, o crescimento das exportações é a variável explicativa básica, como veremos mais adiante. No caso da Química, além do crescimento das exportações, deve-se assinalar a característica dinâmica do gênero, que cresce a nível internacional. No caso de Perfumaria, Sabões e Velas, trata-se de gênero que registrou elevado crescimento na segunda metade da década passada devido a mudanças de hábitos da sociedade, mudanças essas somente revertidas com o aprofundamento da recessão: no biênio 1981-82, o gênero cresceu 1,4% ao ano e no ano de 1983 registrou queda de 1,5%. Quatro outros gêneros — Mecânica, Material de Transporte, Borracha e Têxtil — perderam participação tanto na fase de crescimento como na recessão. Trata-se de gêneros cuja adaptação às novas condições econômicas foi lenta, após terem sido alguns dos mais atingidos pela desaceleração do crescimento decorrente da primeira crise do petróleo. Mas, são gêneros que começam a mostrar recuperação, impulsionados por elevadas taxas de crescimento das exportações, como se verá na próxima seção. Aparentemente, após um demorado período de readaptação agora em vias de concretizar-se, tendem a recuperar a participação perdida no passado. Cinco gêneros — Minerais Não-Metálicos, Metalurgia, Material Elétrico e Comunicações, Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas — mostraram trajetórias pró-cíclicas, elevando suas participações durante o crescimento e reduzindo-as na crise. No caso dos Minerais Não-Metálicos, trata-se do espelho da trajetória da Construção Civil, um setor de elevado crescimento na década passada e de pesada queda nos anos 80. No caso dos demais, ou são gêneros cuja produção apresenta elevadas parcelas de bens não essenciais ou são altamente dependentes do investimento público. No primeiro caso, a explicação encontra-se nas elasticidades-renda de

suas demandas e, no segundo, na política governamental de redução de gastos públicos. Os últimos quatro gêneros — Farmacêutica, Vestuário, Alimentos e Fumo — mostraram comportamento anticíclico. No crescimento generalizado, cresceram abaixo da média; na recessão suas quedas foram mais suaves do que a dos demais gêneros. São gêneros cujos produtos, quer por hábito, quer por essencialidade, apresentam demandas com baixas elasticidades-preço e renda.

Obviamente, modificações na estrutura produtiva conduzem a mudanças na estrutura de emprego industrial. O Quadro 8.3 apresenta as taxas médias anuais de crescimento nos períodos 1976-80 e 1981-83 e as estruturas de emprego para os anos de 1975, 1980 e 1983, segundo os gêneros da Indústria de Transformação.

Uma constatação importante, retirada da análise simultânea dos Quadros 8.2 e 8.3, é que no período de crescimento a produção agregada da Indústria de Transformação cresceu cerca de dois pontos

Quadro 8.3

EMPREGO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO NOS PERÍODOS 1976/80 e 1981/83 E ESTRUTURA DE EMPREGO EM 1975, 1980 E 1983

(Em %)

Gêneros	Crescimento Médio		Estrutura de Emprego		
	1976-80	1981-83	1975	1980	1983
Minerais Não-Metálicos	6,37	-8,90	7,6	8,0	7,6
Metalurgia	4,14	-9,75	11,9	11,3	10,4
Mecânica	5,89	-13,82	10,7	11,1	8,9
Material Elétrico e de Comunicações	6,71	-11,25	4,9	5,2	4,6
Material de Transporte	3,99	-9,10	6,0	5,7	5,4
Papel e Papelão	4,84	-6,44	2,4	2,3	2,4
Borracha	4,10	-9,02	1,3	1,2	1,1
Química	5,81	-5,72	3,5	3,5	3,7
Farmacêutica	0,60	-3,74	0,9	0,7	0,8
Perfumaria, Sabões e Velas	2,93	-3,27	0,6	0,5	0,6
Produtos de Matérias Plásticas	8,33	-8,15	2,2	2,5	2,4
Têxtil	3,72	-9,35	9,1	8,5	7,9
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	7,92	-1,66	8,1	9,2	11,0
Produtos Alimentares	5,44	-0,54	12,1	12,2	15,0
Bebidas	1,40	-4,24	1,4	1,2	1,3
Fumos	-2,67	-5,31	0,6	0,4	0,4
Outros*	...	...	16,8	16,4	20,2
Total	5,23	-7,25	100,0	100,0	100,0

FONTE: Fundação IBGE, *Censo Industrial*, 1975 e 1980 e *Indicadores Conjunturais da Indústria*, diversos anos.

* Inclui: Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Editorial e Gráfica, Indústrias Diversas e Atividades Industriais de Apoio.

percentuais acima do emprego no setor, anualmente, perfazendo, no quinquênio, crescimento ao redor de 42 e 29%, respectivamente. Já durante a recessão, a produção no triênio 1981-83 caiu 17%, enquanto o emprego no setor reduzia-se em 20%. Trata-se de constatação perversa para os trabalhadores, e que sugere que a produtividade da mão-de-obra, definida sem maiores rigores como a razão entre as variações da produção e do emprego, aumenta tanto nos períodos de crescimento como nos de recessão. No quinquênio 1976-80 ela aumentou 9,9% (aproximadamente 1,9% ao ano) enquanto no triênio 1981-83 seu crescimento foi de 4,0% (cerca de 1,3% ao ano). De 1975 até 1983 a produtividade cresceu 14,3% (enquanto a média anual foi de 1,7%).

Especificamente com relação à estrutura do emprego industrial (Quadro 8.3), observa-se que apenas três setores — Alimentos, Vestuário e Metalurgia — respondem por 36% do emprego da Indústria de Transformação. Também é notável a perda relativa de importantes gêneros na absorção da mão-de-obra: os setores de Mecânica e Têxtil, que em 1975 absorviam juntos quase 20% da mão-de-obra, em 1983 somente respondem por 17% do emprego. Mas, certamente o resultado mais impressionante é a redução agregada do número de vagas na Indústria de Transformação no triênio 1981-83. A queda de 20,2% do número de empregados no setor representa nada menos que 940 mil vagas a menos que as existentes em 1980. *

8.1.1.2 — Fontes de Variação da Produção Industrial

A análise que se segue procura identificar as fontes de demanda que determinaram o desempenho da produção industrial nos períodos recentes de desaceleração e recessão do crescimento industrial. Como é de praxe em exercícios desse tipo, são consideradas como fontes de demanda da produção industrial: 1) a variação da demanda interna; 2) a expansão das exportações, e 3) a “internalização da oferta ou substituição de importações”.

Como se sabe, no período de auge do crescimento a expansão da demanda interna foi de longe o principal fator determinante do rápido aumento da produção industrial, cabendo à expansão das exportações um papel apenas residual, embora positivo; enquanto isso, a substituição de importações teve uma contribuição negativa

* Em termos de participação relativa na PEA, o emprego na Indústria de Transformação em 1983 era semelhante ao de 1959.

para a expansão da produção industrial,* o que certamente se explica pelas facilidades então concedidas às importações de bens de capital e algumas matérias-primas básicas. Nos períodos subseqüentes, modificou-se sobremaneira esse quadro.

No período de desaceleração do crescimento (1975-80), conquanto o comportamento da demanda interna continuasse a ser a principal fonte de variação do produto industrial, sua importância relativa é diminuída em virtude do dinamismo das exportações industriais e da substituição de importações. Como se pode ver no Quadro 8.4.a, a substituição de importações nesse período concentrou-se nos gêneros produtores de bens intermediários e bens de capital, fruto do já mencionado programa de substituição de importações dessas categorias de bens no âmbito do II PND. Foram feitos importantes avanços na substituição de importações (ou simplesmente criação de capacidade de produção) de metais não-ferrosos, aço, química básica, celulose, fertilizantes, produtos de borracha, e máquinas e equipamentos de modo geral. É importante notar que a maturação de muitos dos investimentos realizados nessas áreas só ocorreria no período seguinte, de recessão industrial. Quanto à expansão das exportações, por sua vez, foi mais forte nos setores produtores de bens de capital e veículos (mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte) e bens intermediários (celulose e papel, metalúrgica, química, borracha), tendo os setores produtores de bens não-duráveis de consumo, especialmente têxteis e alimentos, uma participação menor, porém ainda expressiva, das exportações no crescimento da produção.

No período 1980-83, a forte contração da demanda interna foi o fator determinante da queda da produção industrial (Quadro 8.4.b). Essa queda só não foi mais acentuada graças ao excelente desempenho das exportações de produtos industrializados e a um novo avanço na substituição de importações. Os dados do Quadro 8.4.b mostram que, a nível de gêneros de indústria, a substituição de importações foi importante como fonte de demanda, principalmente nas indústrias Extrativa Mineral (principalmente petróleo) e papel e papelão (especialmente celulose), cuja produção *creceu* no período; e em menor escala em outras indústrias, tais como:

* Dados disponíveis sobre fontes de variação do produto industrial no período 1970-74 indicam que o aumento da demanda interna explicou 96,4% do crescimento do produto industrial, enquanto a expansão das exportações contribuiu com 12% e a substituição de importações teve um impacto negativo (fator de contração) de -8,4%. Ver FGV/Banco Mundial, *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1983, pág. 25.

Metalúrgica, Material Elétrico e de Comunicações, Química e outros, cuja produção caiu no período. Quanto à expansão das exportações, foi mais importante no crescimento das Indústrias Metalúrgica, Papel e Papelão (celulose), Química, Refino de Petróleo, Farma-

Quadro 8.4.a

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1975-80

(Em %)

Gêneros de Indústria	Variação da Produção no Período	Fontes de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	34,9	81,4	11,6	7,0
Indústria de Transformação	41,7	77,3	14,4	8,3
Minerais Não-Metálicos	44,8	76,6	20,4	3,0
Metalúrgica	49,9	31,9	27,8	40,2
Mecânica	27,6	1,9	33,2	64,8
Material Elétrico e de Comunicações	66,9	62,2	11,8	22,0
Material de Transporte	33,4	40,4	49,7	9,9
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	23,4	72,3	21,0	6,8
Papel e Papelão	73,1	40,4	43,2	16,4
Borracha	37,2	57,1	30,5	12,3
Química e Plásticos	52,3	65,7	30,5	3,8
Refino de Petróleo	24,3	100,8	32,5	-33,2
Farmacêutica e Perfumaria	30,1	107,4	4,4	-11,8
Têxtil	31,8	82,5	13,5	4,0
Vestuário e Calçados	36,4	98,9	0,2	0,9
Alimentos	27,8	86,0	17,7	-3,7
Bebidas e Fumo	38,8	89,2	5,1	5,7

FONTE E MÉTODO: Dados básicos de FIBGE, *Indicadores Conjunturais* (diversos anos), e *Matriz de Relações Intersectoriais* (1975, e versão atualizada para 1983 pelo INPES/IPEA), CIEF e CACEX. O método utilizado foi o de Chenery, modificado por Morley & Smith (ver FGV/Banco Mundial, *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1983, Anexo 1, pág. 83), com base na matriz de 1975 para os dados de 1975 e 1980, e na matriz de 1975 atualizada até 1983 para os dados de 1983.

Quadro 8.4.b

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1980-83

(Em %)

Gêneros de Indústria	Variação da Produção no Período	Fontes de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	16,1	-63,2	22,4	140,8
Indústria de Transformação	-16,7	-138,0	22,1	15,9
Minerais Não-Metálicos	-23,0	-103,1	-0,9	4,0
Metalúrgica	-10,4	-175,8	47,5	28,2
Mecânica	-39,2	-105,7	4,9	0,8
Material Elétrico e de Comunicações	-25,1	-110,4	-0,1	10,5
Material de Transporte	-34,6	-98,4	-4,6	2,0
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	1,3	-237,6	142,3	195,3
Papel e Papelão	1,3	-964,5	806,3	258,2
Borracha	-10,4	-117,8	6,6	11,2
Química e Plásticos	-6,6	-353,1	153,4	99,7
Refino de Petróleo	-1,7	-1.388,0	794,1	492,9
Farmacêutica e Perfumaria	-2,3	-74,3	31,9	-57,6
Têxtil	-19,6	127,5	21,1	6,4
Vestuário e Calçados	-6,6	-166,6	64,8	1,8
Alimentos	9,1	72,2	12,6	15,2
Bebidas e Fumo	-14,2	-147,9	47,2	0,7

FONTE E MÉTODO: Mesmos do Quadro 8.4.a.

cêutica e Perfumaria, Têxtil e Bebidas e Fumo. Por último, o Quadro 8.4.c resume os resultados para o período 1975-83 como um todo, cabendo notar que, dada a retração da demanda interna no período recessivo 1980-83, a contribuição das exportações industriais e da substituição de importações é realçada quando se considera o período 1975-83 como um todo.

Cabe ainda observar que a vigorosa expansão das exportações, principalmente no período 1980-83 e, como se verá adiante, também em 1984, apóia-se nas relações favoráveis câmbio/salário e câmbio/preços industriais. De fato, a "política cambial agressiva" adotada nesses anos, e particularmente em 1983-84, conjugada à deterioração do salário real imposta pela lei salarial em vigor, provocou um substancial aumento da relação câmbio/salário, principalmente a partir da maxidesvalorização cambial de fevereiro de 1983.* Por

* Ver dados sobre a relação câmbio/salário para o período 1978-83 em: Pedro S. Malan, Helson C. Braga e Flávio Castelo Branco, "Balança Comercial, Preços Relativos e a Relação Câmbio/Salário no Brasil: 1973/83," IPEA/INPES, mimeo.

outro lado, a correção cambial pelo IGP-DI geral provocou também um aumento na relação câmbio/preços industriais, favorecendo a exportação de produtos industrializados.

Quadro 8.4.c

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1975- 83

(Em %)

Gêneros de Indústria	Variação da Produção no Período	Fontes de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	56,7	26,4	15,6	58,0
Indústria de Transformação	17,9	27,9	45,3	26,8
Minerais Não-Metálicos	11,5	3,0	76,6	20,5
Metalúrgica	20,8	-140,9	128,7	112,2
Mecânica	-22,4	-200,6	50,4	50,2
Material Elétrico e de Comunicações	25,0	8,5	31,3	60,2
Material de Transporte	-12,7	-241,7	114,3	27,4
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	25,0	52,1	28,8	19,0
Papel e Papelão	75,4	12,0	64,8	23,2
Borracha	19,6	-85,0	123,0	62,0
Química e Plásticos	42,3	-2,2	74,3	27,8
Refino de Petróleo	22,2	-30,2	116,0	14,2
Farmacêutica e Perfumaria	27,1	110,8	8,4	-19,2
Têxtil	5,9	-110,6	165,3	45,3
Vestuário e Calçados	27,4	76,9	21,4	1,7
Alimentos	39,4	82,1	16,2	1,7
Bebidas e Fumo	19,1	31,1	58,3	10,7

FONTE E MÉTODO: Mesmos do Quadro 8.4.a.

8.1.1.3 - A Recuperação da Produção Industrial em 1984: Características e Perspectivas quanto à sua Sustentação

A partir de 1984 a produção industrial brasileira reverte a trajetória declinante observada em 1981- 83, revelando uma tendência à recuperação. Os indicadores da produção industrial para o período janeiro-novembro, com base em igual período do ano anterior, * mostram taxas de crescimento de 6,6 % para a Indústria Geral, 28,1% para a Extrativa Mineral, e 5,9% para a Indústria de Transformação. Nesta última, o crescimento se concentra nas cate-

* Ver FIBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria*, janeiro-novembro/1984 (mimeo).

gorias produtoras de bens intermediários (10,0) e bens de capital (12,4), enquanto as categorias produtoras de bens de consumo permanecem estagnadas.

Esse desempenho positivo da produção industrial foi determinado primordialmente pela excepcional expansão das exportações de produtos industrializados e secundariamente pela substituição de importações. A demanda interna, por sua vez, embora tivesse atuado como um fator de contração da produção industrial, tal como ocorreu no período 1981-83, teve um papel relevante no crescimento de algumas indústrias, além de haver indicações de uma reversão em sua tendência como discutido abaixo.

A expansão das exportações de produtos industrializados foi, de fato, o principal fator impulsionador da recuperação da produção industrial em 1984. Essa expansão das exportações, por sua vez, foi em boa medida estimulada por dois fatores principais: 1) a extraordinária expansão da economia norte-americana, principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados, acompanhada de forte elevação das importações dos EUA, e 2) uma evolução extremamente favorável da relação câmbio/salários, como já foi visto. Esses são fatores com os quais não se pode contar no futuro próximo, o que os coloca como problemas que se antepõem à sustentação do crescimento industrial, como se discute adiante.

A substituição de importações também foi um fator positivo, embora em menor medida, para a recuperação da produção industrial em 1984, continuando a tendência observada em 1981-83 e mesmo no período anterior de desaceleração do crescimento industrial. É relevante notar que não só houve uma redução das importações em função da recessão (efeito-renda), pelo menos até meados do ano, quando a queda arrefece, como também há indicações de que houve um efeito-substituição, com redução do coeficiente de importação de insumos por unidade de produto, em seguimento ao processo anterior de substituição de importações.*

Quanto à demanda interna, teve pelo menos um componente dinâmico que foi a demanda de tratores, máquinas e implementos agrícolas, caminhões, adubos e fertilizantes e outros insumos agrícolas, derivada do excelente desempenho do setor agrícola em 1984. Essa demanda pode explicar, pelo menos em parte, o bom desempenho de gêneros como a mecânica e a química em 1984. Além disso, reforçam-se os indícios de que começam a se recuperar os setores voltados predominantemente para o mercado interno, notadamente os produtores de bens não-duráveis de consumo e em menor

* Ver H. Kume, "O Processo de Substituição de Importações no Período Recente: Uma Contribuição Empírica". FUNCEX, setembro/1984 (mimeo).

medida os de bens duráveis de consumo. Os fatores que determinaram esse início de recuperação da demanda interna ainda estão para ser estudados. Contudo, parece seguro que essa recuperação foi influenciada por fatores como: 1) a descompressão da massa salarial, promovida pelas empresas mesmo antes da modificação formal da lei salarial em outubro passado e alguma recomposição salarial no setor estatal; 2) o aumento da renda disponível propiciado pelo bônus do Sistema Financeiro da Habitação e pela negociação das dívidas, e pelas restituições do imposto de renda, e 3) os efeitos indiretos da própria expansão das exportações (inclusive agrícolas), da substituição de importações (inclusive insumos energéticos) e do aumento da produção agrícola.

O ponto que se deseja enfatizar a respeito da magnitude da recuperação da produção industrial em 1984 é o de que alguns dos pontos de sustentação do crescimento tendem a perder fôlego no futuro próximo. Como já foi mencionado, essa recuperação apoiou-se primordialmente na expansão das exportações de produtos industrializados e, indiretamente, das de produtos agrícolas. Esses são fatores excepcionais, que dificilmente serão mantidos no longo prazo. No que respeita às exportações agrícolas, é razoável supor que não se repitam tão favoráveis taxas de crescimento. Quanto às exportações industriais, porém, o problema é mais complicado. A expansão dessas exportações nos últimos anos, e particularmente em 1984, só foi possível graças ao excepcional crescimento das importações norte-americanas e à disposição do governo norte-americano de carregar pesados e crescentes *deficits* comerciais, bem como graças ao estímulo representado pela evolução extremamente favorável da relação câmbio/salário, particularmente em 1983/84.*

É pouco provável que essas condições favoráveis às exportações sejam mantidas. Primeiramente, é possível que o governo americano, renovado o mandato presidencial, adote medidas protecionistas visando a controlar o *deficit* comercial, afetando assim o desempenho das exportações brasileiras; além disso, o próprio crescimento da economia americana será certamente menor do que o de 1984, implicando uma redução dos níveis de suas importações.** Em segundo lugar, dificilmente será viável manter uma relação câmbio/salários tão favorável às exportações. É claro que a política cambial deverá dar continuidade ao sistema de correção cambial de modo a pelo menos acompanhar a evolução dos preços industriais (ver

* Ver dados sobre relação câmbio/salários para o período 1978-83 no citado trabalho de Malan *et alii*. Estimativas preliminares para janeiro-julho de 1984 indicam que essa relação continuou aumentando, evidentemente como resultado da política cambial agressiva conjugada à queda do salário real.

** Ver capítulo sobre o setor externo.

Seção 8.2 adiante). Porém, é socialmente injustificável e economicamente inoportuno manter os níveis salariais resultantes da compressão imposta pela lei salarial vigente até outubro passado. Na verdade, a descompressão da massa salarial já se havia iniciado, antes da reforma da lei salarial, com a política das empresas de antecipar reajustes, concedendo efetivamente aumentos acima dos percentuais estabelecidos pela lei, e deverá acentuar-se após a reforma. Pode-se, portanto, esperar uma piora na relação câmbio/salários relativamente aos níveis que prevaleceram em 1983/84. Finalmente, deve-se acrescentar o efeito da eliminação dos incentivos creditícios em 1985.

Essas considerações levam a crer que o papel das exportações enquanto fonte de crescimento da produção industrial será, no futuro próximo, menos dinâmico do que em 1984. Além disso, deve-se considerar também que, pelo menos no curto prazo, as exportações serão prejudicadas pela recuperação do mercado interno e conseqüente redução do excedente exportável. Sobretudo, o pequeno peso relativo do segmento exportador da indústria não permite que este tenha um poder de alavancagem capaz de transformá-lo no motor do crescimento da indústria (e da economia) brasileira. Isso pode ser ilustrado por um exercício simples de simulação, utilizando um modelo de insumo-produto. * Supondo-se que haja um acréscimo simultâneo de 10% das exportações de todos os setores da economia (e gêneros de indústria) e manutenção dos níveis de consumo e investimento, a produção agrícola aumentaria 1,72%, a extrativa mineral 4,28%, a indústria de transformação 1,98%, os demais setores** 0,74% e o PIB 1,23%.

Isso não significa, é claro, que se deva desprezar a exportação como fonte de crescimento industrial. Pelo contrário, deve-se procurar preservar o avanço obtido nessa direção, como discutido na Seção 8.2. O papel fundamental das exportações industriais é o de componente estratégico da política industrial/comercial, com o objetivo de gerar divisas e contribuir para atenuar a restrição externa ao crescimento, a qual ainda não se pode considerar resolvida, dada a improbabilidade de se repetirem os excepcionais resultados obtidos pelo setor externo em 1984, a necessidade de maiores importações em função da recuperação do crescimento e as necessidades prospectivas em termos do serviço da dívida externa. Esse crescimento dependerá também da reativação da demanda interna.

Entretanto, um outro problema importante se antepõe à sustentação, pelo menos no curto prazo, do crescimento da produção

* Ver o citado trabalho de Bonelli e Ferreira da Silva, págs. 29 e 31.

** Inclui: setor terciário, construção civil, energia elétrica e serviços industriais de utilidade pública.

industrial, seja para exportação ou para o mercado interno. Trata-se da heterogeneidade que hoje se observa nos níveis de utilização da capacidade instalada na indústria segundo gêneros ou indústrias específicas. O Quadro 8.5 resume os dados disponíveis. Verifica-se que, embora o nível médio de ociosidade seja elevado, há uma grande dispersão nos níveis de utilização da capacidade a nível de gêneros e indústrias específicas. Alguns gêneros ou indústrias apresentam níveis de utilização da capacidade muito baixos, como os produtores de materiais de construção (cimento e outros produtos de minerais não-metálicos, produtos de plástico, tintas e solventes, estruturas de madeira, etc.), os produtores de bens de capital e de bens duráveis de consumo (mecânica, material elétrico e eletrônico e material de transporte) e os produtores de bens não-duráveis de consumo não-exportadores. Outros, porém, encontram-se próximos da plena utilização de sua capacidade instalada, como é o caso dos gêneros ou indústrias mais voltados para a exportação e/ou produtores de bens intermediários (principalmente siderurgia, metais não-ferrosos, produtos metalúrgicos — especialmente trefilados para construção —, celulose e papel, produtos químicos básicos, produtos farmacêuticos, e têxtil — especialmente tecidos de algodão).

Uma conseqüência dessas disparidades é a de que a retomada do crescimento industrial implicará, no curto prazo, por um lado a necessidade de aumentar as importações de bens intermediários e por outro a redução do ritmo de expansão das exportações, ainda mais levando-se em conta a reativação da demanda interna. Com isso, reduzir-se-ia o saldo da balança comercial. Há espaço, no entanto, para políticas de curto prazo que promovam a maior utilização da capacidade instalada de indústrias como as de materiais de construção, bens de capital e bens duráveis de consumo. Num horizonte de prazo mais longo, porém, há necessidade de investimentos para criar capacidade de exportação e para eliminar os pontos de estrangulamento para o crescimento da produção industrial.

Esses são problemas que precisam ser equacionados no âmbito de uma política industrial explícita, articulada com os objetivos da política econômica geral e das políticas setoriais. Isso é discutido abaixo, na Seção 8.2. Antes, porém, faz-se uma breve avaliação da atual política industrial.

8.1.2 — Política Industrial

O segundo aspecto relevante do diagnóstico da situação atual da indústria refere-se à política industrial, implícita na política econômica geral. Dado o objetivo prioritário da política econômica — gerar saldos positivos e crescentes na balança comercial

Quadro 8.5

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: NÍVEIS DE UTILIZAÇÃO
DA CAPACIDADE INSTALADA, JUNHO-JULHO 1984

(Em %)

Gêneros de Indústria	Fontes	
	FGV	FIESP
Minerais Não-Metálicos	—	74,7
— cimento	60	—
— outros produtos de minerais não-metálicos para construção	69	—
Metalúrgica	84	81,5
— produtos metálicos para construção	—	—
— trefilados	83	—
— outros	72	—
— siderurgia	87	—
— metais não-ferrosos	85	—
Mecânica	65	66,6
Material Elétrico e Eletrônico	73	66,8
Material de Transporte	65	64,5
Madeira: Estruturas p/Construção	68	—
Mobiliário	—	68,2
Celulose, Papel e Papelão	87	88,4
— celulose	92	—
— papel, papelão e artefatos para embalagem	83	—
Química	82	75,4
— tintas e solventes	69	—
— elementos químicos primários	80	—
— adubos e fertilizantes	79	—
— petroquímicos básicos	96	—
Produtos Farmacêuticos e Veterinários	81	—
Plásticos	—	70,3
— materiais plásticos para construção	53	—
Têxtil	82	86,5
— fios artificiais	86	—
— tecidos de algodão	91	—
Alimentos	—	77,7
Bebidas (cervejas e chopes)	82	—
Fumo (beneficiamento fumo em folha)	57	—
TOTAL DA INDÚSTRIA	74	73,8

FONTES: (1) FGV/IBRE, "Sondagem Conjuntural", *Conjuntura Econômica*.

(2) FIESP, informações diretas.

—, foram adotadas (ou reforçadas) medidas para: 1) promover as exportações de manufaturados, através de uma “política cambial agressiva” e da concessão de incentivos e subsídios fiscais e creditícios; 2) controlar as importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias e da política cambial; e 3) estimular a substituição/conservação de insumos energéticos importados. A política industrial que resultou dessas medidas resume-se, obviamente, no estímulo à produção para exportação e à substituição de importações (inclusive insumos energéticos). Paralelamente, continuaram-se os projetos anteriormente iniciados (II P D) na área de insumos básicos (petroquímica, siderurgia, não-ferrosos, celulose e papel, e fertilizantes), e foi definitivamente institucionalizada a política de reserva de mercado para o segmento industrial da informática.

Essa política industrial implícita gerou problemas e implicações que agora devem ser enfrentados para que se viabilize a retomada e sustentação do crescimento industrial. Entre outros, os seguintes problemas podem ser mencionados:

1) fortes desequilíbrios setoriais nos níveis de utilização da capacidade instalada, conforme já discutido na seção anterior. A principal implicação desse problema é a de que impossibilita repetir a experiência de 1967/68, apesar de a capacidade ociosa *média* da indústria de transformação ser hoje semelhante à do período pré-“milagre”;

2) atraso tecnológico. Com a crise e dificuldades de importação, muitos programas de modernização e sobretudo de capacitação tecnológica foram adiados ou abandonados. Hoje, vários setores industriais (exceto os que estão exportando) necessitam realizar pesados investimentos na modernização do seu equipamento, especialmente pela “informatização” e automação de processos produtivos;

3) níveis de proteção tarifária e não-tarifária desordenados e em muitos casos redundantes (ver apêndice a este capítulo), ainda mais quando se leva em conta o aumento da proteção em geral decorrente da atual “política cambial agressiva”. O mesmo se pode dizer quanto aos incentivos e subsídios à exportação;

4) liberalização de importações (redução de tarifas e barreiras não-tarifárias) sem apoio em critérios racionais de política industrial, mas alegadamente como medida destinada a forçar a baixa dos preços e aumentar a eficiência da produção interna, o que pode simplesmente resultar em queima de reservas cambiais;

5) maior tendência à concentração regional da indústria em face da maior concentração na região Sudeste, particularmente no Estado de São Paulo, dos programas de exportação (bem como da

maior parte do segmento exportador da indústria) e de substituição/conservação de energia, particularmente a utilização de eletrotermia;

6) descaracterização do quadro institucional da indústria. A prioridade absoluta à promoção de exportações de manufaturados e ao controle das importações esvaziou muitas das instituições que se ocupam de outros aspectos da política industrial — como o CDI, por exemplo —, ao passo que instituições como o BEFLEX/CIEX, a CACEX, o CPA e a SEI adquiriram posição e poder que talvez ultrapassem suas atribuições originais.

A solução desses problemas requer a adoção de uma política industrial ativa, como se discute a seguir.

8.2 — Política Industrial Explícita para a Retomada e Sustentação do Crescimento Industrial

8.2.1 — Objetivo Geral e Premissas Básicas

O objetivo geral da política industrial deve ser o de promover a retomada do crescimento da produção e, conseqüentemente, o aumento do emprego industrial, com base em políticas que estimulem:

1) o aproveitamento de oportunidades remanescentes de investimentos substitutivos de importações;

2) a continuidade da expansão das exportações de produtos industrializados; e

3) a continuidade da reativação da produção para o mercado interno. Esse objetivo geral, no entanto, deve ser condicionado, no longo prazo, a uma redução gradual e racional dos níveis de proteção (e de promoção, no caso das exportações) compatíveis com o aumento da eficiência, medida por maiores produtividades do trabalho e do capital aplicados à indústria.

A adoção de tal política industrial ativa, evidentemente, deve partir das premissas básicas de que a política econômica geral também passe a visar à retomada do crescimento e ao aumento do emprego. Supõe-se que a política econômica, procurando atenuar

as principais restrições ao crescimento — a saber: o *deficit* do balanço de pagamentos, o *deficit* público e as conseqüentes altas taxas reais de juros —, promoverá: 1) a renegociação dos termos da dívida externa; 2) a implementação de políticas monetária e fiscal não contencionistas, no âmbito de reformas fiscal e financeira que reestruturem a dívida pública interna, evitem o agravamento das tendências inflacionárias e reduzam as taxas reais de juros; e 3) a descompressão da massa salarial de modo a reativar a demanda interna. Adicionalmente, espera-se que as tendências da economia mundial quanto à taxa de crescimento e graus de proteção favoreçam a continuidade da expansão das exportações brasileiras a taxas anuais ao menos compatíveis com as maiores necessidades de importação e com o serviço da dívida externa nas novas bases da renegociação.

8.2.2 — Políticas de Curto Prazo

Apesar de se trabalhar com a hipótese de renegociação dos termos da dívida externa, não se considera resolvida a restrição externa. Esta continuará a ser importante como restrição à retomada do crescimento industrial, tanto mais quanto mais forte a recuperação da demanda interna e conseqüente maior necessidade de importações e redução, no curto prazo, do excedente exportável. Portanto, no curto prazo, a política industrial deve concentrar-se prioritariamente nas políticas de importação e de exportação de produtos industrializados. Quanto à produção para o mercado interno, sua reativação decorrerá naturalmente dos efeitos da política econômica geral menos restritiva.

a) *Política seletiva de importação*. O principal objetivo da política de importação será o de evitar que surjam pontos de estrangulamento de curto prazo no suprimento interno, principalmente de bens intermediários. Este objetivo seria atingido por meio da liberalização seletiva de importações dos insumos cuja capacidade de produção interna já esteja próxima da plena utilização. Isso evitaria o estrangulamento da produção, seja para o mercado interno ou para exportação, dos setores que utilizam esses insumos. A decisão sobre quais setores/produtos devem ser abrangidos depende de estudo minucioso sobre capacidade instalada e projetos em implantação, comparativamente à evolução do consumo aparente. Tal estudo não se encontra disponível no momento, mas algumas indicações com base em evidências disponíveis foram apresentadas na Seção 8.1.1. Dada sua natureza, essa liberalização deve ser

seletiva e obedecer a cotas e prazos determinados, de modo a não prejudicar investimentos internos na substituição de importações dos insumos cuja importação for temporariamente liberalizada.

Um segundo objetivo de curto prazo da política de importação seria justamente o de estimular o aproveitamento de oportunidades de investimentos substitutivos de importações, não como uma estratégia geral de crescimento, mas como componente estratégico da política industrial visando a superar a restrição externa ao crescimento industrial e a reduzir a dependência de alguns setores (ou indústrias específicas) quanto a insumos importados. Os principais instrumentos para atingir esse objetivo seriam: 1) controle seletivo de importações e 2) política cambial. Esta última deve pelo menos manter o estímulo à substituição de importações e à exportação de produtos industrializados decorrente da desvalorização real dos últimos dois anos (1983-84), passando-se a atrelar as minidesvalorizações cambiais ao IPA-industrial, deflacionado pelo IPA da economia norte-americana, e monitorado pela variação do dólar diante das demais moedas fortes. *

As áreas onde parece existir possibilidade de investimento substitutivo de importações são as seguintes, por setor ou indústria específica:

1) Siderurgia: aços planos especiais, dos quais o Brasil deverá importar cerca de 15 milhões de dólares em 1984, contra uma exportação de US 23 milhões.

2) Metalurgia de não-ferrosos, principalmente cobre, zinco, níquel e magnésio. A dificuldade maior quanto ao cobre é a dependência quanto à importação do concentrado de minério. A médio prazo (1988), há perspectiva de utilizar o minério de Carajás. Quanto ao zinco, encontra-se operando com 90% de utilização da capacidade e importa boa parte do concentrado de minério para produzir zinco primário. A demanda interna de níquel, por sua vez, deve aumentar substancialmente com a produção de aço inoxidável.

3) Ferro-ligas e matérias-primas para a elaboração de ferro-ligas (como, por exemplo, dióxido de titânio).

4) Indústria mecânica. Neste caso não se trata propriamente de substituição de importações, mas de "preempção de importações" de bens de capital tecnologicamente mais avançados, principalmente pela incorporação de controles eletrônicos e pelo maior grau de automação. Isto só será possível com o desenvolvimento da produção interna (ou com a importação) de tais controles e outros componentes eletrônicos, como discutido a seguir.

* Ver Capítulo 12 deste documento.

5) Indústria eletrônica. As principais oportunidades de investimentos substitutivos de importações na indústria eletrônica concentram-se na área de microeletrônica, para produção de controles eletrônicos para bens de capital e eletrodomésticos e de componentes digitais para equipamentos eletrônicos de processamento de dados, comunicações, entretenimento, etc. No caso dos controles eletrônicos, sua importação é regulada pela SEI e as atuais restrições têm dificultado a modernização da produção de bens de capital, principalmente para setores que passam por rápida transformação tecnológica (como por exemplo: comunicações, têxteis, máquinas-ferramenta, máquinas para curtumes, e outros), bem como de bens duráveis de consumo. Neste caso, portanto, poderia ser liberalizada a importação de tais controles segundo critérios a serem estabelecidos pelo CDI no âmbito das políticas industrial e tecnológica e por prazo limitado, sem prejuízo de eventuais investimentos substituidores de importações. Quanto a componentes eletrônicos, o atual processo de evolução tecnológica é de componentes lineares para digitais. Os componentes lineares são produzidos internamente, mas os componentes digitais têm que ser importados. Dessa forma, para que se viabilize essa evolução tecnológica na área de informática, os componentes digitais terão que ser importados ou sua produção interna iniciada a curto prazo. Aqui também não se trata, portanto, de substituição de importações, mas de "preempção de importações".

6) Indústria química. Na indústria química há espaço para substituição de importações nas seguintes áreas: *química fina*, principalmente fármacos (de cuja importação a indústria farmacêutica ainda depende em cerca de 90%), defensivos agrícolas (cujas importações são ainda elevadas em virtude da constante renovação de princípios ativos e formulações), e aditivos. * A dificuldade quanto à substituição de importações de química fina, no entanto, reside no fato de que se trata de um grande número de produtos, cada um de pequena importância relativa, embora no todo suas importações tenham ultrapassado 1 bilhão de dólares em 1982.

— *matérias-primas para fertilizantes*, principalmente ácido fosfórico e enxofre;

— *química inorgânica*, principalmente fertilizantes potássicos (cuja produção interna deverá atingir aproximadamente um quarto da demanda após a entrada em operação da planta da PETROMISA em Sergipe, podendo substituir inteiramente as importações com a

* Compreende: matérias corantes, produtos aromáticos e aditivos para: borracha, plástico, óleo lubrificante, alimentos, produtos farmacêuticos e de perfumaria, cosméticos, defensivos agrícolas e aditivos em geral. Ver MIC/CDI, *Relatório, 1983*, pág. 67.

exploração da jazida de potássio descoberta na Amazônia), e barrilha (cuja demanda interna aumentou em função da substituição de importações de vidro).

Além desses setores ou indústrias, há casos em que a substituição de importações depende de medidas a serem adotadas em outros setores. Um exemplo típico é o de couros. Devido à má qualidade do couro nacional, a fabricação de calçados para exportação utiliza quase exclusivamente (cerca de 85% do total) couro importado. Neste caso, a substituição de importações depende de medidas no setor de pecuária que levem à melhoria de qualidade do couro nacional.

Por último, deve-se também dar seguimento e ampliar a nível nacional o programa de substituição/conservação de insumos energéticos importados.

b) *Política de exportação.* Pelo lado das exportações, a política industrial/comercial deve dar continuidade às políticas de promoção das exportações de produtos industrializados. O instrumento mais importante para a continuidade da expansão das exportações é, evidentemente, a política cambial. Esta, como já mencionado, deverá atrelar as minidesvalorizações cambiais aos preços industriais, e não ao IPA geral, preservando-se desse modo a competitividade dos manufaturados brasileiros no mercado internacional e tornando as exportações (assim como a substituição de importações) mais rentáveis em relação aos setores de *non-tradeables*.

No entanto, e tendo em vista a próxima eliminação do crédito-prêmio do IPI, é necessário reforçar as outras formas de apoio à exportação de manufaturados, em particular: 1) suprimento adequado de crédito, seja ao produtor/exportador (capital de giro), seja *supplier's credit* ou *buyer's credit*; 2) redefinição da política e agilização do processamento de seguro de crédito à exportação; * 3) implementação (após cuidadosa avaliação) do chamado *draw-back* intermediário, que estende a isenção do imposto de importação de insumos aos fornecedores domésticos de bens intermediários a serem incorporados às exportações. Este último permitiria contornar as dificuldades e reduzir os gravames que pesam sobre as exportações, representados pela exagerada e indiscriminada proteção tarifária e de barreiras não-tarifárias, pelo menos enquanto não se procede a uma revisão da atual pauta aduaneira. Por outro lado, o estímulo ao investimento no setor exportador de produtos industrializados seria completado pela continuação dos programas de exportação

* Ver, a respeito, R. Baumann e Helson C. Braga, "Sistema de Financiamento e de Seguro de Crédito às Exportações: avaliação e recomendações de política", *Texto para Discussão Interna*, IPEA/INPES (1984).

administrados pelo BEFIEX/CIEX, porém com o cuidado de: 1) orientar os investimentos, no curto prazo, para setores mais próximos da plena utilização da capacidade instalada (ver Seção 8.1), e 2) evitar que esses programas sejam utilizados simplesmente como forma de contornar os controles de importação, discriminando-se os bens intermediários e de capital (sem similar nacional) que poderão ser importados, dentro de limites estabelecidos em cada programa e obedecendo a graus mínimos de nacionalização do produto final a ser exportado.

c) *Reativação da produção industrial para o mercado interno.* A recuperação da demanda interna, que parece já estar em curso, deverá ser intensificada com a implementação de políticas monetária e fiscal menos restritivas e com a descompressão da massa salarial. Essa recuperação poderá basear-se, a curto prazo, na absorção de capacidade ociosa existente nos setores voltados predominantemente para o mercado interno, principalmente: cimento e outros produtos de minerais não-metálicos para construção; bens de capital em geral, e particularmente material de transporte (especialmente veículos ferroviários, caminhões e ônibus); estruturas de madeira para construção; couros e peles; materiais plásticos para construção, alimentos e eletrodomésticos em geral. No entanto, em alguns setores a rápida recuperação da demanda interna implicará na necessidade de investimentos a curto prazo, como em: papel, papelão e artefatos de embalagem, química, farmacêutica e têxtil (especialmente tecidos de algodão), além dos setores com maior grau de abertura para o exterior, já mencionados (especialmente celulose e aços planos especiais).

8.2.3 — Políticas de Longo Prazo

As políticas de longo prazo para o setor industrial devem ter por objetivo estimular e orientar o investimento industrial. Compreendem: a articulação da política industrial com as políticas comercial, agrícola e tecnológica e a definição de políticas de: preços industriais, financiamento industrial, desenvolvimento regional da indústria e de políticas setoriais, de apoio a segmentos carentes da indústria e de regulação do papel do Estado e do capital estrangeiro na indústria. No presente documento pretende-se apenas indicar linhas de ação ou diretrizes gerais, já que uma definição adequada das políticas de longo prazo para a indústria depende de estudos mais aprofundados, ainda não disponíveis.

a) *Política comercial*. No âmbito da política comercial, e mais especificamente quanto à política de importações, deve-se atuar no sentido de devolver à tarifa aduaneira o papel de instrumento de política industrial propriamente dito, * hoje desvirtuado pelo uso de barreiras não-tarifárias como principal instrumento da política de importação, não com objetivos de política industrial, mas sim de ajuste do balanço de pagamentos. Com base num estudo detalhado de proteção efetiva, deve-se reestruturar a tarifa aduaneira, de modo a articulá-la com os objetivos da política industrial, reduzindo-se ou eliminando-se as barreiras não-tarifárias e os regimes especiais de importação (exceto aqueles que, no curto prazo, interessem a objetivos imediatos de política industrial, tais como os de liberalização ou controle seletivo de importações e de promoção das exportações de manufaturados). Deve-se estabelecer metas de redução das tarifas, principalmente para setores oligopolizados e/ou que gozaram de proteção excessiva no passado, com vistas a atingir maior grau de eficiência. Tal política de redução dos níveis seria também compatível com a política de expansão das exportações de manufaturados.

