

A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO 1988-2002

Maria do Carmo Barbara dos Santos Moreira¹, Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira²

1 - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade do Vale do Paraíba. Av. Shishima Hifumi 2911-Urbanova, 12244-000 – São José dos Campos–SP–Brasil–mariabarbara@ig.com.br

2 – Professor Assistente Doutor – Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FCSA – Universidade do Vale do Paraíba Av. Shishima Hifumi 2911-Urbanova, 12244-000–São José dos Campos – SP – Brasil – edson@vdr.cta.br

Palavras-chave: Crescimento Econômico, Estabilização Econômica, Mudanças Estruturais
Área do Conhecimento: VII - Ciências Sociais Aplicadas

Resumo: Em primeiro lugar, o grau de **abertura** comercial, possibilitou reduzir o grande isolamento do país do comércio e da tecnologia mundial disponível. Para se ter uma idéia da internacionalização da produção **brasileira**, pode-se acompanhar as **mudanças** da estrutura industrial **brasileira** apresentada **na** próxima tabela.

Além da **abertura** comercial, o governo promoveu uma integração maior do país ao mercado financeiro internacional e aos fluxos de investimento direto estrangeiro. Os detalhes sobre os impactos da **abertura** ao exterior e da estabilização podem ser observados **na** tabela sobre a evolução do Balanço de Pagamentos do Brasil, apresentada a seguir. Esta correção do desequilíbrio do balanço de pagamentos dos USA, através do câmbio, é favorável ao desempenho de nossas exportações **na** Europa e Ásia. Inicialmente, há uma rápida expansão da demanda interna associada à drástica redução do imposto inflacionário e pela valorização da taxa de câmbio.

O crescimento do PIB brasileiro ao longo do século XX foi um dos mais altos do mundo. Com uma taxa média anual de 5,5% ao ano, no período 1920-1980, foi a segunda maior taxa de crescimento do mundo, só suplantado pela do Japão. O grande desafio dos próximos governos será o de propor um plano arrojado de reforma da previdência, através da universalização da previdência capitalizada. **Na** primeira figura aparece o desempenho de crescimento do PIB do Brasil e Coréia do Sul e no segundo os países com as piores distribuições de renda do planeta.

Introdução

O objetivo deste trabalho é o de analisar as principais transformações ocorridas **na** economia **brasileira** durante os últimos 15 anos. Comparadas com décadas anteriores, três grandes **mudanças** alteraram o modelo econômico brasileiro:

Em primeiro lugar, houve uma transição do modelo fechado dos últimos 40 anos, para um regime mais aberto do ponto de vista comercial, financeiro e de investimento direto.

Foram reduzidas as barreiras às importações, o mercado financeiro foi desregulamentado e foram eliminadas restrições institucionais a uma maior participação do capital estrangeiro em investimentos em setores de infraestrutura. Uma discussão dos resultados de tais **mudanças** é essencial para uma análise dos efeitos da globalização **na** economia **brasileira**.

Em segundo lugar, o governo conseguiu - depois de muitas tentativas - reduzir a inflação para patamares de um dígito ao ano, tendo

sido a **abertura** uma pré-condição para a estabilização. O país estava caminhando inexoravelmente para a hiperinflação, mas conseguiu implementar um programa coerente de combate a inflação, que trouxe a taxa de inflação **média** dos países em desenvolvimento.

Em terceiro lugar, em um ambiente mais aberto e estável, a **economia** passou a experimentar um crescimento moderado, que foi gradualmente se reduzindo em função de turbulências internacionais e internas dos últimos cinco anos. Trata-se de um crescimento modesto quando comparado com o padrão histórico, onde o país teve - no período 1900 - 1980 - a segunda maior taxa de crescimento do PIB do mundo, só sendo suplantado pelo Japão.

Estas **mudanças** foram acompanhadas de importantes desequilíbrios nas contas públicas e no balanço de pagamentos que se apresentam como os grandes desafios que o país tem pela frente para consolidar a transição e criar condições para a retomada do crescimento econômico.

2. A Política **Brasileira** de **Abertura** da **Economia** ao Exterior

O país ao optar por uma política de industrialização rápida, passou por diferentes fases de política econômica, as quais condicionaram o perfil produtivo do país. Na história recente, pode-se destacar dois períodos **na** política **brasileira** de inserção internacional:

O primeiro (fechamento da **economia**), que se estende pelo período 1974 a 1988 - é caracterizada pelo aumento das tarifas de importação e das restrições não tarifárias (RTN) às importações, o que transforma o país em uma das economias mais fechadas do mundo.

Neste período houve uma verticalização excessiva da **economia**, quer em decorrência dos choques externos, quer por decisão de política industrial de atingir autonomia a qualquer custo; houve, adicionalmente, pouca ênfase **na** formação de recursos humanos, e em pesquisa básica e aplicada essenciais para a criação e transferência do progresso tecnológico. Houve, também, ênfase em proteger setores de alta tecnologia, setores que usam intensivamente mão de obra

qualificada em pesquisa e desenvolvimento (P&D), fator escasso **na economia brasileira** e de pequena prioridade nos investimentos governamentais.

