



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

San José, Costa Rica, 15 de noviembre de 1988

**Reunión Intergubernamental sobre
Experiencias en Planificación***

**AVALIAÇÃO CONJUNTURAL E PERSPECTIVAS DE
MEDIO PRAZO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

FLAVIO RABELO VERSIANI

*** Realizada en el Marco de la XI Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (14 y 15 de noviembre de 1988)**

Proyecto PNUD/ILPES: "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

Project UNDP/ILPES: "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

Projet PNUD/ILPES: "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

BRASIL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN/PR)
Instituto de Planejamento/IPEA

AVALIAÇÃO CONJUNTURAL E PERSPECTIVAS DE MEDIO
PRAZO DA ECONOMIA BRASILEIRA

- Exposição de Flavio Rabelo Versiani, Director do IPLAN/IPEA, representante do Ministro-Chefe de SEPLAN/PR na Reuniao da XI Mesa Directora do Conselho Regional de Planejamento (ILPES), em Sao José - Costa Rica, Novembro/88.

APRESENTAÇÃO

O presente documento se compoe de duas partes principais. Na primeira parte é feita uma avaliação conjuntural de economia brasileira nos últimos tres anos, enfocando particularmente as experiencias heterodoxas adotadas para o controle de inflação.

A segunda parte apresenta, de uma forma sintética, uma análise de caráter mais estrutural, enfocando as perspectivas de economia brasileira a médio prazo.

Parte I - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO RECENTE DA
ECONOMIA BRASILEIRA^{1/}

1/ A análise desenvolvida nos itens 1 e 2, a seguir, se constitui de um resumo de documento "Avaliação do Desempenho Recente e Perspectivas da Economia Brasileira", elaborado pela equipe de Técnicos de CPM/IPLAN, dezembro/87.

1. A Heranca do Plano Cruzado

Implantado em fevereiro de 1986, o Plano de Estabilização conhecido como "Plano Cruzado" teve como objetivo fundamental reduzir a níveis mínimos as entao explosivas taxas de inflação, sem afetar diretamente a distribuição de renda do País.

Partiundo do pressuposto da inexistencia, naquele momento, de pressões primárias sobre os preços, quer do lado da demanda, quer do lado dos custos, o Plano diagnosticou a inflação como inercial. Com base neste diagnóstico, buscou apagar a memória inflacionária dos agentes economicos, através do congelamento de preços e da dexindexação dos ativos financeiros.

Nao se pode negar o exito do Plano Cruzado nos primeiros meses de sua implantação, quando a inflação registrou taxas praticamente insignificantes. No entanto, após este sucesso inicial, a economia brasileira retomou a rota da aceleração inflacionária, o que, rapidamente, fez com que fossem atingidos patamares superiores a 20% mensais em meados de 1987.

Entre a efemera estabilidade de preços, obtida a partir de reforma monetária, e o descontrole inflacionário observado no decorrer do primeiro semestre de 1987, vários fatores concorreram para minar as bases da estratégia de política económica - entao adotadas.

Assim, por exemplo, á parte o aumento da renda real dos assalariados em geral, verificou-se que, ao contrário do que se supunha inicialmente, o setor público nao estava equilibrado, contribuindo decisivamente para o movimento expansionista da demanda. Ao final de 1986, o déficit público acabou por se situar em 3,9%, no seu conceito operacional.

Além das deficiencias na administração da política fiscal, há que se mencionar alguns aspectos relevantes observados na condução da política monetaria. Já nos primeiros meses da implantação do Plano Cruzado observou-se um processo acelerado de monetização da economia processo este, em grande parte, estimulado pela falta de alternativas de aplicação no mercado financeiro. Isto porque, quando da adoção do Plano Cruzado, o governo optou por manter as taxas de juros em níveis bastante reduzidos, com o objetivo de estimular os investimentos privados. Esta medida reve-

lou-se, no entanto, contraproducente. De fato, os investimentos não se concretizaram como esperado, provavelmente porque, além de terem seus preços congelados, os agentes econômicos não acreditaram suficientemente na consistência e, consequentemente, no sucesso do Plano Cruzado.