Quanto à política cambial, deve-se procurar pelo menos manter as atuais relações favoráveis câmbio/preços industriais e câmbio/salários, atrelando-se as variações da taxa de câmbio às variações do IPA industrial.

b) *Política agrícola*. A articulação da política agrícola com a industrial, por sua vez, dá-se em função dos objetivos prioritários de: 1) aumentar a produtividade da agricultura e 2) garantir um suprimento adequado e o barateamento de alimentos básicos. É essencial a implementação de uma política que garanta a estabilidade da renda e estimule o aumento da produtividade da agricultura através de sua modernização. Isto, por um lado, aumentaria a demanda por insumos agrícolas (fertilizantes, defensivos, máquinas e implementos), e por outro aumentaria a proteção efetiva de alguns setores industriais pela redução (em termos relativos) dos preços de insumos oriundos da agricultura. Em contrapartida, a redução a longo prazo da proteção excessiva da Indústria de Transformação aumentaria a proteção efetiva da agricultura. Contudo, o aspecto fundamental da relação entre agricultura e indústria é o da disponibilidade e barateamento dos alimentos básicos, o que permitiria a elevação do padrão de vida dos trabalhadores. Nesse sentido, a atualização da taxa de câmbio pelas variações dos preços industriais pode reduzir a tendenciosidade em

* Ver Apêndice ao final deste capítulo.

favor das culturas de exportação, já que evita * que flutuações nos preços internacionais das principais *commodities* (e inclusive nos preços internos de produtos agrícolas) sejam automaticamente incorporadas à taxa de câmbio via IPA geral.

c) *Política tecnológica.* A política tecnológica para o setor industrial deve inserir-se, obviamente, numa definição mais ampla de política científica e tecnológica que abranja todos os setores da economia e da sociedade brasileiras. A formulação de diretrizes para uma tal política necessita apoiar-se num trabalho muito mais amplo e aprofundado do que caberia nestas notas. Entretanto, no que diz respeito ao setor industrial, deve-se levar em conta: a necessidade de modernização tecnológica da indústria, sobretudo pela "informatização" dos equipamentos e pela automação dos processos produtivos; a redução do dualismo tecnológico que se acentuou nos anos de crise, em que algumas indústrias (mais voltadas à exportação) se modernizaram, enquanto outras permaneceram tecnologicamente atrasadas; e a capacitação tecnológica da indústria, compreendendo o domínio da tecnologia das fases anteriores à da engenharia de fabricação, isto é, as engenharias de concepção, básica e de detalhamento.

d) *Política de preços.* A política industrial deve definir também uma política de controle de preços para os setores com estrutura oligopólica e/ou superprotegidos, pelo menos enquanto não se procede à revisão da tarifa aduaneira com metas de redução tarifária para esses setores. Deve-se ainda definir claramente uma política para os chamados preços administrados (industriais), que deixaria de utilizá-los como instrumentos de controle do nível geral de preços.

e) *Financiamento industrial.* Deve-se considerar encerrado o modelo de desenvolvimento industrial apoiado no subsídio ao capital via (entre outros) subsídios de crédito. A atividade de financiamento industrial pelos agentes financeiros públicos, particularmente para capital de investimento, deve ser orientada preferencialmente para a modalidade de aporte de capital de risco, porém respeitando o princípio de manter o controle acionário por parte do capital privado nacional. Paralelamente deve-se estimular, inclusive com incentivos fiscais, a capitalização das empresas industriais por meio do mercado de capitais (ações, debêntures, etc.).

f) *Política regional.* Os atuais instrumentos de política de desenvolvimento regional da indústria devem ser reavaliados. Deve ser adotada uma clara política de desconcentração regional da indús-

* Pelo menos em parte, já que os preços industriais são afetados pelos preços dos insumos agrícolas.

tria que compense os efeitos concentradores da atual política industrial, utilizando-se incentivos fiscais, oferta de crédito oficial, programas de pólos industriais, etc., e buscando fortalecer as indústrias "locais" (como alguns segmentos das indústrias de alimentos, têxteis, vestuário, calçados, materiais de construção, materiais de limpeza, etc. A importância deste aspecto é realçada pelo fato conhecido de ser a maior parte dos itens comercializados nos supermercados dos grandes centros do Nordeste provenientes da região Sudeste).

g) *Políticas setoriais.* As políticas setoriais mais importantes, para as quais parece mais evidente a necessidade de definir políticas específicas, são as de bens de capital e eletrônica. No caso da indústria de bens de capital, cumpre reativar três instrumentos de política setorial já existentes: a programação das compras das empresas estatais, os acordos de participação e o exame de similaridade. A programação das encomendas de bens de capital pelas empresas estatais é essencial para que a indústria de bens de capital sob encomenda possa especializar-se e programar sua produção a longo prazo. No entanto, os problemas atualmente existentes nessa área precisam ser equacionados, quais sejam: os atrasos nos pagamentos das estatais aos fornecedores, as restrições ao investimento das estatais e a inoperância das CCNAIs. * Quanto aos acordos de participação, trata-se de importante instrumento de proteção ao produtor interno de bens de capital nos casos de fornecimento para grandes projetos financiados por organismos internacionais de crédito, na medida em que garante a participação da indústria interna no fornecimento dos equipamentos para tais projetos. O exame de similaridade, por sua vez, embora potencialmente eficaz como instrumento de proteção, foi esvaziado após a eliminação dos incentivos fiscais (redução/isenção do II e do IPI) para importação de bens de capital para projetos industriais. Os dois últimos instrumentos poderiam ser dispensados, evidentemente, se todos os regimes especiais de importação de bens de capital (exceto os regionais e para programas de exportação) fossem extintos, elegendo-se a tarifa aduaneira como o instrumento por excelência da política industrial.

No caso da indústria eletrônica, deve-se preservar a atual política de reserva de mercado para a produção interna de equipamentos de processamento eletrônico de dados (inclusive microcomputadores, profissionais e de entretenimento) e de componentes eletrônicos. Deve-se observar que esta é uma área de fronteira tecnológica para cujo desenvolvimento é essencial o apoio do Estado, tal como ocorreu (e em certa medida ainda ocorre) nos países desenvolvidos, particularmente Japão e Estados Unidos. É importante notar, ainda, que a reserva de mercado não tem implicado prejuízo ao consumidor

* Comissão de Coordenação dos Núcleos de Articulação com a Indústria.

interno, já que a estrutura altamente competitiva da indústria faz com que, hoje, o preço de uma unidade central de processamento (micro) equivalente à da marca APPLE seja no Brasil praticamente o mesmo que nos Estados Unidos.

h) *Outras políticas.* Em complementação, caberia ainda definir: 1) uma política de apoio à micro/pequena e média empresas, particularmente facilitando-lhes o acesso ao crédito e concedendo-lhes um tratamento fiscal mais favorecido; 2) o papel reservado ao Estado (participação direta) e ao capital estrangeiro (regulamentação de sua participação e da política de remessa de lucros); 3) política de controle da poluição ambiental causada pela indústria e 4) definição do papel reservado às empresas multinacionais.

8.2.4 — Rearranjo do Quadro Institucional da Indústria

Como já foi mencionado, a atual política industrial passiva desarticulou ainda mais o já precariamente coordenado sistema institucional da indústria e subverteu a sua hierarquia, de modo que as instituições de quatro outros ministérios (SEPLAN, MINIFAZ, MINTER e SEI) se sobrepõem ao MIC em vários aspectos da política industrial. Além disso, proliferaram as instituições de alguma forma envolvidas com política industrial. De acordo com levantamento realizado pelo CDI, em 1982 o número dessas instituições chegava a 73 e hoje estima-se que chegue perto de 100.

Dessa forma, é premente a necessidade de reavaliar esse sistema institucional e rearranjá-lo de modo a torná-lo articulado, coordenado e operativo. Para isso, no entanto, não se pode prescindir de um levantamento exaustivo desse quadro institucional e das funções que desempenha cada instituição. É evidente que essa tarefa transcende os limites deste documento, limitando-se aqui a identificar alguns problemas e sugerir alternativas para o rearranjo do quadro institucional da indústria no que respeita a algumas das principais instituições:

1) CDI. O CDI foi esvaziado após 1979, quando perdeu o poder de administrar incentivos fiscais. Poderia ser reformulado e transformado num órgão normativo, centralizando a operação de grupos setoriais reorganizados nos moldes dos antigos grupos executivos industriais. Estes deveriam ter poderes *de fato* como, por exemplo, a obrigatoriedade de sua aprovação para concessão de benefícios fiscais a projetos regionais (SUDENE, SUDAM, etc.), de

créditos oficiais (BNDES), etc. Além disso, o CDI deveria ser ouvido no que respeita às políticas comerciais, visando a articulá-las com a política industrial;

2) CPA. Com a eleição da tarifa aduaneira como instrumento primordialmente de política industrial, sua reestruturação segundo critérios de política industrial deveria seguir orientação do CDI; ao mesmo tempo, deve-se reduzir o poder que hoje tem o CPA de alterar alíquotas, conceder isenções/reduções do imposto de importação, etc.;

3) CACEX. Seriam também reduzidos os poderes da CACEX no que respeita à política de importação, a qual passaria a ser determinada não por objetivos da balança comercial, mas por critérios ditados predominantemente pela política industrial, respeitadas as restrições de um orçamento cambial. No que respeita ao financiamento à exportação, seria desvinculado da CACEX, passando a ser administrado por uma instituição financeira própria (banco de importação e exportação);

4) SEI. Deveria ter seu poder limitado à reserva de mercado para a fabricação de equipamentos de processamento eletrônico de dados e de componentes eletrônicos. A aplicação de controles ou componentes eletrônicos a equipamentos industriais, de comunicações, de transportes, etc., e a eletrodomésticos deveria ser regulada pelo CDI, sendo a SEI ouvida;

5) CONSIDER. Duplica funções com o CDI. Poderia ser fundido com o CDI;

6) CCNAIs. Na forma atual, não têm funcionado. Sugere-se que sejam vinculadas ao CDI.

Apêndice A.8

Políticas de Importação e o Setor Industrial

As políticas de importação no Brasil vêm sendo superutilizadas como instrumento de combate à crise cambial, relegando-se a um segundo plano a função dos sistemas tarifários e não-tarifários de sinalizar as prioridades da política industrial, através de alterações nos preços relativos.

No que toca ao sistema tarifário, tem-se hoje basicamente a mesma estrutura concebida pela reforma de 1957, antes, portanto, do grande surto industrial pelo qual passou o País, alterando a sua estrutura produtiva. Nem a introdução de sobretaxas e a prática freqüente de concessão de isenções poderia reverter essa situação, de maneira que as emergências e situações de gravidade passaram a ser geridas pelas restrições não-tarifárias, cujo uso intensificou-se.

Com isso, tem-se um aparato de instrumentos de política de importações por vezes repetitivo, confuso ou inconsistente. Em alguns casos impuseram-se sobretaxas sem efetividade alguma, visto que jamais foram aplicadas; em outros casos sobrepuseram-se restrições de ordem administrativa muito mais potentes do que as tarifas, anulando-se virtualmente estas. Ademais, a premência em economizar divisas rápida e certamente forçou a adoção de medidas de caráter geral, perturbando seriamente o desejável caráter de seletividade que o sistema deveria possuir.

Não restam dúvidas, portanto, de que seja premente a necessidade de se reformular profundamente o atual sistema que compõe a política de importações, de modo a adequá-la às políticas de comércio exterior e industrial. Recentemente, o Governo estabeleceu determinadas reformas, que visaram tão-somente a uma certa liberalização, atendendo aos acordos com o FMI, e aproveitando-se do expressivo *superavit* da balança comercial. Houve uma generalizada redução das sobretaxas e a redução do número de bens para os quais estava suspensa a emissão de guias de importação. Embora tais alterações tenham sido realizadas criteriosamente, não se pode falar propriamente de reforma do sistema, e nem tampouco contemplaram-se objetivos de política industrial.

No que diz respeito ao sistema tarifário propriamente dito, o Quadro A.8.1 fornece alguns indicadores importantes: i) as alíquotas nominais médias ponderadas pelo valor das importações (1982) e ii) as alíquotas efetivamente cobradas, aqui denominadas de "verdadeiras". *

O confronto entre os dois tipos de tarifas acusa, de alguma maneira, situações inversas. As tarifas efetivamente cobradas diferem das nominais em virtude das isenções, e estas processam-se através dos chamados regimes especiais de importação. Computando-se as importações totais, a alíquota verdadeira é de 5,9%, o que configura obviamente uma virtual não-utilização do sistema tarifário; excluindo-

* Escolheu-se aqui o ano de 1982, por ser este mais representativo para a análise do que 1983, tendo-se em vista, sobretudo, a intensificação das restrições ao comércio levadas a cabo em 1983. Um exemplo é a decisão da centralização das operações de câmbio, extinta em meados de 1984.

Quadro A.8.1

**IMPORTAÇÕES EFETIVAS SEGUNDO O USO E DESTINO ECONÔMICO:
ALÍQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAMENTE COBRADAS NO ANO DE 1982**

Discriminação	Valor FOB	%	Alíquota (%)	
			Nominal	Verdadeira
<i>1. Bens de Consumo Não-Duráveis</i>	<i>607.077</i>	<i>2,81</i>	<i>57,6</i>	<i>9,2</i>
1.1 — Produtos Alimentícios	337.394	1,74	67,0	6,7
1.2 — Bebidas	4.513	0,02	91,9	85,6
1.3 — Tabacos	342	0,00	29,3	22,5
1.4 — Farmacêuticos e Perfumarias	27.207	0,14	96,3	58,2
1.5 — Vestuário e Outras Confeções Têxteis	6.684	0,03	204,5	0,2
1.6 — Outros	130.927	0,68	29,2	10,1
<i>2. Bens de Consumo Duráveis</i>	<i>166.363</i>	<i>0,86</i>	<i>139,4</i>	<i>18,0</i>
2.1 — Utensílios Domésticos	4.023	0,02	169,1	9,7
2.2 — Objetos de Adorno de Uso Pessoal, Instrumentos Musicais e Outros	63.373	0,33	139,1	28,0
2.3 — Móveis e Outros Utensílios do Lar	19.620	0,10	84,9	32,2
2.4 — Máquinas e Aparelhos de Uso Doméstico	68.800	0,35	150,1	8,1
2.5 — Veículos Particulares de Transporte	300	0,00	190,1	1,2
2.6 — Armas e Equipamentos Militares	9.347	0,05	153,6	0,1
<i>3. Combustíveis, Lubrificantes e Correlatos</i>	<i>10.421.656</i>	<i>69,74</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>
<i>4. Matérias-Primas e Produtos Intermediários para Agricultura</i>	<i>268.488</i>	<i>1,38</i>	<i>9,4</i>	<i>1,6</i>
4.1 — Alimentos Para Animais	3.259	0,02	19,7	13,5
4.2 — Outras	265.229	1,36	9,3	1,4

5. <i>Matérias-Primas e Produtos Intermediários para a Indústria (exceto Construção)</i>	4.016.748	26,36	40,9	13,6
5.1 — Produtos Alimentícios	1.243.647	6,41	36,6	1,2
5.2 — Produtos Agropecuários não Alimentícios	389.233	2,01	57,1	10,0
5.3 — Produtos Minerais	1.754.303	9,05	42,9	12,5
5.4 — Produtos Químicos e Farmacêuticos	1.528.565	7,88	38,0	24,4
6. <i>Materias de Construção</i>	231.045	1,20	54,5	4,0
7. <i>Bens de Capital para a Agricultura</i>	22.262	0,11	32,6	22,5
8. <i>Bens de Capital para a Indústria</i>	2.201.168	11,56	55,6	16,7
8.1 — Máquinas e Equipamentos de Escritório, de Serviço e Científicos	389.351	2,01	44,5	19,3
8.2 — Ferramentas	25.293	0,13	65,2	30,0
8.3 — Partes e Peças de Máquinas Industriais	244.708	1,26	58,2	21,1
8.4 — Máquinas Industriais	1.173.300	6,05	50,6	12,1
8.5 — Outros Equipamentos Fixos	368.511	1,90	80,5	18,6
9. <i>Equipamento de Transporte</i>	663.263	3,37	51,8	4,5
9.1 — Partes e Peças	403.665	2,08	71,2	5,6
9.2 — Equipamento Rolante de Transporte	222.204	1,15	17,6	2,0
9.3 — Equipamento Fixo de Transporte	27.394	0,14	48,8	1,0
10. <i>Diversos</i>	8.164	0,04	2,8	1,2
Total das Importações	19.394.998	100,00	22,4	5,9
Total das Importações Excluindo Combustíveis e Trigo	8.211.510	42,34	47,5	13,7

FONTE: MF/CIEF e CPA.

do-se os combustíveis e o trigo, * eleva-se para 13,7%, o que é um valor ainda bastante modesto para se falar em uma estrutura protecionista.

Por outro lado, a aludida inversão manifesta-se claramente quando se comparam as tarifas nominais e verdadeiras. Embora em todos os setores as tarifas verdadeiras sejam evidentemente mais baixas do que as nominais, as quedas são mais pronunciadas precisamente nos setores mais passíveis de proteção. Em outras palavras, as elevadas alíquotas nominais não se efetivam na prática; quando as importações se realizam, o fazem com isenções ou reduções das alíquotas nominais. Uma vez mais, portanto, é lícito concluir que o sistema tarifário vem sendo uma peça de menor importância no estabelecimento da política de importação.

A guisa de ilustração, verificam-se substanciais diferenças entre tarifas nominais e verdadeiras, invertendo-se a estrutura de proteção: nos bens de consumo duráveis, por exemplo, a alíquota média cai de 139,4% para 18,0%, enquanto a de bens de capital para a agricultura desce de 32,6% para 22,5%, tornando-se superior, portanto, à primeira! Da mesma forma, a alíquota dos bens de consumo não-duráveis tem uma redução de 57,5% para 9,2%, significando um nível bastante baixo de proteção. O Quadro A.8.1 fornece outros exemplos similares.

Convém lembrar, contudo, que a política de controle de importações tem sido bem-sucedida e que os setores cujas tarifas efetivamente cobradas são as mais baixas são aqueles que representam um valor insignificante no total da pauta de importações (com exceção dos combustíveis e lubrificantes). Com efeito, as importações de bens de consumo não-duráveis, de duráveis, de materiais de construção e de equipamentos de transportes somaram, em valor, 8% do total da pauta; se se agregarem as importações de matérias-primas e intermediárias para a agricultura, o percentual não chegará a alcançar 9,5%. Vale dizer, portanto, que as importações realizadas com isenções ou reduções tarifárias têm valor pouco significativo, o que indica, novamente, uma menos intensa utilização do sistema tarifário, seja para coibir importações, seja para estimulá-las. Para controlar as importações, utilizam-se preferencialmente expedientes administrativos.

* As importações de petróleo bruto e de alguns derivados não estão sujeitas ao Imposto de Importação, mas à incidência do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes. As importações de trigo, por seu turno, embora formalmente sujeitas a uma alíquota de 45%, têm sido tradicionalmente isentas do Imposto de Importação, através de Resoluções da Comissão de Política Aduaneira (CPA).

Se se adicionarem as sobretaxas permanece a divergência entre a existência real e formal; mesmo antes das aludidas modificações de setembro de 1984, decrescia sistematicamente sua importância relativa: em 1975, o valor das importações sujeitas a sobretaxas correspondia a 17,4% do total das importações brasileiras; já em 1983, este percentual reduziu-se para 8,2.

Assim, a estrutura completa do sistema tarifário revela que este instrumento não vem sendo utilizado intensamente sequer para controlar importações, e muito menos para integrar a política industrial. Pode-se dizer que o instrumento vem sendo subutilizado, o que constitui, de certa maneira, um desperdício que virá a ser sentido sobretudo no período de recuperação do crescimento.

Na verdade, tem-se verificado nos últimos dez anos uma extraordinária preferência pela aplicação de instrumentos não-tarifários, em detrimento dos tarifários, o que se explica pela maior *eficácia* daqueles a curto prazo, não obstante seus deletérios efeitos a médio e longo prazos. Embora particularmente úteis em momentos de crise ou de emergência, os instrumentos não-tarifários agem com maior violência sobre o sistema de preços, pela virtual eliminação da concorrência externa.

Dessa forma, são bastante numerosas as barreiras não-tarifárias às importações, que podem ser definidas *lato sensu* como qualquer medida governamental que, não sendo tarifa, tem por efeito diminuir o fluxo de importações, atendendo a imperativos da política comercial ou a objetivos de política industrial (reserva de mercado, exame de similaridade, etc.).

No caso brasileiro, é praticamente impossível apresentar uma relação exaustiva das restrições não-tarifárias, não só devido à sua extensão, mas também em virtude da existência de numerosas superposições, de regras imprecisas, da conseqüente possibilidade de interpretações *ad hoc*, etc. Ainda assim, pode-se dizer que, uma vez mais, os objetivos relacionados à crise cambial são quase os únicos que presidem a instituição dessas restrições, observando-se também aqui um certo afastamento da política industrial. Por outro lado, a multiplicidade de órgãos envolvidos faz com que se perca em coordenação e se ganhe em arbitrariedade.

Pode-se agrupar as dezenas de restrições não-tarifárias, abrangendo milhares de itens da pauta, em dez categorias:

- i) importações proibidas;
- ii) importações com emissão suspensa da Guia de Importação;
- iii) contingenciamento das importações;
- iv) importações limitadas;
- v) monopólios estatais;
- vi) exclusão de benefícios creditícios;
- vii) exigência de financiamento externo;

- viii) lei do similar;
- ix) programas de importação das empresas e
- x) incidência do imposto sobre operações de câmbio — IOF.

A mera observação da listagem acima permite-nos observar a menor importância das restrições ligadas à política industrial e ainda estas podem ser utilizadas com maior rigor com vistas à economia de divisas, como é o que vem ocorrendo no caso do exame da similaridade, cuja abrangência parece excessiva, envolvendo até mesmo importações privadas sem benefícios fiscais.

Dessa forma, uma avaliação preliminar e sumária permite algumas conclusões.

Em primeiro lugar, é transparente a necessidade de reformulação do sistema atual, excessivamente complexo, intervencionista e repetitivo, o que o torna, por vezes, ineficiente e bastante vulnerável a pressões e eventuais retaliações dos países exportadores. Esta reforma, por outro lado, não deverá produzir-se açodadamente, nem tampouco ignorar as restrições que prevalecem sobre o *front* externo. Seu objetivo não é, de maneira alguma, perseguir uma liberalização à *outrance*. A simplificação, portanto, deverá levar em consideração este importante *constraint*.

No entanto, não é fora de propósito afirmar que se deve diminuir a intensidade das barreiras não-tarifárias, em favor de um fortalecimento do sistema tarifário. Esta segunda proposição implica como corolário uma reformulação específica deste, no sentido de:

- i) atender aos objetivos da política industrial e
- ii) eliminar as sobretaxas, incorporando-as parcialmente às tarifas.

Com isso, observar-se-iam mais claramente as distorções na atual estrutura tarifária, preparando-se para a reforma que recuperaria o sistema para o desempenho eficaz de suas tradicionais funções.

No que diz respeito às restrições não-tarifárias, as mudanças devem ser precedidas de estudo mais aprofundado; pode-se garantir, contudo, que determinadas barreiras são hoje ociosas e prejudiciais à eficiência do sistema como um todo.

A curto prazo, pode-se pensar em:

- i) eliminação da suspensão de emissão de guias de importação;
- ii) supressão do exame de similaridade para as importações privadas não-beneficiadas com incentivos fiscais e
- iii) eliminação gradual do IOF.

Estas medidas não produziriam efeitos devastadores sobre a balança comercial e permitiriam uma utilização mais eficaz dos instrumentos mais importantes.

Capítulo 9

EMPREGO, SALÁRIOS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

9.1 — Introdução: Urbanização e Crescimento Industrial

O rápido processo de urbanização que caracterizou a economia brasileira entre 1950 e 1980 foi acompanhado por uma drástica mudança na estrutura ocupacional da População Economicamente Ativa (PEA). Esta mudança teve duas fases distintas.

Em uma primeira, que persistiu até meados da década de 60, o crescente contingente de mão-de-obra nas áreas urbanas foi, em grande parte, incorporado aos setores ligados à Prestação de Serviços e ao Comércio. Durante a década de 50, foram criados 1,8 milhão de novos empregos nestes dois setores, sendo que a participação dos mesmos cresceu de 15,9 para 19,8% da PEA.

Ao mesmo tempo, o setor industrial, que em termos de crescimento do produto foi o mais dinâmico no período, incorporou apenas 346 mil novos empregados e a Indústria de Construção 197 mil trabalhadores. A participação do emprego na Indústria de Transformação caiu de 9,4% para 8,6% da PEA enquanto a participação da Indústria de Construção permaneceu estável nestes dez anos, em 3,4% (Quadros 9.1 e 9.2).

É a partir do final da década de 60 que este quadro começa a se modificar. Já entre 1960 e 1970, o setor industrial transformou-se no maior absorvedor marginal de mão-de-obra, com a incorporação de 1,3 milhão de trabalhadores, vindo em segundo lugar a Indústria de Construção com 938 mil empregos. O setor de Prestação de Serviços, que em termos absolutos era o maior empregador na economia, exclusive a Agricultura, incorporou apenas 896 mil empregados. Na década de 70 esta mudança tende a se consolidar com a absorção de 3,3 milhões de empregados pela Indústria de Transformação.

Quadro 9.1

NÚMERO DE PESSOAS DE 10 ANOS E MAIS POR SETOR DE ATIVIDADE: 1950-1980

Setor de Atividade	1950	1960	1970	1980
TOTAL	36 557 990	48 828 654	65 862 119	88 149 948
Economicamente Ativas	17 117 362	22 750 028	29 557 224	43 796 763
Ativ. agropecuárias, de ext. vegetal e pesca	10 252 839	12 276 908	13 087 521	13 109 415
Indústria de transformação	1 608 309	1 954 187	3 241 861	6 558 598
Indústria de construção	584 644	781 247	1 719 714	3 151 094
Outras ativ. industriais	234 411	204 808	333 852	665 285
Comércio de mercadorias	943 290	1 478 270	2 247 493	4 111 307
Transportes e comunicações	637 943	977 345	1 167 866	1 815 541
Prestação de serviços	1 781 041	3 028 933	3 925 001	7 089 709
Atividades sociais	398 673	775 043	1 531 563	3 044 909
Adm. pública	512 044	712 904	1 152 341	1 812 152
Outras atividades	163 568	580 383	1 150 012	2 138 753
Não-Economicamente Ativas	19 440 628	26 078 626	36 304 895	44 353 185

FONTE: IBGE, *Censo Demográfico do Brasil*, diversos anos; e *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico do Brasil-1980*, Resultados Preliminares, pág. 6.

Quadro 9.2

ESTRUTURA OCUPACIONAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA: 1950-1980

(%)

Setor de Atividade	1950	1960	1970	1980
Atividades Agropecuárias, de Extração vegetal e pesca	59,90	53,96	44,28	29,23
Indústria de Transformação	9,40	8,59	10,97	15,66
Indústria de Construção	3,42	3,43	5,82	7,20
Outras Atividades Industriais	1,37	0,90	1,13	1,52
Comércio de Mercadorias	5,51	6,50	7,60	9,39
Transportes e Comunicações	3,73	4,30	3,95	4,15
Prestação de Serviços	10,41	13,31	13,28	16,19
Atividades Sociais	2,33	3,41	5,18	6,95
Administração Pública	3,00	3,13	3,90	3,97
Outras Atividades	0,96	2,55	3,90	4,69
PEA	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Idem Quadro 9.1.

Portanto, até meados da década de 60, as atividades Agropecuárias, de Extração Vegetal e Pesca no setor rural e a Prestação de Serviços no setor urbano eram as principais absorvedoras de mão-de-obra no País. A relação entre o número de empregos na Indústria de Transformação e o número de empregados na Prestação de Serviços cai de 0,90 em 1950 para 0,65 em 1960. É o fenômeno clássico de "inchação do setor serviços", característico dos primeiros estágios do processo de industrialização. Esta evolução apresenta uma clara mudança a partir de 1970, quando o setor industrial passa a ser o maior empregador, em termos marginais. Naquele ano o número de trabalhadores industriais era 83% do número correspondente no setor de Prestação de Serviços, enquanto em 1980 estas duas atividades absorviam praticamente a mesma quantidade de mão-de-obra.

9.2 – Subemprego e Desemprego Aberto

A evolução da estrutura ocupacional da PEA, brevemente descrita acima, tem conseqüências bastante importantes sobre a forma como se manifesta o problema do desemprego urbano.

Sendo o setor serviços relativamente desorganizado no que se refere às relações de trabalho aí existentes, uma parcela substancial da PEA nele ocupada se compõe de trabalhadores autônomos, sem relação de emprego formal. Neste contexto, não é possível, em muitos casos, caracterizar uma relação de trabalho assalariado, constituindo-se a PEA neste setor de um grande contingente de auto-empregados. Assim, em 1976, * 28,8% da PEA ocupada no setor serviços constituíam-se de autônomos, enquanto que 68,0% eram empregados. Também no Comércio de Mercadorias este é um fenômeno importante. Cerca de 30% da PEA neste setor constituíam-se de autônomos, enquanto 59,2% são empregados (Quadro 9.3).

Além de ter um grande contingente de mão-de-obra não assalariada, o setor de Prestação de Serviços apresenta uma grande percentagem de empregados sem carteira de trabalho assinada. Em 1976, 55,3% dos empregados no setor de Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares da Atividade Econômica não tinham carteira de trabalho assinada, não sendo portanto regidos pela CLT (Quadro 9.4).

Por outro lado, é no setor industrial que a relação de trabalho assalariado é mais difundida. Cerca de 90% da PEA na Indústria de Transformação e 91,7% da PEA em Outras Atividades

* Este ano foi escolhido por ser o único no qual a PNAD apresenta esta classificação.

Quadro 9.3

POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA, POR SETOR DE ATIVIDADE E POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (1976) (%)

Setor de Atividade	Empregados	Autônomos	Empregadores	Outros ^a
Total	61,6	23,2	2,7	12,6
Agrícola	32,4	33,1	2,7	31,8
Indústria de Transformação	89,0	6,6	3,2	1,2
Indústria de Construção	76,1	21,3	2,1	0,6
Outras Atividades Industriais	91,7	0,6	0,8	0,9
Comércio de Mercadorias	59,2	30,8	5,5	4,5
Prestação de Serviços	68,0	28,8	2,0	1,2
Serviços Auxiliares de Atividades Econômicas	76,0	17,2	6,3	0,5
Transporte e Comunicação	73,3	24,2	1,7	0,7
Atividades Sociais	94,0	4,3	0,7	0,9
Administração Pública	100,0	—	—	—
Outras Atividades	80,6	14,9	1,3	4,2

FONTE: IPGE, PNAD-1976, pág. 36-38.

^a Sem remuneração e sem declaração.

Quadro 9.4

EMPREGADOS COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA, POR SETOR DE ATIVIDADE (1976-1983) (%)

Setor de Atividade	1976	1977	1978	1979	1981	1982	1983
Total	61,2	58,9	59,9	59,8	58,1	57,3	52,7
Agrícola	15,3	12,2	14,2	13,5	13,3	14,4	10,7
Indústria de Transformação	87,9	87,6	88,2	87,9	85,4	84,5	84,2
Indústria de Construção	70,3	72,7	70,5	67,9	54,9	60,5	33,3
Outras Atividades Industriais	83,6	86,4	86,6	86,0	84,7	83,8	78,1
Comércio de Mercadorias	75,8	75,7	75,6	75,5	73,6	72,2	73,2
Prestações de Serviços e Serviços Auxiliares da Ativ. Econômica	44,7	45,2	44,9	45,8	43,9	41,8	40,3
Transporte e Comunicação	84,5	84,6	85,2	84,6	84,4	82,9	84,1
Atividades Sociais	62,6	61,3	63,7	64,8	63,7	61,3	59,0
Administração Pública	50,7	43,2	49,5	47,7	52,1	50,7	43,6
Outras Atividades	91,4	93,5	91,3	92,8	91,7	90,4	91,8

FONTE: IBGE, PNAD, diversos anos.

Industriais eram empregados em 1976, sendo que, destes, 87,9% e 88,6%, respectivamente, tinham carteira de trabalho assinada (Quadro 9.4).

Se a assinatura da carteira de trabalho de um empregado por seu empregador for tomada como um primeiro indicador de entrada no mercado formal de trabalho, os dados do Quadro 9.4 fornecem a evolução deste segmento do mercado de trabalho, por setor de atividade econômica, entre 1976 e 1983. Analisando-se esse quadro pode-se notar, em primeiro lugar, que a Indústria de Transformação, Outras Atividades Industriais e Transportes e Comunicações são os setores que têm a maior percentagem de seus empregados no setor formal da economia, enquanto que é no setor de Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares de Atividade Econômica que esta participação é a mais reduzida. Portanto, pelo menos com base neste indicador, pode-se dizer que o aumento do número de empregados nos três primeiros setores citados acima tem como conseqüência um aumento percentual de trabalhadores no mercado de trabalho formal. Isto significa também que é a partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, com o aumento da participação do emprego nestes setores no total da PEA, que o mercado de trabalho urbano passa a ser em grande parte composto de trabalhadores assalariados, com relação de emprego formalmente constituída.

Em segundo lugar, deve-se notar o comportamento desta relação através do período 1976-1983. Neste contexto, dois subperíodos podem ser destacados com clareza. O primeiro, que vai de 1976 a 1979, no qual a percentagem de empregados com carteira assinada permanece basicamente estável. Para o total da PEA empregada, esta percentagem passa de 61,2% para 59,8% dos empregados, uma queda de apenas 2,3%. Quando se observa a evolução desta participação nos diferentes setores de atividade, pode-se notar que em todos eles ela permanece estável, exceto no setor agrícola. Neste último ocorre uma queda em torno de 30% entre 1976 e 1977, ocorrendo um ligeiro crescimento a partir deste último ano. É importante assinalar que este foi um período de moderado crescimento econômico, com taxas médias próximas de 6% ao ano.

O subperíodo 1981-1983 apresenta um comportamento totalmente distinto do anterior. A percentagem de empregados com carteira de trabalho assinada caiu 9% no biênio, de 58,1% para 52,7% do total de empregados. Todos os setores apresentaram queda neste indicador, porém dois deles mostraram resultados especialmente dramáticos, a Indústria de Construção e o setor de Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares de Atividade Econômica. Na Indústria de Construção a tendência à queda desta percentagem começa a se manifestar no final da década de 70; porém, é entre 1982 e 1983 que ela se torna drástica. Entre estes dois anos a percentagem de empregados

na Indústria de Construção que tinham carteira de trabalho assinada reduz-se praticamente à metade. Deve-se assinalar, neste contexto, que entre 1982 e 1983 o índice de produto real do setor de Construção Civil da Fundação Getúlio Vargas apresentou uma queda de 15%, após uma pequena redução entre 1980 e 1981, e estabilidade entre 1981 e 1982.*

O segundo setor que apresentou uma diminuição relativamente grande neste indicador, porém bastante menos acentuada que o acima mencionado, foi o de Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares de Atividade Econômica. Para este setor, a percentagem de empregados com carteira assinada caiu 10% — de 45,8% em 1979 para 40,3% do total de empregados em 1983. Entretanto, neste setor a tendência é mais homogênea, com pequenas quedas em todos os anos do subperíodo.

Podemos, portanto, concluir que um dos principais efeitos da redução do nível de atividade no setor urbano da economia brasileira foi o crescimento relativo do setor informal do mercado de trabalho. Este fenômeno ocorre principalmente na Indústria de Construção e, em menor escala, na Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares da Atividade Econômica.

As considerações acima indicam que até meados da década de 60 o problema relevante, que dominava a preocupação dos gestores da política econômica, era o do subemprego e da pobreza urbana. Dentro desta ótica, o crescimento acelerado do produto industrial e o aumento da absorção de mão-de-obra pelo setor formal do mercado de trabalho daí decorrente pareciam as evoluções naturais. À medida que crescia o emprego industrial, o número de empregados com carteira de trabalho assinada aumentava em termos absolutos e relativos, o oposto acontecendo com o número de autônomos. Esperava-se que, eventualmente, a maior parte da PEA estivesse incorporada ao setor formal do mercado de trabalho, com relação de trabalho assalariado regido pela CLT.

A crise do início dos anos 80 teve o efeito de inverter esta tendência no mercado de trabalho. A queda do nível de produção e de emprego industrial, ao mesmo tempo em que aumentou a taxa de desemprego aberto, reduziu a taxa de crescimento da PEA urbana e aumentou o número e a percentagem dos subempregados.

O número de desempregados cresceu de 1,2 milhão de pessoas para 2,4 milhões entre 1979 e 1983, um crescimento de 100% nestes quatro anos. Uma grande parte deste crescimento foi concentrada

* O índice de produto real da Construção Civil, tomando-se 1970 = 100, atinge 251,9 em 1980, 241,2 em 1981, 241,6 em 1982 e 205,4 em 1983. Dados do Centro de Contas Nacionais — CDS/IBRE/FGV.

no período 1979-1981. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego aberto passa de 4,1% da PEA urbana em 1979 para 6,3% em 1983 (Quadro 9.5).

Quadro 9.5

TOTAL DE DESEMPREGADOS E TAXA DE DESEMPREGO ABERTO, 1979-1983

Anos	Taxa de Desemprego (%)	Total de Desempregados (milhões de pessoas)
1979	4,1	1,2
1980	4,6	1,5
1981	5,8	2,0
1982	5,6	2,0
1983	6,3	2,4

FONTE: *Políticas de Estabilização e Emprego: o caso do Brasil: 1980-84*, Ministério do Trabalho — Secretaria de Emprego e Salário (outubro 1984, pág. 32).

Foi visto, porém, que o aumento do desemprego aberto é apenas parte do fenômeno do desemprego. Dois outros fatores precisam ser considerados. Em primeiro lugar, à medida que diminuem as oportunidades de emprego formal, a ausência de uma infra-estrutura institucional que proteja o desempregado faz com que este se ocupe no setor informal do mercado de trabalho. Em segundo lugar, uma parte significativa da força de trabalho desiste de procurar emprego, colocando-se fora da PEA. O Quadro 9.6 mostra estes dois fenômenos para a economia como um todo para o período 1981-1983.

Definindo-se como subempregados os membros da PEA ocupados e sem carteira de trabalho assinada, os autônomos e os sem remuneração, o número de pessoas nesta condição cresce de 14,1 milhões em 1981 para 18,0 milhões em 1983, o que perfaz um aumento de 28%. A percentagem da PEA subempregada passa neste período de 41,2% para 47,6%. Isto ocorre ao mesmo tempo em que o emprego formal em empresas públicas e privadas cai de 16,3 milhões de pessoas para 15,4 milhões de pessoas.

Para estimar o número de trabalhadores que saíram da PEA no período, supõe-se que, caso não tivesse havido aumento no desemprego, a PEA apresentaria um crescimento similar ao obtido durante

Quadro 9.6

PEA URBANA, REAL E POTENCIAL, SUBEMPREGO E DESEMPREGO ABERTO, 1981-1983 (Milhões de pessoas)

	1981	1982	1983
PEA urbana real	34,2	35,8	37,8
PEA urbana potencial	34,2	36,3	38,6
<i>Emprego organizado</i>	<i>18,1</i>	<i>18,7</i>	<i>17,4</i>
Empresas privadas e públicas	16,3	6,7	15,4
Administração pública	1,8	2,0	2,0
Emprego não organizado (subemprego)	14,1	15,1	18,0
Total do emprego	32,2	33,8	35,4
Desempregados	2,0	2,0	2,4
Fora da PEA urbana	—	0,5	0,8

FONTE: *Políticas de Estabilização e Emprego: o caso do Brasil: 1980-84*, Ministério do Trabalho — Secretaria de Emprego e Salário (outubro 1984, pág. 11).

a década de 70. Adotando esta metodologia, a PEA urbana potencial atinge 36,3 milhões em 1982 e 38,6 milhões em 1983, o que significa que 0,5 milhão e 0,8 milhão de trabalhadores saíram da PEA urbana em 1982 e 1983, respectivamente. Se fossem incluídas estas pessoas como parte do grupo de desempregados, a taxa de desemprego aberto atingiria 6,9% em 1982 e 8,3% em 1983 (ao invés de 5,6% e 6,3%, conforme o Quadro 9.5).

Neste contexto, o problema do desemprego no Brasil nos anos recentes tem pelo menos dois componentes básicos. Em primeiro lugar, o problema estrutural do subemprego e da pobreza urbana que o acompanha. O estancamento do processo de crescimento industrial, na medida em que reduz as oportunidades de emprego formal na economia, gera um aumento do número de subempregados e da pobreza. Sobreposto a este fato existe o problema conjuntural do desemprego aberto, diretamente ligado à queda do nível de emprego industrial. A convivência destes dois fenômenos torna sua solução ainda mais complexa, na medida em que dificulta a identificação do desempregado, além de levantar importantes questões de justiça social sobre qual dos dois grupos tem prioridade na alocação dos recursos públicos. Entretanto, o reconhecimento de que este é um dos principais problemas sociais no Brasil de hoje, dada sua magnitude, é um primeiro passo importante no sentido de encontrar soluções para resolvê-lo.

9.3 — Crescimento e Emprego

A gravidade dos problemas do desemprego e do subemprego urbano exigirá dos gestores da política econômica uma atuação especial no sentido de direcionar o crescimento da economia com o objetivo de incentivar os setores que gerem uma maior demanda por mão-de-obra. Neste contexto, a *composição do crescimento futuro do produto* pode cumprir um papel fundamental, dadas as limitações colocadas à magnitude deste crescimento pela restrição do balanço de pagamentos.

O Quadro 9.7 apresenta o resultado das estimações das elasticidades emprego-produto $\left(\frac{\Delta E/E}{\Delta Y/Y}\right)$ e emprego-custo real da mão-de-obra $\left(\frac{\Delta E/E}{\Delta C/C}\right)$ para diversos ramos de atividade da economia brasileira. A partir dela pode-se analisar sob outro ângulo a questão do emprego no Brasil.

Inicialmente deve-se observar que a elasticidade emprego-produto para a economia como um todo é 0,61, ou seja, um aumento de 1% no produto gera um aumento no nível de emprego de 0,61%. Este valor é a média ponderada das elasticidades setoriais tomando-se como peso o emprego em cada setor.* A partir desta elasticidade conclui-se que o setor de Construção, com elasticidade emprego-produto de 0,96 bem superior à média da economia, é sem dúvida o que apresenta maiores possibilidades de criação de empregos, seguido do Comércio e Outros Serviços.

Por outro lado, a Indústria de Transformação como um todo possui elasticidade emprego-produto de 0,54. É necessário notar que, apesar de ser esta elasticidade relativamente elevada se comparada com o período 1950-1970,** em termos agregados este setor apresenta elasticidade inferior à média da economia, estando entre os setores menos absorvedores de mão-de-obra, ao lado de Transportes e Comunicações, Agropecuária e Extrativa Mineral. Porém, a nível setorial a Indústria apresenta setores relativamente intensivos em mão-de-obra, como é o caso de alguns produtores de bens não-duráveis de consumo (Alimentos, Vestuário e Calçados), da Mecânica e da Metalurgia. A diferenciação setorial no que se refere à absorção de mão-de-obra e à importância, portanto, da composição do produto industrial na criação de novos empregos será explorada mais detalhadamente nas seções a seguir.

* Ver Anexo para fonte de dados de emprego setorial.

** As elasticidades emprego-produto dos setores industriais, apresentadas no Quadro 9.7, referem-se ao período 1972-1979.

Quadro 9.7

ELASTICIDADES EMPREGO-PRODUTO E EMPREGO-CUSTO REAL DA MÃO-DE-OBRA, SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE

	$\Delta E/E$	$\Delta E/E$
	$\Delta Y/Y$	$\Delta C/C$
1. Agricultura e Pecuária	0,29	*
2. Extrativa Mineral	0,20	---
3. Indústria de Transformação	0,54	---
3.1 Minerais Não-Metálicos	0,32	---
3.2 Metalurgia	0,57	-0,24
3.3 Mecânica	0,69	---
3.4 Material Elétrico	0,44	---
3.5 Material de Transporte	0,22	0,47
3.6 Madeira, Mobiliário, Couros, Editorial e Diversos	0,68	-0,24
3.7 Papel e Papelão	0,28	---
3.8 Borracha	0,30	---
3.9 Química e Matérias Plásticas (Exceto Petróleo)	0,40	---
3.10 Refino de Petróleo	0,54**	---
3.11 Farmacêutica e Perfumaria	0,15	---
3.12 Têxtil	0,30	-0,30
3.13 Vestuário e Calçados	0,56	---
3.14 Alimentos	0,84	---
3.15 Bebidas e Fumo	0,45	---
4. Energia Elétrica e Serviços Industriais de Utilidade Pública	0,54**	*
5. Construção	0,96	*
6. Comércio	0,83	*
7. Transporte e Comunicações	0,32	*
8. Finanças	0,62	*
9. Outros Serviços	0,81	*
Total	0,61	*

FONTE: Ver Anexo.