A concentração dos incentivos para as vendas no mercado interno e externo em poucas firmas de grande porte favoreceu a formação e preservação de uma estrutura oligopolística, pouco afeita à concorrência e à mudança tecnológica.

Não se pode esquecer que, durante os anos 80, reduziu-se dramaticamente a inserção do Brasil no comércio mundial, com importantes resultados sobre a competitividade da **economia brasileira** e o papel a ser desempenhado pelo setor externo em uma estratégia de retomada do desenvolvimento econômico. Basta indicar, que entre 1980 e 1987, o grau de **abertura** da **economia brasileira** ao comércio mundial se reduziu em 42% (de 9,4% do PIB em 1980 para 6,6% em 1987). Para que isto se modificasse, foi necessário que o país liberalizasse seu comércio exterior com a eliminação da variância da proteção e dos incentivos, diminuísse a verticalização excessiva da **economia**, eliminando as barreiras à competição e o sistema de incentivos concentrados em empresas que tem poder de mercado. Com isto, está sendo possível obter os ganhos de produtividade necessários à ampliação do poder competitivo do país, em um mercado mundial cada vez mais determinado pelo ritmo do progresso tecnológico. Este segundo período iniciou-se em 1988 e deverá se estender ainda por muitos anos (**abertura** da **economia**). Os benefícios de um programa de **abertura** da **economia**, baseado no sistema de preços e com regras estáveis e não discriminatórias de acesso aos agentes econômicos são:

- a) Criar um ambiente competitivo que possibilite uma melhor alocação de recursos entre setores, com um mínimo de distorções. Em uma **economia** com níveis de proteção elevada, as empresas tendem a ser menos eficientes, já que lhes são impostas uma série de restrições **na** alocação de fatores de produção e **na** escolha da composição do produto final. A inexistência da concorrência externa e as imperfeições do mercado de capitais doméstico possibilitam a manutenção de estruturas de mercado oligopolizadas, com elevadas barreiras ao ingresso de novas firmas;

- b) Incentivar os aumentos de produtividade e possibilitar a especialização da produção compatível com escalas mínimas ótimas;
- c) Acelerar o ritmo de criação, importação e difusão tecnológica, compatível com a expansão da competitividade das empresas brasileiras, tão comprometida nos anos 80;
- d) Aumentar a taxa de crescimento do produto, quer através da diminuição da restrição externa, quer pela ampliação do mercado interno e externo;
- e) Favorecer uma diminuição da concentração de renda, já que a estratégia de maior **abertura** beneficia o fator abundante da **economia** (mão de obra, terra e recursos naturais). Com a entrada em vigor, em 15 de fevereiro de 1991, do cronograma de redução gradual das alíquotas de importação, completou-se um conjunto de medidas iniciadas em março de 1990, visando à liberalização do comércio exterior brasileiro. As principais mudanças da política de

importação ocorreram em março de 1990, quando foram eliminados os regimes especiais de importação (à exceção do drawback, acordos internacionais e Zona Franca de Manaus) e os controles administrativos sobre as importações (restrições não tarifárias). Além disto, extinguiu-se a exigência de financiamento compulsório das importações e alterou-se o regime cambial do país. O objetivo básico destas alterações foi o de eliminar os critérios altamente discricionários, subjetivos e instáveis da política de importação e atribuir ao sistema de preços, via tarifas de importação e taxa de câmbio, o controle das importações. Toda a parafernália de intervenções no setor externo atrapalhava o funcionamento dos mercados, gerando ineficiência na produção interna, aumentava o custo da burocracia para o Estado e levava a importantes transferências de renda entre os segmentos da sociedade brasileira.

Além disto, tal sistema desacreditava o país como um parceiro comercial confiável e transparente, gerando imprevisibilidades e inibindo os investimentos nacionais e estrangeiros.

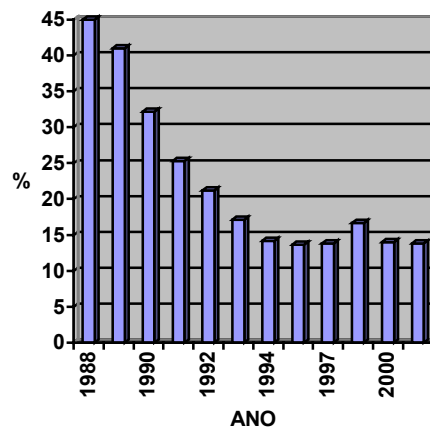
A reforma da tarifa aduaneira estabelecida para o período 1991-1994 teve como objetivo atribuir ao sistema tarifário o papel de principal instrumento de controle das importações. Ao se diminuir o nível e a dispersão da proteção nominal procurou-se estimular a concorrência e uma maior especialização internacional do país no médio e longo prazo, compatível com maior eficiência alocativa e retomada do crescimento econômico.