1.1. Política de Preços e Salários

O elevado desequilíbrio das contas do setor público combinado com a prática de uma política monetária excessivamente expansionista já fazia prever a inviabilidade de manutenção do congelamento de preços. Além disso, ficou desde logo evidente o desalinhamento de diversos preços relativos importantes, o que, na presença de uma demanda aquecida, acabou por provocar sérios problemas de desabastecimento de vários produtos, gerando, em consequência, a prática generalizada de âgios, o mercado negro, a maquiagem de produtos e o desrespeito aos pesos e medidas.

A partir daí, a expectativa criada em torno do descongelamento, provocou a formação de estoques especulativos por parte de muitos produtores e comerciantes. Além disso, a população também procurou estocar bens, contribuindo, assim, para o desaparecimento de muitos produtos e, com isso, fortalecendo os argumentos dos empresários a favor do fim do congelamento. Mesmo com o recurso às importações, principalmente as de alimentos, o desabastecimento foi se agravando.

Neste contexto, a tentativa de reduzir a demanda privada e de equilibrar as contas públicas através da criação, em julho, de empréstimos compulsórios sobre veículos e combustíveis e taxaço de viagens internacionais, e, posteriormente, a adoção do "Cruzado II", consubstanciado no realinhamento dos preços de alguns produtos -- automóveis, bebidas alcoólicas, combustíveis e cigarros -- através da elevação da carga tributária e das margens de lucro das respectivas indústrias, acabaram por exacerbar as expectativas inflacionárias. Notadamente a partir daí, as taxas de inflação começaram a se elevar acentuadamente, induzido realinhamentos desordenados dos preços sob controle do CIP-SUNAB e a liberação dos demais a partir de janeiro-fevereiro de 1987.

No que se refere aos salários, o ano de 1986 foi particularmente favorável. A contínua expansão do ritmo de atividade econômica aumentou a demanda da mão-de-obra, com o consequente aumento dos salários reais e do nível de emprego.

A escala móvel de salários, introduzida com o Plano Cruzado, foi accionada pela primeira vez em janeiro de 1987 e, já a partir de março, passou a corrigir os salários de todas as categorias. Embora a criação desse mecanismo tenha sido considerada um fator de preservação dos salários reais, sua implementação efectiva, num contexto de aceleração inflacionária, não impediu que houvesse grandes perdas salariais. No primeiro semestre de 1987 as taxas de inflação subiram continuamente, chegando a atingir mais de 20% no período abril-junho de 1987. Os reajustes salariais, contudo, por conta do "gatilho" limitavam-se aos 20%.

1.2 Balanço de Pagamentos e Negociação da Dívida Externa

No tocante ao setor externo, diversos fatores acabaram por determinar um profundo desajuste das contas do comércio exterior, em 1986, patenteado numa acelerada queda do saldo comercial e das reservas de divisas estrangeiras do País. Entre esses fatores, parece ter sido dominante o aquecimento da demanda interna, que estimulou importações e reduziu o excedente exportável. Além disso, a manutenção, até outubro, da taxa de câmbio fixa ao nível de Cz\$13.84 por US\$, enquanto, paralelamente, se alastravam as elevações camufladas de preços e aumentavam os salários reais, acabou por determinar um forte desestímulo às exportações.

Ao desajuste da balança comercial e, por extensão, da conta de transações correntes, somaram-se as dificuldades na obtenção do financiamento externo do déficit global do Balanço de Pagamentos ocorreu através de uma acentuada diminuição das reservas internacionais. Caso fosse mantida essa tolerância, o País teria suas reservas exauridas rapidamente, dados os elevados compromissos da dívida externa que deveriam ser atendidos ao longo do ano. Nesse contexto, foram suspensos, em fevereiro de 1987, os pagamentos relativos aos juros da dívida externa contraída junto aos bancos comerciais estrangeiros.