* Não disponíveis.

** Média da Indústria, dada a não disponibilidade de dados de emprego e/ou produto para estes setores.

— Não estatisticamente diferentes de zero.

No que se refere ao efeito de mudanças na estrutura do crescimento sobre a evolução do emprego, três aspectos merecem ser considerados. Primeiro, pode-se analisar de que forma o crescimento das exportações afeta o nível de emprego. Em segundo lugar, é possível estimar como mudanças na distribuição de renda vigente estimulam ou desestimulam setores mais intensivos em mão-de-obra. Finalmente dados os baixos níveis de salário real da maior parte da força de trabalho brasileira — sem dúvida um dos principais componentes dos elevados níveis de pobreza existentes no País — é importante também analisar qual a sensibilidade do nível de emprego em relação a variações no custo real da mão-de-obra (salário nominal/nível de preços do setor).

9.3.1 — Exportações e Emprego

A necessidade de se criarem elevados saldos comerciais a partir de 1981 aumentou de forma considerável a participação das exportações no produto industrial agregado. Para a Indústria de Transformação como um todo, esta participação passou de 5,39% para 11,92% entre 1975 e 1983. Porém, este crescimento ocorreu de forma diferenciada entre os diversos setores da indústria, sendo que os que apresentaram maior crescimento relativo foram a Metalurgia, Mecânica e Papel e Papelão, enquanto que Vestuário, Alimentos, Bebidas e Fumo foram os que menos cresceram (Quadro 9.8).

Quadro 9.8

PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NO VALOR DA
PRODUÇÃO INDUSTRIAL E TAXA DE CRESCIMENTO
DAS EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS NO PERÍODO
1975/1983

	Exportações/Valor da Produção		Taxa Média de Cres- cimento 1975/1983
	1975	1983	
<i>Indústria de Transformação</i>	<i>5,89</i>	<i>11,92</i>	<i>13,6</i>
Min. não-metálicos	3,05	5,69	9,3
Metalurgia	1,84	14,38	32,3
Mecânica	2,92	7,28	15,6
Mat. elet. e comunicações	5,03	10,27	12,4
Mat. transportes	5,05	15,07	12,7
Mad. mob. couros, edit. e diversos	2,97	5,70	11,5
Papel e papelão	3,04	28,93	42,3
Borracha	1,54	8,07	24,5
Química e plásticos*	9,15	14,34	12,4
Refino de petróleo	3,52	11,96	19,4
Farm. e perfumaria	3,70	1,93	17,0
Têxtil	6,07	13,35	10,9
Vestuário	8,60	9,84	4,8
Alimentos	9,74	12,75	7,6
Bebidas e fumo	7,44	10,48	6,8

FONTE: R. Bonelli e J.C.F. da Silva — "Crescimento Industrial, Ajuste Estrutural e Exportações de Manufaturados: notas para a definição de uma estratégia de longo prazo para a Economia Brasileira" — Texto para Discussão Interna n.º 69, IPEA/INPES (novembro 1984, pág.25).

*Exclusive refino de petróleo.

Para verificar se este crescimento das exportações se deu em setores relativamente intensivos em mão-de-obra, foram calculados coeficientes de correlação entre as elasticidades emprego-produto para a indústria apresentadas no Quadro 9.7, e as participações das exportações no valor da produção dos setores industriais em cada um destes dois anos. Para o ano de 1975, este coeficiente era de 0,35, enquanto para 1983 seu valor era de $-0,10$. Portanto, se em 1975 havia uma correlação positiva entre as elasticidades emprego-produto e as participações das exportações no produto, em 1983 esta correlação havia-se tornado negativa. Em outras palavras, o crescimento das exportações no início dos anos 80 se deu principalmente em setores pouco intensivos em mão-de-obra. Confirmando esta tendência, o coeficiente de correlação entre as elasticidades emprego-produto e as taxas de crescimento das exportações no período apresentou valor negativo igual a $-0,25$. Desta forma, a política de incentivo às exportações, que inicialmente estimulou setores intensivos em mão-de-obra, passa, a partir do final da década de 70, a incentivar setores pouco utilizadores deste fator.

Dadas estas considerações, pode-se agora calcular o efeito sobre o emprego resultante de um aumento de 10% nas exportações de todos os setores simultaneamente. O crescimento percentual do valor da produção que seria obtido com este incremento das exportações é apresentado no Quadro 9.9, coluna 1. A variação percentual do emprego foi obtida multiplicando-se este crescimento da produção pelas elasticidades emprego-produto apresentadas no Quadro 9.7.

Como se pode observar, um crescimento de 10% nas exportações de todos os setores simultaneamente geraria um aumento do emprego de 0,50% na Agricultura, 0,86% na Extrativa Mineral e 1,07% na Indústria de Transformação. No agregado destes setores, isto significa uma elasticidade emprego-exportações de apenas 0,08. Neste contexto, pouco se pode esperar no que se refere à contribuição das exportações para solucionar o problema do emprego nos anos 80.

9.3.2 — Distribuição de Renda e Emprego

Analisa-se, em seguida, a relação entre distribuição de renda e emprego. O Quadro 9.10 apresenta as modificações ocorridas na distribuição da renda entre 1979 e 1983, com um corte intermediário em 1981, cujo significado é destacar a evolução da renda e sua distribuição, no biênio mais crítico da fase de ajuste recente.

Mesmo sabendo de antemão que as perdas de renda no início dos anos 80 foram substanciais, os resultados apresentados no quadro são impressionantes: para o enorme contingente humano —

Quadro 9.9

AUMENTO PERCENTUAL DO VALOR DA PRODUÇÃO
E DO EMPREGO DE CADA SETOR, RESULTANTE
DO AUMENTO DE 10% DAS EXPORTAÇÕES DE
TODOS OS SETORES SIMULTANEAMENTE

Setor	Variação do valor da produção	Variação do emprego
1. Agricultura	1,72	0,50
2. Extrativa Mineral	4,28	0,86
3. Indústria de Transformação	1,98	1,07
3.1 Minerais Não-Metálicos	0,92	0,29
3.2 Metalúrgica	2,91	1,66
3.3 Mecânica	1,75	1,21
3.4 Mat. elétricos e Comunicações	1,60	0,70
3.5 Materiais de Transportes	2,33	0,51
3.6 Mad. mob., Couros, Edit. Diversos	1,19	0,80
3.7 Papel e Papelão	4,64	1,30
3.8 Borracha	2,04	0,61
3.9 Química e Plásticos*	3,08	1,23
3.10 Refino de Petróleo	2,11	1,10
3.11 Perfumaria e Farmacêutica	0,31	0,05
3.12 Têxtil	2,21	0,66
3.13 Vestuário	1,05	0,59
3.14 Alimentos	1,63	1,37
3.15 Bebidas e Fumo	1,19	0,54
Demais Setores**	0,74	0,56
Total da Indústria	2,05	1,09

FONTE: R. Bonelli e J.C.F. da Silva, *op.cit.* — pág.31

Quadro 9.7

*Exclusive refino de petróleo.

**Setor terciário, construção civil, energia elétrica e serviços industriais de utilidade pública.

Quadro 9.10

BRASIL — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA SEGUNDO DECIS,
E RENDA MÉDIA RESPECTIVA: 1979, 1981 E 1983

Decis	% Renda Total			Renda Média*			% Variação Renda Média		
	1979	1981	1983	1979	1981	1983	79/81	81/83	79/83
1.º	0,84	0,69	0,79	527	418	381	-20,7	-8,9	-27,7
2.º	1,91	2,09	1,71	1198	1270	826	6,0	-35,0	-31,1
3.º	2,58	2,57	2,32	1617	1559	1120	-3,6	-28,2	-30,7
4.º	3,52	3,47	3,23	2207	2109	1561	-4,4	-26,0	-29,3
5.º	4,29	4,16	4,19	2690	2527	2027	-6,1	-19,8	-24,6
6.º	5,47	6,12	5,47	3430	3716	2643	8,3	-28,9	-22,9
7.º	7,26	7,68	7,44	4550	4664	3597	2,5	-22,9	-20,9
8.º	10,07	10,44	10,27	6314	6339	4966	0,4	-21,7	-21,3
9.º	15,84	16,12	16,69	9931	9788	8071	-1,4	-17,5	-18,7
10.º	48,22	46,66	47,89	30304	28335	23154	-6,5	-18,3	-23,6
Total	100,00	100,00	100,00	6270	6072	4835	-3,2	-20,4	-22,9
40% —	8,85	8,82	8,05	1388	1330	972	-3,5	-27,4	-29,0
40% +	81,39	80,90	82,29	12775	12282	9947	-3,9	-19,0	-22,1
5% +	34,87	33,41	33,95	43727	40569	32831	-7,2	-19,1	-24,9
Gini	0,5899	0,5808	0,5976	--	--	--	--	--	--

FONTE: PNAD 1979, 1981, 1983.

* Em cruzeiros por mês, a preços de outubro de 1979.

Deflator Utilizado: INPC.

cerca de 50 milhões de pessoas — que percebia algum rendimento nesses anos, a redução da renda média no quadriênio alcançou aproximadamente 23%. Ao dividir o período nos dois biênios que o compõem, nota-se que, no primeiro, a perda de renda média foi de 3%, ao passo que no biênio 1982-83 atingiu 20%. Essa diferença está ligada às alterações na política salarial (particularmente após o Decreto-Lei 2.065), à aceleração inflacionária de 1983 e ao processo de ajustamento interno visando a controlar os gastos públicos, que reduziu as remunerações no setor estatal.

Como seria de esperar, a redução da renda média não foi uniforme em todos os estratos. Deve-se notar que, particularmente após 1981, foram os estratos inferiores que mais perderam. Na parte inferior do quadro, onde estão sumariados alguns resultados segundo grandes grupos populacionais, verifica-se que os 40% inferiores da distribuição de rendimentos tiveram perdas de renda média real no quadriênio da ordem de 30%, ao passo que para os 40% superiores a perda foi de 22%, sendo 19% no último biênio. Na realidade,

a última coluna mostra que, excetuando-se o decil inferior, as perdas de rendimento diminuem à medida que se passa para os decis superiores, até chegar ao 9.º decil, ocorrendo um aumento no 10.º decil.

A decomposição do produto a nível de categoria de uso, descrita no Quadro 9.11, reflete as reduções de renda média descritas acima. O setor de bens não-duráveis de consumo teve queda em seu nível de produção de 5,2% em 1983, consequência da perda de renda média real superior a 20% no biênio 82-83 para os 80% inferiores da distribuição de rendimentos. Neste grupo estavam incluídas em outubro de 1983 pessoas com renda até 3,5 salários mínimos, cuja demanda é composta em grande parte de bens não-duráveis de consumo. A queda na demanda interna desses bens atinge diretamente o nível de emprego, na medida em que os setores que os produzem possuem, em geral, elasticidade emprego-produto acima da média da indústria.

Quadro 9.11

VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL A NÍVEL DE CATEGORIA DE USO

(Base: igual período ao ano anterior)

Ano	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens Duráveis de Consumo	Bens Não-Duráveis de Consumo
1980	8,6	9,2	18,8	5,3
1981	-17,4	-12,4	-25,2	-0,6
1982	-13,2	2,2	8,5	2,1
1983	-20,2	-3,0	-4,0	-5,2
1984 (jan.-out.)	11,6	10,7	-6,8	-0,5
1980-1984 (out.)	-27,2	5,0	-13,6	1,8

FONTE: FIBGE, Indicadores de Produção Industrial.

A queda na produção de bens duráveis de consumo foi uma consequência da redução do nível de demanda por esses bens, provocada pela perda de renda média de 24,9% no quadriênio 79-83 para os 5% superiores da população com rendimento. Este grupo incluía as pessoas com renda superior a dez vezes o maior salário

mínimo vigente no País, respondendo por 34% da renda total, e que contém a maior parte dos compradores de bens duráveis de consumo. A contração na demanda por estes bens, na medida em que resultou em queda na produção (de 13,6% nestes quatro anos), teve sérios efeitos sobre o nível de emprego.

Finalmente, deve-se notar a extraordinária redução do produto no setor produtor de bens de capital (29% entre 1980 e 1984), sem dúvida um resultado da redução do nível agregado de investimento da economia.

Antes de passar ao estudo da relação entre salário real e emprego, pode-se ainda analisar o efeito de mudanças na estrutura de distribuição de renda sobre o nível de emprego no Brasil. Dados os diferentes padrões de consumo dos diversos grupos de renda e as diferentes elasticidades emprego-produto entre os setores produtivos, mudanças distributivas podem ter efeitos positivos ou negativos sobre o volume de emprego, dependendo da estrutura de demanda dos grupos favorecidos e desfavorecidos.

Com este objetivo, foram realizados dois exercícios utilizando e estrutura de consumo da Matriz de Relações Intersetoriais da FIBGE de 1975, atualizada pelos valores das Contas Nacionais para 1983. O primeiro exercício analisou o efeito de um aumento de 100% no nível de consumo dos 50% mais pobres da população com rendimentos no País. Em termos de renda isto significaria uma transferência de 12% da renda total das pessoas com rendimento para este grupo, supondo-se que esta seja integralmente consumida. O exercício utilizou o vetor de consumo pessoal da demanda final, correspondente à faixa de zero a cinco salários mínimos, supondo-se que a estrutura de consumo deste grupo, cuja renda mediana é 2,5 salários mínimos, não se modificou.* Os resultados obtidos em termos de variação da produção e do emprego para os diversos setores e para a economia como um todo são apresentados no Quadro 9.12. A produção total teria um crescimento de 5,1%, sendo que os setores mais favorecidos seriam Agricultura e Pecuária, Farmacêutica e Perfumaria e Alimentos. Por outro lado, a variação do emprego seria de 3,4%, principalmente concentrado no setor de Alimentos. Comparando-se a variação do emprego com a variação da produção, obtém-se uma elasticidade agregada emprego-produto, referente a este exercício, de 0,67.

* Como os 50% mais pobres da população com rendimentos compreendem pessoas que recebiam até 1,27 salário mínimo, sua renda mediana seria 0,64 salário mínimo, que duplicada torna-se 1,27 salário mínimo. Por outro lado, se se utiliza a estrutura de demanda do grupo de 0 a 5 salários mínimos, a renda mediana seria 2,5 salários mínimos. Assim, a hipótese que foi feita no exercício é de que estes dois grupos têm a mesma estrutura de consumo (1,27 e 2,5).

No segundo exercício foram calculadas as variações no emprego e no produto resultantes de uma redução de 12% no consumo dos 10% mais ricos da população. Isto levaria a uma queda na produção de 1,1% e no emprego de 0,57%. Portanto, a elasticidade emprego-produto neste exercício é de $(-0,57/-1,1)$ 0,52 (Quadro 9.13).

Combinando os dois exercícios, o principal resultado a ser destacado é que políticas de redistribuição de renda em favor dos grupos mais pobres da população têm efeitos positivos sobre o nível de emprego, pois estes consomem produtos mais intensivos em mão-de-obra. A elasticidade emprego-produto do primeiro exercício redistributivo é de 0,67 enquanto que no segundo, que reflete a estrutura

Quadro 9.12

VARIAÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA PRODUÇÃO
E DO EMPREGO DE CADA SETOR, RESULTANTE
DO AUMENTO DE 100% NO CONSUMO DOS
50% MAIS POBRES DA POPULAÇÃO

Setor	Varição da Produção	Varição do Emprego
1. Agricultura e Pecuária	9,8	2,84
2. Extrativa Mineral	2,8	0,56
3. Indústria de Transformação	5,7	3,00
3.1 Minerais Não-Metálicos	1,1	0,35
3.2 Metalurgia	2,3	1,33
3.3 Mecânica	3,6	2,50
3.4 Material Eléctrico	4,1	1,78
3.5 Material de Transporte	1,6	0,35
3.6 Mad. Mob., Couros, Edit. Diversos	3,7	2,49
3.7 Papel e Papelão	3,7	1,03
3.8 Borracha	3,8	1,14
3.9 Química e Matérias Plásticas	5,4	2,15
3.10 Refino de Petróleo	4,6	2,40
3.11 Farmacêutica e Perfumaria	13,4	2,00
3.12 Têxtil	4,9	1,46
3.13 Vestuário e Calçados	6,5	3,64
3.14 Alimentos	12,6	10,54
3.15 Bebidas e Fumo	4,5	2,00
4. Energia Eléctrica e Serv. Ind. de Utilidade Pública	8,0	4,14
5. Construção	—	—
6. Comércio	6,0	5,72
7. Transporte e Comunicações	5,8	1,85
8. Financeiro	—	—
9. Outros Serviços	4,7	3,78
Total	5,1	3,37

Quadro 9.13

VARIAÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA PRODUÇÃO
E DO EMPREGO DE CADA SETOR, RESULTANTE
DA REDUÇÃO DE 12% NO CONSUMO DOS
10% MAIS RICOS DA POPULAÇÃO

Setor	Varição da Produção	Varição do Emprego
1. Agricultura e Pecuária	-1,3	-0,38
2. Extrativa Mineral	-0,6	-0,13
3. Indústria de Transformação	-1,1	-0,57
3.1 Minerais Não-Metálicos	-0,3	-0,11
3.2 Metalurgia	-1,0	-0,57
3.3 Mecânica	-1,1	-0,78
3.4 Material Elétrico	-1,4	-0,62
3.5 Material de Transporte	-0,6	-0,14
3.6 Mad. Mob., Couros, Edit. Diversos	-0,9	-0,60
3.7 Papel e Papelão	-0,7	-0,21
3.8 Borracha	-1,6	-0,47
3.9 Química e Matérias Plásticas	-1,1	-0,46
3.10 Refino de Petróleo	-1,1	-0,56
3.11 Farmacêutica e Perfumaria	-2,1	-0,32
3.12 Têxtil	-0,9	-0,27
3.13 Vestuário e Calçados	-0,1	-0,71
3.14 Alimentos	-0,2	-1,26
3.15 Bebidas e Fumo	-0,1	-0,44
4. Energia Elétrica e Serv. Ind. de Utilidade Pública	-0,2	-1,07
5. Construção	—	—
6. Comércio	-0,1	-1,06
7. Transporte e Comunicações	-0,1	-0,40
8. Financeiro	—	—
9. Outros Serviços	-0,1	-0,10
Total	-1,1	-0,57

de consumo dos 5% mais ricos, esta elasticidade é 0,52. Estes exercícios destacam a importância dos padrões setoriais de crescimento sobre a evolução do nível de emprego na economia brasileira.

É importante ressaltar que estes exercícios referem-se basicamente a alterações no consumo dos diferentes grupos de renda e aos efeitos sobre produto e emprego daí decorrentes. Desta forma, na medida em que Construção não pertence ao vetor Consumo da demanda final e sim ao vetor Investimento, de acordo com a Matriz de Relações Intersetoriais da FIBGE, e sendo este o setor mais intensivo em mão-de-obra da economia, os efeitos positivos sobre emprego descritos acima certamente estão subestimados. Para se ter uma

idéia desta subestimação, vale notar que a elasticidade emprego-produto da economia ao se excluir Construção Civil se reduz em 7% — de 0,61 para 0,57.

9.3.3 — Salários e Emprego

A última questão a ser analisada refere-se à sensibilidade do nível de emprego às variações nos salários reais. A teoria econômica tradicional estabelece, em geral, uma relação negativa entre emprego e taxa de salários reais. Esta relação seria uma consequência da determinação da demanda por trabalho a partir do princípio da maximização dos lucros por parte das empresas. Assim, uma redução do nível de salários reduziria a taxa de desemprego existente.

Por outro lado, se o nível de produção setorial estiver de alguma forma relacionado com a demanda efetiva por produtos do setor, e não apenas com o preço relativo dos fatores, um controle da remuneração do fator trabalho pode ter um efeito oposto ao descrito acima. Isto porque reduzir-se-ia o poder aquisitivo dos trabalhadores e, portanto, a demanda efetiva da economia, resultando num aumento da taxa de desemprego e não em sua redução.

Estimou-se a elasticidade emprego-custo real da mão-de-obra com o objetivo de avaliar a sensibilidade do emprego a variações neste custo. Os valores encontrados para esta elasticidade para os diversos setores industriais estão apresentados no Quadro 9.7. * Dada a falta de dados não foi possível a estimação destas elasticidades para os setores Primário e Terciário.

Os resultados obtidos mostram que esta elasticidade não é significativamente diferente de zero para a grande maioria dos setores industriais, com exceção de apenas quatro. Os setores Metalurgia, Madeira, Mobiliário, Couro, Editorial e Diversos e Têxtil possuem elasticidade emprego-custo real da mão-de-obra negativa ($-0,24$, $-0,24$, $-0,30$ respectivamente), o que significa que nestes setores uma redução dos salários levaria a um aumento no emprego. O setor Material de Transporte apresenta um resultado não previsto teoricamente, que é uma elasticidade emprego-custo real da mão-de-obra positiva igual a 0,47. Para a Indústria de Transformação como um todo a elasticidade emprego-custo real da mão-de-obra é estatisticamente nula.

Dado o que foi descrito acima, o controle dos reajustes salariais posto em vigor, principalmente a partir do Decreto-Lei 2.065, não

* Para uma descrição mais detalhada destas estimações, ver Anexo.

parece ter tido efeito positivo sobre o nível de emprego da economia. Sem dúvida, uma conseqüência importante do controle salarial foi o realinhamento dos preços relativos em benefício do setor exportador. Isto resultou na elevação da relação câmbio-salários, devido à conjugação das diversas políticas salariais que vigoraram em 1983 com a maxidesvalorização do cruzeiro ocorrida em fevereiro deste mesmo ano. Estes fatores provocaram uma elevação desta relação entre 20 e 25%, de fevereiro de 1983 a março de 1984. * Este ganho das empresas exportadoras certamente contribuiu para o êxito das exportações industriais brasileiras. Entretanto, no que se refere ao emprego, seu efeito foi possivelmente negativo. Dado que as exportações têm-se direcionado para setores pouco intensivos em mão-de-obra — daí resultando uma baixa elasticidade exportações/emprego —, o aumento do emprego resultante do crescimento das exportações não foi suficiente para compensar as quedas de renda real e demanda interna (ver Seção 9.3.1).

A relação entre política salarial e distribuição de renda é um dos aspectos mais controversos da política econômica no Brasil. A dificuldade de se obterem dados confiáveis sobre a evolução dos rendimentos no setor informal da economia, e a forma como estes se relacionam com os do setor formal, torna a análise dos efeitos da política salarial sobre a distribuição de rendimentos bastante difícil. Porém, uma análise ainda que pouco rigorosa desta relação entre 1979 e 1983 pode fornecer alguns resultados interessantes mesmo que não conclusivos. Isto será feito com o auxílio do Quadro 9.14. Nele observamos que o grupo situado entre o 6.º e 8.º decil da distribuição de rendimentos obteve ganhos de renda média no biênio 79-81, cuja magnitude variou inversamente com o número de salários mínimos recebidos. Para o grupo que recebia entre 1,27 e 1,70 salários mínimos em outubro de 1983, este ganho foi da ordem de 8,3%, enquanto que para o grupo com rendimentos entre 2,33 e 3,38 salários mínimos este ganho foi aproximadamente nulo. Este aumento desigual de renda média segue, em linhas gerais, a política de reajustes diferenciados por classe de salários que permitiu ganhos acima de 100% do INPC para salários inferiores a três mínimos. Por outro lado, no segundo biênio houve uma perda generalizada para todas as classes de renda, também em acordo com a retirada de reajustes acima do índice de inflação e da aceleração inflacionária. É interessante notar que, se para o grupo acima a perda se dá somente no segundo período, para os 20% mais ricos da população com rendimentos, que incluem as pessoas que recebiam acima de 3,38 salá-

* Fonte: Ferreira da Silva, J. C. — "A maxidesvalorização cambial de 1984 já foi feita" — *Boletim de Conjuntura Industrial*, abril/84. Instituto de Economia Industrial.

Quadro 9.14

VARIAÇÃO DA RENDA MÉDIA SEGUNDO DECIS E CLASSE
RESPECTIVA DE RENDIMENTOS — 1979-1983

Decis	Números de Salários Mínimos em 83	Variação da Renda Média (%)		
		79/81	81/83	79/83
1.º	—	-20,7	-8,9	-27,7
2.º	—	6,0	-35,0	-31,1
3.º	—	-3,6	-28,2	-30,7
4.º	—	-4,4	-26,0	-29,3
5.º	1,00-1,27	-6,1	-19,8	-24,6
6.º	1,27-1,70	8,3	-28,9	-22,9
7.º	1,70-2,33	2,5	-22,9	-20,9
8.º	2,33-3,38	0,4	-21,7	-21,3
9.º	3,38-6,04	-1,4	-17,5	-18,7
0.º	acima de 6,04	-6,5	-18,3	-23,6
15% +	acima de 9,82	-7,2	-19,1	-24,9
Total		-3,2	-20,4	-22,9

FONTE: Quadro 9.10.

rios mínimos, a perda de renda média se inicia já a partir de 1979, tendo se acentuado no biênio mais recente. Para a população que tinha rendimentos superiores a 10 salários mínimos este padrão é bem claro — perderam 7,2% ainda no primeiro biênio e 19,1% no segundo.

Portanto, apesar de não ser possível concluir, pelos dados acima, que existe uma relação unívoca entre política de reajuste de salários e distribuição de renda, eles mostram que esta última acompanha, em linhas gerais, a evolução da política salarial. Desta forma, a efetiva redução do salário mínimo real ocorrida a partir de 1982 (Quadro 9.15), conseqüência da aceleração inflacionária do período, aliada às modificações sucessivas no padrão de reajustes salariais na direção de uma menor indexação, parece ter contribuído para um aumento da concentração de rendimentos, como pode ser visto no Quadro 9.10. Nele observamos uma redução do índice de Gini de 0,5899 para 0,5808 entre 1979 e 1981, possivelmente como um resultado da possibilidade de ganhos acima da inflação para salários mais baixos. Entretanto, no biênio seguinte este índice volta a subir para 0,5976. Além de afetar a distribuição da renda na economia, os fatores acima provocaram uma perda de 22,4% na renda média da população no quadriênio 1979/1983.

Quadro 9.15

SALÁRIO MÍNIMO REAL^a (Base 1976 = 100)

1976	100,0
1977	101,0
1978	102,6
1979	105,2
1980	106,2
1981	107,9
1982	106,6
1983	102,9

FONTE: *Conjuntura Econômica*, vários anos.

^a Deflacionado pelo índice de Custo de Vida (RJ).

As conseqüências desta perda de renda média e do aumento da concentração da renda sobre o emprego já foram exploradas na seção anterior. Os resultados ali encontrados permitem concluir que o controle salarial, dada a insensibilidade da demanda por trabalho em relação ao custo real da mão-de-obra, não foi eficaz no que se refere à geração de novos empregos. Pelo contrário, ao diminuir o poder de compra da população, ocasionou uma queda na demanda interna e, portanto, no emprego, que não foi compensada pelo notável aumento das vendas externas.

9.4 — Conclusão

O problema do desemprego aberto tem sido uma preocupação constante dos gestores de política econômica no País desde 1980. Até aquele ano, as elevadas taxas de crescimento do produto industrial e a incorporação de grandes contingentes de mão-de-obra ao mercado formal de trabalho permitiam a suposição de que o problema do subemprego, uma característica dos primeiros estágios de desenvolvimento, seria automaticamente resolvido pela paulatina absorção da força de trabalho pelos setores mais organizados da economia. Porém, a redução do nível de produção, decorrente da crise do balanço de pagamentos, inviabilizou esta estratégia, na medida em que as elasticidades emprego-produto vigentes na indústria brasileira e a restrição externa não permitem grande otimismo no que se refere à absorção de mão-de-obra em um futuro próximo. Desta forma, a perspectiva de melhora do problema do desemprego

deverá estar diretamente ligada à estrutura do crescimento do produto, pois sua magnitude estará limitada às necessidades do balanço de pagamentos.

Neste contexto, um dos principais resultados deste capítulo mostra que é possível que se obtenham ganhos significativos em termos da elasticidade emprego-produto média da economia, dependendo do estilo de crescimento adotado pelo País. Mostrou-se que esta elasticidade para a estrutura de demanda final dos 50% mais pobres da população é cerca de 30% mais elevada do que para a estrutura de demanda final dos 10% mais ricos. Desta forma, uma conclusão importante que é sugerida é que políticas voltadas para melhorar o padrão de vida da massa da população são também geradoras de mais emprego, em termos relativos. Por outro lado, o efeito multiplicador de emprego destas políticas deve ser elevado, pois é exatamente neste grupo que se encontra a maior parte dos desempregados.

Porém, deve-se notar também a relação entre salários reais e emprego. Estimativas realizadas neste trabalho indicam que a sensibilidade do emprego em relação ao custo real da mão-de-obra não é significativamente diferente de zero para a maior parte dos setores industriais e para a Indústria de Transformação como um todo. Entretanto, mostrou-se também que existe uma clara relação entre queda dos salários reais dos grupos de renda mais elevada e redução no nível de produção, principalmente nos setores produtores de bens duráveis de consumo. Como existe uma relação direta entre produção e emprego, isto significou uma queda acentuada no nível de emprego nestes setores. Assim, dadas as elevadas reduções de salários real ocorridas no último quadriênio, um resultado das políticas salariais adotadas no período, uma política de redistribuição que se baseie em transferências de renda entre assalariados poderá ser altamente perversa para o volume de emprego. O que estamos sugerindo é que as reduções de salário real dos grupos de renda mais elevada, ocorridas a partir de 1979, apesar de terem sido fundamentais para realinhar estes ganhos às necessidades da economia brasileira, parecem ter-se esgotado. Maiores quedas da demanda interna poderão levar a reduções excessivas do mercado interno destes bens e sérios problemas de emprego nestes setores.

Neste contexto, pareceria mais adequado, pelo menos para os objetivos de criação de empregos, que tal transferência ocorra entre os lucros e os salários mais baixos, o que significa uma política tributária que penalize os ganhos de capital, com transferência de recursos para os chamados "setores sociais" da economia.

Apêndice A.9

Estimação das Elasticidades

Para a estimação das elasticidades emprego-produto e emprego-custo real da mão-de-obra dos setores industriais, foram utilizadas funções de emprego logarítmicas da forma

$$\ln N_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln y_{i,t} + \alpha_2 \ln (w/p)_{i,t}$$

onde:

$N_{i,t}$ = nível de emprego do pessoal ligado à produção no setor i no ano t

$y_{i,t}$ = nível de produto do setor i no ano t

$(w/p)_{i,t}$ = $\frac{\text{Salário médio nominal do setor } i \text{ no ano } t}{\text{índice de preços por atacado-oferta global do setor } i \text{ no ano } t}$

Estas funções são derivadas teoricamente a partir da maximização de lucros por parte das empresas industriais, supondo-se uma função de produção C.E.S.

Os dados de nível de emprego, de produto e o salário médio nominal foram obtidos da publicação Pesquisa Industrial da FIGBE para o período 1972-1979. O período escolhido foi limitado pela disponibilidade de dados e pela possibilidade de compatibilização dos mesmos entre diferentes anos. Os dados do Índice de Preços por Atacado-oferta global foram obtidos da *Conjuntura Económica*.

Os resultados obtidos com as estimações realizadas são apresentados no Quadro A.9.1. Foram escolhidas as equações que apresentaram os melhores resultados em termos de DW, R^2 e SER. Por outro lado, sempre que o coeficiente do custo real da mão-de-obra se mostrou significativamente diferente de zero, esta equação aparece no quadro. Alguns setores foram agregados para efeito de compatibilização com os setores da matriz de insumo-produto. A agregação foi sempre feita tomando como peso o pessoal ocupado na produção.

São eles:

- Madeira, Mobiliário, Couros, Editorial e Diversos
- Química e Matérias Plásticas
- Bebidas e Fumo.

Para os setores não industriais, devido à falta de séries anuais de salários, não foram estimadas elasticidades emprego-custo real da mão-de-obra. No cálculo das elasticidades médias emprego-produto para o período 1976-83, foram utilizados índices de produto das Contas Nacionais e os dados de nível de emprego obtidos a partir da PNAD. Foram consideradas "empregadas" as pessoas ocupadas, segundo setor de atividade, com rendimento mensal da ocupação principal acima de 1 salário mínimo.

Para os setores Refino de Petróleo e Energia Elétrica a elasticidade apresentada no Quadro 9.7, e utilizadas nos exercícios de simulação, foi a elasticidade média da Indústria, dada a não disponibilidade de dados de emprego e/ou produto para estes setores.

Quadro A.9.1

ELASTICIDADES EMPREGO-PRODUTO E EMPREGO-CUSTO
REAL DA MÃO-DE-OBRA – EXTRATIVA MINERAL
E INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

	C	$\ln y_{i,t}$	$\ln(w/p)_{i,t}$	R^2	DW	SER	RHO
Ext. Mineral (CORC)	8,74 (10,668)	0,20 (2,658)		0,70	2,66	0,04514	0,28
Ind. de Transformação (OLSQ)	8,95 (16,287)	0,54 (18,676)		0,98	2,73	0,02833	
Min. Não-Metálicos (CORC)	7,96 (25,082)	0,32 (13,711)		0,97	2,15	0,02745	-0,04
Metalurgia (OLSQ)	4,98 (4,900)	0,57 (10,603)	-0,24 (1,957)	0,98	2,39	0,03382	
Mecânica (CORC)	4,22 (35,439)	0,69 (70,950)		0,99	1,92	0,01413	-0,59
Mat. Elétrico (OLSQ)	6,75 (11,921)	0,44 (9,262)		0,93	1,86	0,05716	
Mat. Transporte (OLSQ)	10,63 (6,406)	0,22 (2,271)	0,47 (1,995)	0,88	2,86	0,06196	
Madeira (CORC)	3,75 (3,284)	0,62 (6,406)	-0,44 (-5,473)	0,91	2,84	0,03162	0,83
Mobiliário (OLSQ)	2,92 (5,251)	0,74 (25,373)	-0,25 (-2,872)	0,99	1,72	0,01510	
Couros e Peles (OLSQ)	3,25 (7,078)	0,78 (15,384)		0,98	1,70	0,03136	
Papel e Papelão (CORC)	8,15 (28,525)	0,28 (10,824)		0,89	1,94	0,02625	-0,50
Borracha (CORC)	7,52 (15,682)	0,30 (6,569)		0,76	2,25	0,04307	-0,30
Química (OLSQ)	8,36 (9,254)	0,25 (3,543)		0,68	1,72	0,08331	
Prod. Matérias Plásticas (CORC)	4,29 (29,855)	0,62 (47,723)		0,99	1,50	0,01922	-0,76
Têxtil (OLSQ)	8,04 (4,165)	0,30 (2,614)	-0,30 (1,746)	0,68	1,67	0,03695	
Vestuário e Calçados (OLSQ)	5,95 (18,206)	0,56 (19,629)		0,98	2,87	0,04588	
Prod. Alimentares (CORC)	2,02 (0,789)	0,84 (3,89617)		0,93	1,85	0,02919	0,41
Bebidas (OLSQ)	7,39 (4,492)	0,31 (1,917)		0,38	2,14	0,08627	
Fumo (CORC)	3,14 (1,370)	0,70 (2,983)		0,83	1,55	0,08205	0,34

Capítulo 10

A QUESTÃO ENERGÉTICA E A ECONOMIA BRASILEIRA: EXPERIÊNCIA RECENTE E PERSPECTIVAS

10.1 — Introdução

As substanciais elevações do preço do petróleo no mercado internacional, que ocorreram em duas ondas na década de 70, atingiram duramente a economia brasileira, grande importadora de petróleo e essencialmente estruturada para o consumo desse combustível. A primeira onda (1973-74) não levou o País a ajustes mais profundos: recorreu-se à aceleração do endividamento externo para financiar o crescimento econômico, elevou-se o preço da gasolina * e tomaram-se iniciativas destinadas a frutificar a médio e longo prazos, como a introdução dos contratos de risco para prospecção de petróleo e a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha. ** O fato é que entre 1974 e 1979 a situação interna da economia brasileira não deixava transparecer o agravamento de suas condições operacionais, criando-se então a imagem da "ilha da prosperidade" para descrever a suposta solidez do nosso processo de desenvolvimento. ***

* Os preços dos demais derivados principais — diesel e óleo combustível pouco subiram até 1978. Neste ano, o índice médio de preço ao consumidor era 135 para o diesel e 131 para o óleo combustível, tomando-se 1972 = 100; no caso da gasolina o respectivo índice em 1978 foi 208. Cf. Santiago (1983, Quadro 4).

** Essas duas iniciativas, aliás, parecem presentemente malogradas. Os contratos de risco não levaram a descobertas significativas de petróleo, enquanto o Acordo Nuclear foi desacelerado; deste, no futuro próximo, pode-se esperar maior impacto sobre o passivo (endividamento externo) do que sobre o ativo (transferência de tecnologia e geração de eletricidade).

*** Mesmo a prospecção de petróleo pela PETROBRAS só foi dinamizada a partir de 1979. Os investimentos dessa empresa sob a rubrica "exploração" passaram, em cruzeiros de 1979, de 4,8 bilhões anuais no triênio 70-72 a 8,1 bilhões anuais no triênio 73-75 e a 22,8 bilhões anuais no triênio 80-82 (respectivamente cerca de 180, 300 e 850 milhões de dólares).

A segunda onda de aumentos do preço do petróleo (1979-80) teve o efeito de desencadear uma série de ajustes internos à economia brasileira, visando a aumentar sua produção doméstica, por um lado, e a substituir derivados por produtos nacionais, por outro. A produção de petróleo, que oscilou entre 170 e 180 mil barris diários no período 1973-79, subiu para 270 mil em 1982, 330 mil em 1983 e 470 mil em 1984. O PROALCOOL, criado em 1975, só tomou impulso depois de 1979; o consumo global de gasolina em 1980 representou 85% do de 1979. * O consumo de óleo combustível estabilizou-se entre 1978 e 1980, caindo significativamente a partir de então; à recessão industrial deve adicionar-se o esforço governamental para que isto ocorresse: o programa CONSERVE e o incentivo à produção e ao consumo do carvão mineral ** foram as diretrizes básicas a esse respeito. Quanto ao óleo diesel, derivado que ainda não tem substitutos relevantes, *** seu consumo cresceu até 1980 e estabilizou-se (declinou ligeiramente) a partir daí, quando tem início a desaceleração do ritmo de crescimento; não deve ter sido desprezível o efeito da elevação do preço desse combustível, que foi de 20% (média de 1981 x média de 1980).

A comparação entre a evolução dos consumos de óleo diesel e de óleo combustível realça várias conclusões, que serão exploradas na seção seguinte. Aqui basta assinalar que elas são ligadas aos efeitos da intervenção governamental, que é o objeto do presente capítulo. Qualquer Governo terá, no futuro previsível, que dedicar boa parcela de atenção — e de recursos — à esfera da energia, dada a carência do País em reservas de petróleo. Nos últimos 10 anos foram destinadas somas consideráveis de recursos à produção de energia **** e os resultados obtidos estão longe de ser desprezíveis. ***** Mas, os problemas persistem; nas próximas seções

* O consumo de gasolina já vinha caindo desde 1976, em virtude dos aumentos reais de preço. Fazendo o consumo global igual a 100 em 1976, chega-se a 1979 com um índice de 92. A efetiva utilização do álcool a partir de 1980 — como substituto da gasolina e com o aumento de sua participação na mistura — gera um salto qualitativo naquela queda.

** A produção de carvão energético cresceu 15% ao ano entre 1975 e 1983. Neste último ano ela era 50% maior do que a de 1980, apesar da recessão do período.

*** Foi pequena até o presente a ênfase na busca de substitutos para o diesel. A previsão de que o diesel continuará sendo o derivado mais escasso fará, provavelmente, com que o esforço nessa direção se intensifique.

**** Os recursos governamentais aplicados na produção de energia chegaram, nos anos recentes, a quase 4% do PIB, ou seja, algo próximo de 20% da Formação Bruta de Capital Fixo do País. O primeiro percentual foi extraído de MME (1984).

***** A importação de petróleo, elemento dominante a este respeito, subiu até 1979, quando atingiu a 1 milhão de barris por dia. A partir daí caiu continuamente, sendo atualmente inferior à metade daquele número. Saliente-se que o PIB brasileiro cresceu ligeiramente — cerca de 5% — entre 1979 e 1984.

serão analisadas algumas alternativas de evolução. Caberá ao Governo decidir entre elas (ou, eventualmente, escolher uma rota não mencionada. O certo é que terá de agir continuamente). Antes de passar a esse tipo de análise, parece recomendável detalhar as políticas seguidas até aqui; a próxima seção tem este objetivo.

10.2 — Linhas Gerais da Política Energética, 1973-84

Conforme mencionado acima, até 1979 as diretrizes da política energética consistiram basicamente em elevar os preços reais de alguns derivados de petróleo e, com vistas ao médio prazo, buscar formas de aumentar a produção de petróleo.* A instituição do PROÁLCOOL, em 1975, só ganha momento depois de 1979. Tomando-se 1973 e 1979 como marcos, discute-se a seguir mais pormenorizadamente o conteúdo daquelas diretrizes.

10.2.1 — A Política de Preços

Os preços dos derivados de petróleo foram continuamente alterados ao longo da última década, tanto em seus níveis reais quanto em sua estrutura (preços relativos). A política de preços, por sua natural malcabilidade e inequívoco efeito — pelo menos a longo prazo a demanda de qualquer derivado tem elasticidade-preço de magnitude apreciável** — é bastante adequada para atender a objetivos que variam ao longo do tempo, ao sabor de situações conjunturais. Mas alguns princípios da política de preços parecem ter sido observados ao longo dos últimos dez anos. Senão, vejamos:

i) os preços reais dos derivados foram aumentados a partir de 1974, internalizando a nova realidade do preço do petróleo no mercado internacional; no entanto, procedeu-se a uma suavização

* Essa última diretriz não poderia mesmo ter cunho mais imediatista, uma vez que os futuros novos poços estavam ainda por ser descobertos. Os contratos de risco não deram resultados apreciáveis; mas a injeção de recursos adicionais à disposição da PETROBRAS veio gerar efeitos no início da presente década.

** Estimativas de elasticidade (preço e renda, de curto e longo prazos) por derivado são apresentadas em Ramos (1983).

Quadro 10.1

ÍNDICES DE PREÇOS * DO PETRÓLEO
E DERIVADOS, 1972-84

Ano	Gasolina	Óleo Diesel	Óleo Combustível	GLP	Petróleo**
1972	100	100	100	100	100
1973	100	98	100	99	123
1974	153	104	108	120	342
1975	186	117	116	126	313
1976	217	122	128	116	308
1977	221	139	133	117	298
1978	208	135	131	111	277
1979	212	149	157	94	360
1980	301	153	285	75	590
1981	297	183	375	75	591
1982	264	182	336	69	562
1983	246	186	373	76	634
1984***	233	188	381	81	576

FONTES: 1) 1972—83: Santiago (1983, Quadro 4).

2) 1983—84: *Anuário Estatístico do CNP* (vários números).

*Deflator: IGP—DI;

**Preços médios de importação em dólares, transformados em cruzeiros pela taxa de câmbio média do ano;

***Período janeiro-novembro.

do aumento externo, viabilizada pela redução da incidência dos tributos que oneravam os derivados; *

ii) a possibilidade de substituição de derivados por produtos nacionais e/ou a de racionalização do consumo foram levadas em conta nos sucessivos reajustes, conforme mostram os índices do Quadro 10.1. O principal resultado desta orientação foi a estabilização do consumo de petróleo ** entre 1980 e 1983 ao nível de 1978 (1979 foi o pico histórico do consumo). Os comentários referentes ao Quadro 10.1 mostram as adaptações conjunturais realizadas.