A tarifa nominal tem um valor mais freqüente de 20%, com um mínimo de 0% para os seguintes casos: produtos em que o país tem claras vantagens comparativas; para produtos sem produção nacional e produtos com pequeno valor adicionado e elevados custos de transporte internacional. As tarifas mais elevadas foram fixadas para bens de consumo durável, sendo que a proteção nominal máxima é atualmente de 35%. Pelo compromisso que o Brasil assumiu durante a Rodada do Uruguai, a alíquota máxima passou a ser de 35% a partir de 2000. Na Tabela, a seguir, são apresentados alguns parâmetros básicos da estrutura tarifária brasileira.

Como se pode observar, houve uma significativa redução da tarifa nominal entre 1988 (ano imediatamente anterior à reforma) e 1994. A tarifa média era de aproximadamente 1/3 da vigente em 1989, fazendo com que haja

uma maior homogeneidade na estrutura tarifária. Com o Plano Real, houve uma reversão parcial da abertura comercial, com aumentos significativos nas tarifas de importação de autos, eletroeletrônicos, calçados, tecidos e brinquedos. Com a abertura comercial, as importações passaram de um patamar de US \$ 20 bilhões ao ano,

TARIFAS DE IMPORTAÇÃO



para 50 bilhões ao longo dos anos 90.

As mudanças efetuadas tiveram um impacto importante na inserção internacional e na estrutura produtiva do país. As informações estatísticas apresentadas a seguir procuram destacar algumas destas mudanças. Em primeiro lugar, o grau de abertura comercial, possibilitou reduzir o grande isolamento do país do comércio e da tecnologia mundial disponível. Em 1990, o Brasil era um dos países com o mercado interno mais isolado do planeta e conseguiu reverter tal resultado na última década.

Esta abertura comercial possibilitou uma parcial desverticalização do processo produtivo doméstico, a descontinuidade de atividades produtivas incompatíveis com condições de custo de produção internacional, a modernização do parque produtivo doméstico e ganhos de escala importantes para a ampliação do comércio intra-indústria e intrafirma, tão importante no comércio mundial contemporâneo. De uma maneira abrangente, para todos os setores industriais brasileiros, houve uma significativa reordenação da produção de um caso de quase autarquia para uma maior inserção no comércio internacional. Estas modificações da estrutura industrial brasileira foram acompanhadas de alteração da produtividade média da mão de obra. Após uma década de isolamento do mercado mundial, inflação e estagnação, a abertura ao

exterior, a estabilização e a perspectiva de um crescimento mais consistente da renda per-capita, criaram condições mais favoráveis ao investimento direto. Neste novo ambiente, os ganhos de produtividade foram maiores, embora ao final da década já davam sinais de esgotamento, em função das turbulências domésticas e internacionais. Mesmo com ganhos importantes de produtividade, o desempenho exportador brasileiro foi muito modesto e o país não conseguiu recuperar a perda relativa no mercado mundial observada a partir da segunda metade dos anos setenta. A forte valorização cambial da segunda metade da década de noventa, um sistema tributário que penaliza a atividade produtiva doméstica, juros reais elevados e logística deficiente explicam o pequeno crescimento das exportações e o aumento da vulnerabilidade externa do país às turbulências econômicas domésticas e internacionais. Entre os países em desenvolvimento, o crescimento das exportações brasileiras foi o menor durante os anos noventa.

Além da **abertura** comercial, o governo promoveu uma integração maior do país ao mercado financeiro internacional e aos fluxos de investimento direto estrangeiro. Uma série de medidas foi tomada para reduzir o isolamento do país aos principais movimentos de capital financeiro e produtivo internacional. Com relação aos movimentos de capital financeiro são relevantes as seguintes medidas: o término da renegociação da dívida externa do governo em 1994, normalizando o relacionamento do país com os credores internacionais e a desregulamentação dos fluxos de capital financeiro internacional em direção ao mercado brasileiro. Neste último tópico deve-se destacar a simplificação da legislação do Anexo IV (facilitando a entrada e saída de capitais de portfólio nas Bolsas de Valores brasileiras) e a liberdade para aplicação de recursos externos em títulos de renda fixa no mercado financeiro doméstico. A desregulamentação também facilitou a bancos e empresas instaladas no país captar recursos no mercado internacional, através de notes e *bonds*. A **abertura** financeira possibilitou que se triplicasse durante os anos 90 o ingresso líquido de capital financeiro no país. Com relação ao investimento direto estrangeiro, as principais **mudanças** que ocorreram no país durante os anos 90 e explicam o grande crescimento dos investimentos diretos estrangeiros **na economia brasileira**: as

mudanças na Constituição de 1988 que passaram a permitir a presença do capital estrangeiro em setores como e de infraestrutura e bancário; a aceleração do programa de privatização e a própria estabilidade macroeconômica, que passou a sinalizar a importância do mercado brasileiro na estratégia de investimento das grandes corporações transnacionais. O Brasil, que no início dos anos 90, captava US \$ 1 bilhão de investimentos diretos, terminou a década com captações no nível de US \$ 30 bilhões e mesmo nos anos recentes, mais turbulentos, manteve-se entre os principais hospedeiros de investimento direto estrangeiro entre os países emergentes.