A reação dos bancos credores iniciou-se com o fechamento de diversos acordos pendentes com países devedores, como forma de isolar a atitude brasileira. Posteriormente, aqueles bancos que estavam financeiramente mais vulneráveis ampliaram suas reservas contra devedores duvidosos, como demonstração de que estavam dispostos a resistir a uma negociação prolongada. Por fim, passaram a insistir, juntamente com o restante da comunidade financeira internacional, na necessidade de um programa de ajustamento interno para o Brasil.

A confrontação levou a um impasse e somente a mudança na equipe econômica do governo brasileiro abriu espaço para um novo esforço de negociação, principalmente porque, desta vez, a proposta brasileira foi antecedida por medidas de ajustamento interno que possibilitaram uma ligeira elevação do superávit comercial em relação às metas fixadas pela equipe econômica anterior.

2. O Plano Bresser

A reaceleração inflacionária verificada no primeiro semestre de 1987, decorrente dos desequilíbrios macroeconômicos do ano anterior, implicou instantâneo ajuste do mercado financeiro, refletido na elevação das taxas de juros nominais para captação e aplicação das taxas de juros nominais para captação e aplicação. Adicionalmente, provocou também um movimento inverso da poupança financeira em relação àquele observado após a decretação do Plano Cruzado, reforçando a retração da liquidez promovida pelo Banco Central e, conseqüentemente, a tendência altista da taxa de juros e um aumento na velocidade de circulação da moeda. Desta forma, as fontes de financiamento do déficit público voltaram a minguar.

Ao mesmo tempo, tornava-se cada vez mais evidente a importância do mecanismo da escala móvel para a proteção do poder aquisitivo dos assalariados, que, em abril de 1987, representava em média 80% do valor atingido em março de 1986.

A combinação destes fatores, associada ao descontrole do déficit público -- para o qual as projeções iniciais apontavam algo em torno de 6,7% do PIB, geravam expectativas de uma provável trajetória de estagflação. Os índices de falências e concordatas aumentaram, o nível de emprego, após um período de estabilização, caiu com o arrefecimento do ritmo da atividade econômica. Os investimentos foram cancelados ou adiados e a incerteza tomou conta do ambiente econômico, tornando imprescindíveis medidas que dessem uma orientação mínima do comportamento futuro da economia brasileira.

Dentro desse panorama, teve início em junho de 1987 uma nova estratégia de política econômica, detonada com o congelamento de preços e salários, o qual tinha por objetivos fundamentais eliminar o componente inercial da inflação e retomar um mínimo de controle sobre o processo econômico. A edição do Plano de Controle Macroeconômico (PCM) veio racionalizar e reforçar as novas medidas da política governamental, buscando ordená-las de modo a dar aos agentes econômicos uma sinalização confiável

a curto o médio prazos, e "garantir o equilíbrio macro entre oferta e demanda e o equilíbrio micro de preços relativos".

Foram assim definidos como objetivos principais desta estratégia chamada "Plano Bresser", os seguintes:

- a. Obtenção de razoáveis taxas de crescimento econômico;
- b. Redução da inflação;
- c. Recuperação dos saldos comerciais externos de forma a fortalecer as negociações com os credores e instituições internacionais;
- d. distribuição de renda mais equitativa.

Como instrumentos principais para atingir os objetivos propostos, foram mencionados basicamente os seguintes:

- a. Congelamento de preços e salários, por prazo definido, e controle da demanda agregada, principalmente através do devido equacionamento do déficit público;
- b. Incentivo ao aumento dos investimentos globais, destacando-se que a maior parte do esforço adicional de acumulação bruta de capital deveria caber ao setor privado;
- c. Implementação de uma política de câmbio, visando aumentar substancialmente as exportações;
- d. Adoção de políticas fiscal e tributária mais austeras; e
- e. Recuperação do salário mínimo real.