O óleo combustível e a gasolina, que sofreram os maiores aumentos de preços, subiram muito menos do que o petróleo. A

* Os tributos representavam, em média, mais de 31% do preço final dos derivados em janeiro de 1973 e passaram a menos de 6% em setembro de 1983. Cf. Santiago (1983, p. 24).

** Enquanto o consumo médio de petróleo no quadriênio 1980-83 foi equivalente ao do ano de 1978, o PIB médio daquele período superou em 12% o do ano de 1978.

decisão de não repassar todo o aumento ao consumidor doméstico foi operacionalizada através de vários mecanismos, a saber: i) a já referida redução de tributação dos derivados; ii) a compressão da margem de comercialização, que de 10,4% em 1973 passa a 6% em 1983; * iii) repasses do Orçamento Monetário à PETROBRÁS, através da "conta petróleo", que em algumas fases — especialmente quando o cruzeiro sofreu desvalorizações maiores — chegou a acumular saldos apreciáveis. O primeiro e o último mecanismos citados, embora não sejam imunes a críticas, têm suas justificativas. A redução da tributação parece razoável, na medida em que os derivados de petróleo passaram a ser itens importantes em quaisquer orçamentos em que eles entrem (familiar, empresarial), o que raramente ocorria antes de 1973. Na situação pós-crise, poder-se-ia dizer que tais derivados deixaram de ser uma base apropriada para a vasta gama de impostos e taxas que os onerava, dada a sensibilidade dos orçamentos (custos) dos consumidores a variações de seus preços. Acrescente-se que a participação dos tributos do "setor" petróleo no total da receita da União caiu menos do que a alíquota média, já que aquele setor aumentou sua participação no conjunto da economia.

O mecanismo da "conta petróleo" teve um caráter político, dado que as seguidas elevações dos preços dos derivados implicam desgaste para a imagem do Governo. Em seguida a uma maxidesvalorização, por exemplo, pode-se considerar menos nefasto não repassar imediatamente aos consumidores aquele efeito, recorrendo-se às transferências do Orçamento Monetário, invisíveis para o público. Usado transitoriamente, não há maiores objeções a esse mecanismo, já que seu impacto inflacionário é, possivelmente, menor do que o do repasse imediato (sua invisibilidade elimina a "componente psicológica" do processo inflacionário). No entanto, a médio prazo é desejável que os preços reflitam os custos pois, só assim, os consumidores recebem sinalizações corretas e, principalmente, arcam com tais custos (as transferências do Orçamento Monetário socializam indiscriminadamente os custos).

O preço real da gasolina foi o mais majorado até 1980; mas, a partir daí ele começou a declinar, o que não ocorreu com o preço do óleo combustível. As duas tendências observadas em relação ao preço da gasolina têm racionalizações satisfatórias. Entre 1974 e 1976, o consumo global de gasolina ficou praticamente estável, passando a cair a partir daí, ligeiramente até 1979, e significativamente

* Cf. Santiago (1983, Gráfico 1). Os percentuais mencionados são af chamados de custos de revenda.

depois, * quando começa a sobrar gasolina — margem substancial de 1981 em diante; isto apesar de sua participação na estrutura de refino ter sido severamente restringida, atingindo-se o “limite tecnológico” para tal restrição. ** Ou seja, a gasolina, cujo consumo predominante é no transporte individual, teve preço crescente enquanto era necessário e representava alguma possibilidade de economia de importação de petróleo; quando esse derivado passa a sobrar, no entanto, perde força o argumento de que seu preço deva continuar subindo. É verdade, por outro lado, que a queda observada entre 1980 e 1984 parece exagerada, levando em conta que: i) os preços do álcool são atrelados ao da gasolina e foram destinados vultosos subsídios ao PROÁLCOOL, no período; ii) as exportações de gasolina geram divisas para o País, em volume não desprezível, e o preço internacional deste combustível foi razoavelmente atraente no período. *** Desta forma, vista em retrospecto, pareceria mais adequado que a referida queda de preço não tivesse ocorrido, substituída por certa estabilidade. Deve ter prevalecido, provavelmente, o receio de exacerbação das pressões inflacionárias.

Os preços cobrados pelo GLP são, via de regra, bastante criticados, pelas seguintes razões: i) embora o País venha importando esse derivado — o refino doméstico é insuficiente — seu preço real declinou sensivelmente entre 1975 e 1982; ii) a uniformidade de preços em todo o País estimula seu uso em qualquer local, independentemente das facilidades de energéticos alternativos. Os conflitos envolvidos na questão do GLP são, sem dúvida, bastante amplos. Senão, vejamos alguns de seus aspectos.

O ponto mais importante refere-se à disseminação do uso do GLP; esta deveria ser cautelosamente programada, dada sua repercussão em termos de divisas; mas, por outro lado, quando se considera o bem-estar da população, não há alternativa fácil para restringi-la. Fogões a lenha, por exemplo, são viáveis no meio rural e nas pe-

* Em acréscimo ao aumento de preço, ocorrem os seguintes fatos, inibidores do consumo de gasolina: i) aumenta a participação do álcool na mistura, a partir de 1976; ii) há uma progressiva “dieselização” da frota de caminhões leves, antes movidos à gasolina; iii) toma impulso o PROÁLCOOL a partir de 1979/80; iv) depois de 1980 começa a declinar o poder aquisitivo médio dos consumidores.

** De cerca de 28% do refino em 1973/74, a gasolina passa a representar menos de 18% do volume refinado no quadriênio 1980/83.

*** De 1980 a 1983 as exportações de gasolina geraram os seguintes fluxos de divisas (em 10⁶ US\$ FOB): 87, 383, 354 e 408; os preços por barril foram de, respectivamente (US\$ FOB): 40, 42, 36 e 32. Cf. *Anuário Estatístico da PETROBRAS* (vários números). O preço médio ao consumidor brasileiro foi, em 1983, da ordem de US\$ 79 por barril; este, no entanto, inclui os impostos e taxas — que nunca são exportados — e que, no caso da gasolina, representam elevada parcela do preço ao consumidor.

quenas cidades. Mas, o uso destes representa enorme desvantagem, em termos de conforto; e, obviamente, aquelas categorias de cidadãos não poderiam ser discriminadas. A substituição por fogões elétricos — esquecidos os problemas de ineficiência relativa da eletrotermia — exigiria vultosos investimentos públicos (adequação dos terminais de distribuição) e privados (substituição de equipamentos). A cocção a gás deverá, de qualquer forma, prevalecer no futuro previsível e, basicamente, através do GLP, já que a distribuição de gás canalizado também dependeria de substanciais investimentos públicos.

Outro ponto conexo seria o de encontrar a trajetória “equilibrada” do preço do GLP. Tal trajetória teria os objetivos de, simultaneamente, não onerar demasiadamente os orçamentos familiares — por esta via coibindo uma fonte de pressão inflacionária e de impopularidade do Governo — e reduzir o ritmo do consumo global. Nota-se que entre 1975 e 1982 prevaleceu o primeiro objetivo; o Quadro 10.1 mostra que o preço real do GLP em 1982 era apenas 55% do de 1975. Tal queda foi, inegavelmente, exagerada. Observe-se, porém, que o consumo de GLP é bastante insensível ao preço * e, assim, somente uma parcela ínfima do aumento de consumo deve-se ao decréscimo de preço ** entre 1975 e 1982. Desta forma, para evitar a expansão do consumo observada seria necessária uma explosão dos preços, que é desaconselhável tanto por seus efeitos inflacionários quanto por seu impacto sobre os orçamentos familiares. Na estreiteza da margem de manobra com que se defronta o Governo ao estabelecer preços para o GLP não caberia aqui propor diretrizes rígidas para o futuro; mas, alguns princípios poderiam ser defendidos, como, por exemplo: i) retornar paulatinamente a preços reais de algum período anterior — de 1974 ou 1977 — ou procurar realinhar os preços domésticos ao consumidor com os preços de importação, de modo a manter certos limites de paridade (entre 1974 e 1977 os preços domésticos representaram de 1,7 a 2,5 vezes os preços de importação, uma faixa de variação aparentemente razoável); ii) atingida tal meta, os preços do GLP seriam mantidos aproximadamente constantes e qualquer outro objetivo — substituição e/ou conservação — seria buscado por medidas exógenas ao mecanismo de preços.

* A elasticidade-preço da demanda de GLP é, a curto prazo, praticamente nula. Cf. Ramos (1983).

** Nos 7 anos que vão de 1968 a 1975, o preço real do GLP subiu significativamente (mais de 5% ao ano), enquanto o consumo cresceu 8% ao ano; nos 7 anos seguintes (1975/82), com o preço real caindo a mais de 8% ao ano, o consumo expandiu-se a taxa semelhante à do período anterior (8,6% ao ano). Cf. Ramos (1983) para os preços e *Anuário Estatístico* da PETROBRÁS (vários números) para os consumos.

Analisada em seu conjunto, não se pode negar à política de preços dos derivados de petróleo no período 1973-83 o atestado de razoavelmente coerente e, dentro dos limites de sua ação, eficiente para (re) direcionar os respectivos consumos.

10.2.2 — Outras Políticas que Afetaram a Procura e/ou a Oferta

10.2.2.1 — Produção Doméstica de Petróleo

Aumentar a produção doméstica de petróleo de forma a reduzir a necessidade de importações era o antídoto óbvio face à elevação de preço que ocorreu no final de 1973. No entanto, uma vez que o Brasil não tinha grandes reservas conhecidas e inexploradas, havia duas barreiras àquele aumento: por um lado, ter-se-ia que esperar algum tempo até que novos poços fossem descobertos e colocados a operar; por outro lado, era necessário aumentar o fluxo de investimentos em prospecção. Este último requisito foi atendido com certa indecisão até 1979, quando os preços do petróleo são novamente elevados; é o que mostra o Quadro 10.2. Buscou-se também, a partir de 1974, incorporar técnicas e recursos estrangeiros na prospecção de petróleo — quando foram assinados os contratos de risco — mas esta via revelou-se improdutiva. Os resultados obtidos, de aumento da produção doméstica, especialmente importantes a partir de 1981, foram devidos aos esforços próprios do País, materializados através dos recursos destinados à PETROBRAS, conforme se observa no Quadro 10.2.

Foram considerados apenas os investimentos em exploração, admitindo-se que, no caso brasileiro, o principal entrave ao crescimento da produção é a descoberta de novos poços. A coluna de investimentos do Quadro 10.2 mostra dois comportamentos distintos: o patamar de aplicações foi elevado a partir de 1974, ocorrendo nova e mais significativa ampliação a partir de 1980; a primeira descontinuidade, mais tímida, reflete a convicção predominante — ao nível do Governo brasileiro — de que a nova situação do mercado internacional de petróleo era absorvível pelo País sem maior esforço de ajustamento. Em 1979 é que se dá a decidida mudança de percepção, * face aos novos contornos da situação.

* Saliente-se que não se trata apenas de uma questão de percepção; é possível que se os preços do petróleo permanecessem na faixa observada entre 1974 e 1978 — de 11 a 13 dólares por barril — uma boa parcela dos investimentos brasileiros fosse economicamente injustificável.

Quadro 10.2

INVESTIMENTOS * DA PETROBRÁS E
PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, 1970/84

Ano	Investimentos (Cr\$10 ⁹ de 1977)**	Produção (Barris/dia)	Produção/Consumo (%)
1970	2 377	164 272	32,3
1971	2 012	170 510	30,1
1972	2 352	167 339	26,3
1973	2 831	170 165	22,3
1974	3 886	177 384	21,5
1975	4 617	171 940	20,0
1976	6 033	167 167	17,5
1977	5 186	160 770	16,6
1978	4 433	160 327	15,2
1979	5 606	165 543	14,8
1980	7 517	181 992	16,5
1981	11 313	213 385	21,0
1982	13 226	259 827	26,0
1983	11 036	329 796	35,6
1984***	—	470 000	50,0

FONTE: Anuário Estatístico da PETROBRÁS (1976, 1980 e 1983).

*Inclui apenas os investimentos em exploração.

**Deflator: IGP—DI.

***Estimativa.

Tomando-se as médias anuais dos investimentos (em exploração) da PETROBRÁS em sucessivos triênios, tem-se a seguinte evolução (índice, 1970-72 = 100): 1974-76 = 216, 1977-79 = 226 e 1981-83 = 528. Ou seja, os investimentos duplicaram — e ficaram estáveis — entre o primeiro e o segundo “choques” do petróleo, tendo novamente duplicado após este último. Os resultados em termos de produção só surgiram após 1979: de uma produção oscilante em torno de 170 mil barris por dia, de 1970 até 1979, passa-se a uma progressão vigorosa entre 1980 e 1984 (a taxa de crescimento foi superior a 20% ao ano, entre 1979 e 1984).

A última coluna do Quadro 10.2 mostra a dependência do País em relação ao petróleo importado: ela foi crescente até 1979, revertendo-se depois. A brusca mudança que se observa decorre de vários outros fatores, além do aumento da produção doméstica. Dentre tais fatores destacam-se: i) a substituição de derivados, especialmente gasolina e óleo combustível, por álcool no primeiro caso e carvão mineral, eletricidade, carvão vegetal e até lenha no segundo;

ii) a recessão econômica que se instala no País em 1981, afetando principalmente o produto industrial; iii) a tendência geral a poupar energia, forçada pelos aumentos reais de preços. A próxima subseção explora rapidamente o primeiro e o terceiro fatores mencionados.

10.2.2.2 — Indução à Substituição (e Conservação) de Derivados de Petróleo

Conforme já foi assinalado, a primeira fase — até 1979 — da política de preços penalizou especialmente o consumo de gasolina; ainda nesta fase lançou-se formalmente um programa (PROALCOOL) para substituir seu consumo. Como resultado dessas duas medidas observa-se que o consumo global de gasolina em 1983 foi inferior ao de 1972 e apenas 70% do de 1979.

Era necessário, no entanto, reduzir o consumo de outros derivados, substituídos por produtos domésticos e/ou por práticas economizadoras. A produção doméstica de substitutos para o óleo combustível era uma meta bastante factível, desde que o sistema de preços fosse manipulado com esta finalidade e, nos casos relevantes, houvesse disponibilidade de substitutos. Foram estabelecidas duas linhas de ação: i) incentivar a produção de carvão e, simultaneamente, engajar os grandes consumidores (setores industriais) em programas de substituição de consumo de óleo combustível; * ii) prover recursos a juros baixos, destinados a financiar projetos de redução do consumo industrial de energia; esta diretriz materializou-se no CONSERVE, que representou uma extensão ao conjunto da indústria da idéia original dos "Protocolos". **

Estas medidas foram seguidas por duas outras, de caráter compulsório: implementou-se um sistema de cotas de óleo combustível por empresa industrial e em 1980 o preço do derivado foi significativamente majorado (acréscimo real superior a 80% em relação à média do ano anterior). O consumo de óleo combustível em 1983 foi apenas 53% do de 1979; tal queda foi em grande parte motivada por medidas de substituição e/ou conservação, uma vez que a redução do produto industrial — a indústria

* Referência aos "Protocolos" assinados entre a Comissão Nacional de Energia, ministérios pertinentes e setores específicos (siderurgia, cimento e papel e celulose), estabelecendo metas de redução de consumo ao longo do tempo e recursos necessários a sua consecução.

** Entre 1981 e 1983 cerca de 200 empresas demonstraram interesse pelo programa CONSERVE — administrado pelo BNDES — e 80 delas efetivamente usaram seus recursos; o montante de empréstimos naquele período montou a 45,6 milhões de ORTN. O potencial de conservação de energia — especialmente óleo combustível — do CONSERVE parece ser bastante pequeno quando comparado às estimativas dos "Protocolos". Informações extraídas de Behrens (1984).

consome mais de 90% do total de óleo combustível — no período foi de cerca de 5%. Ou seja, conseguiu-se reduzir significativamente o consumo específico de óleo combustível no setor industrial; * as fontes dessa redução foram a substituição por energia elétrica, por carvão mineral e a conservação.

A redução do consumo de óleo combustível pode, no futuro próximo, representar certo problema, uma vez que ela baseou-se parcialmente em insumos com elevada incidência de subsídios, como é o caso recente da energia elétrica. Ora, quando o setor industrial retomar seu crescimento, deixará de haver a larga margem de subutilização desse energético e desaparecerá a racionalidade da tarifação atual; ** o carvão mineral também é subsidiado, com a margem de subsídios aumentando em função da distância entre origem de destino. Acredita-se, no entanto, que o esquema de substituições venha funcionando com orientação correta (economia de insumos importados) e qualquer redirecionamento poderá ser obtido quando a necessidade se apresentar, através de novas alterações dos preços relativos.

10.2.2.3 — A Oferta de Fontes Não-Convencionais de Energia

Os derivados de petróleo, por um lado, e a hidreletricidade, por outro, seriam os energéticos mais vantajosos para o Brasil; *** a necessidade de importar petróleo, no entanto, alterou completamente o quadro das vantagens aparentes. A pressão do balanço de pagamentos, aguda no pós-79, deu origem a uma extensa busca de fontes não-convencionais. ****

A concepção do programa nuclear, que nada tem a ver com aquela data — ou com o balanço de pagamentos — baseou-se no esgotamento do potencial hidrelétrico, na suposição de que o cres-

* Fazendo-se o consumo específico de óleo combustível (tonelada de combustível/tonelada de produto) igual a 100 em 1979, chega-se a 1983 com os seguintes índices para os maiores consumidores: cimento = 26,4, siderurgia = 44,2 e papel e celulose = 44,6. Cf. Santiago (1984).

** Como a energia elétrica não é armazenável, não há objeções a que se cobrem apenas os custos marginais; quando há sobras. Absorvida a capacidade ociosa, no entanto, devem ser cobertos os custos médios, incluídos os fixos.

*** No atual estado das artes as vantagens referir-se-iam tanto a custo quanto a facilidade de manuseio.

**** Poderiam ser incluídas na categoria de não-convencionais as seguintes fontes energéticas: nuclear, solar, eólica e biomassa (álcool, óleos vegetais, biogás, etc.).

cimento do País continuaria acelerado.* Como forma de gerar eletricidade, no entanto, as centrais nucleares não competem — até o presente — com as hidrelétricas. A simultaneidade da crise do balanço de pagamentos e da recessão industrial (logo, do consumo de eletricidade) fez com que o programa nuclear fosse sendo progressivamente desacelerado.

Para os derivados de petróleo, ainda que a custos mais elevados, continua a busca de fontes não-convencionais. Foi criado o Programa de Mobilização Energética (PME), destinado a financiar pesquisas e experimentos com tais fontes (exclusive a nuclear). O projeto mais dispendioso do PME foi a instalação da COALBRA, inaugurada em 1984, e que produz etanol a partir da madeira; trata-se de projeto que não compete com o álcool de cana e que deve ser visto como desenvolvimento tecnológico.

Centenas de pequenos projetos receberam auxílio financeiro do PME, seja na área agrícola seja na industrial. Microdestilarias, biodigestores, uso de metano em veículos, óleos vegetais para motores a diesel, melhoramentos na produção de vários produtos agrícolas, tração animal, gasogênio, etc., são algumas das áreas que receberam atenção. Em termos de impacto sobre o consumo nacional de derivados do petróleo, no entanto, a resposta foi insignificante, uma vez que nenhum dos substitutos pesquisados passou a ser produzido em escala comercial até o presente.**

Na esfera da capacitação tecnológica parece válido supor que tenham ocorrido ganhos substanciais, que provavelmente frutificarão nos próximos anos.*** Para tanto seria desejável que os esforços ora em andamento continuassem sendo amparados, a fim de que, no mínimo, seja mantido o potencial inovador das equipes formadas.

A seção seguinte tem o propósito de avaliar as perspectivas do setor energético nos próximos anos, confrontando-se oferta e procura das principais fontes.

* A idéia de encarar o programa nuclear como um programa industrial, visando à futura entrada do País como supridor internacional de tecnologia nessa área, parece ter pesado na decisão da implantação. Mesmo nos termos da época esta foi, claramente, uma avaliação exageradamente otimista.

** Excetua-se o caso da COALBRA; o produto desta, no entanto, além de ser produzido a custo superior ao do álcool de cana, vem sobrando no País.

*** Para uma avaliação abrangente dos objetivos e resultados do PME, cf. Oliveira e Santiago (1984).

10.3 – Perspectivas para o Setor Energético

As expectativas em relação aos condicionamentos impostos pelo setor energético ao crescimento econômico do País são, hoje, bastante distintas daquelas vigentes no final da década passada. Os significativos progressos alcançados nas atividades domésticas de prospecção e produção de petróleo, o desenvolvimento de substitutos parciais deste bem e o relativo sucesso dos procedimentos de conservação no uso de seus derivados, aliados ao arrefecimento da demanda por insumos energéticos, ocasionado pelo quadro recessivo * que tem marcado os anos 80, faz com que se possa esperar, no curto prazo, um alívio considerável nas restrições impostas pelo setor ao desenvolvimento do País.

O justificado otimismo decorrente de tal constatação não pode, contudo, fazer com que sejam esquecidas duas preocupações maiores (a própria lição do passado recente levaria à adoção de posturas cautelosas):

i) apesar dos inegáveis progressos obtidos, o petróleo ainda é responsável por mais de 40% da pauta de importações brasileiras, gerando um dispêndio de divisas de cerca de 6,5 bilhões de dólares ** em 1984, o que ganha particular importância face às dificuldades atualmente impostas à nação pelo quadro financeiro externo;

ii) seria preciso analisar a possibilidade de permanência desta configuração alentadora, primeiro porque ela teve lugar, em boa parte, a expensas de retrocessos consideráveis da economia nacional; segundo por ser ela fruto de modificações dos padrões de utilização da energia ditadas por medidas de caráter emergencial, que deverão ser perpetuadas para que as modificações se mantenham (para citar um exemplo: queimar carvão subsidiado é mais barato do que queimar óleo combustível; se se decidir que o preço do carvão deva cobrir seu custo, provavelmente muitas indústrias voltarão ao óleo combustível). O alcance limitado de tais medidas torna-se mais preocupante quando se tem a expectativa de retomada do crescimento econômico, em níveis condizentes com as necessidades do País, o que acelerará a utilização dos espaços conquistados e apressará o surgimento de novos gargalos no setor. Admitindo-se, para fins de exercício, um crescimento médio do PIB de 5% a.a. até o final da

* Note-se que ocorre aí uma espécie de causalidade recíproca, uma vez que a recessão deve-se, em grande parte, aos problemas do setor energético (*i.e.*, impacto das importações de petróleo sobre o balanço de pagamentos).

** O montante de 6,5 bilhões refere-se às importações brutas de petróleo. Somadas as importações e subtraídas as exportações de derivados chega-se às "importações líquidas" de petróleo e derivados, estimadas em 4,5 bilhões de dólares em 1984.

década, e tendo por base uma elasticidade quase unitária do consumo de energia primária em relação ao produto, * pode-se prever, para 1990, um consumo adicional de energia primária próximo a um milhão de bEP/dia ** (em 1984 o consumo total de energia primária foi da ordem de 3 milhões bEP/dia).

Fica, assim, evidenciada a necessidade de uma discussão detalhada acerca das perspectivas de evolução do quadro energético, não apenas sob o prisma de suas configurações mais prováveis ao longo desta década, mas também de suas implicações em horizontes maiores.

Dentro do relativamente diversificado conjunto de fontes primárias de energia utilizado para satisfazer às demandas por insumos energéticos, especial destaque há que ser dedicado ao petróleo. Primeiro porque, apesar de ter sua participação no total bastante reduzida em relação ao que era antes dos choques de preços, *** o petróleo ainda responde por cerca de um terço do consumo total e, em segundo lugar, mas não menos importante, por ser um insumo em grande parte importado; soma-se a isso, ainda, o fato de os padrões de consumo de energia continuarem amplamente apoiados no uso intensivo de petróleo, dada a base técnica da economia que, obviamente, se quer preservar.

Como o petróleo não é consumido diretamente, cabe discutir as perspectivas de evolução do consumo de seus derivados (níveis absolutos e respectivas participações no total), notadamente os quatro principais: GLP, gasolina, óleo diesel e óleo combustível. Assim como no passado recente, muito deste comportamento futuro será ditado pelo desempenho dos substitutos parciais do petróleo, assim como pela política de preços adotada. Apesar da grande importância destes condicionantes, observam-se algumas tendências relativamente claras.

No caso do GLP, que tem como principal forma de utilização a sua queima para cocção de alimentos, não há maiores perspectivas de substituição em níveis significativos em um futuro próximo, uma vez que seus substitutos potenciais — lenha, energia elétrica, gás na-

* Utilizando os dados de consumo de energia primária constantes do *Balanço Energético Nacional* (1984), para o período de 1970 a 1983, obtém-se a seguinte relação entre esta grandeza (expressa em 10^3 bEP/ano) e o nível de atividade econômica (expresso pelo PIB):

$$\log \text{CEP}_t = 2,770 + 0,956 \log \text{PIB}_t \quad R^2 = 0,98$$

que indica uma quase perfeita correlação entre os requisitos globais de energia e o nível do produto.

** bEP = barril equivalente de petróleo.

*** O petróleo era responsável, em 1973, por 42,8% do consumo total de energia primária, tendo declinado para 33,6% em 1983. Cf. *Balanço Energético Nacional* (vários números).

tural — apresentam problemas de distribuição, notadamente no meio urbano, e/ou exigem grandes investimentos públicos e privados para a viabilização de sua utilização. Como, em paralelo, o seu próprio tipo de uso não dá margem à aplicação de políticas de preço muito restritivas, pode-se supor que a tendência crescente de seu consumo seja relativamente rígida.

Situação diferente se observa com a gasolina, que é um derivado que além de já possuir substitutos tecnologicamente eficientes e de uso progressivamente disseminado — o álcool hidratado e o álcool anidro — ainda é passível de um grande controle via preço, dado o caráter final e não essencial de sua forma de utilização (basicamente transporte individual); isto permite pensar em reduções de seu consumo ainda maiores dos que as observadas até aqui. O mesmo, em linhas gerais, pode-se esperar em relação ao óleo combustível, já que as características de sua utilização como gerador de calor através de combustão — primordialmente na indústria, em caldeiras e fornos — implicam a existência de uma vasta gama de substitutos como carvão mineral, carvão vegetal, lenha, gás natural, energia elétrica, bagaço de cana, etc., a maioria dos quais em franca disponibilidade a preços competitivos.* Embora já tenha ocorrido elevados níveis de substituição e conservação deste derivado nos últimos anos, notadamente nas indústrias de cimento, papel e celulose e siderurgia, seu consumo continuará com tendência declinante, em função de substituições adicionais, destacando-se as perspectivas de difusão da utilização do gás natural de Campos e das bacias do Nordeste e do Recôncavo baiano, de imediato, e de Juruá, num futuro a ser definido.

O óleo diesel é o derivado cujo consumo deverá apresentar o maior crescimento nesta década, uma vez que ele é o combustível básico de todo o transporte de carga do País, que inexistem substitutos competitivos e que a própria natureza de sua utilização implica forte correlação com o nível de atividade econômica** e torna penosas as tentativas de contenção da expansão de seu consumo via política de preços mais austeras, notadamente em uma conjuntura inflacionária.

A conjugação destas tendências distintas implica, naturalmente, alterações na estrutura de demanda de derivados. Exercícios de quantificação dos elementos aqui discutidos, realizados em Ramos (1983), levaram aos resultados apresentados no Quadro 10.3.

* Ressalve-se que a competitividade do carvão mineral é obtida através de um oneroso esquema de subsídios, cuja conveniência (social) de manutenção deve ser periodicamente avaliada.

** Trabalho realizado recentemente no âmbito do IPEA/INPES [cf. Ramos (1983)] indicou elasticidade-renda do consumo de óleo diesel de 0,64 e 1,52, no curto e longo prazos, e elasticidade-preço de -0,19 e -0,46, respectivamente.

QUADRO 10.3

ESTRUTURA DE CONSUMO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO: 1973, 1983 E 1990

(%)

Grupo do Derivados	1973	1979	1983	1990
Gases*	6,6	7,0	11,0	12
Leves**	36,2	30,0	28,4	25
Médios***	25,9	30,9	38,2	44
Pesados****	31,3	32,1	22,4	19
Consumo Total (10 ³ bEP/dia)	760	1 115	953	1 150

FONTE: *Balanço Energético Nacional* (vários números).

* Basicamente GLP.

** Basicamente gasolina e nafta.

*** Basicamente óleo diesel e queroseno.

**** Basicamente óleo combustível e asfaltos.

As quantificações relativas a 1990 envolvem uma série de hipóteses sobre o desempenho econômico, a política de preços, a evolução das práticas de substituição, além de outras; ainda que tais hipóteses sejam razoáveis, elas poderão não se materializar, alterando os resultados obtidos. Mas, em linhas gerais, obtém-se uma indicação clara das modificações estruturais no consumo de derivados de petróleo, assim como da reaceleração do ritmo de seu uso com a retomada do crescimento econômico.

A análise das implicações destas tendências em termos dos quadros energético e econômico nacionais pode ser desmembrada em dois pontos: i) os efeitos das modificações da estrutura de consumo na estratégia de oferta de derivados para suprimento das necessidades internas e ii) os reflexos da retomada do crescimento do consumo de derivados nas necessidades de importação de petróleo e/ou seus derivados.

A vigência de preços reduzidos para o petróleo até o início dos anos 70, juntamente com as altas taxas de crescimento econômico da época, induziram ao planejamento de um parque de refino capaz de suprir grandes crescimentos da demanda por derivados de petróleo, notadamente de gasolina e óleo combustível. Contudo, o advento dos choques de preços, a reversão do quadro econômico e o relativo sucesso dos programas de substituição e conservação, levaram a uma alteração dramática daquelas tendências,

de modo a observar-se atualmente a ociosidade de considerável parcela do parque. A utilização desta capacidade ociosa tem sido a principal fonte de manobra para a adequação da estrutura de oferta de derivados de petróleo às alterações no perfil de consumo, seja através da operação das refinarias em condições diferentes das normais (essência do Programa Fundo de Barril), seja através da exportação dos excedentes específicos (além da ênfase à prática da política de *draw-back*, * a ponto de a importação de derivados para complementação dos requisitos internos só vir sendo necessária em níveis significativos para o GLP e o País ter-se tornado exportador de gasolina e óleo combustível).

Com a retomada, porém, do crescimento dos níveis da demanda de derivados prevista para a segunda metade da década, este espaço de manobra será paulatinamente reduzido e será mais premente a necessidade de soluções mais efetivas para a questão. Caso contrário, far-se-á necessária a antecipação de investimentos para expansão da capacidade do parque de refino e/ou incorrer-se-á na dependência excessiva do mercado internacional de derivados ** (principalmente se não for encontrado um substituto eficiente para o óleo diesel).

Quanto à importação de petróleo e/ou seus derivados, parece assegurado o prosseguimento da redução dos volumes necessários nos próximos dois ou três anos, como resultado da elevação da produção doméstica e da quase estagnação dos requisitos globais desse produto. A produção doméstica, atualmente na casa dos 500 mil barris/dia, deverá, com os recursos já existentes, atingir 600 mil barris/dia em 1986. A partir daí, porém, o quadro se torna de difícil previsão, pois se de um lado os progressos obtidos nos últimos anos criam expectativas otimistas, por outro é fato que eles se devem quase que totalmente à descoberta e exploração da bacia de Campos, já próxima de seu aproveitamento máximo, além de ser esperado um declínio de produção dos poços do Recôncavo baiano e outras regiões continentais. Assim, a elevação da produção doméstica, ou mesmo sua manutenção no nível de 600 mil barris/dia, depende diretamente dos sucessos da atividade de prospecção de novas jazidas e da dimensão das novas descobertas.

* É bem verdade que a PETROBRÁS tem-se mostrado atenta para a questão e procurado desenvolver soluções de caráter mais definitivo para o problema, mas também é certo que a adequação do perfil de refino à estrutura de consumo tem sido bastante facilitada pela existência desta capacidade ociosa.

** Note-se que, *ceteris paribus*, esta dependência tende a acentuar-se tanto no que toca à importação de GLP e óleo diesel quanto no que se refere à colocação de gasolina e óleo combustível no exterior. Isto faz com que o recurso ao comércio exterior, embora em princípio conveniente, não seja uma solução efetiva e permanente para a questão.

É possível a descoberta de novas jazidas que possibilitem elevações consideráveis na produção interna, na medida em que se permaneça investindo muito em atividades de prospecção, mas é também verdade que o êxito de tal empreitada depende em boa parcela do imponderável, e há que se lembrar sempre que as bacias sedimentares brasileiras não são, de acordo com a experiência internacional no setor, das mais promissoras em condições geológicas para o abrigo de grandes quantidades de petróleo.

Como decorrência imediata desta dificuldade de previsão do comportamento da produção doméstica, têm-se dificuldades também na previsão das necessidades de importação. Se, contudo, a título de realizar um exercício, admitir-se a hipótese de estabilização da produção nacional no patamar de 600 mil barris/dia de 1986 em diante, pode-se estimar para 1990 necessidades líquidas de importação de petróleo e derivados da ordem de 550 mil barris/dia [cf. Ramos (1984)], ligeiramente inferiores aos níveis praticados em 1983; isto indica, novamente, a existência de uma perspectiva* de relativa tranqüilidade a médio prazo. A longo prazo, no entanto, o conhecimento disponível não permite fazer avaliações.

Outro insumo com grande (e crescente) participação no quadro energético nacional é a energia elétrica,** e sobre ela repousa grande parte das expectativas otimistas associadas ao setor nos próximos anos. Em primeiro lugar por tratar-se de uma forma de energia renovável e "limpa", ou seja, que não causa poluição em seu uso final (embora a sua geração via hidrelétricas acarrete danos ao meio ambiente); em segundo, e mais importante, por ser o País possuidor de uma vasta rede hidrográfica, que lhe permite a geração de energia elétrica em grandes quantidades e a auto-suficiência em termos deste insumo.

Os maciços investimentos para geração de energia hidrelétrica foram, na verdade, um dos principais pilares da resposta brasileira à elevação dos preços internacionais do petróleo, já que proporcionaram ao País a quase triplicação da produção deste insumo nos últimos dez anos (passando de 18,8 10⁶ tEP em 1973 para 47,0 10⁶ tEP em 1983). O prosseguimento nesta linha levará, de acordo com as projeções da ELETROBRAS, à geração de 74,0 x 10⁶

* Haveria que se discutir a questão dos preços internacionais para que se pudesse garantir esta relativa tranqüilidade. Esta é, obviamente, uma tarefa não trivial, podendo-se afirmar apenas que não há indícios de elevações contundentes nestes preços em um futuro próximo; tal expectativa, no entanto, nada assegura quando se recorda que ela é semelhante à que prevalecia em 1971/72, por exemplo.

** A eletricidade respondia, em 1973, por 19,7% do consumo final de energia, tendo aumentado sistematicamente sua participação ao longo dos últimos dez anos até atingir, em 1983, 30,7% do total.

tEP de energia elétrica em 1990, sendo $69,7 \cdot 10^6$ tEP através de recursos hídricos e o restante através de termoelétricas a carvão e centrais nucleares; prevê-se ainda a geração de $162,0 \times 10^6$ tEP no ano 2000. Estima-se que os investimentos em geração, transmissão e distribuição atinjam 15 bilhões de dólares até 1990. *

Ainda que estas capacidades de geração sejam suficientes, segundo os estudos da ELETROBRÁS, para garantir o suprimento do mercado no horizonte considerado, há que se discutir a questão do esgotamento do parque hídrico nacional. Embora seja difícil uma previsão a respeito, há um certo consenso entre os especialistas da área de que, mantidos os atuais padrões de consumo, tal esgotamento ocorreria nas primeiras décadas do próximo século. A grande questão que se coloca diz respeito à forma alternativa de geração que em princípio seriam termoeletricidade e nuclear e cujos custos são bem mais elevados. Por isso faz-se necessária uma correta avaliação da conveniência de difusão de novas formas de utilização da energia elétrica — eletrotermia e cocção, por exemplo — que só contribuiriam para apressar o esgotamento previsto (ou, no mínimo, antecipariam a elevação dos custos marginais da geração); tal avaliação conduziria, provavelmente, a tomar medidas visando à conservação na utilização final deste insumo (que se processaria basicamente através da substituição de energia por capital, através da troca dos equipamentos utilizados para este fim). Se se obtiver um aproveitamento mais racional e eficiente da energia elétrica ter-se-á adiado o momento de saturação do potencial hídrico, um resultado inegavelmente desejável.

Quanto ao programa nuclear brasileiro, depreende-se do parágrafo anterior que a necessidade de sua implementação como fonte complementar de geração de energia elétrica só se fará sentir depois do ano 2000; a intensidade do uso da eletricidade até então é que vai determinar a fase exata da necessidade de geração de energia nuclear. Deve-se considerar, sem dúvida, o aspecto de absorção e domínio de tecnologia associado ao desenvolvimento do programa nuclear, uma vez que mais cedo ou mais tarde a energia nuclear se tornará indispensável à satisfação dos requisitos de energia do País. No entanto, como os custos de instalação das usinas nucleares são elevadíssimos e uma vez que ainda está muito distante o momento em que a energia nuclear será indispensável, seria de esperar que, a exemplo do ocorrido nos últimos anos, o programa continue sendo implementado em ritmo lento, de acordo com as possibilidades de investimento do País.

* Deve ser salientado que os custos de geração sobem exponencialmente com a capacidade de geração, na medida em que se vão esgotando os recursos hídricos mais baratos.

A instituição do Programa Nacional do Alcool – PROALCOOL foi uma das medidas que mais contribuíram para a modificação do panorama do setor energético no último quinquênio, tendo sido responsável, ao lado da política de preços, pelas significativas reduções no consumo de gasolina observadas no período. Apesar das controvérsias geradas por ocasião de sua implantação, notadamente em função dos elevados subsídios necessários para tornar os preços do álcool ao consumidor competitivos com os da gasolina, e dos deslocamentos de culturas de subsistência e exportação, os grandes progressos obtidos, tanto na parte agrícola quanto na industrial, fizeram com que este insumo assegurasse sua presença no quadro energético nacional para o futuro, restando apenas discutir os aspectos de compatibilização oferta x demanda e preço de comercialização (*i.e.*, a questão do subsídio).

A adoção de metas demasiado otimistas quanto aos níveis de sua utilização para o transporte individual, aliada aos consideráveis ganhos de produtividade alcançados em sua produção, levaram à existência de grandes excedentes, acarretando, inclusive, dificuldades de estocagem e exportação a preços nem sempre condizentes com seus custos de produção.

Consideradas as previsões sobre a demanda de álcool carburante contidas em Ramos (1984) e as de demanda para outros fins contidas em Belotti (1984), pode-se esperar para 1990 um consumo total de álcool da ordem de 14 bilhões de litros; a meta de produção fixada para a safra 1987/88 é de 14,3 bilhões de litros. Nota-se, portanto, que deverão ampliar-se os excedentes de produção no futuro próximo, a menos que sejam revistas as metas de produção; adiar para 1990 a meta de 1987/88 seria um passo na direção correta.

Uma discussão relevante desta questão deveria partir das previsões de demanda de álcool carburante nos próximos anos que, por sua vez, depende das políticas de incentivo aos veículos movidos a álcool hidratado. Políticas bastante generosas neste sentido (isenção de IPI, TRU inferior, baixo preço relativo álcool/gasolina) levaram a uma maciça preferência pelos veículos a álcool nos dois últimos anos (95% das aquisições); a manutenção dos incentivos ao carro a álcool implicará, certamente, a continuidade de níveis semelhantes de participação e, conseqüentemente, o crescimento do consumo do álcool continuará a taxas muito elevadas. Caberia, então, discutir os níveis desejáveis de participação dos carros a álcool na frota brasileira para transporte individual (e os incentivos suficientes para obtê-los).

Foi inegavelmente vantajoso para o País passar a abastecer uma parte da frota de automóveis com o álcool hidratado, reduzindo

o consumo global de gasolina, que passou a ter excedentes exportáveis, geradores de divisas. Note-se, no entanto, que a colocação de volumes crescentes de gasolina no mercado internacional pode vir a apresentar problemas, já que este não é um mercado sólido e o Brasil não teria o que fazer com os estoques refinados. Ademais, a produção crescente de álcool requer consideráveis investimentos, ocupação de terras férteis (deslocamento de outras culturas, alimentares domésticas ou de exportação), além de, até o presente, envolver subsídios pagos pelo conjunto da sociedade. Ainda que não se recomende aqui um nível ótimo de participação dos novos carros a álcool no total, que possivelmente deveria ser decidido através de discussões a nível político, é elementar concluir que os 95% observados em 1983/84 não devem ser mantidos nos próximos anos. Desacelerar-se-iam, portanto, os investimentos em ampliações da capacidade de produção de álcool.

Há que se considerar, porém, que uma eventual viabilização do uso do álcool em adição ao óleo diesel em motores ciclo Diesel (ou mesmo sua utilização direta nestes equipamentos) elevaria consideravelmente as previsões quanto a níveis de consumo e, conseqüentemente, apressaria a necessidade de novos investimentos em capacidade de produção. Este deveria ser, inclusive, um dos pontos a serem enfatizados doravante, uma vez que a viabilização técnica desta adição se constituiria em um grande passo para o equacionamento de dois problemas do setor, quais sejam: um perfil menos assimétrico da estrutura de demanda de derivados de petróleo e o uso dos atuais excedentes da produção de álcool, desde que em níveis compatíveis com uma expansão racional da utilização de terras para o cultivo de cana-de-açúcar.

O carvão mineral foi outra fonte de energia utilizada intensamente como substituto parcial do petróleo, com ênfase especial a partir de 1979. Não obstante sua utilização ter ocorrido em quantidades inferiores às inicialmente previstas, os efeitos positivos de seu aproveitamento foram suficientes para lhe assegurar a condição de energético de grande importância para a política de contenção do consumo de derivados de petróleo, e suavização da dependência externa. As possibilidades de difusão de seu emprego, embora limitada pelos problemas logísticos de distribuição e pelos impactos ambientais que restringem seu aproveitamento *in natura*, são bastante amplas para várias de suas utilizações, como para combustão, indústria metalúrgica, geração de energia elétrica imune à aleatoriedade das precipitações pluviométricas e, num horizonte maior, gaseificação.

Segundo projeções realizadas em Tourinho, Margulis e Ardeo (1984), que consideram o consumo de carvão desmembrado em metalurgia, combustão, geração termoelétrica, gaseificação e indús-

tria cimenteira,* o consumo nacional de carvão em 1990 deverá ser de cerca de $11,4 \times 10^6$ tEP, sendo $5,8 \times 10^6$ tEP de carvão metalúrgico importado. Para viabilizar a produção em quantidades suficientes para suprir estas demandas seriam necessários recursos da ordem de 650 milhões de dólares, alocados em mineração, beneficiamento, transporte e estrutura portuária.

Outra fonte de energia que parece destinada a vir a ocupar um lugar proeminente nos próximos anos é o gás natural. Em relação ao seu aproveitamento há que se diferenciar, contudo, duas realidades envolvidas: uma com respeito ao gás associado, que é forçosamente extraído por ocasião da produção de petróleo, e que, se não for consumido imediatamente, tem que ser inutilizado; outra em relação ao gás não-associado, cujo aproveitamento pode, e deve, ser objeto de discussões e estudos mais elaborados, a fim de que se minimizem os riscos de decisões equivocadas.