O balanço de pagamentos do Brasil apresentou modificações importantes durante os anos 90. Com a **abertura** comercial, financeira e ao investimento direto, acompanhado e aumento do nível de atividade econômica interna decorrentes do Plano Real, deterioraram-se rapidamente as contas externas. O país que apresentava superávit comerciais elevados, suficientes para financiar os déficits **na** conta de serviços, passa a apresentar déficit crescentes, que passam a ser financiados pela entrada de investimentos diretos e financiamentos/empréstimos internacionais, suficientes para manter elevado o estoque de reservas necessários para manter a credibilidade **na** “âncora” cambial. Este padrão é mantido até o ano de 1996, porém a partir de 1997, com os impactos da crise asiática e russa, o país não conseguiu atrair capitais suficientes para financiar o balanço de pagamentos e passa a perder reservas que culminaram com o abandono do regime de bandas cambiais em janeiro de 1999. A mudança do regime cambial e a forte desvalorização cambial que a segue, passam a sinalizar uma nova fase para as contas externas. As perspectivas para o setor externo da **economia brasileira** para os próximos anos são bem mais favoráveis do que as observadas a partir de 1999. Em primeiro lugar, o crescimento da **economia** mundial, que havia se reduzido em função da crise que assolou os mercados emergentes, deverá voltar ao seu padrão histórico, com uma previsão de crescimento de 3,5% para o ano 2003. Além disto, o crescimento da **economia** mundial vai ser menos dependente do crescimento de demanda nos USA, já que a desaceleração esperada do crescimento **na** América do Norte deverá ser compensada por uma expansão da economia europeia e

japonesa. Como as exportações brasileiras são diversificadas geograficamente, um crescimento mundial mais equilibrado é favorável ao desempenho das exportações brasileiras. Em segundo lugar, deve haver a desvalorização do dólar frente às outras moedas fortes, decorrência dos elevados déficits comerciais dos USA e que não poderão permanecer indefinidamente neste patamar. Esta correção do desequilíbrio do balanço de pagamentos dos USA, através do câmbio, é favorável ao desempenho de nossas exportações na Europa e Ásia. Em terceiro lugar, a recuperação moderada dos preços das *commodities*, completam as perspectivas de uma economia mundial mais favorável ao ajuste externo da economia brasileira. Para o balanço comercial do Brasil, além de um efeito renda mundial positivo, deve-se adicionar o efeito preço relativo associado à desvalorização cambial, cujos resultados já são expressivos na forma de superávit comerciais. Na conta de serviços não se deve ter alterações tão significativas, já que a maior parcela das despesas é contratual. As maiores reduções de despesas ocorrerão nos itens viagens internacionais e lucros e dividendos e o déficit de serviços deverão também ter uma trajetória declinante. Adicionando-se as transferências unilaterais, o déficit em transações correntes deverá se situar em patamares financiáveis por investimentos diretos e financiamentos e empréstimos internacionais.

3. A Estabilização: O Plano Real Antecedentes

O Plano Real apresentou uma inovação significativa na política de estabilização, na medida em que pode utilizar novos instrumentos macroeconômicos que não estavam disponíveis nos planos anteriores. Como se sabe, desde o Plano Cruzado, os elementos utilizados para interromper a aceleração inflacionária foram: reformas monetárias, a desindexação dos contratos, o congelamento de preços e o seqüestro de ativos financeiros.

Todos os planos (Cruzado, Bresser, Verão e Collor) tiveram duração efêmera e o país conviveu durante quase uma década com o fenômeno da “inflação extrema”. Durante todos estes episódios a economia brasileira estava extremamente isolada dos fluxos internacionais de comércio e de capitais, o que dificultava a utilização da disciplina dos preços

mundiais e o impossibilitava de atrair poupança externa como instrumento coadjuvante de um programa de estabilização macroeconômica. O imposto inflacionário era utilizado intensamente para financiar o déficit público, contribuindo para a expansão acelerada do crescimento dos preços. O Plano Real representa um “divisor de águas” com relação a estes procedimentos na medida em que passa a utilizar - além dos expedientes utilizados nos planos anteriores - a taxa de câmbio e a poupança externa como instrumentos chaves para a estabilização. A abertura comercial e financeira ao exterior, iniciada no final dos anos 80, já estava suficientemente avançada em meados de 1994, viabilizando a utilização de “uma âncora cambial” na disciplina dos preços dos “*tradables*”, e a utilização do ingresso de capital externo para financiar o déficit público (em substituição ao imposto inflacionário). São estas inovações que possibilitam a drástica redução da inflação observada nos últimos anos e que consolidam a manutenção de uma inflação de 1 dígito/ano. Deve-se destacar, adicionalmente, que o sucesso do plano de estabilização esteve associado à utilização da URV, no período anterior à reforma monetária e a desindexação dos contratos a partir de 1996.