O elenco anterior de objetivo e medidas deveria ser encarado como plano de curto prazo, visando enfrentar o grave desequilíbrio interno representado pela inflação e pelo descontrole das finanças públicas, eo desequilíbrio externo consubstanciado na exaustão dos saldos comerciais com o exterior.

Do ponto de vista da política fiscal, a estratégia do Plano Bresser previa a manutenção dos investimentos públicos em torno de 7,3% do PIB estimados para 1987 até o final da década. Deste modo, através da recuperação dos níveis de poupança em conta corrente do governo via aumento da carga tributária líquida e contenção do crescimento dos gastos correntes, seriam liberados mais recursos para o financiamento do investimento agregado, sem pressões desestabilizadoras sobre o Balanço de Pagamentos ou sobre as taxas de inflação ou de juros.

Com relação à política monetária, já a partir de junho de 1987, esperava-se, com a decretação do Plano Bresser uma repetição, ainda que moderada, do processo de remonetização da economia. Esta experiência, no entanto, não se repetiu devido à adoção de uma política monetária visando a manutenção de taxas de juros reais positivas. Além de evitar o processo de substituição de haveres não-monetários por haveres monetários, esta política de taxas de juros reais positivas contribuiu para impedir um eventual aquecimento do consumo e para desestimular a formação de estoques especulativos.

Tendo em vista tais objetivos, o Plano de Controle Macroeconômico previa uma expansão dos agregados monetários, no segundo semestre, de apenas 55.4% para os meios de pagamentos e de 60% para a base monetária. Para o ano como um todo e dado que no primeiro semestre aquelas variáveis registraram pequena contração as metas foram projetadas para 40.5% e 53.3%, respectivamente.

Com relação ao controle de preços e salários o Plano previa três etapas, a saber:

- a. Uma fase de congelamento geral de preços e salários para reduzir drasticamente a taxa de inflação, que durou até fins de agosto;
- b. Uma fase de flexibilidade de preços com a adoção de um sistema disciplinado de reajustes de preços e correções mensais do salário, de acordo com a variação da Unidade de Referência de Preços (URP);
- c. Uma fase de liberação de preços, com a plena atuação de economia de mercado.

Aos salários, particularmente, o Plano Bresser, além dos reajustes mensais de acordo com a URP novo parâmetro oficial para correção de salários e preços, assegurou a recuperação do resíduo inflacionário que não tivesse sido contemplada pelos "gatilhos" salariais até junho.

Com relação ao setor externo, quando foi implementado o novo plano de estabilização, as condições para a recuperação da balança comercial já haviam sido estabelecidas. Desta forma, as medidas que acompanharam o congelamento de preços só vieram contribuir para sancionar a queda dos salários reais que vinha ocorrendo desde o final de 1986. Ao mesmo tempo em que agia sobre os custos de produção, aumentando a competitividade externa das exportações, a contenção salarial teria um efeito adicional sobre a demanda agregada, agindo, dessa forma, concomitantemente sobre as importações, desestimulando-as, e sobre as vendas externas, aumentando o

excedente exportável.

Passada a fase da flexibilidade dos preços, esperava-se que a taxa de inflação se estabilizasse em níveis aceitáveis (talvez 5% ou 6% ao mes). Entretanto, o próprio Governo continuou a reajustar vários preços públicos a taxas superiores à variação da URP e as empresas estatais começaram a conceder reajustes salariais também acima dessa variação.

Assim, não é de se admirar que, depois de permanecer em um dígito durante os três primeiros meses do Plano Bresser, a taxa de inflação mensal tenha alcançado 12.8% em novembro, elevando-se a 14,1% em dezembro de 1987. No acumulado do ano, a inflação alcançou 366%.