O gás natural associado à produção de petróleo tem sido em parte utilizado no setor industrial, parte para reinjeção nos poços de petróleo, com a finalidade de propiciar a extração de maiores quantidades do óleo contido nas jazidas, ou então simplesmente queimado por ocasião de sua extração, constituindo um claro desperdício de energia.** A construção de gasodutos para o seu traslado da Bacia de Campos para os centros consumidores de Rio de Janeiro e São Paulo (ou Minas Gerais) e da Bacia do Nordeste aos grandes centros dessa região, ora em fase adiantada de implantação, permitirá o uso mais adequado das quantidades não reinjetadas, principalmente como substituto do óleo combustível nas indústrias e refinarias e, em menor escala, do GLP (ou gás de nafta). A produção deste tipo de gás natural depende diretamente da produção de petróleo, percebendo-se ao longo dos anos uma relação média de 22% entre sua produção e a de óleo (em unidades energéticas). Sendo assim, a quantidade extraída apresenta os mesmos problemas para a previsão que as de petróleo, já discutidas. Pode-se, contudo, a título de exercício, considerar um nível conservador de 600 mil barris/dia para aquela e, conseqüentemente, 130 mil barris/dia para esta. Adotando-se o pensamento de que ao longo da década o desperdício de gás pela queima seja paulatinamente eliminado, poder-se-ia contar com a utilização plena desta produção na satisfação das necessidades energéticas globais do País.

* A razão do tratamento isolado destinado à indústria cimenteira reside na importância relativa do carvão neste segmento industrial, prevendo-se já para 1987 uma substituição de 95% do óleo combustível agora utilizado por carvão mineral.

** Em 1983, segundo o *Balanco Energético Nacional*, o gás não aproveitado representou 35% da produção.

Já em relação ao gás natural não-associado, a discussão em torno do seu aproveitamento, bastante estimulada pela descoberta das reservas de Juruá, encontra-se em pleno desenrolar. A grande distância entre estas reservas e os grandes pólos industriais do Centro-Sul é o principal entrave a um consenso quanto à melhor maneira de utilizá-lo. Quando for resolvido o problema de transporte o gás de Juruá estará apto a contribuir substancialmente para o aumento da participação do gás natural no quadro energético nacional; parece, no entanto, ser cedo ainda para avaliar quando isto irá se tornar realidade e, desta forma, deve continuar pequena a contribuição do gás natural no futuro imediato.

Há ainda uma vasta gama de fontes de energia a ser considerada, como xisto, lenha, bagaço de cana e outras; mas, seja por terem participação relativamente pequena no consumo total de energia primária, seja pela ausência de maiores perspectivas para expansão de sua participação, não cabe discuti-las em detalhe aqui. Em termos gerais pode-se esperar que, em conjunto, venham a manter uma participação de cerca de 20% no total.

O Quadro 10.4 amostra a reunião das principais projeções em termos de composição do quadro energético nacional para 1990, considerando as hipóteses de produção nacional de petróleo em 600 e 800 mil barris/dia.

Embora não se pretenda que os números do Quadro 10.4 sirvam de base para inferências mais precisas, uma vez que eles se apóiam em uma série de hipóteses, pode-se apontar alguns pontos de interesse na sua análise:

i) a projetada ascensão da energia elétrica ao papel de energético de maior participação no atendimento das necessidades do País, passando de responsável por 28,8% do consumo total em 1983 para 37,7% em 1990, desbancando o petróleo, cuja participação no total reduzir-se-ia de 33,6% em 1983 para 29,5% em 1990;

ii) a redução relativa da necessidade de importação de insumos energéticos, * que foi de 26% do consumo total de energia primária em 1983, devendo situar-se na faixa 12-17% em 1990, dependendo do nível efetivo da produção doméstica de petróleo nesse ano. Tal redução torna-se mais significativa ainda ao lembrar-se que a participação dos insumos importados já chegou a ser de 39,8% no ano de 1979;

* O carvão usado para metalurgia, embora não seja utilizado para fins energéticos neste setor, foi incluído, uma vez que se trata, em última análise, de um insumo energético.

Quadro 10.4

QUADRO ENERGÉTICO EM 1990 – COMPOSIÇÃO POR FONTES DE ENERGIA *

(10³ bEP/dia)

Fonte	Produção Doméstica de Petróleo: 600 Mil Barris/Dia		Produção Doméstica de Petróleo: 800 Mil Barris/Dia	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Petróleo Doméstico	600	15,4	800	20,5
Petróleo Importado	550	14,1	350	9,0
Energia Elétrica	1 470	37,7	1 470	37,7
Alcool	170	4,4	170	4,4
Gás Natural	130	3,3	180	4,6
Carvão Nacional	110	2,8	110	2,8
Carvão Importado	120	3,1	120	3,1
Outras	750	18,2	700	17,9
Total	3 900	100,0	3 900	100,0

* Trata-se de um quadro híbrido de oferta e demanda, na medida em que considera as disponibilidades planejadas das diversas fontes de modo a satisfazer a previsão das respectivas necessidades.

iii) a diminuição da importância das importações de petróleo no quadro energético nacional, que foi responsável pelo suprimento de 24,1% do consumo de energia em 1983 (37,5% em 1979), e deverá ficar entre 9,0% e 14,1% no final da década, como consequência tanto dos incrementos na produção doméstica quanto da redução da participação do petróleo no conjunto das fontes primárias.

A redução do grau de exposição do País às instabilidades do mercado internacional de petróleo é, em última análise, o grande resultado da política energética seguida nos últimos anos, e que proporcionará, na eventual ocorrência de um novo aumento dos preços reais do petróleo, uma margem de absorção do impacto maior do que a existente em 1979. Tendo em vista o aumento da produção de petróleo, as alterações na estrutura de refino, a viabilização de substitutos parciais do petróleo e o aumento da eficiência na utilização de insumos energéticos obtidos nos últimos anos, o País adquiriu meios de diminuir consideravelmente as consequências nefastas de um acontecimento desta natureza na maioria dos

segmentos de sua economia, notadamente na produção industrial. Contudo, o peso dos gastos com aquisição de petróleo na pauta de importações brasileiras, embora bastante suavizado em relação a 1979, ainda é suficientemente alto para fazer com que aumentos no seu preço acarretem sérios entraves ao desenvolvimento econômico do País, através de seus efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos. *

Por outro lado, embora tenha ocorrido sensível redução da dependência do petróleo importado em termos globais, o País está longe de ter conseguido um equilíbrio satisfatório no atendimento da demanda doméstica de derivados, uma vez que aquela redução não se deu de forma homogênea para as distintas atividades consumidoras. O equilíbrio entre a oferta e a procura de cada derivado tem sido obtido pelo crescente uso do comércio internacional, via importações e exportações de derivados, e pela utilização da capacidade ociosa do parque de refino no sentido de permitir maior flexibilidade, sem grandes investimentos. Os previsíveis aumentos da assimetria da demanda e redução da capacidade ociosa existente acentuava os desequilíbrios refino x demanda de derivados, fazendo com que o seu ajuste através do comércio exterior acarrete uma maior dependência da importação de derivados e crescentes dificuldades para exportação dos excedentes, além da antecipação de investimentos em expansão da capacidade do parque. Deste modo o recurso ao comércio internacional não deve ser encarado como uma solução definitiva do problema, embora seja um instrumento útil para o ajustamento de flutuações da demanda. A solução efetiva para estes desajustes requer, sem dúvida, alterações tecnológicas nas refinarias, que modifiquem o perfil de refino, e políticas energéticas que suavizem a assimetria da demanda.

Depreende-se deste contexto que os esforços do País nos últimos anos, direcionados ao desenvolvimento de fontes alternativas ao petróleo, contenção do consumo de seus derivados e incremento da sua produção interna, tiveram efeitos positivos consideráveis no quadro energético, os quais propiciam hoje uma perspectiva muito mais alentadora para o setor do que há cinco anos atrás. Porém, as restrições persistem, e o seu agravamento é uma possibilidade concreta, tornando necessária a continuidade da preocupação com o setor e o desenvolvimento de novas estratégias de solução para os problemas aqui levantados, de modo a assegurar para a próxima década um panorama mais favorável para a Energia no Brasil.

* Pode-se dizer que, em termos de dispêndio adicional de divisas, um aumento de 10% no preço do petróleo no mercado internacional equivaleria, atualmente (1984), à subida de um ponto percentual na *prime-rate*.

10.4 — Resumo e Sugestões

Foram profundas as alterações introduzidas no setor energético da economia brasileira entre 1974 e 1984. Destaque-se, em primeiro lugar, que a própria “crise de combustíveis” tornou constante a preocupação com a questão energética; tal preocupação pode ser considerada permanente no horizonte previsível de tempo e garante, desta forma, que haverá sempre esforços concentrados — políticas, recursos públicos — no sentido de buscar soluções adequadas. Na esfera produção/consumo destacam-se as seguintes alterações: i) a intensificação da atividade de exploração de petróleo, que resultou em substancial aumento da produção a partir de 1980; ii) as elevadas quedas dos consumos de gasolina e óleo combustível, substituídos por produtos domésticos e/ou restringidos pelos usuários, induzidos pelas majorações de preços reais.

Tanto as mencionadas alterações quanto várias outras, de menor impacto, resultaram basicamente de políticas governamentais implementadas no período. As grandes linhas dessas políticas incluem a manipulação dos preços dos derivados — tendência geral de alta, exceto para o GLP; alterações eventuais de preços relativos — bem como a injeção de vultosos acréscimos aos fluxos de recursos destinados à prospecção de petróleo e o estabelecimento de crédito subsidiado para a produção de álcool e carvão (PROÁLCOOL e PROCARVÃO). Confrontando-se a situação energética do País no final de 1984 com a que prevalecia, por exemplo, no início de 1980, pode-se afirmar que as políticas adotadas tiveram méritos apreciáveis. Como costuma acontecer, no entanto, algumas críticas mereceriam ser apontadas. Em primeiro lugar, saliente-se que entre 1974 e 1979 foram tímidas as decisões tomadas, na expectativa de que a situação ficasse estável e o primeiro choque fosse absorvido sem maiores ajustamentos da economia; o preço real do GLP, por sua vez, decresceu exageradamente no período 1975-82; não se buscou com determinação a substituição do óleo diesel; aplicaram-se somas consideráveis de divisas no programa nuclear, que até o presente não oferece perspectivas otimistas. Reconheça-se, no entanto, que várias medidas foram adotadas sob a forte pressão de desequilíbrios marcantes, tanto a nível doméstico quanto no plano internacional. A natureza da presente seção, por outro lado, impõe que seja dada maior importância ao futuro do que ao passado; desta forma, os próximos parágrafos são dedicados a enunciar sugestões que sirvam de balizamento para a política energética até o final da presente década.

10.4.1 — Produção Doméstica de Petróleo

Os investimentos da PETROBRÁS em exploração de petróleo foram da ordem de 110 milhões de dólares por ano, entre 1971 e 1973; no quinquênio 1976-80 aquela média elevou-se para cerca de 430 milhões de dólares. Isto foi suficiente para que a produção doméstica de petróleo passasse de 168 mil barris/dia, no período 1973-78, para 293 mil barris/dia entre 1980 e 1984. Num primeiro exame os valores acima indicariam que: i) os 300 milhões de dólares adicionais investidos a cada ano no segundo período levaram a produções adicionais de 45 milhões de barris por ano; ii) esta produção adicional representa economia anual de divisas da ordem de 1,3 bilhão de dólares; iii) sabendo-se que apenas uma pequena parcela dos investimentos da PETROBRÁS implica desembolso de divisas, tem-se aí um balanço altamente favorável ao País.*

A carência brasileira de petróleo é, na verdade, o item mais importante a caracterizar a crise energética do País, dada sua crônica insuficiência de capacidade de importar. Grande parte da solução do problema consiste, portanto, em continuar explorando a existência de novas jazidas de petróleo.** Documento recente do Ministério das Minas e Energia*** trabalha com a hipótese de que o Brasil alcance em 1993 a produção de 1 milhão de barris por dia, sustentável a partir de então; esta é, provavelmente, uma previsão algo otimista. Como o próprio documento citado reconhece, a prospecção de petróleo envolve certa aleatoriedade; se a componente aleatória favorecer muito a atividade de exploração, é até possível que aquela previsão se materialize.**** Mas, o que importa discutir aqui é a questão do empenho governamental em

* Os investimentos em exploração representaram cerca de 35% do total do complexo até o refino (exploração, produção e refino), entre 1976 e 1980. Assim, os 300 milhões de dólares anuais da exploração transformar-se-iam em 850 milhões de dólares para o complexo; ainda assim, tal valor é substancialmente inferior à poupança anual de divisas do petróleo deixado de importar. Note-se, ademais, que os números do texto acima não pretendem aproximar-se de uma análise de benefício/custo, apontando, tão-somente, o efeito de alívio sobre o balanço de pagamentos.

** A ampliação da capacidade de importar, através da expansão das exportações, é, obviamente, a outra via; as duas devem ser exploradas simultaneamente.

*** Cf. MME (1984).

**** O documento do MME estima que seria necessário investir 56,7 bilhões de dólares no setor petróleo (investimentos totais) até 1993. Supondo-se que a prospecção continue consumindo 40% dos recursos — média 1979-83 — ter-se-ia um fluxo anual de 2,5 bilhões de dólares para essa atividade. Note-se que o ano de pico de investimento em prospecção foi 1982, com 1,3 bilhão de dólares.

explorar novas áreas de produção, adotando-se como premissa o princípio de que o custo da produção doméstica não deve ultrapassar o custo social da importação.

A este respeito a sugestão qualitativa do presente trabalho é inequívoca: é fundamental que a exploração continue em ritmo intenso para, na pior das hipóteses, assegurar uma produção estável e em nível historicamente elevado. O nível de 600 mil barris/dia, discutido na Seção 10.3, poderia ser tomado como meta mínima de referência; quantificar o fluxo de recursos dedicado à exploração seria, a esta altura, algo audacioso. No entanto, tomando por base a média do triênio 1981-83, da ordem de 1 bilhão de dólares por ano, pode-se considerar que a faixa de 1 a 1,3 bilhão de dólares/ano até 1990 seria factível * e, espera-se, suficiente para manter a produção entre 600 e 800 mil barris diários após aquele ano. Estar-se-ia, desta forma, projetando-se para o futuro o formidável esforço de investimento do período recente; trata-se, no entanto, da metade da cifra implícita na estratégia de auto-suficiência do MME. **

10.4.2 — Política de Preços

O objetivo básico da política de preços é o de racionalizar o consumo das distintas fontes energéticas, assegurando-se ainda a cobertura dos custos de produção (ou importação). A racionalização deve ser entendida no sentido de se perseguir a contenção do consumo de cada energético em função dos respectivos custos sociais. Neste contexto, seriam críticos na presente situação brasileira os preços dos seguintes energéticos: óleo diesel, GLP, carvão mineral, álcool e energia elétrica. Seguem-se as sugestões específicas e suas justificativas.

O óleo diesel é o principal fator limitante para reduzir as importações de petróleo e, por isso mesmo, deve merecer atenção especial. A questão de sua eventual substituição por produtos

* Considerando-se que a Formação Bruta de Capital Fixo do País era da ordem de 50 bilhões de dólares por ano, entre 1981 e 1983, os investimentos em prospecção teriam representado 2% daquele total. Supondo-se que o PIB cresça 5% ao ano entre 1985 e 1990 e que a FBKF represente 20% do PIB, seria possível investir 1,2 bilhão de dólares em exploração por ano, até 1990, sem alterar a incidência desses investimentos na FBKF.

** Dada a escassez de petróleo no Brasil, é provável que a auto-suficiência não seja a estratégia de menor custo para o País.

domésticos é objeto de uma subseção abaixo; seu preço, no entanto, pode ser manipulado para conseguir certa economia em seu uso. A idéia básica seria elevar o preço do diesel relativamente ao da gasolina * — este poderia ser mantido constante em termos reais, digamos, ao nível médio de 1983 — a fim de aumentar a margem de competitividade dos caminhões leves (e médios) a gasolina face aos de motores Diesel. ** Procurar-se-ia, desta forma, reverter parcialmente o movimento de “dieselização” da frota, que se intensificou nos últimos anos. ***

Nos casos em que seria ineficiente promover a reconversão parcial da frota — caminhões pesados, transporte de longa distância — a elevação do preço real do diesel teria o efeito de induzir racionalizações adicionais do transporte rodoviário. **** Uma vez que os custos de transporte de carga refletem-se diretamente nos preços finais dos produtos, não seria desejável elevar aceleradamente o preço do diesel. A sugestão, portanto, é que se adote uma diretriz a ser executada a médio prazo, pré-anunciada, que poderia ser do tipo: o preço real da gasolina vai ser mantido constante nos próximos anos, ao passo que o do diesel sofrerá aumentos, digamos, a uma taxa média anual de 3 a 5%.

O PROÁLCOOL foi implementado sob a égide do subsídio e o álcool hidratado continua sendo subsidiado. Na situação emergencial (pós-1979) em que se verificou a dinamização do programa, e dada a natural desconfiança do consumidor, além da desvantagem técnica dos primeiros carros produzidos, era solidamente justificável o arsenal de incentivos. Já foi atingida, no entanto, uma fase em que todos aqueles entraves desapareceram; caberia agora reformular a relação de preços entre o álcool e a gasolina, ***** de forma a direcionar a composição da frota de transporte individual, segundo uma configuração previamente considerada desejável.

* Observe-se, na verdade, que isto passou a ocorrer a partir de 1980, mantendo-se a tendência até outubro de 1984: enquanto o preço médio da gasolina em 1980 foi 2,32 vezes o do diesel, esta relação foi de 1,45 nos primeiros dez meses de 1984.

** Uma exaustiva análise empírica sobre a competitividade entre tipos de caminhões é encontrada em Pinheiro (1983).

*** Desde 1967 a frota de caminhões a gasolina começa a reduzir-se, cedendo lugar aos de motores Diesel; é na década de 70, no entanto, que essa mudança assume ritmo vertiginoso. Cf. Pinheiro (1983, Quadro 2.6).

**** As plataformas de remonta, instaladas em várias rodovias do País nos últimos anos, ilustram tipos de medidas simples que podem ser adotadas para economizar óleo diesel nos transportes.

***** Note-se que além da questão dos subsídios haveria razões adicionais — custo de oportunidade para a agricultura, sobra de gasolina — para concluir que não seria conveniente expandir indefinidamente a frota a álcool.

Sabendo-se que a eficiência energética dos novos carros a álcool é superior à dos antigos — atualmente o desempenho é de cerca de 90% dos similares a gasolina — seria recomendável elevar progressivamente o preço do álcool em relação ao da gasolina (este proposto constante em termos reais), de forma a chegar a 1990 com o preço do álcool equivalendo a, por exemplo, 80% do da gasolina.

Na fase de declínio do poder de compra dos consumidores — 1981/84 — era razoável estabelecer preços reais decrescentes para o GLP. No entanto, o refino doméstico vem sendo insuficiente para prover a demanda desse combustível, cuja importação isolada passou de 73 milhões de dólares no biênio 1980-81 a 312 milhões no biênio seguinte. O preço real ao consumidor brasileiro de um índice médio de 100 no triênio 1975-77 passou a 60 no período 1980-83 (a primeira média citada era o dobro do preço internacional; já entre 1980 e 1983 o preço doméstico variou ao redor do preço internacional). Como se trata de um produto importado, e de consumo crescente, é razoável sugerir que o preço doméstico seja superior ao internacional; ou seja, deveria ser elevado o preço real ao consumidor nacional, sinalizando a decisão política de restringir o crescimento do consumo.

Dada a ausência de substitutos competitivos com o GLP, ao menos no meio urbano, * não seria recomendável uma elevação brusca de seu preço — ademais, seria proporcionalmente pequeno o impacto sobre o consumo, uma vez que a demanda de GLP é pouco elástica ao preço. Alguma elevação seria necessária, por duas razões: por um lado, incentivar-se-iam as medidas de conservação (busca de fogões mais eficientes, controle do uso do combustível) e, por outro, levaria os novos consumidores potenciais a avaliar as alternativas (fogões a lenha, a carvão vegetal e elétricos). O preço real de algum ano entre 1974 e 1977 poderia ser tomado como balizamento, nível a ser atingido em 1990.

O consumo nacional de carvão energético cresceu 15% ao ano entre 1980 e 1983, período em que o produto industrial reduziu-se em mais de 10%. A substituição que vem ocorrendo — óleo combustível por carvão mineral — foi incentivada pelo Governo, baseada na desejabilidade de se poupar derivados de petróleo (divisas); em princípio, trata-se de uma substituição vantajosa. Devem, no entanto, ser considerados os dois fatos seguintes: i) o óleo combustível não é o determinante das importações de petróleo necessárias, sendo crescentemente exportado, ** ii) um complicado

* A lenha no meio rural é de baixíssimo custo; ainda assim, por motivos de comodidade, o GLP tem penetrado nessa área.

** Seu preço de exportação caiu entre 1981 e 1983, situando-se abaixo do preço do petróleo (em 1983 o preço médio foi de US\$ 26,7/barril, FOB).

— e oneroso para a sociedade — sistema de subsídios cerca o consumo do carvão nacional. Desta forma, parece recomendável que o consumo de carvão energético não se expanda indiscriminadamente, atingindo locais cada vez mais distantes dos centros de produção. Cumpre, desta forma, estabelecer uma trajetória ligeiramente crescente para seus preços, com redução do nível de subsídios.

10.4.3 — Oferta de Alcool

A implantação do PROÁLCOOL teve papel decisivo na substituição do consumo de gasolina e é plenamente desejável que continue a tê-lo. Contudo, deficiências na avaliação das condições de produção e na previsão da penetração do álcool no mercado levaram a grandes descompassos entre produção e consumo, gerando problemas de estocagem dos excedentes, a tal ponto que a liberação maciça de recursos para implantação de novas destilarias que marcou o início do programa foi sensivelmente reduzida nos últimos anos.

Numa visão imediatista pareceria conveniente estimular ainda mais o consumo de álcool de modo a eliminar estes excedentes. Todavia, a alternativa de reduzir este descompasso no longo prazo através de maiores incentivos ao seu consumo não parece ser conveniente nem exequível. Primeiro porque a participação relativa dos veículos a álcool nas novas unidades comercializadas já é bastante alta, o mesmo ocorrendo com a taxa do álcool anidro na mistura com a gasolina. Depois porque a gasolina já não é fator determinante nas importações de petróleo e o mercado para exportação é limitado, enquanto a produção de álcool permanece absorvendo elevados subsídios.

Seria recomendável, neste contexto, rever as metas estabelecidas para a produção de álcool, levando-se em conta a idéia de que a contínua elevação da produção não é necessariamente um bom resultado; o correto seria buscar o equilíbrio entre a oferta e a procura, calibrando-se a própria procura através de redefinição do esquema de incentivos, até obter a participação desejada dos automóveis a álcool no total da frota. Uma primeira idéia neste sentido, de acordo com o exposto na Seção 10.3, seria o adiamento da meta de produção da safra 1987/88 para 1990. As metas de produção para os próximos 3-5 anos só se justificariam caso fossem dadas novas destinações ao álcool como, por exemplo, a utilização em composição com o diesel ou o aumento substancial das exportações, a preços socialmente compensadores.

10.4.4 — Utilização do Gás Natural

Ao discutir o aproveitamento do gás natural deve-se distinguir, antes de mais nada, as duas maneiras de produzi-lo: sob a forma de gás associado, necessariamente produzido por ocasião da extração do petróleo de sua jazida, e sob a forma de gás não-associado, ou seja, aquele encontrado em reservas exclusivamente de gás, cuja oportunidade de utilização pode ser escolhida, permitindo que se possa analisar detidamente a melhor maneira de aproveitá-lo.

A produção de gás associado é significativa, tendo sido de 3.660 tEP em 1983 (ou 73.000 bEP/dia), mas grande parcela (35% no referido ano) é simplesmente queimada por ocasião de sua extração. O vasto potencial de utilização do gás faz com que tal queima se constitua em enorme desperdício. Como, contudo, a extração do gás associado deverá ser progressivamente maior na medida em que for aumentando a produção doméstica de petróleo, é importante que se procure atingir condições para seu aproveitamento máximo, através de investimentos na rede de distribuição e incentivos ao consumo final, notadamente em instalações industriais.

Quanto ao gás não-associado a questão é totalmente distinta; em primeiro lugar face ao problema geográfico envolvido, dadas as grandes distâncias entre as reservas de gás de Juruá e os pólos consumidores do Centro-Sul do País e, complementarmente, pela já mencionada falta de obrigatoriedade de aproveitamento imediato. Há que se considerar ainda que a dimensão de tais recursos lhes confere um alto valor econômico e a possibilidade de virem a desempenhar um papel importante no contexto energético. Assim sendo, recomenda-se que seu aproveitamento seja adiado até que se conheça mais precisamente o potencial dos recursos disponíveis e que seja atingido certo consenso a respeito dos benefícios sociais de cada alternativa.

10.4.5 — Programa Nuclear

A implantação de uma série de usinas nucleares em um país com vastos recursos hídricos, capazes de ainda lhe assegurar o suprimento de energia elétrica por várias décadas, requer justificativas de outra natureza. Uma hipótese seria apoiar a decisão na necessidade de, a longo prazo, ter domínio nacional sobre a tecnologia nuclear, o que deixaria o País apto a explorar progressivamente essa fonte de energia, limitado apenas por sua capacidade de investimento.

Admitindo-se que a absorção de tecnologia seja uma *rationale* suficiente para justificar algum programa nuclear, haveria que ser estabelecido um cronograma de investimentos que leve em conta dois aspectos: por um lado, estimativas rigorosas da necessidade de complementação no suprimento de energia elétrica; por outro, a disponibilidade de recursos do País. No Brasil do presente, a primeira exigência só ocorrerá após o ano 2000; quanto à disponibilidade de recursos, o País passa por uma fase crítica, com problemas sociais prementes. Tudo considerado, é apenas questão de bom senso concluir que na área nuclear não devem ser empenhados recursos adicionais — além das 3 unidades em fase de conclusão — até um futuro indeterminado e pendente de novas avaliações.

10.4.6 — Energia Elétrica: Conservação e Seleção no Uso Final

A energia elétrica vem tendo uma participação crescente no contexto energético, com sua participação no consumo final de energia passando de 19,7% em 1973 para 30,7% em 1983, e apresentando um crescimento médio de 9,9% ao ano no seu consumo, em unidades físicas, no período. A existência em território nacional de um parque hídrico capaz de assegurar a produção dessa fonte energética para atender à demanda é o principal motivo daquele desempenho; as características nobres da eletricidade — ausência de poluição nos locais de consumo, dispensa de armazenagem, segurança de suprimento — e os baixos preços praticados no período recente, explicam a acelerada expansão da demanda.

Todavia, a capacidade de geração de energia elétrica a partir dos recursos hídricos, apesar de grande, é limitada, e o seu esgotamento, embora ainda esteja distante, será mais próximo ou mais remoto, em função direta do ritmo de disseminação de sua utilização. A difusão indiscriminada do seu emprego poderá antecipar este instante, ou pelo menos, e isto seguramente, provocar a incidência de custos marginais de geração (e transmissão) bastante elevados, dada a produção em condições progressivamente mais adversas (menor potencial, distância dos centros consumidores, etc.).

Este aspecto se torna mais relevante ainda quando muito se discute acerca da deflagração de novas formas de utilização da energia elétrica, notadamente para cocção, eletrotermia e transporte coletivo. Embora haja aspectos positivos nesses tipos de uso, acredita-se ser extremamente recomendável a consideração da problemática de longo prazo, pois as alternativas existentes para a geração de energia elétrica implicam custos bastantes mais elevados, além

de outras desvantagens. Assim, faz-se importante a análise conjunta e seleção de suas formas de aproveitamento com vista ao equacionamento da questão energética no longo prazo, apesar das claras vantagens da difusão de seu emprego no curto prazo.

Concomitantemente, seria conveniente a adoção da política de indução à conservação no uso final da eletricidade, de modo a maximizar o aproveitamento da capacidade de geração e, por conseguinte, diluir mais os custos de geração e adiar tanto a exploração de recursos menos propícios e, portanto, a custos mais elevados, quanto o esgotamento do parque. O caminho para isto seria, principalmente, através da substituição capital x energia, com a modernização dos equipamentos, seja através de uma revisão (elevação) das tarifas de energia elétrica, seja através de incentivos à renovação de parte do estoque de equipamentos.

O esgotamento dos recursos hídricos para geração de energia elétrica não é, seguramente, uma fonte de preocupação imediata, mas certamente a questão se fará presente mais cedo ou mais tarde e a correta orientação da política de hoje facilitará sobremaneira o seu tratamento no futuro.

10.4.7 — Substituição do Óleo Diesel

Os muitos progressos obtidos na contenção do consumo de derivados de petróleo através de substitutos parciais deste bem, notadamente no caso da gasolina e do óleo combustível, e das práticas de conservação, tiveram como resultado um desbalanceamento da estrutura de demanda de derivados. A alteração mais importante processou-se com o óleo diesel, que era responsável por 21,8% do consumo de petróleo em 1973 e passou a responder por 33,2% em 1983, devendo chegar a 40% em 1990, mantidas as tendências recentes, e com trajetória ainda ascendente.

Assim, a importância do óleo diesel no quadro energético cresceu consideravelmente, e já hoje se constitui no principal ponto de estrangulamento, responsável pela determinação das necessidades de importação de petróleo. Embora no momento isto não chegue a constituir um sério problema, devido à existência de capacidade ociosa no parque de refino e à prática intensiva de exportação dos derivados, fica patente a conveniência de redução da tendência de crescimento de seu consumo no longo prazo.

A perseguição desta meta por intermédio apenas de políticas de preço mais austeras não é, contudo, tarefa simples e pode ser até inconveniente, pois o papel importante do óleo diesel no trans-

porte coletivo e de cargas implicaria o repasse de elevações no seu preço para o preço final de mercadorias e serviços, com ares de taxaço indiscriminada e de maior peso relativo para as classes com menor poder aquisitivo, além do impacto inflacionário imediato. Elevações no preço do óleo diesel certamente far-se-ão necessárias e úteis à correção das distorções ora existentes, mas não será este o instrumento mais conveniente para corrigi-las completamente.

Resta então a alternativa de substituí-lo, o que de resto, tem sido almejado ao longo dos últimos anos, sem maiores êxitos. Dentre as diversas possibilidades cogitadas, três parecem ser as mais promissoras no momento: substituição por óleos vegetais, por álcool e por gasolina (através da alteração dos preços relativos do combustível e/ou do equipamento).

Muito há que ser feito, no entanto, para viabilizar sua implementação eficiente. * Mas a viabilização de uma delas, ou do conjunto, traria benefícios inquestionáveis ao panorama energético, em termos de diminuição tanto das necessidades de importação de petróleo quanto de investimentos em expansão e adequação do parque de refino à demanda interna de derivados. Sendo assim, a ênfase no desenvolvimento destas alternativas, ou outras que se revelem mais promissoras, deve ser meta prioritária de qualquer política energética que venha a ser implantada no País nos próximos anos, sob a pena de incorrer-se no aumento da vulnerabilidade nacional às instabilidades do mercado internacional de petróleo e seus derivados.

10.4.8 — Considerações Finais

Salientou-se no início deste trabalho que os problemas gerados com a elevação do preço do petróleo, ao longo da década de 70, tornaram transparente a questão da permanência da barreira do suprimento energético para o desenvolvimento do País. Isto significa que o planejamento energético deve ter uma perspectiva de longo prazo, ainda que a ênfase aí seja menor do que a dada aos problemas de curto e médio prazos. ● presente documento centrou sua atenção no horizonte de médio prazo; agora, para terminar, avança duas especulações sobre o futuro mais distante.

* A PETROBRÁS pesquisa, atualmente, a viabilidade de se misturar álcool e diesel. Inexistem previsões sobre o desfecho de tais pesquisas. Embora saiba-se que são grandes os problemas a superar como, por exemplo, o da diferença de poder calorífico, testes efetivados recentemente com caminhões de transporte de cana de algumas usinas do interior paulista, com a adição de 5% de álcool anidro ao diesel, chegaram a resultados animadores.

O desenvolvimento econômico traz em seu bojo a idéia de aumento do bem-estar material da população; só assim se justifica. Os sacrifícios impostos à população devem, portanto, restringir-se aos realmente necessários. Mas, é por outro lado verdadeiro que a parcela afluyente da sociedade brasileira tem um padrão de vida em que o desperdício de energia está exageradamente presente (equipamentos — como carros, fogões, etc. — ineficientes, despreocupação com o uso ocioso dos equipamentos); da mesma forma, não foram adotadas medidas eficazes de racionalização duradoura no setor governamental da economia; e mesmo no setor produtivo privado da economia existe ainda, com toda a certeza, campo fértil para soluções imaginativas e poupadoras de energia. Num quadro destes seria equivocado tomar a demanda como um dado, sabendo-se que há uma margem não desprezível para futuras medidas de conservação; em outras palavras, não é de todo necessário que se projete para o futuro a parte “supérflua” da demanda. Alguns exemplos ilustrarão a idéia aqui explorada: i) se se procedesse a uma fiscalização rigorosa das frotas de transporte — cargas e pessoas — seria surpreendente se a queda do consumo global de diesel não caísse, digamos, em 10%; ii) se os órgãos pertinentes fiscalizassem rigidamente as fábricas de fogões, anunciando publicamente os resultados, poder-se-ia esperar uma significativa economia de GLP nas novas aquisições (na média, só a longo prazo, dado o preço de reposição do equipamento); iii) a fixação de cotas máximas de consumo de energia elétrica (kWh/empregado) nos escritórios das estatais obrigaria à redefinição dos atuais sistemas “24 horas por dia”; * iv) o estabelecimento de uma bem estruturada rede de centrais de cargas teria, certamente, um importante impacto no consumo global de diesel. Imaginar, discutir, planejar e implementar medidas de teor semelhante pode, quando pretendido, mudar bastante o perfil da demanda de energia, eliminando as irracionalidades cujas magnitudes sejam consideráveis.

Seria útil discutir, para finalizar, a possibilidade de surgirem renovadas dificuldades no setor energético na próxima década. Acontece que a recessão econômica pós-80 e a simultânea elevação da produção doméstica de petróleo levaram à situação atual, de aparente solução dos problemas do setor. Para colocar um limite temporal, é razoável supor que assim se prossiga até 1990; mas, e depois? Partindo-se da premissa de que a reaceleração do crescimento seja requisito indispensável ao bem-estar social (renda, emprego), acabar-se-ia por esgotar logo a presente “folga” energética. A partir

* Note-se que não deve ser simples coincidência que tais sistemas inexistam nos escritórios das empresas privadas.

da estabilização da produção de petróleo* — suponhamos que seja na faixa 600/700 mil barris/dia — tudo indica que voltarão a crescer as importações; a importação de GLP deverá, *ceteris paribus*, continuar sua trajetória ascendente; ** i) a capacidade ociosa de geração de energia elétrica deverá esgotar-se, inexistindo grades quedas d'água a explorar; ii) não há evidência de que o óleo diesel conte com substitutos competitivos até o final da presente década. Considerados os 4 fatores acima, conclui-se que o esforço dos próximos anos não pode ser inferior aos dos últimos 4; deverá possivelmente ser superior, na medida em que a retomada do crescimento parece inadiável, dada a dimensão atual do desemprego no País.

Referências Bibliográficas

- BEHRENS, A. *Uma avaliação do programa CONSERVE/Indústria*. Versão preliminar, mimeo. Rio de Janeiro, set. 1984.
- BELOTTI, P. V. *Alcool — suas perspectivas no contexto energético brasileiro*. Trabalho apresentado no Simpósio ÍNDICE. Rio de Janeiro, set. 1984.
- CNP. *Anuário Estatístico* (vários números).
- COSTA, A. S. C. *Gás natural*. Palestra apresentada no 2.º Congresso Brasileiro de Energia. Rio de Janeiro, out. 1984.
- MME. *Auto-suficiência energética*. Brasília, MME, jul. 1984.
- . *Balço Energético Nacional* (vários números).
- OLIVEIRA, D. A. R., e SANTIAGO, R. L. *Programa de mobilização energética: criação, funcionamento e sistemática de avaliação de programas e projetos*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1984.
- PETROBRÁS. *Anuário Estatístico* (vários números).
- PINHEIRO, A. C. *Sobre a dieselização da frota brasileira de caminhões*. Texto para Discussão do Grupo de Energia, 17. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1983.

* Excepto por alguma surpresa agradável, a hipótese da estabilização parece ser a mais verossímil.

** Com as prováveis exceções dos anos de 1984 e 1985, em virtude do aumento da produção doméstica de petróleo (e da quantidade total refinada).

- RAMOS, L. R. A. *Cenários de demanda de derivados de petróleo*. Texto para Discussão do Grupo de Energia, 16. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1983.
- . *Modelo do setor petróleo (MOSPET): oferta e demanda de derivados e balanço de divisas do setor*. Mimeo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nov. 1984.
- SANTIAGO, R. L. *Política de preços do álcool carburante e dos derivados de petróleo*. Trabalho executado no I Simpósio Nacional sobre Álcool Combustível. Brasília, out. 1983.
- . *Política energética no Brasil*. Mimeo, jun. 1984.
- TOURINHO, O. A. F., MARGULIS, S., e ARDEO, V. *Modelo do carvão mineral (MOCAM) – Fase IV*. Mimeo, out. 1984.

Capítulo 11

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

11.1 – Introdução

Os *deficits* gerados pelo sistema previdenciário oficial, descontadas as injeções de recursos por parte do Tesouro, atingiram valores consideráveis em 1984. Embora ainda não se disponha de projeções para o exercício de 1985, este *deficit* tende a ampliar-se em termos reais, constituindo-se assim em fator importante no que tange ao *deficit* operacional do setor público. Há uma tendência comum a imputar-se o *deficit* às reduções da receita em função da recessão, conjugada a gastos excessivos com a assistência médica, e à chamada dívida da União para com a Previdência. De fato, o menor número de empregos formais gerados pela economia no triênio 1981/83 responde por uma parcela não desprezível do *deficit*, tendo-se em vista a redução da taxa de crescimento do número de contribuintes após 1978 e, especialmente, após 1981 (vide Quadro 11.1). Embora não haja estimativas precisas para 1983, tudo indica que o número de contribuintes praticamente estagnou nesse ano.

Quanto à dívida da União, trata-se, no fundo, de uma discussão em torno de textos legais. A lei de criação do SINPAS define a responsabilidade da União no custeio da previdência e assistência social como a cobertura das despesas de pessoal e de administração geral do INPS, INAMPS e IAPAS. Se consideradas as despesas com a folha de pagamento dos médicos do INAMPS como sendo de responsabilidade da União, aparece realmente uma “dívida”. Ao contrário, se a interpretação da lei excluí-los da responsabilidade da União, esta estaria em dia com seus compromissos. Qualquer que seja o resultado dessa discussão, o fato é que existe um *deficit* a ser financiado e/ou eliminado. Assim, a questão é muito mais um problema de como financiar o *deficit*: se através de transferências do Tesouro e/ou aumento de contribuições.

Quadro 11.1

NÚMERO DE CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA E TAXA DE CRESCIMENTO: 1971/82

Anos	Contribuintes da Previdência	
	Número (em 1 000)	Taxa de Crescimento (%)
1971	9 690	—
1972	10 436	7,70
1973	11 963	14,63
1974	14 973	25,16
1975	16 347	9,18
1976	18 595	13,75
1977	20 957	12,67
1978	21 166	10,26
1979	22 436	6,00
1980	23 782	6,00
1981	24 448	2,80
1982	24 815	1,50

FONTE: SP/IAPAS.

Um dos fatores pouco mencionados na discussão sobre o problema previdenciário é que, mesmo na ausência da recessão e do desemprego, haveria um desequilíbrio, ainda que menor, provocado por um crescimento elevado dos benefícios pagos pelo INPS (aposentadorias, auxílios e pensões, pagos aos segurados urbanos e rurais e a seus dependentes). O Quadro 11.2 mostra claramente que as despesas do INPS têm crescido como percentagem da despesa total, contrastando com a redução percentual das despesas do INAMPS, que, como se sabe, é responsável pela prestação da assistência médica.

Já o Quadro 11.3 mostra que a elevação da participação do INPS explica-se pelas elevadas taxas de crescimento dos benefícios pagos por aquele órgão, superando, na média dos anos considerados, a faixa de 10% ao ano em termos reais.

Este crescimento, por sua vez, encontra explicação principalmente em três fatores básicos:

- a) aumento do número de beneficiários;
- b) aumento do valor médio dos benefícios que são concedidos a cada ano, comparativamente aos benefícios já em manutenção;
- c) efeitos da política salarial pós-1979.

Quadro 11.2

EVOLUÇÃO E ESTRUTURA DAS DESPESAS DAS ENTIDADES DO SINPAS:

1971/1983

(Cr\$ Correntes)

Anos	INPS		INAMPS		IAPAS		LBA		FUNABEM		SINPAS	
	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%
1971	7 684	65,67	3 265	27,91	631	5,39	78	0,67	42	0,36	11 700	100,00
1972	11 437	67,99	4 436	26,37	808	4,80	97	0,58	44	0,26	16 822	100,00
1973	15 735	67,77	6 230	26,84	1 077	4,64	118	0,51	55	0,24	23 215	100,00
1974	22 990	68,16	8 943	26,51	1 583	4,69	147	0,44	68	0,20	33 731	100,00
1975	34 290	65,12	15 377	29,21	2 639	5,05	225	0,43	98	0,19	52 649	100,00
1976	56 625	62,41	28 657	31,59	4 959	5,47	303	0,33	179	0,20	90 723	100,00
1977	89 459	64,91	42 115	30,56	5 045	3,66	866	0,63	324	0,24	137 809	100,00
1978	140 149	65,87	63 422	29,81	6 894	3,24	1 683	0,79	614	0,29	212 762	100,00
1979	229 088	68,84	91 791	27,58	7 305	2,19	3 639	1,09	991	0,30	332 814	100,00
1980	464 415	68,02	186 773	27,35	20 236	2,96	8 738	1,28	2 652	0,39	682 814	100,00
1981	1 015 381	68,26	362 112	24,34	84 344	5,67	19 280	1,30	6 467	0,43	1 487 584	100,00
1982	2 240 086	72,19	722 678	23,29	92 853	2,99	35 815	1,15	11 550	0,37	3 102 982	100,00
1983	5 003 083	74,08	1 479 425	21,91	177 671	2,63	70 019	1,04	23 056	0,34	6 753 254	100,00
Média 71/83	—	67,64	—	27,17	—	4,11	—	0,79	—	0,29	—	100,00

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS para os dados até 1977, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da FUNABEM.

NOTA: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do SINPAS se existente a partir de 1971.

Quadro 11.3

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM BENEFÍCIOS,
INPS: 1971/1983

(Cr\$ milhões)

Anos	Despesa com Benefícios		Taxa de Crescimento Real (%)
	Preços Correntes	Preços de 1982*	
1971	7 126	486 320	—
1972	10 049	575 720	18,4
1973	13 257	662 190	15,0
1974	18 640	754 430	14,0
1975	28 437	879 850	15,6
1976	46 333	1 028 970	16,9
1977	86 931	1 349 520	31,2
1978	138 591	1 520 360	12,7
1979	213 815**	1 555 780**	2,3
1980	433 533***	1 705 230	9,6
1981	968 547	1 906 430	11,8
1982	2 135 000	2 135 000	12,0
1983	4 840 900	2 362 363	10,65

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços Gerais do INPS.

* Inflator 1970/1979 — Índice de Custo de Vida do MTb utilizado como base para os reajustes salariais. 1979 em diante — Variações do INPC.

** Despesas possivelmente distorcidas em 1978/79 devido a problemas de consolidação de balanços na implantação do SINPAS.

*** Inclui encargos previdenciários da União a partir de 1980, inclusive.

O Quadro 11.4 apresenta, para o período 1979/82, as participações e as taxas médias geométricas em número e em valor dos benefícios urbanos e rurais. Observe-se que, em número, estes crescem cerca de 7%, taxa muito superior a qualquer expectativa de crescimento do número de contribuintes. O crescimento em valor incorpora os efeitos da elevação do valor médio de concessão e da política de reajustamento adotada no período 1979/1983, que concedeu aos beneficiários, na média, reajustamentos acima do INPC. Como se vê no Quadro 11.5, a folha de salários de contribuição e a folha de pagamento de benefícios têm distribuições por faixa de valor bastante diferentes, com maior concentração dos últimos nas faixas inferiores.