4. Retrospectiva e Perspectivas do Plano Real

Existem duas fases no Plano Real desde a sua inauguração em meados de 1994: a primeira fase, se estende até janeiro de 1999 e apresenta características bem definidas. Inicialmente, há uma rápida expansão da demanda interna associada à drástica redução do imposto inflacionário e pela valorização da taxa de câmbio. Observa-se um crescimento rápido das importações, fenômeno típico de economias que tenham certa abertura às importações e experimentam rápida expansão de demanda. As restrições iniciais ao crédito e o crescimento da taxa de juros não foram suficientes para controlar a rápida expansão do nível de atividade da economia e no setor externo o que se observou foi à transformação do superávit em déficit comercial. Esta situação não representava nenhuma ameaça ao plano real, na medida em que a disponibilidade de recursos financeiros no mercado internacional viabilizou o financiamento do déficit de transações correntes. Desde a crise do México, em

dezembro de 1994, a brusca reversão do fluxo de capitais externos, colocou em xeque a estratégia inicial de estabilização do plano real, já que a rápida diminuição das reservas externas poderia

sinalizar para os agentes econômicos a eminência de uma mudança da regra cambial necessária para evitar o colapso das contas externas.

Assim, inicia-se já em 1995 alguns ajustes no Plano Real com a utilização de uma série de instrumentos para o equilíbrio externo e interno de curto prazo da **economia**: taxas de juros reais elevadas, a utilização da “banda cambial deslizante” (que nada mais é do que um sistema de minidesvalorizações disfarçado) e dos controles tarifários e não tarifários sobre as importações. Com estes expedientes, foi possível administrar a restrição externa, reduzir a demanda interna, porém poucos avanços foram feitos em direção ao equilíbrio das contas públicas, passando este a ser o elemento chave da inconsistência intertemporal do Plano Real.

A partir do primeiro trimestre de 1996, com a forte

redução do nível de atividade (o PIB apresentava uma queda de 2,1% neste período), passa o governo a reduzir a restrição ao crédito, e gradualmente há uma recuperação da taxa de crescimento, fazendo com que se

feche o ano com um crescimento positivo da ordem de 3%. Neste ano, houve, uma deterioração das contas externas, e as perspectivas de equilíbrio ou pequeno superávit comercial que o governo previa no início do ano, foram substituídas por uma de déficit de US \$ 4,5 bilhões. Adicionando-se o déficit de serviços e as transferências unilaterais atingiu-se - no ano de 1996 - um déficit em transações correntes de US \$ 24,3 bilhões

(3,5% do PIB). O movimento de capital manteve-se superavitário, mantendo o nível de reservas externas próximos aos US \$ 60 bilhões. Esta situação se altera em meados de 1997, quando a crise asiática se alastra para vários países, inclusive o Brasil, levando a uma mudança brusca da política monetária para preservar o nível de reservas internacionais e a regra cambial vigente. As promessas não cumpridas de um ajuste fiscal anunciadas no famoso “Pacote 51” colocam a partir de 1998 o país em uma posição externa cada vez mais vulnerável a choques externos.

A regra cambial, inaugurada em março de 1995, foi a de administrar uma desvalorização cambial que grosso modo, seguia a taxa de variação do índice de preços por atacado. Isto permitiu uma parcial recuperação da taxa de câmbio real, após a enorme valorização que ocorreu logo no início do plano, passando a sinalizar que o governo não iria manter um regime cambial tão rígido como o adotado pela Argentina. De qualquer forma, taxas de juros reais elevadas, desvalorizações cambiais homeopáticas e utilização de poupança externa para financiar o déficit público foram elementos essenciais para os resultados macroeconômicos de curto prazo: balanço de pagamentos equilibrado (porém, com forte déficit em transações correntes financiado pela entrada de capitais externos), nível de atividade econômica com moderada expansão e taxas de inflação no patamar de um dígito ao ano. O calcanhar de Aquiles de tal estratégia está claramente **na** impossibilidade de eliminar o déficit público, o que colocava o Plano Real em uma trajetória inconsistente a médio prazo. A manutenção de uma inflação moderada **na** ausência do equilíbrio das contas públicas só foi possível pela atração de recursos externos, que financiou o déficit das transações correntes e as necessidades de financiamento do setor público. A dificuldade de tal política era clara: existem limites à expansão acelerada do endividamento interno e externo. Os dados apresentados anteriormente sobre o balanço de pagamentos mostram este crescimento explosivo do déficit em transações correntes, ao passo que no próximo gráfico tem-se uma idéia do rápido crescimento da dívida interna.