3. A Conjuntura Economica Presente

Em resumo, o perfil da economia brasileira ao inicio de 1988 indicava como características mais importantes as seguintes:

- a. Agudização do processo inflacionário, alimentado principalmente pelos seguintes fatores:
 - i. Pressões de custo num contexto de demanda desaquecida;
 - ii. Adoção de políticas defensivas de margens de lucro crescentes, em função da elevação dos custos indiretos (overheads) e da exacerbação das expectativas, que normalmente tem acompanhado as espirais inflacionárias
 - iii. Os graves desequilíbrios do setor público que afetam, de um lado, as expectativas do setor produtivo através do comportamento da taxa de juros (quanto a seu nível e grau de volatilidade) e, de outro, a própria política de recuperar as receitas reais do setor produtivo estatal (inflação corretiva);
 - iv. A expressiva transferência de recursos para o exterior, que no atual contexto obriga, de uma parte, a adoção de políticas ativas de câmbio e, de outra, apropria uma parcela importante do excedente produzido, via aumento substancial das exportações para gerar os superávits requeridos.
- b. Recuperação dos superávits comerciais externos através do crescimento das ex-

portões;

- c. Incertezas com relação aos resultados da renegociação da dívida externa do país.

Neste contexto, a nova equipe econômica que assumiu os Ministérios da Fazenda e do Planejamento no início de 1988 optou por conduzir a política econômica dentro do que se convencionou chamar de "política do feijão com arroz" que, traduzida em outros termos, significa administrar a economia sem recorrer a medidas de impacto, quer heterodoxas, quer ortodoxas.

Neste sentido, a prioridade da política econômica tem se voltado para redução paulatina e segura do déficit público uma vez que a maioria dos diagnósticos apontam o desequilíbrio das finanças e o obstáculo maior à reativação econômica.

O objetivo, no caso, é o de reduzir o déficit público, em 1988, para 4% do PIB - (contra 5.46%, em 1987, e contra uma previsão inicial superior a 7% em 1988), conforme compromisso firmado com o FMI, como parte da renegociação da dívida externa com os credores privados. Os indicadores mais recentes indicam que esta meta facilmente será atingida.

Renegociação da Dívida Externa

O processo de reintegração do País no sistema financeiro internacional com o qual o Brasil praticamente rompera com a declaração da moratória em fevereiro/87 se completou com assinatura, em setembro passado, do acordo plurianual de renegociação com os bancos comerciais, cujos, aspectos mais relevantes são:

- a. Reescalonamento de 94% da dívida vicenda de médio e longo prazos, no período de 1987 a 1993 (considerados inclusive os vencimentos de 1986), no valor de US\$ 60.6 bilhões, por vinte anos, com oito de carência;
- b. Estabelecimento de um novo "spread" de 13/16% a.a. (0.8125%) sobre a libor, a vigorar a partir de 1/1/88, para os depósitos no Banco Central (D.F.A. Deposit Facility Agreements) e, a partir de 1/1/89, para toda a dívida do setor público. Eliminação da opção pela taxa "prime" em todos esses contratos;
- c. Reprogramação do pagamento de juros aos bancos, de trimestral para semestral, a partir da data da vigência do acordo;
- d. Recursos novos no montante de US\$ 5,2 bilhões, com prazo de doze anos e cinco de carência;

- e. Prorrogação das linhas de curto prazo (comerciais e interbancárias), no total de US\$ 14.1 bilhões, por dois anos e meio, a contar da data da efetividade do novo acordo;
- f. Transferência de US\$600 bilhões anuais da linha de projeto interbancário para as linhas de comércio, de 1988, a 1990; e
- g. Permissão aos bancos credores para reempréstimo dos recursos novos e dos depositados no Banco Central (D.F.A.). Os reempréstimos do dinheiro novo para o setor privado, terão prazo mínimo de seis anos, com três de carência, enquanto os recursos depositados no Banco Central (D.F.A.), sete anos com cinco de carência. Para o setor público, esses reempréstimos dependerão de prioridades e só poderão ser utilizados para rolagem da dívida com prazos mínimos de repasse de doze anos, com cinco de carência.