Quadro 11.4

BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
URBANOS E RURAIS
(Médias 1979/1982)

(Em %)

Tipo de Benefício	Participação no Total		Taxa de Crescimento*	
	Em Número	Em Valor**	Em Número	Em Valor**
Urbanos	67,76	84,81	6,25	10,78
Rurais	32,24	15,19	8,59	9,28
Total	100,00	100,00	6,99	10,54

FONTES: Tabulações da DATAPREV.

*Médias das taxas anuais.

**Valores deflacionados pelo maior salário mínimo vigente em dezembro de cada ano.

Quadro 11.5

DISTRIBUIÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS DE
CONTRIBUIÇÃO E DE PAGAMENTOS DE
BENEFÍCIOS POR FAIXA DE VALOR — 1981

Maior Salário Mínimo	% da Folha de Salários de Contribuição		% da Folha de Pagamento dos Benefícios Reajustáveis pela Política Salarial	
	Por Faixa Salarial	Por Intervalo de Valor	Por Faixa Salarial	Por Intervalo de Valor
Até 3	29,00	58,78	55,55	80,83
3 a 7	30,64	23,35	31,83	17,39
7 a 10	11,64	7,54	11,31	1,46
10 a 15	11,44	6,76	0,91	0,20
15 a 20	7,28	3,57	0,15	0,07
20 mais	10,00	—	0,25	0,05
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTES: RAIS — 1981 e Tabulações da DATAPREV.

O Quadro 11.6, obtido utilizando-se médias ponderadas simples dos fatores de reajustamento aplicáveis a cada faixa pelo montante a ser reajustado no intervalo, de acordo com os diversos diplomas legais vigentes, mostra claramente que, no período pós-79, os reajustamentos de benefícios sempre excederam os concedidos aos assalariados — o que representa a contrapartida da concentração de benefícios nas faixas salariais inferiores.

Quadro 11.6

FATORES MÉDIOS DE REAJUSTAMENTO DA FOLHA DE SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO E DA FOLHA DE PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS

	Lei N.º 6.708/79	Decreto-Lei N.º 2.012/83	Decreto-Lei N.º 2.024/83	Decreto-Lei N.º 2.065/83
Fator Médio Reajuste Folha de Salários de Contribuição	1,027	0,942	0,953	0,878
Fator Médio Reajuste Benefícios	1,030	0,987	0,996	0,957

FONTE: Quadro 11.5.

11.2 — Tendências e Sugestões de Política de Curto Prazo

O problema previdenciário, pela sua importância nas dimensões política, social e econômica, deve ser objeto de tratamento cuidadoso e abrangente, envolvendo tanto suas receitas quanto suas despesas. Assim, faz-se necessária e urgente a discussão das bases do próprio sistema de proteção social, a partir de um diagnóstico mais preciso e de prognósticos atuariais de razoável qualidade. *

Mesmo reconhecendo que as “soluções ideais” para o sistema de seguro social deveriam ser fruto de um amplo debate a nível político, há que se tomar medidas que evitem o agravamento do problema. Um conjunto de providências que poderiam ser eventualmente adotadas inclui medidas de caráter geral, de controle da despesa e de aumento da receita, a seguir apresentadas.

* Os modelos desenvolvidos no âmbito do IPEA/INPES poderão constituir-se, devidamente aperfeiçoados, em instrumento útil na realização destas projeções.

As medidas classificadas na categoria de "gerais" teriam por finalidade dar *um maior grau de transparência aos problemas de previdência e assistência social*, bem como dotar a sociedade de instrumentos de controle mais eficazes sobre o sistema. Englobariam, como exemplo:

— separação * dos recursos destinados a cada programa (podendo constituir-se três fundos: o *Fundo de Seguro Social*, destinado a custear os benefícios a cargo do INPS; o *Fundo de Assistência Médica*, destinado a custear os programas de assistência médica curativa e, eventualmente, preventiva, hoje a cargo do INAMPS; o *Fundo de Assistência Social*, destinado a custear os programas de assistência social, hoje desenvolvidos pela LBA e pela FUNABEM); e

— obrigatoriedade de envio ao Congresso Nacional de relatórios anuais quanto à situação econômico-financeira e tendências dos três programas (ou fundos).

Da mesma forma que a separação dos custeios, esta medida não teria efeito econômico-financeiro imediato, tratando-se apenas de um instrumento que possibilitaria um maior grau de informações e de controle da sociedade sobre os gastos previdenciários.

Por outro lado, algumas medidas de controle da despesa poderão ser tomadas visando a tornar gerenciável a situação econômico-financeira da Previdência nos próximos anos.

De uma forma geral, qualquer proposta visando a reduzir despesas na área de seguro social tende a encontrar forte resistência política. As medidas aqui sugeridas, no que diz respeito ao Programa de Seguro Social, não fogem a este padrão:

— reajustamento de benefícios compatível com os reajustamentos de contribuições a partir de maio de 1985;

— estabelecimento de critérios mais rígidos de concessão de aposentadorias por invalidez;

— estabelecimento de novo *modos operandi* da Previdência junto ao sistema bancário.

Tendo-se em vista as tensões sociais geradas durante a recessão e aquelas que certamente advirão no início da fase de retomada, não

* Sob o ponto de vista legal, a separação dos custeios já é prevista na legislação existente. Assim, o artigo 5.º da Lei n.º 6.950, de 04 de novembro de 1981, dispõe que:

"Art. 5.º — Os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social — FPAS, serão alocados às despesas de seguro social, assistência médica e assistência social, segundo dispuser decreto do Poder Executivo, obedecida a diretriz de custeios independentes para cada um dos programas".

há dúvida de que os programas de assistência social não deverão ser reduzidos; pelo contrário, dentro de um contexto emergencial os programas atuais deverão ser redirecionados e acrescidos de outros que venham realmente a atender à base da pirâmide sócio-econômica.

Do exposto até aqui deve ter ficado claro que não há como evitar um aumento da receita previdenciária, como forma de cobrir um *deficit* esperado, enquanto se processam os reajustamentos estruturais necessários ao sistema.

Levando-se em conta possíveis efeitos indesejáveis de qualquer acréscimo da carga contributiva, idealmente dever-se-ia evitar o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, principalmente considerando-se que assim se criaria um ônus maior ao custo da mão-de-obra, em situação de mercado de trabalho já bastante adversa.

Por esta razão, as medidas de aumento de receita são apresentadas como uma lista de prioridades, onde o aumento de alíquotas de forma indiscriminada ocupa o último lugar:

- intensificação da cobrança das contribuições em atraso;
- remanejamento de recursos de outras fontes, caso sejam criados novos programas assistenciais;
- liberação do teto de contribuições * da parte referente à empresa;
- unificação temporária das alíquotas do segurado em 10% (ou elevação geral de alíquotas).

Observe-se, no entanto, que as medidas aqui sugeridas têm como objetivo dar à sociedade em geral e, mais particularmente, ao governo que se inicia, o necessário tempo para as reformas estruturais necessárias ao sistema previdenciário-assistencial. Estas são abordadas na seção seguinte.

11.3 — Aspectos de Longo Prazo

Os sistemas de previdência e assistência social desempenham papel relevante na determinação do nível de poupança nacional, da qual depende, em última instância, a taxa de crescimento econômico do País. Mais ainda, sendo uma das mais fortes formas de poupança

* Só haveria a liberação do teto de contribuições, sem alteração no salário-base utilizado para cálculo do valor dos benefícios previdenciários.

compulsória, estes sistemas apresentam profundas repercussões sobre todo o processo alocativo na economia, através das transferências de renda intra e intergeracionais que ensejam. Dentro deste contexto, os sistemas compulsórios de proteção social devem ter cobertura universalizada, porém restritos a padrões mínimos compatíveis com os valores ético-morais da sociedade em que se inserem, deixando espaço à decisão individual quanto à alocação de sua poupança acima destes mínimos.

As tendências já identificadas a curto e médio prazos indicam que os desequilíbrios do programa de seguro social tendem a persistir e que podem agravar-se nos próximos anos, mesmo que haja uma retomada do crescimento. Assim, ao longo do restante desta década, o número de beneficiários tenderia a crescer a taxas geométricas anuais médias da ordem de 5%. Já o número de contribuintes, dentro de uma hipótese relativamente otimista, cresceria em torno de 3,5% ao ano. Quanto ao crescimento em valor, particularmente no que tange à política de reajustamentos, é fundamental estudar-se uma revisão do atual esquema, dado o caráter cumulativo do fenômeno.

11.3.1 — Previdência Social

Uma conceituação ampla define previdência social — ou seguro social — como o sistema pelo qual a coletividade assegura ao indivíduo e a seus dependentes uma *razoável reposição de ganhos* na hipótese de uma perda transitória ou permanente de sua capacidade laborativa. Exclui-se, nessa definição, a função assistencial, de cunho essencialmente redistributivo e não necessariamente vinculada a qualquer perda de capacidade de trabalho.

Assim, os chamados riscos cobertos pelo sistema de seguro social podem ser classificados em dois grandes grupos: riscos aleatórios ou imprevisíveis, representados pela morte ou invalidez prematuras, doença e desemprego involuntário; riscos determinísticos ou previsíveis, como o representado pela velhice.

À exceção do risco de desemprego, o seguro social implantado no País oferece cobertura em relação a todos os demais, como uma taxa de reposição que pode ser considerada razoável, quando se trata de trabalhadores do setor organizado da economia. Já para os trabalhadores do setor informal, não só os riscos cobertos são limitados (invalidez e velhice, através da Renda Mensal Vitalícia para os

urbanos e dos Amparos Previdenciários para os rurais), como as taxas de reposição são bastante baixas (valores de 0,5 salário mínimo ou 0,75 salário mínimo em caso de invalidez por acidente de trabalho). Desta forma, o seguro social brasileiro pode ainda ser considerado parcial no que se refere à cobertura.

De uma forma geral, julga-se que qualquer reformulação do sistema de seguro social deverá atender às seguintes diretrizes básicas: o sistema deverá proporcionar a todos os cidadãos, independentemente da forma de relação de trabalho que tenham, algum grau de proteção em relação a todos os riscos, incluídos nestes o risco de desemprego; o nível de reposição de ganhos deverá ser o máximo condizente com as possibilidades econômico-financeiras do País no caso dos riscos imprevisíveis; quanto aos riscos previsíveis, o sistema deverá assegurar um nível mínimo de renda, deixando ao indivíduo a opção de receber suplementações acima deste mínimo, caso contribua para tanto em bases atuariais.

É claro que, tendo-se em vista os compromissos de ordem legal assumidos no passado, qualquer mudança das regras do jogo só deverá atingir, de forma compulsória, os novos participantes do sistema. Isto não impede, no entanto, que sejam dados incentivos para que antigos participantes optem pelas novas regras.

Tendo-se em vista o diagnóstico e diretrizes acima brevemente esboçados, parece razoável propor o seguinte referencial para um programa de seguro social:

i) um seguro social compulsório básico universal e estatal para todos os riscos, inclusive o de desemprego, independente de vínculo contributivo, operando em regime de repartição. Os valores básicos para cada espécie de benefício poderiam ser fixados como múltiplos do salário mínimo, garantindo-se direito universal de acesso a todo cidadão;

ii) um seguro suplementar compulsório e estatal para o setor formal do mercado de trabalho, estabelecido segundo o princípio contributivo, e também em regime de repartição, capaz de proporcionar razoável reposição de ganhos no caso dos riscos imprevisíveis, exceto desemprego, e da aposentadoria por velhice;

iii) um seguro complementar — não necessariamente administrado pelo Estado, mas por este regulado e controlado — com contribuições, modalidades e valor de benefício e data de aposentadoria calculados atuarialmente e de livre escolha do segurado, operando em regime de capitalização.

11.3.2 Saúde e Assistência Médica

Se, por um lado, a assistência médica previdenciária não pode ser responsabilizada diretamente pela geração de *deficits* no sistema previdenciário-assistencial oficial, por outro, é indiscutível que, com o mesmo volume de recursos, poder-se-ia prestar serviços em quantidade superior e qualidade substancialmente melhorada à população segurada.

Mesmo sem efetuar um diagnóstico em profundidade do problema de saúde e assistência médica, fora do escopo deste trabalho, é necessário abordar os pontos que se constituem em problemas centrais.

Em primeiro lugar, a forma de funcionamento deste “mercado” — onde o paciente demanda serviços, o prestador de serviços os oferta e uma terceira parte “paga a conta” — pode acarretar desvios em relação a uma situação mais eficiente. Na realidade, pouco importa se o prestador de serviços é público ou privado, ou se o pagador da conta é o INAMPS ou uma empresa de seguro-saúde. A falta de mecanismos de controle, este mercado tende a apresentar distorções, quer em termos de custos crescentes (usualmente quando o prestador de serviços é privado), quer em termos de deterioração da qualidade do serviço (no caso de agentes prestadores de serviços públicos).

Em segundo lugar, há a questão medicina preventiva *versus* medicina curativa; a rigor, como será visto adiante, a separação entre as partes de um todo, que por natureza seriam indissociáveis, decorre da forma de mercado acima citada. A chamada “indústria da doença”, que privilegia a curativa em detrimento da preventiva, só pode existir em um ambiente em que um terceiro agente econômico paga a conta, qualquer que seja o valor desta.

Já a falta de integração entre os serviços oferecidos pelo INAMPS, pelos Estados e Municípios, reflete dificuldades administrativas da organização que controla todo o sistema previdenciário. As soluções até agora adotadas para o problema — os convênios do INAMPS com Estados e Municípios, por exemplo — tendem a dar ao processo de alocação de recursos um cunho algo arbitrário.

Finalmente, como já apontado no caso do seguro social, há falhas no que refere à cobertura do sistema de saúde/assistência médica, com discriminações flagrantes quanto à qualidade do atendimento. O exemplo mais claro é a diferenciação urbano/rural, que até hoje prevalece no sistema previdenciário de assistência médica.

Tendo-se em vista estas observações, a reformulação do sistema de saúde e assistência médica poderia basear-se nas seguintes diretrizes: i) o sistema deve aperfeiçoar os mecanismos administrati-

vos e sociais de controle sobre a aplicação dos recursos destinados à área de saúde; ii) o sistema deve ser descentralizado a nível local, principalmente no que se refere à prestação de serviços; iii) o sistema deve dar cobertura básica universal a toda a população, incluindo-se assim a saúde entre os direitos inerentes à cidadania.

11.3.3 — Assistência Social

A evolução histórica da economia brasileira e, particularmente, a recessão enfrentada pelo País nos últimos anos legaram uma herança de desequilíbrios na repartição da renda (pessoal, regional e funcional). O recente processo de ajuste acentuou a necessidade de se desenvolver uma adequada proteção dos segmentos sociais de baixa renda, inferiorizados por seu insuficiente poder de barganha no processo político. Merecedores de atenção especial, neste contexto, seriam, por exemplo, os desempregados e as populações de crianças, gestantes e nutrízes.

Outros grupos sociais menos favorecidos também são candidatos naturais, em tese, a alguma forma de compensação. Mas a base conceitual das proposições a seguir é a admissão explícita de que, *em uma fase de transição*, não há recursos para transferências diretas universais, restando, portanto, como alternativa viável, a concentração da ênfase distributiva sobre a base da pirâmide social, com recursos canalizados do topo da escala de renda.

Enquanto o seguro social, como assinalado acima, visa à reposição da capacidade de ganho face à perda da capacidade laborativa, a assistência social pode ser conceituada como um processo meramente redistributivo, através do qual a sociedade tenta auxiliar aqueles cujo nível de vida situa-se aquém dos padrões mínimos admissíveis, segundo os valores ético-morais vigentes. Assim, de uma forma geral, os programas assistenciais não se baseiam no princípio contributivo e não há vinculação à relação de trabalho, prevalecendo exclusivamente o critério de necessidade.

Capítulo 12

RESTRIÇÕES EXTERNAS AO CRESCIMENTO ECONÔMICO: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS

12.1 — Introdução

Como já assinalado na primeira parte deste documento, o adequado equacionamento das questões relativas ao setor externo da economia brasileira representa o ponto de partida para um crescimento sustentado da renda nacional. Reconhece-se que as possibilidades de crescimento do País estão firmemente ligadas ao desempenho exportador — certamente dependente de políticas domésticas a serem encetadas e da evolução da economia mundial — e à necessidade de reescalonamento da dívida externa.

Este capítulo pretende analisar essas questões. São discutidos na próxima seção os principais instrumentos de política econômica de que dispõe o governo para o tratamento da questão comercial. A seção seguinte trata da questão da dívida externa brasileira e seus desdobramentos sobre a atividade econômica. O capítulo encerra-se com uma seção dedicada ao comportamento previsível da economia mundial para os próximos anos.

Como em todo o trabalho, também neste capítulo procura-se abordar cada tópico a partir de sua evolução recente, na tentativa de explicar sua situação atual. Alternativas de evolução futura, inclusive a nível de sugestões quando é o caso, encerram as seções.

12.2 — Principais Instrumentos de Política Econômica: Resenha Histórica e Sugestões

Quatro instrumentos têm sido distinguidos como os principais meios de que dispõem as autoridades econômicas para evitar a

deterioração ou promover maiores saldos da balança comercial do País. Deles, o único aceito universalmente sem restrições é o instrumento cambial. Tarifas às importações (inclusive depósitos prévios) e subsídios às exportações, apesar do uso generalizado, são instrumentos permanentemente sob ataque a nível internacional, embora se possa demonstrar, teoricamente, que suas aplicações simultâneas e generalizadas equivalem a uma política cambial. O quarto instrumento é o estabelecimento de barreiras não-tarifárias, tais como as cotas de importação, estas pouco utilizadas no Brasil no período recente. *

As políticas cambial e de subsídios às exportações serão discutidas nesta seção. A política tarifária é tratada no capítulo dedicado à indústria, por tratar-se de instrumento básico na definição de uma política industrial. A instituição de cotas de importação não é tratada devido ao seu desuso no caso brasileiro.

12.2.1 — A Política Cambial

a) Breve resumo histórico

A taxa real de câmbio é uma variável básica não apenas para determinar a alocação de recursos entre o setor doméstico (*non tradeable*) e o setor internacional (*tradeable*) da economia, como também na determinação da competitividade externa dos produtos exportáveis.

A partir de 1968 o Brasil adotou o sistema cambial de minidesvalorização como forma de manter a paridade do cruzeiro em relação ao dólar; desvalorizando o cruzeiro aproximadamente pela diferença entre as taxas de inflação doméstica e americana, pretendia-se que tal paridade ficasse assegurada. Mas a eficácia, para a consecução do objetivo de equilíbrio do balanço de pagamentos, do critério de minidesvalorizações periódicas com o dólar como moeda de referência, depende basicamente: i) da estabilidade dos termos de intercâmbio; ii) das flutuações das principais moedas fortes em relação ao dólar; e iii) da ausência de fluxos especulativos de capitais. Até 1973 a situação pode ser descrita como de tranqüi-

* A rigor, suspeita-se tenham havido atrasos no licenciamento de importações em alguns subperíodos, o que representa uma barreira não-tarifária. Ver Capítulo 8 para uma análise mais detalhada destas barreiras.

lidade cambial, dado o crescimento acelerado tanto da economia internacional quanto da brasileira, que coincidiu com uma evolução ligeiramente favorável (ao Brasil) dos termos de intercâmbio e com uma relativa estabilidade das principais moedas fortes.

Da primeira crise do petróleo até 1979 distingue-se um período que pode ser caracterizado como de apenas aparente tranquilidade cambial. Isso porque, de um lado, quebrou-se a estabilidade dos termos de intercâmbio — o aumento dos preços do petróleo e de outras matérias-primas importadas deteriorou os termos de troca entre 1973 e 1975, ano em que voltam a recuperar-se — e desacelerou-se o crescimento mundial, em processo de adaptação aos novos preços internacionais. Mas, de outro lado, consolidou-se a depreciação do dólar americano frente às demais moedas fortes e o mundo capitalista viveu um período de elevado nível de liquidez, facilitando o acesso ao financiamento externo. Foi a compensação entre esses fatos que criou uma aparência de normalidade do balanço de pagamentos.

A partir de 1979, no entanto, a conjugação do segundo choque do petróleo com a elevação das taxas de juros internacionais, a recessão mundial e a valorização do dólar — após 1980 — frente às principais moedas fortes agravou a situação, tornando inviável a manutenção da mesma regra cambial. Ainda no primeiro semestre de 1979 as minidesvalorizações começaram a ser aceleradas em relação à regra de paridade.

Em dezembro do mesmo ano o governo decretou uma maxi-desvalorização cambial de 30%. Apenas uma parcela reduzida dessa desvalorização destinou-se, porém, a compensar as perdas de competitividade que vinham ocorrendo; a maxi pretendeu, principalmente, substituir tanto os estímulos até então concedidos aos exportadores — simultaneamente à maxi, eliminou-se o crédito-prêmio do IPI (reposto em meados de 1980) e tentou-se reduzir o subsídio creditício às exportações — como as restrições às importações, pela extinção do depósito compulsório sobre parcela das importações.

No entanto, devido ao receio do impacto da maxi sobre a aceleração da inflação, no início de 1980 foram prefixadas as correções monetária e cambial, a primeira em 50% e a segunda em 45% ao longo do ano. De fato, a correção monetária e cambial em 1980 foram de 51,4 e 54%, respectivamente, enquanto a inflação (IPA-DI) atingiu 121,4%. Como decorrência da prefixação cambial, já no final de 1980 havia-se anulado o efeito da maxi de dezembro de 1979, voltando-se a uma paridade em relação ao dólar aproximadamente igual à que vigorava antes da maxi. A

partir de 1981, tentando recuperar a paridade perdida com a preferência, o cruzeiro passou a ser desvalorizado pela taxa de inflação doméstica, sem descontar a inflação norte-americana.

Em fevereiro de 1983, em decorrência de fortes pressões exercidas pelo desequilíbrio das contas externas e das dificuldades de financiar o nosso *deficit* em conta corrente, o cruzeiro sofreu nova maxidesvalorização de 30%. Desde então o cruzeiro permaneceu sendo desvalorizado apenas pela taxa de inflação interna, medida pelo IGP. Dadas as reduzidas taxas de inflação observadas na economia americana no período recente, essa regra de política cambial equivale, *grosso modo*, a manter a paridade do cruzeiro em relação ao dólar estabelecida pela última maxidesvalorização cambial.

A análise das conseqüências do atrelamento do cruzeiro ao dólar americano merece detalhamento. Num mundo de taxas de câmbio flutuantes isso significa que o cruzeiro flutua diante das demais moedas fortes segundo as flutuações da moeda americana. Assim, uma valorização (desvalorização) do dólar força uma perda (um ganho) de competitividade das exportações brasileiras não apenas nos países cujas moedas se depreciaram (apreciaram) frente ao dólar, mas também nos Estados Unidos, já que lá os produtos brasileiros competem com os dos demais países, agora mais baratos (caros) na moeda local.

Com o objetivo de avaliar de que forma a competitividade das exportações brasileiras foi afetada pelas flutuações das demais moedas em relação ao dólar, construiu-se um índice anual da taxa efetiva de câmbio real (Θ) para o período 1970-83. O índice da taxa de câmbio efetiva real é definido como:

$$\Theta = E \cdot \frac{P^*}{P}, \text{ onde:}$$

E = taxa de câmbio (Cr\$/US\$) — média anual;

P^* = média ponderada * dos índices de preços em US\$ (linha 63 do International Financial Statistics) dos principais parceiros comerciais do Brasil — média anual; e

P = índice brasileiro de preços (IPA/OG, coluna 3 da *Conjuntura Econômica*) — média anual.

Pode-se decompor Θ em dois fatores, explicando as variações da taxa de câmbio efetiva real como o produto (i) da razão entre

* A ponderação utilizada foi a média das participações dos principais parceiros comerciais na pauta brasileira de exportações no período 1980/82.

os índices de preços dos principais parceiros e o índice de preços americano e (ii) da razão entre o índice de preços americano e o índice de preços brasileiro em US\$.

Então

$$\Theta = E \cdot \frac{P^*}{P} = \frac{P}{P_{USA}} \cdot \frac{P_{USA}}{P/E}$$

onde:

P_{USA} = índice americano de preços (no atacado) – média anual.

O Quadro 12.1 mostra os resultados anuais. Nele observa-se que a relação entre os índices de preços americano e brasileiro em US\$ (coluna 3) oscilou em torno da base 100 em todo o período,

Quadro 12.1

ÍNDICE DA TAXA EFETIVA DE CÂMBIO REAL
E SUA COMPOSIÇÃO

(Base 1970 = 100)

Anos	(1) $\Theta = \frac{E}{P} \cdot P^*$	(2) $\Theta_1 = \frac{P^*}{P_{USA}}$	(3) $\Theta_2 = \frac{P_{USA}}{P/E}$
1970	100	100	100
1971	101,2	102,5	98,7
1972	105,0	107,5	97,7
1973	111,2	113,6	97,9
1974	114,9	115,1	99,8
1975	115,9	113,2	102,4
1976	110,3	112,1	98,4
1977	109,3	112,8	96,9
1978	115,2	118,5	97,2
1979	128,5	123,0	104,5
1980	143,9	124,6	115,5
1981	116,6	111,9	104,2
1982	108,9	101,8	107,0
1983	128,1	98,0	130,7
1984*	126,4	98,2	128,7

FONTE: Elaboração IPEA.

*Primeiro semestre.

exceto em 1980 e a partir de 1983. Os períodos de relativa estabilidade explicam-se pela política de minidesvalorizações cambiais. O aumento da taxa de paridade em 1980 é um reflexo da maxidesvalorização de dezembro de 1979 e sua queda em 1981 mostra a perda decorrente da prefixação de 1980 (ao trabalhar-se com índices médios anuais, esses efeitos podem aparecer defasados). Após 1983, devido à maxidesvalorização cambial de fevereiro e à política de minidesvalorização segundo o IGP/DI, sem descontar a inflação americana, a taxa de paridade sofre uma elevação (1983) e cai ligeiramente no primeiro semestre de 1984.

A coluna 2 do Quadro 12.1 mostra a evolução da razão entre os índices de preços dos principais parceiros (em US\$) e dos Estados Unidos, podendo ser interpretada como uma *proxy* da paridade do dólar americano frente às demais moedas fortes. Observa-se que o dólar depreciou-se entre 1970 e 1973, estabilizou-se entre 1974 e 1977, voltou a depreciar-se até 1980, apreciando-se bruscamente desde então.

A coluna 1 (produto das colunas 2 e 3) mostra as variações da taxa efetiva de câmbio, revelando as mudanças de competitividade dos preços dos produtos brasileiros no exterior.* No período 1970/79, a competitividade brasileira acompanha a cotação do dólar americano nos mercados mundiais, com ganhos até 1973, estabilidade entre 1974 e 1977 e novos ganhos até 1979. Em 1980 o ganho deveu-se à maxidesvalorização de dezembro de 1979, e em 1981/82 a apreciação do dólar superou a melhora de nossa paridade frente à moeda americana, resultando em perda de competitividade. Em 1983 a maxidesvalorização eleva novamente a taxa de câmbio efetiva real e, em 1984, embora inexistam dados finais para o ano todo, espera-se que ela tenha caído devido à apreciação do dólar no segundo semestre e à relativa estabilidade da taxa de paridade do cruzeiro em relação à moeda americana.

b) Perspectivas para a política cambial

A atual regra de política cambial brasileira consiste em minidesvalorizações periódicas de forma que, no final de cada mês, a desvalorização do cruzeiro corresponda exatamente à taxa de inflação do mês, medida pelo índice geral de preços (IGP). Considerando-se as baixas taxas de inflação observadas para a economia americana, essa regra cambial aproxima-se muito da política vigente até 1979, que consistia em manter a paridade do cruzeiro em relação ao dólar.

* Aqui não se incorporam os subsídios brasileiros nem os que os demais países concedem aos seus produtos de exportação.

Assim sendo, a atual regra cambial não leva em consideração alterações na competitividade dos produtos decorrentes de flutuações entre as principais moedas fortes. Como foi visto na seção anterior, ao longo da década de 70 e início da de 80 ocorreram expressivas flutuações na competitividade dos produtos brasileiros devidas, exclusivamente, à depreciação (apreciação) da moeda americana frente às demais moedas fortes, flutuações essas não previstas e muitas vezes indesejáveis.

Existe extensa literatura sobre a formulação de regras de política cambial; uma delas sugere que um país cujo mercado externo seja geograficamente desconcentrado deve procurar estabelecer a paridade de sua moeda com relação a uma cesta de divisas e não apenas com relação a uma única moeda. Dessa forma, o país minimizaria o impacto não previsto e/ou não desejado das flutuações entre as diversas moedas fortes sobre variáveis estratégicas da balança comercial.

Sem entrar na discussão sobre a escolha da cesta de divisas e do esquema de ponderação a ser adotado, parece seguro afirmar que as exportações brasileiras já atingiram um nível de diversificação de mercados suficientes para justificar uma atenção mais séria a essa hipótese, visando à sua eventual adoção e ao estabelecimento de regras explícitas para a política cambial. É importante, no entanto, considerar que, dada a acentuada valorização do dólar a partir de 1980, qualquer definição de uma nova norma de desvalorização cambial baseada em uma cesta de divisas deve procurar contemplar a perda de competitividade de nossos produtos devido a esse fenômeno, para então procurar estabilizar a regra de paridade.

Uma outra questão relevante que deve ser discutida na formulação de regras de política cambial diz respeito ao índice de inflação interna a ser considerado para efeito de desvalorização cambial. O índice atualmente adotado, o IGP/DI, é uma média ponderada do índice de preços por atacado, do índice de preços da construção civil e do índice de preços ao consumidor na cidade do Rio de Janeiro. Assim, esse índice reflete em grande parte variações de preços de bens não comerciáveis. O índice de preços por atacado (IPA) é provavelmente um indicador mais adequado das variações de preços dos bens comerciáveis. Se se considera, além disso, que uma das variáveis-chave para o desempenho das exportações é a rentabilidade das exportações de manufaturados,* poder-se-ia, também, considerar a alternativa de monitorar a política cambial pelo índice de preços por atacado específico para os produtos indus-

* A rentabilidade das exportações de produtos primários depende muito mais das variações em dólares dos preços desses produtos do que propriamente da política cambial.

triais. Note-se, a título de exemplo, que entre abril e outubro de 1984 a desvalorização da taxa de câmbio pelo IGP foi de 81%, enquanto os preços industriais cresceram 95%, afetando negativamente a rentabilidade das exportações de manufaturados.

Esses são, genericamente, os parâmetros que devem nortear a formulação de uma política cambial estável e compatível com a realidade brasileira no futuro próximo, quando o adequado equacionamento do setor externo continuará sendo condição para o crescimento econômico auto-sustentado.

12.2.2 — O Sistema Brasileiro de Promoção de Exportações

O sistema brasileiro de promoção de exportações tem sido fundamentado quase que exclusivamente em subsídios à produção e à venda para o mercado externo. Dois tipos de subsídios podem ser genericamente identificados: os fiscais e os creditícios.

a) Incentivos fiscais às exportações

O sistema brasileiro de incentivos fiscais às exportações surgiu no período 1966/70 sofrendo, desde então, inúmeras transformações. Originalmente não se tratou propriamente de um programa de subsídios, já que apenas isentava os produtos industrializados e semi-industrializados destinados ao mercado externo do recolhimento de impostos indiretos estaduais e federais (ICM e IPI).

A partir de 1968, no entanto, subsídios verdadeiros foram criados: estabeleceram-se créditos correspondentes aos valores do ICM e do IPI que seriam devidos sobre a produção exportada, bem como isentou-se do imposto de renda o lucro relativo à parcela das exportações.

Desde a origem até o presente, o grande foco de discriminação existente no sistema refere-se à exclusão da maioria dos produtos agrícolas, que não apenas deixam de ser beneficiados pelos subsídios fiscais, como ainda pagam os impostos indiretos na exportação. Atualmente, pode-se distinguir três categorias básicas de incentivos fiscais às exportações de produtos manufaturados.

A primeira delas é o crédito-prêmio do IPI, que representa 11% do valor do produto exportado. Dada a natureza explícita desse subsídio, tem sido forte a pressão no âmbito do GATT pela sua eliminação, tendo sido recentemente acertada sua extinção em abril de 1985.

O segundo programa de apoio às exportações consiste no *draw-back*. Este é um incentivo concedido às empresas, que lhes permite importar, livres de pagamento de tributos e taxas internas, insumos destinados a integrar o produto final, desde que ele se destine à exportação. O objetivo central desse programa é assegurar um regime de livre comércio para as atividades exportadoras, retirando do produto exportado o ônus eventualmente incorrido pela utilização de insumos domésticos não competitivos com os insumos importados.

Implantado no Brasil em 1969, o *draw-back* teve seu uso ampliado continuamente até o ano de 1980, quando começaram a ser introduzidas várias medidas restritivas, decorrentes da grave crise cambial que atravessava o País, tais como:

i) o estabelecimento de programas de importação, em dezembro de 1980, negociado pelas empresas junto à CACEX, no qual as importações sob *draw-back* foram incluídas;

ii) a criação, em março de 1982, de uma lista de produtos cuja importação foi temporariamente suspensa. A lista alcançou praticamente todos os bens produzidos internamente, deixando de fora apenas aqueles não fabricados domesticamente em condições de preço e qualidade comparáveis ao similar de origem externa;

iii) a exigência, a partir de fevereiro de 1983, de um financiamento externo mínimo, ou seja, as importações sob o regime de *draw-back* passaram a depender do suprimento de crédito dos fornecedores.

Mas, ainda em 1983, teve início o processo de reversão da tendência restritiva do *draw-back*, no sentido de um maior automatismo na concessão de guias de importação e da extensão do mecanismo aos vários estágios do processo de produção envolvendo insumos domésticos. O passo mais importante, no entanto, se deu em meados de 1983, quando as importações sob *draw-back* foram desvinculadas dos programas de importação e da lista de mercadorias com emissão de guia suspensa, além de sua liberação do exame de similaridade nacional.

O terceiro programa de incentivos fiscais existente é o BEFIEIX. Esse programa realiza contratos de longo prazo com grandes empresas exportadoras, pelos quais são concedidos vários incentivos fiscais,* desde que essas empresas se comprometam a exportar uma parcela de sua produção. Este programa, no entanto, limita-se a grandes empresas, com predominância da indústria automobilística.

* Isenção do imposto de importação, desde que esta não seja superior a um terço do valor líquido da exportação média anual; isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados; abatimento do lucro tributável da parcela correspondente às exportações.

b) Incentivos creditícios às exportações

O sistema de financiamento às exportações atinge todas as fases do processamento de exportação, desde a prospecção de mercado, até a produção de bens e sua comercialização externa. As duas modalidades de financiamento mais relevantes, no entanto, são o financiamento à produção de bens exportáveis e o financiamento a sua comercialização. * As linhas mais importantes de financiamento à produção de bens exportáveis são:

i) os adiantamentos sobre contratos de câmbio (ACC) e os adiantamentos sobre cambiais entregues (ACE). Esses recursos, que em 1983 respondiam por 69% dos recursos emprestados pelo sistema para o financiamento à produção, representam para a empresa exportadora um reforço de capital de giro na fase de produção (ACC), ou durante o espaço de tempo que separa o embarque da mercadoria e a liquidação do contrato de câmbio (ACE); **

ii) as linhas de financiamento à produção reguladas pela Resolução 674 do Banco Central. O sistema, administrado pela CACEX, consiste na emissão de certificados de habilitação correspondentes a uma alíquota fixa sobre o valor exportado no ano anterior, ou sobre os compromissos futuros de exportação. De posse de tais certificados, as empresas levantam financiamento junto ao sistema bancário, sendo esses títulos redescontados pelo Banco Central;

iii) as linhas de pré-financiamento à exportação de serviços com recursos do FINEX, para a aquisição, no País, de máquinas, equipamentos e serviços, destinados à execução de obras e serviços no exterior.

Os subsídios dessas linhas de financiamento estabeleciam-se na forma de taxas de juros fixas e reduzidas sobre os empréstimos, tendo-se avolumado no período mais recente devido à aceleração da inflação. A partir de 1984, a quase totalidade dessas linhas de crédito passaram a sofrer correção monetária plena, reduzindo-se substancialmente os subsídios creditícios.

As duas linhas de financiamento à comercialização dos produtos exportados, que em 1983 representaram 15,3% dos recursos emprestados pelo sistema, são:

i) linhas de financiamento de produtos manufaturados, quer pelo financiamento direto ao exportador — que se efetiva através da negociação de títulos representativos das vendas de bens a prazo

* Em 1983, essas duas modalidades de financiamento representavam 99,8% dos créditos concedidos.

** Considera-se o ACE um financiamento à produção por ocorrer no período de transporte da mercadoria, um prolongamento da fase produtiva.

superior a 180 dias —, quer pelo financiamento direto ao importador estrangeiro — que se efetiva mediante o desconto de nota promissória emitida pelo importador, para pagamento à vista no Brasil;

ii) programa de equalização das taxas de juros. O programa autoriza os bancos nacionais sediados no País ou no exterior e os bancos estrangeiros cadastrados pelo Banco Central a concederem financiamento às exportações brasileiras, por período de 6 a 8 anos, de acordo com o tipo de produto, a taxas de juros subsidiadas em dólares. O Banco Central, com os recursos do FINEX, equaliza as taxas de juros ressarcindo o banco financiador pela diferença entre a taxa de captação e a taxa de financiamento.

Estimativas elaboradas no IPEA indicam que a taxa de subsídio creditício, como proporção da produção exportada, era, em 1983, da ordem de 23%. Com as modificações ocorridas no sistema de financiamento às exportações a partir de 1984, pelas quais as taxas de juros da maior parte dessas linhas de crédito foram indexadas à correção monetária, pode-se prever que tenha ocorrido uma redução substancial na taxa de subsídio creditício às exportações.

c) Considerações finais

A incidência do programa de incentivos às exportações gera questões de diversas ordens. Do lado dos benefícios, a generalização dos subsídios pode ter dado margem a ganhos desnecessários a certos setores e atividades já em condições de competir no mercado externo. Do lado do financiamento, a recorrência ao imposto inflacionário ou à emissão de dívida pública gerou novos tipos de distorções na economia.

Além disso, dado o caráter transparente do subsídio representado pelo crédito-prêmio, este tem provocado medidas retaliatórias no exterior, que tenderam a neutralizá-lo parcial ou totalmente, dependendo do produto atingido. Por isso, o governo brasileiro comprometeu-se, recentemente, a extingui-lo em abril de 1985.

Devido à redução substancial dos subsídios creditícios, e com a extinção do crédito-prêmio, ocorrerá um declínio significativo da taxa de subsídios às exportações. Em face das restrições domésticas (pressão sobre o *deficit* público) e internacionais à política de subsídios, poderá ser necessária a utilização da taxa de câmbio como instrumento ainda mais ativo no processo de ajuste estrutural pelo qual passa a economia brasileira.

É importante ressaltar, no entanto, que a retirada parcial dos subsídios pode ter sido, em parte, contrabalançada por ganhos de produtividade e por uma melhoria da relação câmbio-salário, devido à subindexação dos salários em relação ao IGP/DI observada nos últimos anos.

A redefinição da política de estímulo às exportações terá, desta forma, de incorporar tanto a questão cambial quanto a dos incentivos diretos, a primeira como instrumento geral e a segunda como incentivo específico, de modo a minimizar os custos sociais envolvidos.

12.3 — A Política Econômica e a Crise do Endividamento

Procura-se apresentar, em seguida, uma breve análise do processo através do qual o endividamento externo brasileiro chegou à situação atual, relacionando-o à condução da política econômica, e apresentar para discussão algumas sugestões gerais de ações futuras, com ênfase na necessidade de uma nova postura de negociação. Uma postura que tenha como objetivo central assegurar, através de um programa consistente para o restante dos anos 80, a recuperação do crescimento da economia brasileira.

Como é amplamente aceito, o curso do endividamento externo da economia brasileira ao longo da última década e meia engloba quatro fases com características marcadamente distintas, a seguir avaliadas.

12.3.1 — O Período que Antecede a Primeira Crise do Petróleo: 1968-73

O excepcional desempenho da economia brasileira no período, expresso por uma taxa média de crescimento do produto real superior a 10% ao ano, com inflação contida na faixa dos 20%, e com um *superavit* no balanço de pagamentos global em *cada um* dos anos do período, não foi um milagre inexplicável, mas antes a resultante de uma conjunção de diversos fatores entre os quais destacam-se uma política econômica pragmaticamente voltada para o crescimento, que levou aos resultados acima devido a uma recuperação cíclica da atividade econômica (após as reformas institucionais e crise de estabilização de 1964-1967), baseada na ampla margem de capacidade ociosa resultante do ciclo expansivo prévio e na retomada do investimento a partir de 1969-70; e *principalmente*, o excepcional desempenho da economia, do comércio e das finanças mundiais no período. Com efeito, entre 1960 e 1973, o produto real dos

24 países mais avançados que constituem a OECD cresceu a uma média anual da ordem de 5% e o comércio mundial cresceu a quase 9% em termos reais. Os empréstimos internacionais de bancos privados cresceram a uma taxa *real* superior a 12% no período.

Como conseqüência das condições internacionais favoráveis, de uma política cambial realista e de incentivos à atividade exportadora, o Brasil pôde expandir suas exportações de US\$ 1,65 bilhão em 67 para US\$ 6,20 bilhões em 1973. A oferta de empréstimos internacionais e moeda, a taxas de juros reais próximas de zero, permitiu que os ingressos de recursos via conta de capital fossem superiores, *em cada um* dos anos do período, ao secular *deficit* em conta corrente, levando à acumulação simultânea de reservas e dívida externa. As reservas internacionais passaram de US\$ 0,2 bilhão em 1967 para US\$ 6,4 bilhões em 1973, enquanto a dívida externa bruta crescia de US\$ 3,3 bilhões para US\$ 12,6 bilhões em 1973 (Quadro 12.2). O aumento das reservas em divisas propiciado por exportações nominais crescendo em média a 25% ao ano e pela extrema facilidade de contratação de empréstimos em moeda (que passaram de 20% do total da dívida externa em 1967 para mais de 62% do total em 1973 — Quadro 12.3) levou a otimistas perspectivas de crescimento da economia brasileira durante a década de 70 — observando a secular restrição imposta pelo balanço de pagamentos.

Quadro 12.2

BRASIL: DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA E RESERVAS INTERNACIONAIS

(Em US\$ Bilhões; Anos Seleccionados)

Final de Ano	Dívida Bruta	Reservas Internacionais	Dívida Líquida
1967	3,3	0,2	3,1
1973	12,6	6,4	6,2
1978	43,5	11,9	31,6
1979	49 9	9,7	40,2
1980	53,8	6,9	46,9
1981	61,4	7,5	53,9
1982	70,2	4,0	66,2
1983	81,3	4,6	76,7
1984*	92,3	11,0	81,3

FONTE: Banco Central do Brasil.

* Estimativas.

Quadro 12.3

EMPRÉSTIMOS EM MOEDA: 1970/83
(Em Milhões de Dólares)

Anos	Empréstimos em Moeda	
	Valor (US\$ Milhões)	% Dívida Total
1970	2.284,6	43,1
1971	3.193,0	48,2
1972	5.528,3	58,1
1973	7.848,5	62,4
1974	11.210,7	65,3
1975	14.561,1	68,8
1976	18.194,0	70,0
1977	21.528,4	67,2
1978	29.499,7	67,8
1979	34.625,4	69,4
1980	37.819,5	70,2
1981	44.984,2	73,3
1982	52.915,7	76,0
1983	59.633,1	73,5
1984*	62.791,8	68,0

FONTE: Boletim do Banco Central do Brasil.