A **segunda fase** é inaugurada em janeiro de 1999, quando as autoridades monetárias não conseguiram controlar um ataque especulativo fulminante à moeda **brasileira** e foram obrigadas a mudar o regime cambial em direção a taxas flutuantes. A partir daí, acaba a “âncora cambial” e o país passa a contar com a consistência da política fiscal e monetária para garantir uma inflação de um dígito no país e reduzir as turbulências da área externa. As **mudanças** que ocorreram a partir de 1999, procuraram alterar a trajetória da economia e recuperar a capacidade de financiamento externo e do governo. As três grandes alterações de política econômica, que passaram a condicionar os cenários futuros da economia **brasileira**, foram:

1. Modificação do regime cambial, que culminou com uma desvalorização cambial

real da ordem de 30% em meados de 2002, passando a sinalizar que a magnitude do déficit externo seria de magnitude inferior ao observado antes do abandono da “âncora cambial”. De fato, em 1998, o déficit do balanço de pagamentos em transações correntes atingiu US \$ 35 bilhões e para o presente exercício deverá se situar em US \$ 15 bilhões. As perspectivas para os anos seguintes são de uma redução ainda maior no déficit externo, em função da própria mudança de preços relativos, como também por uma recuperação do crescimento da economia mundial, reduzido pela redução da expansão da economia mundial em 2001/2002, mas que poderá se concretizar a partir do ano 2003.

2. Programa de metas inflacionarias, inaugurado em meados de 1999, após a mudança do regime cambial, onde o poder discricionário do Banco Central passa a ser direcionado para coordenar as expectativas dos agentes econômicos através de metas inflacionarias declinantes, que apontam uma meta básica de 4% ao ano, com um limite de tolerância até 6,5%, para o ano de 2003. O programa implementado conseguiu manter a inflação dentro dos limites da meta somente nos dois primeiros anos. A partir de 2001, a inflação tem ultrapassado o limite superior da meta, colocando em cheque a credibilidade do programa. Os grandes choques de oferta: câmbio, racionamento de energia e preços administrados tem levado a inflação a patamares elevados e dada a grande desvalorização cambial de 2002, há o risco não desprezível da inflação sair do nível de um dígito, aumentando muito a demanda por indexação de contratos.

3. Programa de ajuste fiscal, destinado a reverter à trajetória explosiva do déficit e da dívida pública interna. Trata-se de um dos programas mais ambiciosos de redução de déficit fiscal já acordados com o FMI por países com crise de balanço de pagamentos, envolvendo

um ajuste fiscal da ordem de 4% do PIB e com horizonte de planejamento definido até o ano 2003. Com este programa, pretende-se estabilizar a relação dívida/PIB e manter um superávit primário acima de 3% do PIB. Além disto, as reformas na área fiscal poderão garantir - a longo prazo - a capacidade de financiamento do governo. A implementação da reforma da previdência, federativa, administrativa, tributária e o programa de privatização possibilitarão uma recuperação

das contas públicas, compatíveis com o aumento da taxa de poupança doméstica necessário para acelerar a taxa de crescimento da produção nacional. É importante salientar que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000 e com a sua plena implementação a partir de 2003, instituiu-se uma regra de austeridade fiscal para todas as esferas de governo e para todos os poderes.

Estas três mudanças são decisivas para o futuro da economia brasileira, e as linhas gerais podem ser identificadas pela seguinte trajetória: com o ajuste fiscal e a desvalorização cambial ocorrida a partir de 1999, diminui drasticamente a necessidade de taxas de juros elevados para manter a regra cambial. Com a queda da taxa de juros nominais e reais, há um impacto favorável sobre o déficit público. A recuperação do nível de atividade doméstica decorrente de uma política monetária menos restritiva e um pouco mais de inflação aumentam a arrecadação tributária e portanto contribuem para o ajuste fiscal. Iniciou-se, portanto, um novo ciclo para a economia brasileira, libertando-se das amarras do período 1997-98, onde a necessidade de manter um fluxo de recursos financeiros elevados para financiar um déficit crescente de balanço de pagamentos, obrigava a utilização de taxas de juros extremamente elevadas, o que comprometia, internamente, a trajetória do déficit e da dívida pública e o crescimento do país. Portanto, os ingredientes básicos da economia passaram a ser: déficit externo reduzindo-se ao longo do tempo, taxas de juros domésticas menores, controle do déficit público e crescimento moderado da economia com inflação de um dígito ao ano. Estes resultados foram obtidos em 2000. Este cenário foi alterado drasticamente a partir de 2001: a forte redução do crescimento dos países ricos, o ataque terrorista aos EUA, a queda nas bolsas de valores mundiais, a descoberta das fraudes contábeis em grandes corporações, o default da Argentina, a crise energética brasileira e mais recentemente a transição política ora em curso no país, mudaram drasticamente as perspectivas da economia, neutralizando os avanços na administração macroeconômica. As turbulências externas e internas tiveram fortes repercussões sobre a desvalorização cambial. As pressões inflacionarias daí advindas forçaram o Banco Central a aumentar a taxa de juros. Estes dois efeitos, aliados a redução do crescimento do PIB,

levaram a uma trajetória de rápida expansão da dívida interna e ao temor de uma nova moratória **na** dívida interna e externa. O desafio de curto prazo é atravessar a atual turbulência sem rupturas de contratos e concentrar nos grandes problemas de longo prazo.