Vale registrar que, além desse acordo, o Brasil já havia concluído, com os credores governamentais, o acordo de reescalonamento dos empréstimos e financiamentos, de médio e longo prazos, de agências governamentais ou por elas garantidos, contratados até 31/3/83, com vencimento entre 1/1/83 e 31/3/90, totalizando US\$ 3,9 bilhões. Adicionalmente, foram renegociados US\$ 1,1 bilhão relativos a juros vencíveis no período 1/8/88 a 31/3/90. Pelo acordo, o pagamento do principal refinanciado será feito em dez anos, com cinco de carência.

. Desempenho do Setor Externo em 1988

Um dado particularmente digno de registro é o excepcional desempenho da balança comercial brasileira, em 1988. De acordo com estimativas conservadoras, as exportações deverão atingir, até o final do ano, cerca de US\$ 32.5 bilhões de dólares, com um crescimento de 24% sobre o saldo registrado em 1987. As importações, por seu turno, deverão repetir, em 1988, praticamente o mesmo nível observado no ano passado, algo como US\$ 15.5 bilhões. Em consequência, o saldo comercial deverá atingir o nível recorde de US\$ 17,0 bilhões, propiciando um superávit no balanço de pagamentos de cerca de US\$7,0 bilhões.

Este resultado altamente satisfatório, do ponto de vista das contas externas se deve à conjugação de diversos fatores como o bom desempenho da economia dos países industrializados, a recuperação de preços de algumas Commodities, a excepcional safra agrícola 1987/88 e, também, o relativo desaquecimento de demanda interna.

O Processo Inflacionario

Sem dúvida alguma, o principal problema enfrentado presentemente pela economia brasileira é a exacerbação inflacionária, processo este reiniciado ao final de 1986 e que, embora arrefecido nos primeiros meses após o Plano Bresser, ressurgiu vigorosamente a partir de novembro de 1987.

Assim, a taxa de inflação acumulada (IPC) nos primeiros 10 meses de 1988 atingiu 714% com as projeções indicando uma variação janeiro-dezembro de -1.200%.

Uma taxa dessa magnitude implica, obviamente, que o país poderia se aproximar do perigoso e desestabilizador terreno da hiperinflação.

Muitos são os fatores explicativos dessa exacerbação inflacionária. Os economistas, de um modo geral, concordam que na raiz deste processo estão: a institucionalização generalizada da indexação (inflação inercial), o elevado déficit público, os acentuados superávits comerciais e, sobretudo, a expectativa criada em torno de eventuais pacotes de medidas do governo, tipo congelamento de preços, a exemplo dos Plano Cruzado e Plano Bresser. Tal expectativa leva os agentes econômicos a efetuarem remarcações de preços a intervalos cada vez - mais curtos, recesos de serem pegos com seus preços defasados.

Deve-se notar, também, que a formulação e implementação de medidas anti-inflacionárias enfrenta actualmente algumas limitações importantes. De um lado, as experiências recentes de caráter heterodoxo deixaram como saldo certa descrença, por parte dos agentes econômicos, na eficácia de mecanismos desse tipo, o que se reflete negativamente na formação de expectativas, tornando pouco viável a repetição de iniciativas da mesma natureza, no curto prazo. De outra parte, o fato de o presente governo ser uma administração de transição dificulta a formação de uma ampla base de apoio político a medidas mais severas de restrição monetária e fiscal.

Não obstante, a percepção de que o País poderia caminhar para a hiperinflação conduziu, mais recentemente, o governo, empresários e sindicatos trabalhistas a estabelecerem um espécie de "pacto social", pelo qual se pretende reduzir paulatinamente o ritmo inflacionário. As bases desse pacto se assentam na de

finalização de critérios para os futuros reajustes de preços e salários (próximos 60 dias) e a adoção de medidas fiscais voltadas para a quase eliminação do - déficit público.