* Referente a março de 1984.

Apesar de ter a dívida bruta quase quadruplicado no período, devido à acumulação de reservas, a dívida líquida apenas duplicou, passando de US\$ 3,1 bilhões para US\$ 6,2 bilhões. Mas, como a economia brasileira cresceu acumuladamente 90% no período, considerando a inflação do dólar, conclui-se que a dívida líquida em relação ao PIB caiu de pouco mais de 7% em 1967 para 6,4% no final de 1973.

Este período se encerra com o colapso definitivo do sistema de Bretton-Woods em março/abril de 1973 e com o primeiro choque do petróleo no final do ano.

12.3.2 — O Período entre as Duas Crises do Petróleo: 1974-1978

Depois do primeiro choque do petróleo, quando o preço desse produto praticamente multiplicou-se por quatro, a abundância de crédito devido à reciclagem dos petrodólares evitou o surgimento de uma grave crise mundial, iniciando-se um período em que *deficits* sem precedentes nos balanços de pagamentos eram financiados, na sua grande maioria, por bancos privados. Esse período caracterizou-se, também, por taxas elevadas de inflação mundial e juros reais muito baixos e até mesmo negativos.

A tentativa de ajustamento dos países industrializados às novas condições levou a uma redução dos ritmos de crescimento econômico e, em decorrência, do comércio mundial. Apesar dessas condições internacionais adversas, a possibilidade de endividamento externo adicional permitiu que o Governo Geisel — que se iniciava — optasse por evitar a recessão como forma de ajuste abrupto, preferindo diferir no tempo os custos do ajustamento.

Além da herança dos projetos de investimento concebidos na fase anterior, tentou-se iniciar o ajustamento estrutural da economia através de um processo de internalização da oferta de produtos importados nas faixas de bens de capital e de insumos básicos, uma clara tentativa de realizar o ajuste com crescimento.

Coerentemente, foi muito limitado o uso dos instrumentos macroeconômicos que visam à redução do nível de absorção doméstica, inclusive a política cambial, que permaneceu perseguindo a paridade do cruzeiro em relação ao dólar americano.

Ainda que sem a ênfase hoje julgada necessária, algumas medidas que viabilizassem a estratégia de longo prazo, mas que também possibilitassem, a curto prazo, a redução do *deficit* comercial, diminuindo a necessidade de novos empréstimos, foram tomadas: elevaram-se tanto os incentivos às exportações como as tarifas sobre importações, tornando-as, no caso dos produtos classificados como *superfluos*, proibitivas na prática.

Claramente, a alternativa adotada previa um reequilíbrio a longo prazo, ainda que com pesado endividamento externo nos primeiros anos do programa. Como consequência, a dívida externa líquida passou de US\$ 6,2 bilhões em fins de 1973 — praticamente igual ao valor das exportações naquele ano — para US\$ 40,2 bilhões em dezembro de 1979 — o equivalente a 2,6 vezes o valor das exportações no ano (US\$ 15,2 bilhões). Em relação ao PIB, a dívida externa líquida, que, como já assinalado, caíra para 6,4% em 1973, saltou para 17% ao final de 1979 em relação ao produto do ano.

Apesar da previsível elevação da inflação, para um novo patamar da ordem de 35-40% ao ano até 1978, a taxa de crescimento do *produto real* no período 1974-1979 foi da ordem de 7%, bastante próxima da taxa histórica de crescimento da economia brasileira. Para observadores contemplando apenas estes dados e a evolução das contas externas, o ajuste ao primeiro choque do petróleo parecia — em fins de 1978 — razoavelmente bem encaminhado. Apenas em 1974 e 1975 o Brasil perdeu reservas internacionais, em cerca de US\$ 950 milhões em cada ano. Nos três anos seguintes, os ingressos via conta de capital foram mais do que suficientes para financiar os *deficits* em conta corrente. As reservas internacionais do Brasil em fins de 1978 chegaram à histórica marca de US\$ 11,9 bilhões, * ano em que o *superavit* da OPEP foi virtualmente nulo. O Brasil havia equilibrado sua balança comercial em 1977, com exportações e importações na faixa dos US\$ 12 bilhões, e reduzido seu *deficit* em conta corrente de US\$ 7,1 bilhões em 1974 para US\$ 4,0 bilhões em 1977. O preço do petróleo permaneceu estável em termos nominais e, portanto, fortemente declinante em termos reais — dada a elevada inflação mundial — entre 1974 e 1977.

Porém alguns indicadores já mostravam fortes sinais de deterioração, como se pode observar no Quadro 12.4. As relações dívida

Quadro 12.4

BRASIL: INDICADORES DO BALANÇO DE PAGAMENTOS, 1970-1984

Ano	Dívida Líquida*	Serviço da Dívida	Juros Líquidos	Juros Líquidos	Taxa Média de Juros Pagos	Relações de Troca
	Exportações	Exportações	Exportações	Saldo Comercial	Taxa de Cresc. das Exportações	Base: 1977 = 100
1970	1,57	0,33	0,09	0,70	0,35	88,8
1971	1,62	0,40	0,10	(0,89)	0,08	82,4
1972	1,41	0,39	0,09	(1,71)	0,20	87,2
1973	0,99	0,35	0,08	73,43	0,16	95,8
1974	1,50	0,32	0,08	(0,14)	0,38	78,4
1975	1,98	0,42	0,17	(0,42)	1,16	76,1
1976	1,92	0,46	0,17	(0,80)	0,57	85,1
1977	2,04	0,51	0,17	21,69	0,48	100,0
1978	2,50	0,62	0,21	(2,63)	2,43	86,1
1979	2,64	0,69	0,27	(1,47)	0,60	78,9
1980	2,33	0,56	0,31	(2,23)	0,46	65,3
1981	2,31	0,66	0,39	7,62	1,22	55,3
1982	3,25	0,96	0,56	14,56	-1,30	55,7
1983	3,51	0,90	0,44	1,48	1,46	53,6
1984**	3,06	0,69	0,39	0,81		58,0

FONTES: Banco Central do Brasil, Boletins (diversos) e *Programa Econômico: Ajustamento Interno e Externo* e Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica* (diversas).

* Refere-se à dívida registrada de médio e longo prazos.

** Projeções.

• Ver Quadros 12.2 e 12.6.

líquida/exportações e juros líquidos/exportações cresceram duas vezes e meia entre 1973 e 1978 e a relação serviço da dívida/exportações quase duplicou no período. As relações de troca, após a deterioração brusca decorrente da crise de petróleo, recuperaram-se gradualmente, atingindo em 1978 um nível semelhante ao registrado em 1972.

Esta fase encerrou-se com o segundo choque do petróleo, que levou o preço do barril de US\$ 12 para US\$ 30 entre fins de 1978 e início de 1980, e com a dramática elevação das taxas de juros internacionais, que quase duplicaram entre 1978 e 1981, devido a mudanças na política monetária norte-americana. A conjugação destes choques constituiu um severo golpe para a economia brasileira, cujas conseqüências se estendem até o presente.

12.3.3 — O Período entre a Segunda Crise do Petróleo e o Início da Recuperação: 1979-1983

O ano de 1979 marca o início de mais um período de instabilidade econômica a nível mundial: (i) o preço do petróleo eleva-se de US. 12,44/barril em dezembro de 1978 para US\$ 29,46/barril em dezembro de 1980 e (ii) as taxas de juros nos mercados financeiros internacionais, que haviam experimentado elevação em 1978, então julgada temporária, consolidaram os elevados patamares atingidos, chegando a alcançar a casa dos 19% (LIBOR) e dos 20% (*prime*) em diversos momentos do biênio 1980/81.

Essa situação originou o agravamento da recessão mundial, cujos efeitos sobre o comércio mundial podem ser medidos pela redução das exportações globais de US\$ 2,03 trilhões em 1980 para US\$ 1,88 trilhão em 1981.

Esse foi um período marcado por mudanças de ênfase na condução da política econômica brasileira. Em março de 1979 esboçou-se uma tentativa de reajustar a economia às novas condições internacionais através de uma desaceleração do crescimento, abandonada em agosto, em favor de uma política expansionista. Pretendia o governo brasileiro repetir a estratégia da crise anterior, de modo a dar continuidade ao processo de crescimento econômico, multiplicando-se os estímulos à substituição de importações e à promoção de exportações. Em 1979, uma taxa de crescimento do produto real superior a 6% foi acompanhada por uma inflação de 77%, por um *deficit* na balança comercial de US\$ 2,8 bilhões e por um *deficit* em conta corrente da ordem de US\$ 10,5 bilhões, dos quais cerca de 50% repre-

sentaram o pagamento de juros sobre a dívida externa devido à elevação das taxas internacionais. Estimativas das taxas médias de juros pagos e da variação da LIBOR média em cada ano mostram elevação de cerca de três pontos percentuais em 1979 — Quadro 12.5. Entretanto, apesar de elevadas em termos nominais, devido à inflação mundial as taxas internacionais de juros mantiveram-se muito próximas de zero, em termos reais, até 1980.

Diante das novas condições internacionais, a repetição da estratégia que anteriormente apresentara relativo sucesso mostrou-se inviável; o País passou a perder reservas e o financiamento externo tornou-se cada vez mais difícil.

As diretrizes de política econômica enunciadas em dezembro de 1979 buscavam, entre outras preocupações, equacionar as contas externas em 1980. A maxidesvalorização cambial então decidida,

Quadro 12.5

JUROS PAGOS PELO BRASIL E TAXAS
MÉDIAS ANUAIS NOMINAIS E REAIS:
1970/83

Anos	Juros Pagos US\$ Milhões	Taxa Média Paga*		LIBOR Média	
		Nominal	Real**	Nominal	Real**
1970	284,0	5,86	2,33	8,52	4,99
1971	344,0	5,77	2,61	6,58	3,42
1972	489,6	6,06	1,58	5,46	0,98
1973	839,5	7,60	-5,49	9,24	-3,85
1974	1.370,1	9,21	-9,75	11,01	-7,95
1975	1.828,2	9,54	0,31	6,99	-2,24
1976	2.039,4	8,65	4,04	5,58	0,97
1977	2.462,4	8,49	2,32	6,00	-0,17
1978	3.342,4	8,85	1,10	8,73	0,98
1979	5.347,5	11,45	-1,13	11,96	0,62
1980	7.457,0	14,37	0,34	14,36	0,33
1981	10.305,2	17,88	8,78	16,51	7,41
1982	12.556,6	19,16	17,05	13,11	11,00
1983	10.262,6	13,60	12,25	9,60	8,25
1984	11.700***	13,48	11,13	11,16****	8,81

FONTE: BACEN, Boletins (diversos meses) e FMI, *International Financial Statistics* (diversos anos).

*Razão entre os juros pagos no ano e a média entre os montantes da dívida registrada em 01 janeiro do ano anterior e do próprio ano.

**Deflacionado pelo IPA dos Estados Unidos.

***Internal and External Adjustment, novembro 1981.

****Balança Comercial e Outros Indicadores Conjunturais, FUNCEX, janeiro 1985.

rompendo com uma prática implementada por mais de uma década, teria, como é sabidamente o caso da economia brasileira, um efeito inflacionário significativo no quadro de uma política ainda declaradamente expansionista como em 1980. Para minorar tal impacto e procurar reverter expectativas, decidiu-se prefixar as correções cambial e monetária para o ano de 1980 em, respectivamente, 40 e 45%. Como estimava-se, para 1980, uma inflação *pelo menos* igual à observada em 1979 (77%), esta prefixação levou a uma progressiva erosão na credibilidade governamental, à medida que se ampliava o diferencial entre a inflação observada e as correções prefixadas, desestimulando a poupança, estimulando a antecipação de consumo, e reduzindo ao longo do ano a desvalorização real do cruzeiro que se pretendia com a maxidesvalorização.

Apesar da resposta das exportações — que passaram de US\$ 15,2 bilhões em 1979 para US\$ 20,1 bilhões em 1980 — as importações cresceram de US\$ 17,9 bilhões para quase US\$ 23 bilhões, levando a um *deficit* comercial de US\$ 2,8 bilhões. O *deficit* em conta corrente chegou a US\$ 12,7 bilhões, dos quais nada menos que 50% representados pelos juros sobre a dívida externa. As reservas internacionais declinaram quase US\$ 3,0 bilhões em 1980, enquanto o produto real crescia a uma taxa de 7,9%. A situação, porém, era insustentável e exigiu uma alteração na orientação da política econômica a partir de meados de 1980, com a adoção de medidas contracionistas destinadas a lidar com a crise do setor externo da economia.

A política econômica do segundo semestre de 1980 ao início de 1984 levou inicialmente a uma queda no produto real de 3,5% em 1981 * especialmente marcada no setor industrial, cuja taxa de crescimento foi negativa em quase 10% em termos reais. A inflação permaneceu na faixa dos 3 dígitos devido aos mecanismos de indexação que tenderam a reproduzir a inflação passada. Devido à deterioração dos termos de troca e ao aumento da renda líquida enviada ao exterior, a queda na renda real *per capita* em 1981 foi inédita na experiência brasileira.

No que toca ao setor externo, a balança comercial apresentou uma alteração de US\$ 4 bilhões, passando de um *deficit* de US\$ 2,8 para um *superavit* de US\$ 1,2 bilhão devido à expansão das exportações (15%) e à contenção das importações (de US\$ 23 para US\$ 22,1 bilhões). Entretanto, o *deficit* em conta corrente reduziu-se apenas de US\$ 12,4 bilhões em 1980 para US\$ 11,0 bilhões em 1981, dos quais US\$ 9,2 devidos ao pagamento de juros sobre a dívida externa. Os ingressos via conta de capital permitiram modesta

* Segundo as *Contas Nacionais*, queda de 1,6%. Os 3,5% resultam de estimativa da produção industrial segundo os *Indicadores Conjunturais* do IBGE.

recuperação do nível de reservas, que aumentaram em cerca de US\$ 600 milhões. A dívida externa, incluída a dívida de curto prazo, chegou a superar a marca dos US\$ 70 bilhões ao fim de 1981.

A programação do setor externo para 1982 previa um *superavit* comercial de US\$ 3 bilhões, com exportações de US\$ 28 e importações de US\$ 25 bilhões, uma redução do *deficit* em conta corrente de US\$ 11 bilhões em 1981 para US\$ 10,1 bilhões e um balanço de pagamentos globalmente equilibrado, sem alterações nas reservas internacionais. No entanto, devido à retração do comércio mundial — que declinou cerca de 2,5% em termos reais em 1982 após a relativa estagnação de 1981 — à recessão nos países da OECD — cujo produto declinou 0,3% em termos reais — e, a partir do segundo trimestre de 1982, à retração das atividades de empréstimos internacionais dos bancos privados, aquelas estimativas não foram integralmente alcançadas. A retração dos empréstimos acelerou-se no terceiro trimestre de 1982, chegando a um quase pânico com a moratória mexicana de agosto daquele ano e a frustração que se seguiu à reunião anual do FMI e do Banco Mundial do mês seguinte, quando prevaleceu a postura norte-americana de relativa negligência quanto à crise financeira internacional. Esta crise representou, como já assinalado, os momentos finais do ciclo da política de endividamento externo.

O início de 1983 registra o acordo com o Fundo Monetário Internacional sem que, no entanto, os problemas de 1982 estivessem resolvidos. O virtual fechamento do mercado financeiro internacional a partir de setembro de 1982 levou à necessidade de uma rápida operação que envolveu, nos últimos dois meses do ano, “empréstimos-ponte” do Tesouro norte-americano no valor de US\$ 900 milhões (líquidos), dos bancos comerciais no valor de US\$ 2,3 bilhões, do FMI (através de sua linha de financiamento compensatório) no valor de US\$ 500 milhões e do Banco de Compensações Internacionais (BIS) no valor de US\$ 500 milhões, em um total de US\$ 4,3 bilhões de dólares de empréstimos compensatórios, destinados a financiar um *deficit* no balanço de pagamentos que chegou a US\$ 8,9 bilhões ao fim de 1982. A diferença, US\$ 4,6 bilhões, representou a perda de ativos internacionais por parte do Brasil. O *deficit* em conta corrente chegou a US\$ 14,8 bilhões em 1982, dos quais US\$ 11,4 referentes ao pagamento de juros sobre a dívida externa. As reservas internacionais brutas chegaram ao final do ano a cerca de US\$ 4,0 bilhões (conceito FMI). Em termos líquidos porém — isto é, descontadas as obrigações de curto prazo — eram negativas em mais de US\$ 3,0 bilhões.

A dívida externa total chegou a US\$ 83,2 bilhões, dos quais US\$ 70,2 bilhões referentes à dívida de médio e longo prazos

e US\$ 13.0 bilhões referentes à dívida de prazo inferior a um ano. Os indicadores convencionais, contudo, (como serviço da dívida/exportações, por exemplo) perderam a validade em 1982. O problema central passou a ser a questão do *fluxo de caixa* em moeda conversível, e a preocupação maior a de evitar o colapso cambial. Este foi evitado e o Governo, após chegar a um acordo preliminar com a missão oficial do FMI na virada do ano, submeteu a mais de uma centena de bancos internacionais quatro projetos com suas necessidades de financiamento externo para o ano de 1983: (1) empréstimos novos no valor de US\$ 4,4 bilhões, um valor correspondente a um aumento de 7% na *exposure* média dos bancos credores; (2) renovação de empréstimos de médio e longo prazos cuja amortização fosse devida em 1983, no valor de US\$ 4,0 bilhões; (3) manutenção de linhas de crédito comercial de curto prazo existentes no valor de US\$ 8,8 bilhões e (4) restauração dos financiamentos interbancários a bancos brasileiros no exterior, aos níveis existentes em 30 de junho de 1982, ou seja, aproximadamente US\$ 10 bilhões.

À parte as controvérsias sobre as características destes projetos iniciais, é reconhecido que os recursos estimados foram insuficientes, devido a duas ordens de fatores. Primeiro, subestimou-se a extensão da crise do sistema financeiro internacional com a moratória do México. Houve de fato uma ruptura no mercado financeiro internacional, e não paralisação transitória de empréstimos aos países em desenvolvimento: estes não se recuperariam por um longo período de tempo. Segundo, superestimou-se a capacidade de ajustamento simultâneo — e a curto prazo — das economias dos países devedores. O número de países devedores em desequilíbrio no balanço de pagamentos, assim como a *magnitude* destes desequilíbrios, dificultaram ajustamentos individuais.

No caso de um país altamente endividado, boa parte do *deficit* está associada à conta de juros a pagar aos credores externos. Em condições normais, este item não pode ser comprimido: segue-se que o ajuste tem que se dar através da balança comercial, dado que a melhoria da conta comercial é a principal garantia para tranquilizar bancos privados e outras instituições financeiras internacionais. A curto prazo, como forma de ajustar suas contas externas, um determinado país só tem a alternativa de provocar uma recessão. A queda da demanda tem como contrapartida não só aumento de exportações — particularmente caso a política econômica se oriente neste sentido — mas também uma redução das importações, concomitantes à contração do nível de atividade. Com a recessão, menores serão as importações de bens de capital e matérias-primas, reequilibrando-se as contas externas.

Essa descrição estilizada corresponde, *grosso modo*, à evolução da economia brasileira, especialmente em 1983. Um conjunto de medidas restritivas foi responsável pelo ajuste neste ano, o qual se traduziu em queda da produção da Indústria de Transformação da ordem de 6,3%. Não fora o (ainda assim fraco) crescimento do produto no Setor Agropecuário em 1983 — ano de quebras de safras e mercado externo declinante — a redução do PIB teria sido ainda maior do que os -3,2% registrados.

Conforme já por diversas vezes assinalado, o êxito no *front* externo foi razoável, lançando as bases para a continuidade desse processo de ajuste na nova fase que se inicia em 1984. Com efeito, o saldo da balança comercial alcançou US\$ 6,47 bilhões devido a uma modesta elevação das exportações (+8,5%) e, especialmente, à contenção das importações. Estas reduziram-se em nada menos de 20,5% entre 1982 e 1983. Estes resultados, a par de uma pequena contração nos juros pagos, permitiram que o *deficit* em conta corrente caísse de US\$ 14,8 bilhões em 1982 para US\$ 6,1 bilhões em 1983. Os ingressos via conta de capital, no entanto (US\$ 3,5 bilhões), não foram suficientes para evitar que o País terminasse o exercício com reservas "firmes" virtualmente nulas — a exemplo do que sucedeu em 1982 — e ainda acumulasse atrasados comerciais da ordem de US\$ 2,3 bilhões. * A dívida externa, que chegara a US\$ 83,2 bilhões em 1982, alcançou US\$ 91,2 bilhões ao final de 1983.

12.3.4 — O Início da Recuperação Econômica: 1984

O ano de 1984 ficará certamente marcado na história econômica brasileira: as projeções iniciais para o ano indicavam uma variação nula do PIB que, entretanto, cresceu cerca de 4%; estimava-se, otimisticamente, um *superavit* comercial de US\$ 9,1 bilhões e ele ultrapassou US\$ 13,0 bilhões, permitindo o virtual equilíbrio na conta corrente do balanço de pagamentos; mas a inflação ultrapassou qualquer marca anterior, situando-se em 223,8%.

No *front* externo pode-se afirmar que o País antecipou-se em um ano ao programa de ajustamento monitorado pelo FMI, que previa equilíbrio em conta corrente apenas para 1985; trata-se, porém, de resultado que requer qualificações. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que ele foi obtido apesar de se ter pago a maior taxa real de juros da história sobre a dívida acumulada, revelando a magnitude do custo do ajustamento e, em segundo lugar, que o atingimento daquele resultado somente foi possível devido à delibe-

* A diferença, de US\$ 0,7 bilhão, deve-se a Erros e Omissões.

Quadro 12.6

BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL: RESUMO DAS PRINCIPAIS CONTAS,
ANOS SELECIONADOS

(Valores em US\$ milhões correntes)

Item	1968	1973	1974	1978	1980	1981	1982	1983	1984*
1 — <i>Balança Comercial</i>	28	7	-4.690	-1.024	-2.829	1.202	780	6.470	13.068
Exportações (FOB)	1.851	6.199	7.951	12.659	20.132	23.293	20.175	21.899	27.005
(-) Importações (FOB)	-1.855	-3.192	-12.641	-13.683	-22.962	-22.091	-19.395	-15.429	13.937
2 — <i>Serviços (Líquido)</i>	-556	-1.722	-2.433	-5.062	-10.212	-13.155	-16.527	-12.720	-13.500
Juros	-156	-514	-652	-2.696	-6.311	-9.161	-11.353	-9.555	-10.600
Outros	-400	-1.208	-1.781	-2.366	-3.901	-3.974	-4.174	-3.165	-2.700
3 — <i>Transferências</i>	...	...	1	71	155	199	-8	108	150
4 — <i>Transações Correntes</i>	-530	-1.715	-7.122	-6.016	-12.880	-11.734	-14.755	-6.143	-82
5 — <i>Conta de Capital</i>	641	3.512	6.264	10.910	9.804	12.779	6.255	3.477	7.040
Invest. Direto	61	940	857	1.071	1.146	1.584	991	664	1.000
Emp. e Financ.**	583	4.495	6.961	13.811	11.070	15.554	12.031	15.124	17.344
Amortização	-184	-1.672	-1.920	-5.324	-5.020	-6.242	-8.098	-10.061	-8.051
Outros***	391	-251	326	1.358	2.608	1.877	731	-2.250	-3.253
6 — <i>Erros e Omissões</i>	21	381	-68	-639	-408	-414	-368	-669	...
7 — <i>Superavit ou Déficit</i>	32	2.179	-936	4.262	-3.490	625	-8.868	-3.334	6.968
<i>Mcmo</i>									
Reservas	647	6.416	5.269	11.895	6.913	7.507	3.994	4.563	11.033
Dfvida Bruta****	3.917	12.572	17.166	43.511	53.848	61.411	69.654	81.319	92.325
Atrasados Comerciais	—	—	—	—	—	—	—	2.340	-2.301

FONTE: Banco Central do Brasil, *Relatórios* (diversos anos).

*Previsão de dezembro de 1984.

**Médio e Longo Prazos.

***Inclui capital de curto prazo.

****Dfvida registrada na FIRCE. A inclusão da dfvida não registrada eleva os totais de 1982 em diante para US\$ 53,2 bilhões, US\$ 91,6 e US\$ 100,2 bilhões, respectivamente.

rada aceitação de enorme *deficit* comercial por parte dos Estados Unidos. Para se ter uma idéia da importância desse fato, basta verificar que a participação americana no total das nossas exportações aumentou de 20% em 1982 para 23% em 1983 e 28% em 1984. Os principais indicadores do balanço de pagamentos — Quadro 12.4 — mostraram melhora, em alguns casos sensível; a mais notável é a relação juros líquidos/saldo comercial, que pela primeira vez desde 1970 foi positiva (*superavit* comercial) e menor que a unidade.

No *front* interno, os inesperados crescimentos de quase 7% da produção industrial e de 4% do PIB são os resultados positivos. Entretanto, deve-se ressaltar que se tratou de crescimento “voltado para o exterior” no sentido de que os componentes “domésticos” do PIB sofreram queda em termos reais. Para uma inflação americana da ordem de 4% em 1984, o consumo brasileiro elevou-se 1,7% em dólares, reduzindo sua participação no PIB de 80,0% em 1983 para 77,9% em 1984; o investimento doméstico caiu 1,4%, uma queda real da ordem de 5,5%, reduzindo sua participação de 17,7% em 1983 para 16,7% em 1984. Apenas o componente externo — o saldo em transações reais — registrou aumento real, que elevou sua participação no PIB de 2,3% em 1983 para 5,4% em 84 (Quadro 12.7).

Quadro 12.7

BRASIL: CONTAS NACIONAIS — 1980/84

(Valores Correntes e %)

Item	1980	1981	1982	1983*	1984**	1984***
PIB						
Cr\$ Trilhões	13,2	25,6	50,8	121,1	399,2	403,7
Cresc. Real (%)	7,2	-1,6	0,9	-3,2	3,5	4,1
US\$ Bilhões****	250,2	275,9	283,1	209,7	218,1	219,0
Composiçãc (%)	100	100	100	100	100	100
Consumo	79,6	79,1	79,4	80,0	78,2	77,9
Investimento	22,5	21,2	21,2	17,7	16,8	16,7
Conta Corrente*****	-2,1	-0,3	-0,6	2,3	5,0	5,4

FONTE: BACEN, *Brasil—Programa Econômico: Ajustamento Interno e Externo*, nov. 84.

* Preliminar.

** Projeção oficial de nov. 84.

*** Projeção incorporando os resultados finais de 1984 da balanço comercial, das inflações brasileiras e americana e a taxa média de câmbio efetiva.

**** Convertido pela taxa média de Câmbio.

***** Exclui pagamentos de fatores.

Embora considere-se indispensável a obtenção de elevados saldos comerciais nos próximos anos, não é lícito esperar que se repita no mesmo ritmo a contribuição do componente externo no crescimento futuro do produto brasileiro.

Entretanto, existe a generalizada convicção de que aquela era uma fase necessária do ajustamento econômico. A demonstração de capacidade na geração de saldos comerciais superiores aos juros devidos no ano seria uma pré-condição para a obtenção de um reescalonamento da dívida externa, que incluísse parcela dos pagamentos de juros, além das amortizações. Vencida essa fase, teria chegado o momento de repensar as condições da renegociação da dívida externa, de modo a permitir um nível adequado de crescimento econômico.

A seção que segue analisa as principais sugestões que têm sido formuladas para a questão da dívida externa.

12.3.5 — Sugestões para a Questão da Dívida Externa

Existe uma quase total concordância entre os economistas brasileiros de que outras soluções, que não a da renegociação da dívida externa, representam unicamente um adiamento da questão. Nesse sentido, diversas propostas, não excludentes, têm sido apresentadas recentemente. Uma primeira alternativa * no sentido de aliviar o problema apresenta-se aparentemente mais simples do que as demais: a redução dos *spreads*, seja através de um esquema em que alguma instituição para esse fim capitalizada assumo o pagamento dessa margem, seja porque a diminuição do risco de inadimplência, dado o processo de ajuste recente, constitui um não desprezível elemento de barganha na obtenção de uma redução de *spreads* e comissões. Como no caso de algumas outras propostas, no entanto, essa alternativa encontra resistência por parte dos bancos internacionais, conforme evidenciado nos acordos de reescalonamento de dívidas de diversos países no passado recente.

A segunda alternativa seria a da capitalização dos juros, entendida como a postergação de pagamento de parte ou da totalidade desses rendimentos, os quais seriam incorporados ao principal, processo semelhante ao que vem sendo feito com as amortizações, ou os empréstimos-jumbo. Essa proposta admite alguns refinamentos alternativos, do seguinte tipo:

* Estes itens resumem partes da apreciação de Luiz A. C. do Lago. "A Dívida Externa Brasileira e o Endividamento Global dos Países em Desenvolvimento", TDI n.º 76, Departamento de Economia, PUC/RJ, setembro de 1984.

i) estabelecimento de um montante máximo (fixo ou variável no tempo) de juros a serem pagos, * o excedente sendo capitalizado, possivelmente, às taxas de mercado;

ii) fixação de um teto para a taxa de juros (nominal, ou real), idem;

iii) capitalização *total* dos juros durante algum tempo, período em que se acumulariam reservas pagando-se apenas os juros não bancários e de empréstimos comerciais. Essa proposta encontraria, provavelmente, ainda maior resistência por parte dos emprestadores.

Qualquer que seja a alternativa de capitalização, no entanto, existe um complicador no que se refere aos bancos norte-americanos, que enfrentariam dificuldades devido a regras de supervisão bancária.

Uma terceira alternativa consiste em estipular uma taxa de juros nominal fixa, considerada normal. Sempre que a taxa de mercado (*LIBOR, prime?*) excedesse o nível da taxa normal por um determinado período, empréstimos de contingência seriam concedidos pelos governos dos países desenvolvidos em condições mais favoráveis do que as de mercado — proposta que encontrará forte resistência a nível político naqueles países.

A quarta alternativa, que não exclui as anteriores, é a da ampliação dos prazos para pagamentos da dívida. Trata-se de proposta com vários precedentes históricos no caso do Brasil, e que tem a vantagem de reduzir as amortizações, podendo ser aplicada seja à dívida já existente, seja ao pagamento dos juros capitalizados, fixando-se prazos e períodos de carência maiores.

Um quinto grupo de propostas, mais abrangentes do que as anteriores, deve ser aqui mencionado — embora sua execução só possa ser viabilizada, se espaço político e econômico houver, no médio e longo prazos. Inclui as propostas de criação de novas agências internacionais de financiamento e de auxílio a países endividados, possivelmente com recursos de governos dos países desenvolvidos. As diversas modalidades incluídas nesse grupo englobam idéias como a de criação de uma agência internacional de redesconto da dívida, que compraria dívidas de longo prazo dos bancos internacionais com algum deságio, trocando-as por títulos com juros levemente inferiores aos dos empréstimos originais.

Uma sexta alternativa inclui mudanças na maturidade e/ou natureza da dívida: por exemplo, a transformação desta em outros tipos de obrigação como *bonds* transferíveis de longo prazo a juros reais levemente positivos. Ou, alternativamente, conversão dos em-

* O qual pode, por exemplo, ser vinculado à receita de exportações.

préstimos externos em capital de risco, como, por exemplo, participação acionária (possivelmente minoritária) em empresas estatais ou debêntures conversíveis em ações.

Desse conjunto, claramente não exaustivo, de propostas de renegociação, emergem algumas conclusões interessantes. A primeira delas é que em praticamente todos os casos existem fortes resistências à adoção da alternativa por parte de pelo menos um dos principais agentes envolvidos — seja por parte dos bancos credores, seja por parte dos governos dos países desenvolvidos ou, em alguns casos, mesmo por parte do governo brasileiro. Em segundo lugar, deve ter ficado claro que uma solução pode envolver elementos de mais de uma das propostas acima mencionadas — e de outras que eventualmente venham a ser trazidas a público. Em terceiro lugar, e mais importante, é transparente de boa parte das propostas (particularmente das três primeiras alternativas) que estas utilizam como base as taxas de juros *de mercado*, para uma situação *que não é de mercado*. A justificativa para isso é a de que os bancos internacionais captam a taxas de juros de mercado, e não estão dispostos a operar em seus empréstimos com taxas “concessionais”. No entanto, a situação atual, para sua superação, indica que uma parte dos custos do ajuste deve recair sobre o sistema bancário internacional, sob pena de, na impossibilidade política e econômica de prolongar-se demasiadamente o período de ajuste, tenha-se que optar por soluções mais drásticas — embora de conseqüências imprevisíveis — à revelia dos agentes credores.

12.4 — Problemas e Perspectivas da Economia Internacional

A interdependência do Brasil com a economia internacional está longe de constituir um fato novo. Poucos episódios na história econômica brasileira admitem uma explicação satisfatória, para não dizer exaustiva, sem recurso a uma análise concomitante do cenário internacional. Na última década, contudo, estreitaram-se de maneira particularmente significativa os laços que unem o Brasil à economia mundial, em virtude de uma integração a nível financeiro, quantitativa e — talvez — qualitativamente, mais relevante do que a precedente integração a nível comercial/real.

A economia brasileira tem-se tornado de fato cada vez mais sensível ou, de outro modo, mais vulnerável às oscilações de algumas variáveis-chave da economia internacional. A trajetória dessas va-

raveis é condicionada pela *performance* de um grupo restrito de países industrializados ou pela adoção, nesses países, de políticas econômicas sobre as quais o Brasil não exerce obviamente nenhum controle. Do exame dos problemas e perspectivas da economia internacional resulta, portanto, uma avaliação das restrições e condicionamentos a que estará submetida a economia brasileira no futuro próximo.

A escolha das variáveis relevantes a serem examinadas está ditada pelo horizonte temporal contemplado na análise. Numa perspectiva que não ultrapasse o próximo quinquênio é possível se restringir a um grupo reduzido de variáveis e a seus determinantes imediatos. O crescimento dos países industrializados, a expansão do comércio mundial e a evolução da taxa de juros internacional constituem, nesse aspecto, um conjunto básico de indicadores da economia internacional que, em virtude de suas inter-relações bem como de seus determinantes comuns — notadamente o conjunto de políticas econômicas adotadas ou passíveis de serem adotadas pelas principais economias do mundo —, admite um tratamento conjunto (Subseção 12.4.1). A evolução da taxa efetiva real do dólar tem adquirido crescente importância no último quinquênio, em razão da persistência e magnitude do processo de valorização da moeda americana. As controvérsias em torno dos determinantes desse processo, bem como de suas implicações para o resto das economias industrializadas e não-industrializadas, sugerem a conveniência de um exame mais específico (Subseção 12.4.2). As tendências protecionistas nos principais mercados internacionais, bem como alguma previsão quanto à provável evolução dos preços do petróleo, constituem elementos adicionais requeridos numa avaliação das perspectivas da economia internacional. Com base nesse marco de referência mínimo torna-se possível, portanto, examinar algumas projeções que dizem respeito à evolução da economia mundial e suas implicações para o desempenho da economia brasileira (Subseção 12.4.3).

12.4.1 — Crescimento, Comércio Mundial e Taxa de Juros Internacional

a) O papel da política econômica

Em 1979, após o segundo choque do petróleo, delineou-se nas principais economias do mundo industrializado um conjunto de medidas de política econômica, cuja adoção simultânea — embora não coordenada —, determinou a configuração de um cenário internacional marcado por características profundamente recessivas. Em

um clima dominado pelo conservadorismo tanto político como econômico, a luta antiinflacionária passou a ocupar o primeiro lugar entre os objetivos da política econômica, abandonando-se definitivamente qualquer expectativa em torno da possibilidade de explorar um eventual *trade-off* entre inflação e desemprego.

A tenacidade com que os países industrializados perseguiram seus objetivos antiinflacionários ficou materializada na adoção de políticas monetárias particularmente restritivas, destinadas a sancionar a nova estrutura de preços relativos. Objetivos de redução do *deficit* público e princípios de austeridade pautaram a orientação da política fiscal na maioria desses países — exceto nos Estados Unidos —, verificando-se, simultaneamente, a implementação generalizada de medidas conservacionistas na área de energia. Ensaíram-se também, em alguns casos, políticas de rendimentos acertadas em bases mais ou menos consensuais, tendentes a quebrar a espiral de preços-salários. Contudo, o peso principal da política antiinflacionária recaiu, sem dúvida, sobre a política monetária.

O impacto recessivo dessas medidas foi dramático. O crescimento médio anual dos países da OECD caiu de 4,2% no período 1976/78 para menos de 1% no triênio 1980/82, sendo que em alguns países o crescimento foi negativo neste último período. As taxas de juros elevaram-se em até 10 pontos percentuais em relação aos níveis prevalentes no período imediatamente anterior à crise, superando largamente o ocorrido após a primeira elevação dos preços do petróleo. A taxa média de desemprego nos sete principais países da OECD passou de 5,5% em 1978 a mais 8% em 1983. O comércio mundial desacelerou-se rapidamente, evoluindo a taxas nulas ou até negativas. Configurou-se, assim, um cenário de crise generalizada que se alastrou aos países menos desenvolvidos sob a forma de crises de endividamento e de estrangulamento externo.

O alto grau de interdependência alcançado pelas economias industrializadas tornou particularmente estreitas as margens de ação para qualquer tentativa autônoma de implementação de uma política econômica alternativa, constituindo a França um claro exemplo nesse sentido. De fato, a regra foi exatamente o caso oposto: diversos países tiveram que extremar a contragosto o caráter restritivo da política econômica, notadamente da política monetária, na tentativa de salvaguardar seus objetivos antiinflacionários ou de política cambial.

O curso de ação adotado pela política econômica nos Estados Unidos evidenciou-se, nesse sentido, como sendo particularmente perverso para os demais países industrializados. De fato, a partir de 1979 os Estados Unidos instauraram uma política monetária contencionista, como de resto o fizeram em sua maioria os países da Europa Ocidental. Em matéria fiscal prevaleceu, contudo, a filosofia do

supply-side economics, baseada na redução de alíquotas de taxaço ou na eliminaço de alguns impostos, com o objetivo de elevar as margens de rentabilidade e de estimular a oferta. O dispêndio público, porém, foi mantido em níveis elevados, em virtude, particularmente, do reinício da corrida armamentista. Como resultado dessa conduta fiscal assimétrica agravaram-se os *deficits* públicos e elevaram-se ainda mais as taxas de juros. A combinaço de uma política monetária restritiva e uma política fiscal expansionista propiciou a geraço de diferenciais de juros favoráveis aos ativos denominados em dólares, estimulando o influxo de capitais em direço aos Estados Unidos. Os países europeus viram-se, então, na alternativa de aceitar uma desvalorizaço de suas moedas ou forçar a elevaço de suas respectivas taxas de juros, através de um aperto ainda maior na política monetária. A primeira opção tornava ainda mais problemática a luta antiinflacionária, uma vez que a desvalorizaço cambial tendia a gerar uma componente inflacionária adicional de magnitude não desprezível. A elevaço das taxas de juros agravava por sua vez o quadro recessivo, minando as possibilidades de recuperaço. O resultado final foi uma combinaço de ambos os eventos, verificando-se uma significativa valorizaço da moeda americana além da implementaço, na Europa e no Japão, de uma política monetária permanentemente condicionada pelas freqüentes oscilaço das taxas de juros nos Estados Unidos.

A crise que afetou a economia internacional no período 1980/82 — uma combinaço de recessão econômica, estagnaço ou queda do comércio mundial, elevaço explosiva das taxas de juros nominais e reais, e valorizaço do dólar americano — teve, portanto, como determinantes imediatos as açoes de política econômica antiinflacionária empreendidas pela maioria dos países industrializados num contexto de mútua interdependência.

O impacto deflacionário desse conjunto de medidas tornou-se evidente a partir de 1981. As taxas de inflaço reduziram-se primeiro no Japão, depois nos Estados Unidos e finalmente nos países da Europa Ocidental. Em 1983, o índice de preços ao consumidor para o conjunto dos países da OECD encontrava-se já em torno de 5 a 6%, ou seja, sete pontos percentuais abaixo do pico inflacionário verificado no primeiro semestre de 1980. As taxas de juros nominais começaram a ceder em 1982, permanecendo, porém, em níveis relativamente elevados durante 1983 e 1984. As taxas de juros reais, independentemente de sua sempre controversa mensuraço, mantiveram-se em um patamar elevado ao longo de todo o período. A maioria dos analistas atribui esse fenômeno à prevalência de expectativas inflacionárias nos Estados Unidos, alimentadas por um certo descrédito em relaço à firmeza da política monetária, bem

como à percepção de que o desequilíbrio fiscal continua ainda hoje sem solução.

A recuperação do crescimento econômico e a reativação do comércio mundial seguiram um processo mais demorado e menos linear. No caso da economia americana, os primeiros sinais da recuperação tornaram-se evidentes apenas em fins de 1982. Para a retomada do crescimento contribuíram alguns fatores característicos de toda recuperação cíclica, como o processo de reposição de estoques, a reativação da construção residencial e o esgotamento do ciclo de vida de diversos bens de consumo duráveis, bem como alguns fatores atípicos, notadamente a redução e corte de impostos e a expansão do dispêndio público, principalmente do gasto militar. Nos demais países da OECD verificou-se também, a partir de 1983, um fortalecimento da demanda interna. Contudo, o principal impulso foi de caráter externo. A significativa valorização do dólar determinou que o processo de recuperação da economia americana se desenvolvesse no contexto de *deficits* comerciais sem precedentes, contribuindo assim para a recuperação européia e japonesa, e propiciando ao mesmo tempo um certo desafogo aos países endividados. O ano de 1984 registrou um crescimento da ordem de 4 a 4,5% para o conjunto dos países da OECD, e uma expansão do comércio mundial em torno de 5%. A continuidade desse processo, bem como a eventualidade de sua reversão, serão examinadas mais adiante.

b) Implicações para os países em desenvolvimento

A dependência dos países não industrializados em relação ao curso da política econômica adotado nos principais países da OECD tem revitalizado — ainda que em termos menos ideológicos — a antiga polêmica acerca das relações entre o centro e a periferia, tão característica do debate desenvolvimentista dos anos 50 e início dos 60. Predomina, na atual conjuntura, uma visão orientada principalmente para o curto e médio prazos, bem como uma preocupação tendente a basear a discussão em torno de um número reduzido de relações passíveis de verificação empírica — vale dizer, de quantificação.

A seqüência causal salientada nas análises que enfatizam essa dependência, notadamente nas análises prospectivas baseadas em modelos econométricos destinados a avaliar o desempenho de países endividados, destaca, em primeiro lugar, o impacto da política macroeconômica adotada nos países centrais sobre a expansão do comércio mundial, a trajetória da taxa de juros internacional e a evolução da taxa efetiva real do dólar. Essas variáveis determinariam por sua vez a demanda de exportações dos países endividados, os preços reais de suas exportações e importações — ou seja, os termos

de troca — bem como os requisitos para o serviço das respectivas dívidas. O crescimento nos países não industrializados, bem como a sua capacidade de “servir” as dívidas, estariam, portanto, essencialmente condicionados pela orientação dada à política econômica num grupo restrito de países.