5. Os Desafios de Longo Prazo: Manter a Estabilização, Retomar o Crescimento e Minorar os Problemas Distributivos

O crescimento do PIB brasileiro ao longo do século XX foi um dos mais altos do mundo. Com uma taxa média anual de 5,5% ao ano, no período 1920-1980, foi a segunda maior taxa de crescimento do mundo, só suplantado pela do Japão. Porém, a partir de 1980, esta tendência de crescimento rápido desaparece e o país passa a conviver com um padrão modesto de crescimento, com a estagnação do crescimento da renda *per capita*.

Contribuíram para este fenômeno: o desaparecimento da poupança externa, **na** esteira da crise da dívida, a aceleração inflacionária, decorrente do desequilíbrio das contas públicas, o isolamento exagerado da **economia** mundial e o clima de grande incerteza decorrente dos vários programas de estabilização de resultado efêmero. Porém, as **mudanças estruturais**, que começam a ser implementadas a partir do final dos anos 80, passam a influenciar positivamente o crescimento da produção. Em um ambiente econômico mais aberto ao mercado mundial, inflação declinante e um ambicioso programa de privatização, concessões e desregulamentação, o crescimento do PIB atinge patamares mais elevados do que os observados nos anos 80.

A redução do crescimento no período 1998/2002 esteve associada aos impactos negativos da crise financeira internacional sobre a **economia brasileira** e a superação destas dificuldades poderá possibilitar um crescimento do PIB no patamar dos 3 a 4,5% ao ano.

Para ter um crescimento consistente de longo prazo, uma pré-condição é preservar a estabilização e manter a **abertura** ao exterior. O grande desafio é o de completar a reforma fiscal. Qualquer país tem a sua disposição quatro políticas macroeconômicas para caminhar em direção de objetivos de longo prazo: a política cambial, a política monetária, a política de rendas e a política fiscal. No caso brasileiro, não existem grandes inovações a

fazer nas três primeiras políticas: câmbio flutuante é adequado a um país de grandes dimensões como o Brasil; o sistema de metas inflacionárias é compatível com flutuação cambial e a desindexação de contratos já está implementada a cinco anos. O grande desafio é fiscal, para completar a transição para políticas econômicas consistentes com o desempenho de longo prazo. A reforma fiscal é fundamental para que a sociedade **brasileira** consiga atingir os seus grandes objetivos econômicos:

1 **Consolidar a estabilização econômica**; o “Plano Real” garantiu uma inflação de um dígito ao ano, porém não se pode indefinidamente controlar a inflação com base em um ajuste fiscal provisório apoiado, basicamente, em aumento em impostos em cascata. É necessário eliminar o déficit público no médio e longo prazo, caso contrário, a inflação reaparecerá no futuro, quando se esgotar a capacidade de endividamento interno do governo e este recorrer à emissão de moeda para se financiar;

2 **Retomar o crescimento econômico a taxas elevadas**; o crescimento atual da economia é muito modesto e abaixo do padrão histórico e para acelerar o crescimento é necessário aumentar a taxa de poupança e de investimentos da economia e o grande instrumento para promover a expansão da poupança interna é a reforma fiscal;

3 **Promover uma melhor distribuição de Renda**; o país tem uma distribuição de renda muito desigual, herança da inflação elevada do passado, abandono/distorção dos investimentos **na** área social e uma reformulação nas receitas e despesas de governo poderá contribuir decisivamente para melhorar a distribuição de renda;

4 **Geração de empregos**; a desregulamentação do mercado do trabalho e redução de encargos sobre a folha de pagamentos e os investimentos governamentais em infra-estrutura (construção civil, saúde e educação) associados à redefinição do papel do Estado, poderão contribuir para aumentar a absorção da mão de obra no

mercado formal de trabalho. A reforma fiscal atualmente em andamento envolve várias **mudanças** constitucionais para aprimorar o sistema tributário e federativo brasileiro, reformar o sistema de aposentadorias, reduzir despesas de custeio e promover uma reforma patrimonial do setor público através da privatização e redução da dívida interna. Os

principais pontos da reforma fiscal são a seguir destacados:

1 Reforma Tributária: a carga tributária no Brasil se situou em 2001 no patamar de 34% do PIB, portanto relativamente elevada em termos internacionais para países em estágio semelhante de desenvolvimento. O que diferencia o Brasil dos demais países é o reduzido universo de contribuintes, o grande número de impostos

e contribuições parafiscais, as alíquotas elevadas e a existência de impostos “em cascata”. O sistema tributário brasileiro penaliza indevidamente a produção e o emprego e é considerado um dos principais fatores do chamado “custo Brasil”. O Governo e o Congresso deverão discutir no próximo ano uma nova proposta de reforma tributária para reduzir as distorções existentes. Procurar-se-á tributar a renda, o consumo e a propriedade desonerando a produção, a exportação e os investimentos. Se a reforma for implementada existem indicações que os preços dos produtos exportados e bens de capital terão uma redução de preços resgatando rapidamente a capacidade competitiva do produto brasileiro no mercado interno e externo.