Ainda que possam existir dúvidas quanto às possibilidades de êxito a curto - prazo deste pacto, não se pode negar que sua efetivação possibilitou a eliminação do perigo da hiperinflação, que parecia iminente ao final de outubro 88. De qualquer forma, ainda é prematura qualquer avaliação deste pacto, uma vez - que muitas questões nele envolvidas ainda estão em base de negociação entre as partes.

Parte II - PRIORIDADES E PERSPECTIVAS DA
ECONOMIA BRASILEIRA A MEDIO PRAZO^{2/}

2/ Esta II Parte traz uma síntese dos principais pontos do documento "As Prioridades e Perspectivas de Política Econômica e Social a Médio Prazo" - trabalho que vem sendo desenvolvido pela equipe Técnica do Instituto de Planejamento (IPLAN/IPEA).

1. Perspectivas Macroeconomicas

1.1 As Principais Restrições

Um exame das perspectivas macroeconomicas para a década de 90 não pode deixar de considerar as principais restrições a que está sujeita a economia brasileira, a saber: restrição externa, restrição da poupança interna, restrição do orçamento de governo e restrição política - restrições estas que não podem ser eliminadas a curto prazo.

A restrição externa é evidenciada pelo fato de que, além de não receber mais qualquer líquida externa, o País vem, desde 1983, transferindo recursos reais para o exterior na ordem de 5% a 6% do PIB.

A restrição de poupança interna manifesta-se pela redução quase contínua, nesta década, da capacidade de poupança tanto privada - que exhibe um comportamento pró-cíclico - como governamental - que, de uma média de 5%, na década passada, caiu para algo próximo de zero nos anos 80.

A restrição do orçamento do governo - decorrente, em grande parte, da estatização da dívida externa, com aumento das transferências, e da redução da arrecadação bruta de receita, tem transformado o setor público em grande tomador de empréstimos do setor privado, reduzindo a poupança doméstica disponível para investimentos.

A restrição política - que se traduz pela constatação de que, numa sociedade democrática, existem limites à adoção de políticas económicas que levem a tensões sociais insuportáveis. Tal, por exemplo, seria o caso da exigência de um nível mínimo de crescimento

anual do produto suficiente para absorver o contingente anual de ingressantes no mercado de trabalho.

1.2 Restrições X Capacidades de Crescimento

A interação das restrições acima e suas mútuas implicações impõem sérias limitações à capacidade de crescimento da economia. O redução do aporte de poupança externa, o pagamento dos juros e de parte da dívida externa e a necessidade de financiamento do setor público poderão causar redução substancial da taxa de investimento global e, daí, da taxa de crescimento da economia. Deve-se concluir dessas observações que, pelo menos no curto prazo, dificilmente a economia repetirá seus padrões históricos de crescimento.

No médio prazo, as perspectivas podem se tornar mais favoráveis desde que sejam tomadas medidas sérias para a redução do Déficit Operacional do Setor Público, na esteira ou continuação das que já vem sendo adotadas. Neste sentido, faz-se mister priorizar as reduções de gastos de custeio sobre os cortes de investimentos, de modo a não comprometer a trajetória de crescimento a médio prazo da economia.

1.3 Simulação de Crescimento na Próxima Década

Simulações realizadas a partir do cenário acima descrito, utilizando-se dois modelos^{1/}, revelam três fatos importantes:

- i. Nos dois modelos, as taxas de crescimento nos próximos cinco anos (1988-91) variam entre 3%

^{1/} Modelo MPSE, desenvolvido por Esustáquio J. Reis e outros, do INPES, e o Modelo CB, desenvolvido por Meyers e McCarthy, no Banco Mundial, e atualizado por Flávio C. Branco, do INPES.

- e 4,5% a.a.;
- ii. Preve-se uma taxa de crescimento do consumo privado menor que a do PIB, com queda da participação do consumo privado no PIB de dois pontos percentuais; e
 - iii. Elevação gradual e discreta da taxa de investimento bruto de 1 a 1,5 ponto percentual, atingindo de 19% a 21% do PIB.