Deixando de lado os efeitos da valorização do dólar, examinados mais adiante, focaliza-se a seguir, em primeiro lugar, as relações entre o crescimento nos países industrializados, a expansão do comércio mundial e as exportações dos países em desenvolvimento. Enfatiza-se, neste caso, o fato de a OECD ser atualmente responsável por mais de 65% da produção mundial e absorver, a despeito de seu limitado grau de abertura, em torno de 60% das exportações do resto do mundo. As evidências econométricas mais recentes situam em torno de 2,5/1 (ou mesmo 3/1) a relação existente entre o crescimento — em termos de *quantum* — da demanda de importações dos países industrializados e o crescimento do produto nesses mesmos países. Esses valores, sem dúvida muito significativos, têm servido para estimular expectativas exageradamente otimistas — ou pessimistas, dependendo da fase do ciclo — no que se refere aos prováveis efeitos de variações, ainda que modestas, no crescimento dos países industrializados sobre a *performance* exportadora dos países menos desenvolvidos. Uma visão mais adequada ao caso brasileiro é obtida a partir de estimativas que associam o crescimento no volume das exportações dos países em desenvolvimento com a expansão do produto nos países industrializados. As elasticidades encontradas neste caso variam entre 1 e 3, dependendo do critério de desagregação adotado: basicamente da discriminação dos países em desenvolvimento em exportadores e não-exportadores de petróleo, e da distinção entre exportadores de matérias-primas e de produtos manufaturados. No caso do Brasil essa elasticidade parece situar-se em torno de 1 a 1,5.

Uma outra relação, para a qual existem evidências econométricas ainda menos satisfatórias, diz respeito ao impacto do crescimento nos países centrais e da evolução da taxa de juros internacional sobre o preço real das *commodities*, ou sobre o preço real das exportações dos países não industrializados, ou, eventualmente, sobre seus termos de troca. Em todos esses casos, apesar da instabilidade dos coeficientes — ou seja, das elasticidades — têm-se encontrado resultados significativos, constatando o efeito negativo da elevação da taxa de juros internacional e da retração do crescimento nos países industrializados sobre os preços reais de exportação dos países não industrializados.

Resta mencionar ainda o impacto, nos países endividados, de variações na taxa de juros internacional decorrentes, quase sempre, das vicissitudes da política monetária dos países industrializados.

Os efeitos estão, neste caso, obviamente determinados pela magnitude do estoque da dívida, bem como pela importância da dívida bancária e não bancária contratada a taxas de juros flutuantes. No caso do Brasil, essa parcela representa aproximadamente 75% da dívida externa de médio e longo prazos, de tal forma que uma elevação de 1% na taxa de juros internacional, mantida ao longo de doze meses, representaria uma despesa adicional de juros de aproximadamente 750 milhões de dólares.

Análises recentes têm enfatizado ainda um outro canal pelo qual a política monetária nos países centrais afeta os encargos dos países endividados. Focaliza-se, neste caso, o *spread* existente entre a taxa de juros internacional e a remuneração dos títulos públicos — ativos financeiros isentos de risco — nesses mesmos países. De acordo com esses estudos, o *spread* aumenta toda vez que se eleva a remuneração dos títulos, em virtude de apertos na política monetária. De fato, o que esses e outros estudos estariam revelando é que elevações nas taxas de juros domésticas dos países centrais resultam em aumentos mais do que proporcionais no custo dos empréstimos para os países endividados.

À guisa de conclusão valeria a pena mencionar os resultados obtidos por Bacha * para o Brasil numa tentativa de decomposição das variações nos *deficits* em conta corrente em decorrência de choques externos. De acordo com essa análise, entre 1978 e 1982 os choques externos incrementaram em 5,6% os *deficits* em conta corrente como proporção do produto potencial, sendo que 57% dessa variação foram devidos à deterioração dos termos de troca, 20% à retração do comércio mundial, e os restantes 23% à elevação da taxa de juros internacional. Ainda descontando o impacto negativo da elevação dos preços de petróleo sobre os termos de troca — que não pode obviamente ser creditado aos países industrializados — essas estimativas servem para sublinhar o elevado grau de dependência do Brasil em relação ao curso da política econômica nos países centrais.

12.4.2 — A Valorização do Dólar Norte-Americano

Em agosto de 1984, o dólar norte-americano estava sendo cotado quase 35 pontos percentuais acima do nível médio registrado em 1980, medida a paridade em termos de uma cesta de moedas correspondente às principais economias do mundo industrializado, ajus-

* Bacha, E. I., "Choques Externos e Perspectivas de Crescimento: O Caso do Brasil, 1973-1989", em *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 14 (3), dezembro de 1984.

tada pelos diferenciais de inflação. A amplitude do fenômeno admite questionamentos, sem dúvida, dada a inevitável dose de arbitrariedade contida na construção de índices de taxa de câmbio efetiva real, tanto no que diz respeito à escolha do esquema de ponderações, como no que se refere à seleção dos índices de preço ou, particularmente, à adoção do período-base. Assim, por exemplo, a escolha do biênio 1980-1982 — um período de referência talvez mais adequado, na medida em que assinala a reorientação e consolidação da política monetária, fiscal e energética nos principais países industrializados —, reduz para 20% a valorização do dólar norte-americano na referida data. Contudo, a despeito das inevitáveis controvérsias estatísticas, a valorização da moeda norte-americana é hoje um fato indiscutível e aceito pela totalidade dos analistas internacionais. A polêmica tem-se deslocado para aspectos mais substantivos, de índole tanto teórica como prática, focalizando particularmente os determinantes dessa valorização, suas implicações para a economia dos EUA, bem como suas repercussões para o resto do mundo. Um último aspecto, também obviamente em pauta, diz respeito à continuidade ou reversão do fenômeno a curto e médio prazos.

a) Determinantes da valorização

A valorização do dólar norte-americano, iniciada a partir de 1980, marca, sem dúvida, um nítido contraste em relação à tendência que tinha prevalecido ao longo da década de 70. De fato, entre 1970 e 1979 o dólar depreciou-se quase 25% em termos efetivos reais, sendo que sua desvalorização *vis-à-vis* moedas específicas, como o marco alemão ou o iene japonês, atingiu níveis superiores a 35%. A recuperação da moeda americana, verificada nos primeiros dois anos da década de 80, foi considerada, portanto, um retorno à paridade de equilíbrio, constituindo a principal preocupação desse período a volatilidade observada nas diversas taxas de câmbio. A persistência do fenômeno, contudo, recolocou a discussão em termos dos níveis das taxas cambiais, contrapondo dois diagnósticos: o primeiro explicava e validava o fortalecimento do dólar a partir de considerações tanto estruturais como conjunturais; o segundo apontava a existência de uma sobrevalorização da moeda americana, reconhecendo explicitamente a ocorrência de um desvio em relação à paridade de equilíbrio.

Os principais argumentos alinhados por aqueles que não acreditam na existência de um desvio em relação à paridade de equilíbrio enfatizam a preferência dos investidores particulares e institucionais por ativos que apresentem as melhores perspectivas de retorno líquido real para um dado prazo de maturação e para dadas condições de incerteza financeira e risco. A valorização da moeda americana seria, então, o resultado de movimentos de carteira

orientados em direção a ativos denominados em dólares e refletiria, intrinsecamente, um estado generalizado de confiança nas perspectivas da economia daquele país. A vigorosa recuperação verificada nos Estados Unidos a partir do terceiro trimestre de 1982, aliada à significativa queda dos índices inflacionários, teria alimentado a confiança dos investidores. A legislação fiscal preferencial em vigor a partir de 1981 constituiria, de outro lado, uma garantia de retornos líquidos mais elevados sobre ativos financeiros de emissão pública e privada, ou, ainda, sobre investimentos em capital de risco localizados em território norte-americano. A preferência por ativos denominados em dólares ver-se-ia também fortalecida pela percepção de menores riscos associados a fatores de ordem política. De fato, o avanço socialista em alguns países da Europa Ocidental — acompanhado de nacionalizações em diversos setores econômicos —, a permanente instabilidade no Oriente Médio, e a crise de endividamento que afeta as principais economias latino-americanas, teriam estimulado a fuga de capitais à procura de abrigo nos Estados Unidos. Adicionalmente, a valorização do dólar refletiria também a maior competitividade internacional da economia americana, notadamente na área de serviços.

A influência desses fatores não é contestada por aqueles que apontam a existência de uma sobrevalorização da moeda americana. Eles seriam, contudo, insuficientes para explicar o fenômeno. Os argumentos dos que partilham desta visão centram-se, mais uma vez, na peculiar combinação de políticas monetária e fiscal que tem caracterizado a economia americana nos últimos anos. De acordo com este enfoque, o equilíbrio de carteira dos investidores é alcançado quando o diferencial de juros favorável, por exemplo, aos ativos denominados em dólares, é plenamente compensado por uma expectativa de desvalorização da moeda americana. A política monetária e fiscal numa economia aberta aos fluxos de capitais internacionais e com regime de taxas cambiais flexíveis afetaria não apenas as taxas de juros, mas também as taxas de câmbio. No caso específico da economia americana, a política monetária restritiva implementada a partir de 1979 teria elevado as taxas de juros e estimulado o influxo de capitais do resto do mundo. A valorização inicial do dólar, em decorrência da melhoria verificada no balanço de pagamentos, tendeu a acentuar-se e ultrapassar o nível de equilíbrio, gerando assim expectativas de desvalorização da moeda americana compensadoras do diferencial de juros.

A implementação da política monetária restritiva deveria ter levado a uma queda de preços e a um estreitamento do diferencial de juros, seguido de uma depreciação do dólar americano e posterior enfraquecimento das expectativas de desvalorização. O fato de ter persistido a valorização é explicado então a partir da política fiscal.

O desequilíbrio fiscal americano, do mesmo modo que a política monetária, teria afetado, simultaneamente, as taxas de juros e a taxa de câmbio. O excesso de demanda decorrente da existência de *deficits* públicos estruturais teria sido acomodado não apenas pela elevação das taxas de juros reais, inibidoras do investimento privado, como pela valorização da taxa de câmbio real, geradora de *deficits* externos, resultantes da reorientação da demanda em direção aos bens e serviços transacionados no mercado internacional. A contínua valorização do dólar americano em relação, particularmente, às moedas européias, é explicada, portanto, pelas políticas fiscais divergentes praticadas nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental. Em síntese, diferenciais de juros persistentes não podem, via de regra, prevalecer num mercado internacional de capitais plenamente integrado, constituindo, portanto, a política monetária uma explicação insuficiente para a sobrevalorização do dólar. Políticas fiscais divergentes podem, no entanto, coexistir durante longos períodos, afastando persistentemente as taxas cambiais de seus valores de equilíbrio.

Um corolário evidente deste enfoque é que a exacerbação de expectativas de desvalorização da moeda americana, a partir — por exemplo — de vultosos *deficits* externos, quando não compensados por diferenciais de juros crescentes, pode resultar em fugas maciças de capitais, capazes de precipitar a queda efetiva do dólar. A terapêutica óbvia, nesse caso, aponta para uma política monetária mais restritiva, tendente a gerar o diferencial de juros necessários para sustar o processo.

b) Efeitos da valorização

Menos sujeitas a controvérsia e de avaliação menos problemática são as implicações da valorização do dólar para a economia americana bem como suas repercussões no resto do mundo. É possível apontar em cada caso efeitos positivos e negativos, o balanço final dependendo da particular inserção de cada país na economia internacional.

A valorização do dólar teve nos Estados Unidos efeitos deflacionários evidentes, contribuindo com uma redução acumulada de 3 a 4,5 pontos percentuais na taxa de inflação do período 1980/83. As pressões deflacionárias se exerceram particularmente através de reduções nos preços das *commodities*, bem como nos preços dos insumos importados em geral, afetando positivamente os custos da Indústria de Transformação norte-americana. Do outro lado, a crescente concorrência dos bens manufaturados de origem externa propiciou o arrefecimento na evolução dos preços dos similares domésticos. De fato, importantes segmentos da indústria ficaram crescentemente expostos a uma agressiva concorrência internacional, sendo

pressionados a exercer um maior controle de custos, aumentar os níveis de produtividade e praticar uma política de preços atendendo ao objetivo de preservar posições relativas nos mercados interno e externo. Essas pressões acabaram transmitindo-se aos mercados de trabalho, afetando o padrão de reajuste dos contratos salariais e contribuindo inclusive, em alguns casos, para uma redução do salário real.

Sem embargo, a regra geral foi perda de competitividade da indústria americana, com importantes reflexos nos níveis de atividade e de emprego. A geração de *deficits* comerciais sem precedentes, tanto em 1983 como em 1984, constituem nesse sentido provas incontestáveis. A valorização do dólar reduziu o ímpeto da recuperação americana através do redirecionamento da demanda agregada para os mercados externos, contribuindo ainda para manter em níveis relativamente elevados as taxas de desemprego nos Estados Unidos. Propiciou também o acirramento das pressões protecionistas. Os acordos de restrição voluntária ou compulsória a que tiveram de se submeter alguns dos parceiros comerciais americanos — como o Japão, no caso das exportações automobilísticas, ou o Brasil, no caso das exportações de produtos siderúrgicos — foram, sem dúvida, uma decorrência da perda de competitividade da indústria americana. A onda protecionista encontrou, contudo, resistências inclusive dentro dos Estados Unidos, uma vez que para algumas correntes de opinião a valorização do dólar devia servir como estímulo ao aumento da produtividade ou, em última instância, devia contribuir para a definitiva erradicação de segmentos industriais que já não mais ofereciam vantagens comparativas.

A ascensão do dólar trouxe ainda mudanças significativas na estrutura do financiamento público e privado, dando inclusive lugar a uma situação paradoxal: a maior potência econômica do mundo passou a beneficiar-se da absorção de recursos reais e financeiros externos para atender, em última instância, seus crescentes desequilíbrios fiscais.

No que se refere às repercussões da valorização do dólar no resto do mundo, é preciso distinguir entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento. Para os países da Europa Ocidental — e principalmente para o Japão — o fenômeno significou um estímulo à recuperação sustentada das exportações com destino ao mercado dos EUA. Trouxe, em contrapartida, algumas dificuldades adicionais no combate à inflação, ao elevar os preços dos *tradeables* e impedir, por exemplo, que os países industrializados auferissem em maior medida os benefícios decorrentes da estabilidade, ou inclusive queda, nos preços do petróleo. A valorização agravou também a

necessidade de implementação de políticas monetárias restritivas, contribuindo para manter os juros em níveis elevados e dificultar a retomada do crescimento.

Os países em desenvolvimento beneficiaram-se da valorização pela maior abertura do mercado americano, sendo, porém, penalizados pela evolução negativa dos termos de troca, particularmente desfavoráveis no caso dos países exportadores de *commodities*. Estimativas econométricas associando variações nos preços reais das *commodities* a variações na taxa efetiva real do dólar têm encontrado, nesse sentido, resultados robustos e significativos: uma depreciação de 10% do dólar em termos efetivos reais elevaria em até 7% o preço real das *commodities*. Os efeitos estimulantes decorrentes do desequilíbrio comercial americano devem, portanto, ser relativizados no caso dos países em desenvolvimento exportadores de *commodities*, dada a evidência de que o processo de valorização do dólar tem afetado negativamente e de maneira não desprezível o preço de suas exportações.

Cabe apontar, por último, o impacto negativo da valorização da moeda americana para os países endividados que detêm parte substancial de seus débitos denominados em dólares. Estimativas recentes da OECD revelam que nos países em desenvolvimento a participação do dólar nas dívidas de longo prazo oscila em torno de 50%, atingindo até 70% nas dívidas de curto prazo. No último triênio, esses países sofreram de fato uma valorização significativa no estoque real de suas dívidas.

Para os países não industrializados, portanto, o efeito líquido de valorização do dólar tem sido bastante diferenciado, dependendo basicamente desses três fatores: grau de acesso ao mercado americano e conseqüente participação nos *deficits* comerciais desse país; estrutura da pauta de exportações em termos de *commodities* e manufaturados; e magnitude e composição do estoque da dívida no que se refere à moeda de denominação dos débitos. Obviamente, aqueles que no último quinquênio ainda apresentaram um quadro de instabilidade política, sofreram o impacto adicional da migração de capitais, conforme atestam os volumosos fluxos de capitais não registrados incorporados como "Erros e Omissões" no balanço de pagamentos dos EUA.

12.4.3 — Considerações Finais e Perspectivas

A economia mundial encontra-se desde 1983 em fase de recuperação, sob o estímulo e a liderança da expansão americana. Em 1984 o crescimento dos países da OECD atingiu uma taxa superior a 4,5%

e o comércio mundial apresentou pela primeira vez desde 1979 uma expansão próxima dos 7%. A inflação mundial encontra-se há mais de dezoito meses em níveis relativamente baixos — em torno de 5% — apresentando ainda uma tendência declinante. As taxas de juros internacionais, após permanecerem em níveis elevados ao longo dos primeiros oito meses de 1984, começaram a ceder, aproximando-se, em fins desse ano, do patamar dos 10 a 10,5% anuais, o que implica, porém, a prevalência de taxas reais ainda bastante expressivas — da ordem de 6% ao ano. Os preços reais do petróleo têm-se mantido relativamente estáveis ao longo do último período, apresentando, inclusive, uma tendência cadente.

A extrapolação dessas tendências aponta para a configuração de um quadro razoavelmente otimista em relação às perspectivas da economia mundial. Uma avaliação prospectiva do cenário internacional deve, contudo, considerar outros aspectos.

Cabe mencionar, em primeiro lugar, a existência de elementos de natureza política e institucional cuja presença pode, eventualmente, condicionar o curso futuro da política econômica nos principais países industrializados. Um primeiro elemento a ser destacado diz respeito à orientação econômica conservadora que prevalece atualmente na formulação da política econômica desses países. A preocupação em evitar novos surtos inflacionários e reduzir o *deficit* fiscal deverá, nesse sentido, continuar sendo a principal diretriz de política econômica nos países industrializados, particularmente nos países da Europa Ocidental. Essa orientação, ao mesmo tempo que fortalece as expectativas quanto à continuidade de índices inflacionários razoavelmente baixos, introduz uma grande incerteza em relação à evolução futura da taxa de juros internacional e, conseqüentemente, em relação à própria expansão da economia mundial. Outro elemento a ser considerado é o alto grau de interdependência evidenciado pelas economias industrializadas no atual contexto de taxas de câmbio flexíveis. A experiência recente tem mostrado que o sistema afeta não apenas a estabilidade das taxas cambiais — como era de se esperar —, mas reduz também a autonomia no gerenciamento da política monetária. Esse tem sido, de fato, o caso de vários países europeus que, tentando evitar a crescente desvalorização de suas moedas em relação ao dólar americano, optaram pela implementação de políticas monetárias excessivamente restritivas quando avaliadas em função de objetivos exclusivamente domésticos. Essa interdependência torna, portanto, ainda menos transparente qualquer previsão quanto à evolução futura da taxa de juros internacional.

Existe, por último, um outro fator condicionante da política econômica nos países industrializados e que diz respeito às elevadas

taxas de desemprego que ainda prevalecem nessas economias. Trata-se de um elemento particularmente relevante para as perspectivas dos países endividados, uma vez que se constitui em fontes de exacerbação das pressões protecionistas nos países industrializados. Efeitos análogos resultam da valorização do dólar no caso da economia americana. O amplo debate suscitado nos Estados Unidos pela recente renovação do Sistema Geral de Preferências, bem como a inclusão, nesse acordo, de cláusulas restritivas baseadas em exigências de maior reciprocidade, constituem evidências de um crescente sentimento protecionista. Nesse contexto, a projeção de taxas de expansão do comércio mundial com base em padrões históricos que relacionam essa variável ao crescimento das principais economias industrializadas, pode muito bem resultar num quadro excessivamente otimista.

Além dos condicionamentos que atuam sobre a política econômica dos países industrializados, uma visão prospectiva da economia internacional deve necessariamente considerar alguns problemas e desequilíbrios capazes de influenciar decisivamente a trajetória futura da economia mundial.

Esses problemas parecem concentrar-se fundamentalmente no âmbito da economia americana e dizem respeito à persistência de dois fenômenos inter-relacionados: a valorização do dólar e o *deficit* fiscal. Trata-se, em ambos os casos, de fatores com grande influência sobre a taxa de juros internacional e sobre cuja evolução é difícil conjecturar.

Existe, contudo, um certo consenso entre os analistas internacionais em prever alguma inflexão no processo de valorização do dólar para o futuro próximo. Aqueles que destacam a solidez da economia americana como o principal determinante da valorização admitem que a recuperação européia ainda em curso, caso se sustente, deverá estimular uma realocação no *portfolio* dos investidores, propiciando a valorização das moedas européias *vis-à-vis* o dólar norte-americano. O mesmo resultado, ainda que em decorrência de um processo menos auspicioso, é incorporado nas análises daqueles que alertam para a possibilidade de o crescente *deficit* comercial norte-americano provocar um súbito abalo na confiança dos aplicadores. Nesse caso a queda do dólar seria abrupta e traumática e viria acompanhada de uma elevação significativa da taxa de juros internacional. Em ambas as situações o realinhamento do dólar ocorreria de forma espontânea, sem mediação da política econômica.

Enfoques alternativos admitem a possibilidade de uma desvalorização do dólar como resultado da implementação de políticas econômicas específicas. Os *deficits* externos, bem como as perdas tanto em termos de produto como de emprego, tenderiam a pressio-

nar para uma ação consciente do governo norte-americano, no sentido de alterar o atual *mix* de política monetária e fiscal, cuja persistência, no entanto, garantiria talvez indefinidamente a sobrevalorização do dólar, bem como a manutenção da taxa de juros real em patamares elevados. Diversos são os "pacotes" econômicos que poderiam levar à desvalorização da moeda norte-americana. Sem embargo, existem alguns denominadores comuns: correção dos *deficits* fiscais presentes e futuros, algum afrouxamento da política monetária e maior grau de tolerância na aceitação de taxas de inflação ascendentes. Uma ação coordenada com os países da Europa Ocidental e o Japão, tendente a relaxar a política fiscal nos primeiros e a aceitar uma valorização do iene no segundo, poderia tornar ainda mais viável a implementação desses pacotes. Embora exista bastante ceticismo em relação a esta última perspectiva, o consenso geral antecipa algum curso de ação tendente ao realinhamento da moeda norte-americana.

As considerações precedentes constituem um marco apropriado para o exame das diversas projeções apresentadas nos Quadros 12.8 e 12.9. No que se refere às previsões relativas ao crescimento dos países industrializados que constam do Quadro 12.8, verifica-se a existência de alguns denominadores comuns. Todas as estimativas apontam para uma significativa desaceleração da economia americana em 1985, o que de resto implica a continuidade da tendência observada ao longo dos dois últimos trimestres de 1984. A elevação da taxa de juros ocorrida no primeiro semestre de 1984, com reflexos negativos sobre o investimento e a construção residencial, é tida como o principal fator determinante dessa desaceleração. Como resultado da fraca *performance* prevista para a economia americana, bem como do crescimento relativamente estável das economias japonesa e europeia, a taxa de crescimento estimada para o conjunto dos países da OECD em 1985 oscila em torno de 2,6 a 3%.

As previsões para o período 1986/87 evidenciam maiores divergências. Aquelas datadas do primeiro semestre de 1984 antecipam uma tendência recessiva tanto da economia americana como da economia mundial, com base em previsões otimistas em relação à taxa de juros. Já as projeções datadas de fins de 1984 prevêem uma recuperação da economia americana do biênio 86/87, revertendo assim a queda de 1985. Estas projeções têm sido obviamente influenciadas pelo declínio observado na taxa de juros no último trimestre de 1984. Uma visão consensual em relação ao crescimento dos países da OECD, datada de inícios de 1985, apontaria provavelmente para uma taxa média não superior a 3% para o triênio 1985/87.

As projeções apresentadas no Quadro 12.9 foram, na sua maioria, realizadas ao longo do primeiro semestre de 1984. A evolução do co-

Quadro 12.8

PROJEÇÕES DO CRESCIMENTO DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS:

1984-1990

(PNB ou PIB em %)

País/Bloco	Fonte	Data	Previsão				
			1984	1985	1986	1987	1988/90
OECD	European Communities Com.*	Mai/84	4,4	2,6	—	—	—
	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	4,1	2,4	0,3	1,0	2,9
	Citibank*	Junho/84	4,7	3,3	1,0	2,4	3,0
	Bankers Trust Co.	Julho/84	4,3	3,1	3,3	3,5	3,5
	Morgan Guaranty Trust Co.	Julho/84	4,0	2,8	2,3	2,3	2,3
	OECD (Economic Outlook)	Dezembro/84	4,75	2,0	2,75**	—	—
OECD (EUROPA)	OECD (Economic Outlook)	Dezembro/84	2,25	2,5	2,25**	—	—
USA	European Communities Com.*	Mai/84	5,9	2,6	—	—	—
	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	6,0	3,0	0,0	1,0	3,5
	OECD (Economic Outlook)	Dezembro/84	6,75	3,0	3,0**	—	—
	DRI	Dezembro/84	6,7	2,1	3,1	3,9	—
JAPÃO	DRI	Março/84	4,4	3,1	3,5	—	—
	European Communities Com.*	Mai/84	4,7	3,6	—	—	—
	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	4,5	4,0	2,5	3,0	4,5
	OECD (Economic Outlook)	Dezembro/84	5,75	5,0	4,5	—	—
ALEMANHA OC.	DRI	Março/84	2,6	2,2	1,9	—	—
	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	2,8	2,5	1,5	2,5	2,8
	OECD (Economic Outlook)	Dezembro/84	2,5	2,75	2,75**	—	—

*PIB.

** 1.º semestre de 1986.

Quadro 12.9

PROJEÇÕES PARA ALGUMAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS:

1984-1990

Variável	Fonte	Data	Previsão				
			1984	1985	1986	1987	1988/90
<i>Comércio Mundial (%)</i>	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	5,9	3,3	0,5	1,4	3,9
	Bankers Trust Co.	Julho/84	5,3	4,2	4,3	4,6	4,5
	Bank of Montreal	Junho/84	6,0	3,2	3,4	3,6	3,6
	Citibank	Junho/84	5,8	4,0	1,2	3,0	3,7
	Union Bank of Switzerland	Junho/84	6,0	5,0	3,5	5,0	3,5
	European Communities Com.	Maior/84	6,7	4,1	—	—	—
	DRI	Março/84	4,9	4,7	4,8	—	—
<i>LIBOR (6 meses)</i>	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	12,0	11,0	9,0	8,0	8,0
	Bankers Trust Co.	Julho/84	11,8	11,5	11,0	11,0	11,0
	Bank of Montreal	Junho/84	11,7	10,0	8,8	7,8	7,5
	Citibank	Junho/84	11,3	13,9	11,4	8,5	10,0
	Union Bank of Switzerland	Junho/84	11,5	10,5	8,0	9,0	8,5
	Morgan Guaranty Trust		12,0	12,0	9,0	9,0	9,0
	DRI	Julho/84	11,2	12,0	10,6	—	—
<i>Petróleo (US\$,/bbl)</i>	Bank of Tokyo Ltd.	Junho/84	28,6	28,6	29,2	28,8	—
	Bankers Trust Co.	Julho/84	29,0	29,0	29,0	31,0	—
	Bank of Montreal	Junho/84	28,7	28,7	29,9	31,3	—
	Union Bank of Switzerland	Junho/84	28,5	29,0	29,0	29,0	—
	DRI	Março/84	29,4	30,4	32,3	—	—
	Citibank	Junho/84	29,2	29,5	29,5	30,5	—
<i>Inflação (OECD)</i>	OECD (Economic Outlook)	Dezembro/84	5,0	4,75	4,5*	—	—

* 1.º semestre de 1986.

mércio mundial acompanhava as previsões de crescimento mundial efetuadas na mesma data, com base em elasticidades variáveis em torno de 1 a 1,5. Uma visão mais atualizada dessa previsão apontaria, provavelmente, para uma taxa média de expansão do comércio mundial da ordem de 4,0 – 4,5% no próximo triênio.

As projeções do preço do petróleo, bem como do curso da inflação mundial, são generalizadamente otimistas. Uma inflação inferior a 5% e preços reais estáveis do petróleo são previstos por quase mundial da ordem de 4,0 a 4,5% no próximo triênio.

A previsão mais “volátil” é, sem dúvida, aquela que diz respeito à taxa de juros. A incerteza que prevalece em relação à forma em que se processará o esperado realinhamento do dólar, bem como às medidas a serem adotadas visando ao equacionamento do *deficit* fiscal americano, tem transformado o exercício de previsão numa simples conjectura. De qualquer forma, a expectativa parece ser de uma modesta redução em 1985, seguida de elevação no biênio seguinte. Em resumo, este conjunto de estimativas traduz um quadro geral moderadamente otimista, particularmente ao se tomar como referência as expectativas prevalecentes durante o primeiro triênio da atual década.

Parte IV
CONCLUSÃO

CAPÍTULO 13 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Capítulo 13

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Uma solução duradoura do problema da dívida internacional requererá que as economias, e em particular as exportações dos países mais endividados, cresçam significativamente mais rápido do que a taxa de juros prevalente. A obtenção desse resultado será auxiliada por alívio das taxas de juros internacionais e, adicionalmente, requererá não somente que a recuperação dos países da OECD seja sustentada, mas também que o acesso aos mercados da OECD seja mantido e expandido".

(OECD, *Economic Outlook*, 35, julho de 1984)

A epígrafe acima serve para ilustrar um ponto repetidamente enfatizado ao longo de vários dos capítulos que compõem este estudo: dada a inserção real e financeira do Brasil no sistema econômico internacional, torna-se extremamente difícil imaginar uma estratégia de crescimento independentemente da evolução do cenário externo. A dependência da economia brasileira em relação às flutuações do setor externo é ainda hoje — se é que em algum período não o foi — a restrição básica ao crescimento, pelas múltiplas implicações que tal relacionamento encerra. O corolário óbvio destas proposições é o de que atualmente, como no passado, a formulação geral da política econômica não pode prescindir de um permanente acompanhamento da evolução e, principalmente, das perspectivas da economia internacional. Isto não significa desconsiderar ou minimizar o fato de que, via de regra, a evolução futura da cena externa é eivada de incertezas. Mesmo reconhecendo essa dificuldade básica, há que se dedicar substancial atenção a tais aspectos, sob pena de ver frustrados os objetivos da política econômica.

Dentro do quadro que caracteriza a economia brasileira ao iniciar-se a segunda metade dos anos 80, o objetivo prioritário da política econômica deve ser o de criação de empregos a taxas compatíveis não só com a evolução da População Economicamente Ativa, mas também a um ritmo capaz de absorver o enorme contingente

de desempregados e subempregados atualmente existente, parte do qual gerado ao longo da fase de ajuste da primeira metade dos anos 80. Muito embora a questão do endividamento externo não possa ser considerada resolvida — dado o estoque da dívida acumulado no passado —, é reconhecido que a economia brasileira vem passando por um processo de ajuste com resultados em algumas áreas considerados animadores. Sem embargo, a questão do emprego, talvez mais do que no passado, ainda representa um problema de difícil resolução.

Uma das principais mensagens deste estudo, sob esta ótica, é a de que muito resta por ser feito, em termos de modificações na estrutura de produção, para que se consiga uma solução satisfatória no que se refere à absorção de mão-de-obra. Conforme assinalado na Parte II do trabalho, cenários moderadamente otimistas do setor externo são compatíveis com taxas de crescimento do produto agregado que, pelo que se pode deduzir das elasticidades emprego-produto, são insuficientes para prover uma resposta adequada em termos da questão do emprego — salvo no caso da ocorrência de alterações nos padrões prevaletentes de produção e consumo.

Este ponto é a seguir ilustrado por um exercício relativamente simples, utilizando-se uma matriz de relações intersetoriais. As hipóteses da simulação baseiam-se nos resultados referentes ao cenário básico apresentados na Parte II deste trabalho, e são essencialmente as seguintes:

a) crescimento do Produto Interno Bruto a uma taxa média de 5,2% ao ano entre 1983 e 1990;

b) crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo a uma taxa média de 8,3% ao ano entre 1983 e 1990;

c) crescimento dos gastos correntes do Governo a uma taxa média anual de 6,8% entre 1983 e 1990;

d) crescimento do *quantum* agregado de exportações da ordem de 26% entre 1983 e 1990 (média anual de 3,4%), desagregado em exportações de produtos não-manufaturados (-1,8% anuais), da Indústria Extrativa Mineral (8,0% ao ano) e produtos manufaturados (3,6% anuais);

e) crescimento do *quantum* importado da ordem de 6,9% ao ano, em média, entre 1983 e 1990; *

* Observe-se que as hipóteses referentes a exportações e importações implicam uma redução do saldo em transações reais entre 1983 e 1990 — ou, como contrapartida, um crescimento da absorção interna pouco superior ao do PIB.

f) como resultado destas hipóteses, o consumo pessoal (inclusive variação de estoques) cresce a uma taxa média anual de 4,6% entre 1983 e 1990;

g) manutenção das estruturas de consumo pessoal, investimento bruto em capital fixo, e gastos correntes do Governo, segundo o padrão vigente em 1975. *

Dadas estas hipóteses, o Quadro 13.1 resume os principais resultados obtidos com a matriz de insumo-produto em termos de taxas médias de produção e emprego segundo setores. Para a obtenção destas últimas estimativas foram utilizadas as elasticidades emprego-produto apresentadas no Capítulo 9 deste trabalho.

O crescimento do setor Agropecuário obtido na simulação é da ordem de 4,1% ao ano, entre 1983 e 1990, situando-se pouco abaixo da média histórica deste setor. ** O crescimento do emprego correspondente é de cerca de 1,2% ao ano, resultado da elasticidade emprego-produto adotada para este setor. Quanto ao setor secundário, os resultados apontam para taxas da ordem de 5,9% ao ano para o produto e 4,0% anuais para o emprego — daí resultando uma elasticidade emprego-produto para estas atividades de cerca de 0,68. A desagregação do secundário segundo as diversas indústrias que o compõem revela que esta elasticidade, relativamente elevada, deve-se à indústria de construção (0,96). Na Indústria de Transformação, em particular, a elasticidade média alcançou 0,52, sendo o crescimento do produto de cerca de 6,1% *** O setor Serviços caracteriza-se, segundo os resultados apresentados, por uma elasticidade emprego-produto da mesma ordem de grandeza da do setor secundário. O produto real cresce a 4,9% ao ano, e o emprego a 3,3% devido, basicamente, à evolução do Comércio e Outros Serviços — casos em que a elasticidade emprego-produto é superior à média do setor como um todo.

O resultado final desta simulação aparece na última linha do quadro, que mostra uma taxa média de crescimento do emprego da ordem de 3,2% para um crescimento do produto agregado de

* O ano-base das simulações é o de 1983, com todos os valores a preços de 1975.

** Este resultado é um pouco inferior ao adotado nas simulações da Parte II deste estudo. Tal discrepância pode estar refletindo diversos fatores, entre os quais se incluem: eventuais mudanças nos padrões de consumo, evolução da variação de estoques (estes, como se recorda, estão neste exercício incluídos junto com o consumo pessoal) e eventuais alterações nos coeficientes técnicos de insumo-produto. De qualquer forma, os resultados aqui apresentados têm caráter meramente indicativo.

*** Resultado pouco superior ao obtido nas simulações da Parte II; ver nota de rodapé anterior.

Quadro 13.1

SIMULAÇÃO DE TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DA
PRODUÇÃO E DO EMPREGO ENTRE 1983 E 1990,
SEGUNDO SETORES SELECIONADOS

(Em % a partir de Valores Constantes de 1975)

Setores	Crescimento da Produção	Crescimento do Emprego
1. <i>Agropecuária</i>	4,1	1,9
2. <i>Indústria</i>	5,9	4,9
2a. <i>Extrativa Mineral</i>	6,5	1,8
2b. <i>Transformação</i>	6,1	8,2
Minerais Não-Metálicos	5,8	1,9
Metalúrgica	6,4	3,7
Mecânica	7,6	5,3
Material Elétrico	6,2	2,7
Material de Transporte	10,6	2,3
Papel	4,9	1,4
Borracha	5,6	1,7
Química e Plásticos (excl. derivados petr.)	5,0	2,0
Derivados de Petróleo	6,2	3,3
Farmacêutica e Prod. Perfumaria	6,4	1,0
Têxtil	5,2	1,6
Vestuário e Calçados	5,5	3,1
Produtos Alimentares	5,2	4,4
Bebidas e Fumo	6,9	3,1
Madeira, Mobiliário, Couros, Editorial e Diversos	5,8	3,9
2c. <i>Serv. Industriais de Utilidade Pública</i>	3,2	1,7
2d. <i>Construção</i>	5,6	5,4
3. <i>Serviços</i>	4,9	3,8
Comércio	5,4	4,5
Transportes e Comunicações	4,5	1,4
Financeiros	5,2	3,2
Outros Serviços	3,8	3,1
Reparações Industriais, Resíduo	5,0	2,7
Total	5,2	3,2

FONTE: Elaboração INPES/IPEA. Ver texto.

cerca de 5,2% ao ano (elasticidade implícita de 0,615). Este resultado ilustra, sob outro ângulo, um ponto já repetidas vezes mencionado ao longo deste estudo: que, dadas as elasticidades emprego-produto da ordem de grandeza das observadas no Brasil, somente um crescimento mais acelerado da atividade econômica agregada é capaz de resolver a questão do emprego.

No presente caso, configura-se um *trade-off* bastante nítido: mesmo em um ambiente moderadamente otimista em relação à área externa — como apontado nos resultados do cenário básico na Parte II deste estudo — o crescimento do produto real da economia brasileira, compatível com a restrição externa, é insuficiente do ponto de vista do problema da absorção de mão-de-obra. Visto de outro ângulo: se o objetivo de geração de emprego for considerado prioritário, os requisitos em termos de aceleração do ritmo de crescimento conduzem, ainda no cenário básico, a resultados menos otimistas no que diz respeito às crescentes necessidades de financiamento externo. Dado o volume do estoque da dívida acumulada no passado e um cenário de altas taxas de juros internacionais, a dimensão financeira da restrição externa continuará limitando de forma ativa o ritmo de crescimento do produto. O equacionamento de longo prazo do problema da dívida externa, que em última instância deve viabilizar o crescimento do produto requerido, garantindo a recuperação das condições do País em continuar sendo financiado, aguarda ainda da parte do sistema financeiro internacional uma significativa contrapartida aos enormes esforços de ajustamento dos setores externo e energético empreendidos pela economia brasileira neste último quinquênio.

No capítulo em que foi analisado o problema do emprego, no entanto, simulações efetuadas com o objetivo de avaliar o efeito de uma redistribuição de renda sobre a absorção de mão-de-obra destacaram um importante resultado: que uma redistribuição de renda em benefício das classes mais pobres altera a distribuição do consumo pessoal em favor de setores cujo potencial de geração de empregos é superior à média da economia. Uma mudança estrutural neste sentido teria, portanto, a vantagem de aliar uma preocupação redistributivista a alterações tendentes a contribuir para a solução da questão da absorção de mão-de-obra. Nunca será demais relembra-los, a propósito, que ao iniciar-se a segunda metade dos anos 80 o Brasil caracteriza-se por apresentar uma distribuição pessoal da renda marcadamente desigual, conforme apontado neste estudo.

Ao reconhecer a importância do gasto público, em consumo e investimento, como variável ativa e relevante na determinação do dispêndio agregado, aceita-se, como consequência natural, a necessi-

dade de promover-se um conjunto de reformas no âmbito das funções do Estado, reformas estas que vão do disciplinamento e controle dos gastos a substanciais alterações fiscais, tributárias e financeiras, passando ainda por uma criteriosa apreciação do problema da dívida pública interna. A necessidade de tais reformas — de resto, amplamente aceitas pela totalidade dos analistas — deve-se adicionar a urgência para que sejam iniciadas. O capítulo referente ao setor público destaca estes aspectos, além de prover um conjunto de linhas gerais de política econômica que pode servir de base para as discussões a este respeito.

A expansão de receitas e gastos do setor público — aí incluídos subsídios e transferências — é uma necessidade do momento presente, se se pretende simultaneamente atingir resultados substantivos em termos de crescimento e mudança estrutural. Na análise do papel do setor agrícola, efetuada na Parte III deste documento, procurou-se defender o ponto de que este setor necessita de uma dose de subsídios, com a finalidade precípua de reduzir os riscos inerentes à atividade agrícola, para que sejam atingidas as metas de satisfatório abastecimento interno, produção de biomassa e de exportáveis. Saliou-se, adicionalmente, que tal curso de ação é compatível com taxas de crescimento do produto da agropecuária superiores às da tendência histórica do setor. Desnecessário enfatizar que a questão do abastecimento interno é particularmente sensível pelos seus impactos diretos sobre o processo inflacionário.

No âmbito da indústria, a análise que o documento fornece revela-se fértil em sugestões de política econômica. Isto deriva, em boa medida, da ausência de uma política industrial explícita nos anos recentes — de resto, explicável pela premência de encontrar-se soluções para a crise do setor externo da economia. As sugestões apresentadas vão desde linhas gerais quanto à necessidade de reativação da Indústria de Construção — cuja relevância em termos de absorção de mão-de-obra e efeitos de encadeamento sobre diversos setores industriais é irrefutável — até propostas específicas no que toca à Indústria de Transformação. Caracterizada, ainda em 1984, por considerável subutilização de equipamentos em diversos ramos, esta indústria é reconhecidamente uma peça-chave em qualquer projeto de crescimento que venha a ser adotado no futuro. A capacidade ociosa existente pode tornar as fases iniciais da recuperação menos dispendiosas em termos de investimentos em capital fixo — ressalvados os casos em que os limites de utilização já estariam sendo atingidos, como nos ramos voltados para a exportação. Este documento arrola uma gama de problemas (e sugestões de política) que, além dos já mencionados desequilíbrios setoriais na utilização da capacidade de produção, inclui: a questão do atraso tecnológico; problemas

relacionados à proteção tarifária (e não-tarifária); concentração regional da indústria; necessidade de definir critérios rigorosos para a liberalização de importações; e, por último, mas não menos importante, a necessidade de criteriosa caracterização e rearranjo do quadro institucional da indústria.

Sem embargo, à crise do setor industrial contrapõem-se resultados que podem ser considerados otimistas no que diz respeito ao setor externo da economia. Em boa medida tais resultados deveram-se ao desempenho das exportações, à substituição de importações e à evolução do setor energético, cujos condicionantes ao crescimento econômico do País são, atualmente, bastante distintos daqueles vigentes ao final da década passada. Os significativos progressos alcançados nas atividades domésticas de prospecção e produção de petróleo, o desenvolvimento de substitutos parciais para este produto, bem como o relativo sucesso nas áreas de conservação no uso de seus derivados, representam não desprezível alívio nas restrições impostas pelo setor ao crescimento econômico. Isto, no entanto, não implica desconsiderar duas importantes preocupações: (a) primeiro, o fato de que o petróleo ainda é responsável por cerca de 40% da pauta de importações (deduzidas as exportações de derivados); (b) segundo, que para manter-se este quadro há necessidade de continuidade do esforço de investimento na área energética. A necessidade de uma discussão detalhada acerca das perspectivas de evolução do quadro energético é enfatizada no Capítulo 10 deste documento, no qual são arrolados os argumentos relevantes e apresentadas diversas sugestões de política econômica.

Do ponto de vista das restrições principais ao crescimento, no entanto, tem sido amplamente aceito que as preocupações deverão se concentrar em dois grandes itens: em primeiro lugar, a questão da dívida externa; em segundo, o processo inflacionário. Particularmente quanto ao primeiro destes, muito se falou ao longo do presente documento, em especial no Capítulo 12. Quanto ao segundo, não se apresentou uma análise específica, muito embora a interpretação do processo inflacionário, implícita neste estudo, seja compatível, no fundamental, com aquelas que salientam a importância de sua componente inercial (*vide* Capítulos 2 e 3).

No limiar de uma nova administração, o desafio imposto por estes dois grandes temas deverá certamente merecer atenção prioritária. Mais do que isso, são necessárias ações coordenadas de política econômica capazes de, ao início da nova fase de transição que ora se esboça, garantir para a sociedade brasileira os direitos fundamentais de emprego, com remunerações condizentes com as necessidades básicas da população, e justiça social.

**Composto e impresso no
Centro de Serviços Gráficos
do IBGE, Rio de Janeiro, RJ
— O. S. 24 722 —**