2 Reforma Administrativa e do Federalismo Fiscal: a reforma administrativa tem como objetivo aumentar a eficiência no setor público e reduzir despesas com pessoal em esferas do governo onde há excesso de funcionários. Para isto foi votada no Congresso Nacional uma emenda que suspende a estabilidade no emprego no setor público e coloca limites à remuneração no setor público. Esta medida possibilita adequar as despesas das diversas esferas de governo a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe o limite de 60% de gastos com pessoal sobre a receita. Este é um passo decisivo para reduzir uma grande distorção do federalismo fiscal brasileiro, onde o excesso de gastos correntes dos estados e municípios é financiado com transferências do governo federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada no ano 2000 é essencial para o controle destas despesas, incluindo, tetos para despesas com pessoal ativo e inativo nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Esta restrição vale para o executivo, legislativa e judiciária.

3 Reforma da Previdência; constitui-se **na** mais importante reforma de longo prazo, pois viabilizará a expansão da poupança privada para financiar o desenvolvimento econômico nacional e reduzirá os encargos trabalhistas

sobre a folha de pagamentos favorecendo a geração de novos empregos. A aposentadoria no Brasil era por tempo de serviço (35 anos para homens e 30 para mulheres) sem especificar anos de contribuição e idade mínima. Com a reforma aprovada, agora o critério passa para o tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres). Foi instituído o Fator Previdenciário, que criou princípios atuariais no cálculo das aposentadorias no regime celetista. O grande desafio dos próximos governos será o de propor um plano arrojado de reforma da previdência, através da universalização da previdência capitalizada.

4 Programa de Privatização; é uma parte essencial das reformas que estão sendo implementadas pelo governo visando a modernização da **economia**. O governo já privatizou mais de uma centena de empresas e esta reforma patrimonial é fundamental **na** redefinição do papel do Estado: de um Estado empresário para o Estado voltado para os problemas sociais. Os grandes desafios de longo prazo podem ser sintetizados a partir de duas comparações internacionais: uma com relação ao crescimento e outra sobre distribuição de renda apresentados a seguir. **Na** primeira figura aparece o desempenho de crescimento do PIB do Brasil e Coréia do Sul e no segundo os países com as piores distribuições de renda do planeta. Em nenhum dos casos nosso desempenho é razoável.

5. Conclusão:

Na economia brasileira tivemos algumas mudanças a começar de uma economia fechada para modelo de economia aberta do ponto de vista comercial, financeiro e investimento direto. Após adotar este modelo o governo conseguiu reduzir a inflação e obter um crescimento moderado, seguidos de alguns benefícios baseado no sistema de preços e com regras estáveis; criar um ambiente competitivo; incentivar os aumentos de produtividade etc.

Os países que tinham superávit financiava os países em subdesenvolvimento (Brasil) que não obtinha reserva suficiente para financiar balanço de pagamento. Entre todos esses acontecimentos ocorreu uma forte desvalorização cambial que favoreceu a economia brasileira.

Para estabilização econômica o Plano Real apresentou uma inovação significativa além dos expedientes utilizados nos planos anteriores a taxa de câmbio e a poupança

interna como instrumentos chaves para estabilização. Com a utilização de uma série de instrumentos para o equilíbrio externo e interno de curto prazo da economia: taxas de juros reais elevados, a utilização de Banda cambial deslizando e dos controles tarifários e não tarifários. Quando as autoridades monetárias não conseguiram controlar um ataque especulativo fulminante a moeda brasileira e foram obrigadas a mudar o regime cambial em direção a taxas flutuantes. A partir daí, acaba a ancora cambial acaba a consistência da política fiscal e monetária para garantir uma inflação de um dígito no país e reduzir as turbulências da área interna. Com essas mudanças ocorreram três grandes alterações entre elas: modificação do regime cambial; programa de metas inflacionárias; programa de ajuste fiscal.

Para manter a estabilização, retomar o crescimento e minorar os problemas distributivos foi desafio de longo prazo.

6. Referências Bibliográficas

Banco Central do Brasil - Boletim do Banco Central - vários anos.

BNDES - A Indústria Brasileira nos Anos 90, por urício Mesquita Moreira, 1999.

FMI- World Economic Outlook - vários anos;

Direction of Trade Statistics - Anuários de 1982, 1992 e 2001.

International Financial Statistics, 2001.

IPEA - IPEADATA (<http://www.ipea.gov.br>)

Cartas de Conjuntura - 1998/2002.

PNUD - Relatório de Desenvolvimento Humano, 2002 (<http://www.pndp.org>)