1.4 Implicações Macroeconomicas e Sociais Importantes

Mantidas as restrições anteriores e confirmando-se os resultados das simulações, seria de se concluir que um progresso em termos de melhoria da distribuição de renda no País pode ser adiado, contrariando a hipótese e conclusões descritas por Kusnetz, tendo em vista a desaceleração das taxas de crescimento do PIB.

Assim, do ponto de vista das demandas sociais, torna-se imprescindível a manutenção de uma taxa mínima de crescimento do PIB, em torno de 4% a 5% a.a.. Para tanto faz-se necessário:

- i. Que, da continuidade da atual política de cooperação internacional, resulte um retorno mínimo do fluxo de recursos financeiros externos para o País;
- ii. Que se implante um plano coerente de reformas que permita o uso mais eficiente dos recursos externos. Importante, neste sentido, será a redefinição do papel do Estado;
- iii. Que o modelo de industrialização seja redirecionado, limitando a participação do Estado aos setores onde é inconveniente a entrada do setor privado, e submetendo a indústria às pressões

da concorrência para estimular o processo de modernização. Este novo modelo de industrialização exigirá também uma redefinição de mercado de capitais, de modo a permitir a captação de poupança e o aporte de financiamentos de longo prazo ao setor privado.

2. Políticas Sectoriais

2.1 Política de Comércio Exterior

A política comercial externa foi direcionada no sentido de expandir a participação de produtos não tradicionais na pauta de exportações, com o processo de industrialização assumindo sempre um caráter seletivo. Gracias em grande parte a esta estratégia, o país dispõe de um parque produtivo relativamente diversificado e competitivo, mas esta competitividade só pode ser mantida a médio prazo através de ganhos de produtividade e internalização de progresso tecnológico - o que exige um maior acesso a insumos importados.

Tendo como objetivos a interação entre o desempenho requerido das exportações e as políticas macroeconômicas e sectoriais, a atratividade da atividade exportadora e a garantia de competitividade a médio prazo da produção nacional, a estratégia da política comercial exigirá a definição de diversas medidas, além da manutenção de uma política cambial realista e de uma maior agilização administrativa na atividade exportadora. As principais medidas sugeridas, neste sentido, são:

- redução e/ou eliminação de impostos e tributos que incidem sobre insumos e bens exportáveis;
- maior acesso a insumos a preços competitivos por parte dos exportadores indiretos;

- continuidade do processo de busca de maior simplificação, agilização e uniformidade do sistema de financiamento as exportações e dos procedimentos para o seguro de crédito às mesmas;
- maior transparência e automaticidade da política de importações, de forma que as mesmas sejam determinadas preferencialmente pelo sistema de preços;
- racionalização da política de importação, através da adoção de uma política tarifária ajustada à atual estrutura produtiva do País, da elevação progressiva dos limites anuais do valor a ser importado e da elevação progressiva dos limites anuais do valor a ser importado e da redução dos órgãos governamentais envolvidos no processo burocrático das importações.

2.2 Política Industrial

Partindo da constatação de que o parque industrial brasileiro mostra-se, hoje, diversificado, dinâmico e internacionalmente competitivo em vários setores, ao mesmo tempo em que exhibe algumas ineficiências estruturais (baixa produtividade em muitas áreas e um deficiente potencial de desenvolvimento tecnológico autônomo), problemas estes agravado pelo baixo nível de investimento nos anos oitenta, entende-se que a política industrial deverá estar direcionada para os seguintes objetivos:

- i. Fortalecimento da capacitação tecnológica, em particular nos setores de tecnologia de ponta;
- ii. Modernização do parque industrial e o aumento da produtividades; e
- iii. Manutenção de um nível adequado de oferta de produtos intermediários cuja produção requer investimentos maciços e de longa maturação, como produto das indústrias metalúrgica, petroquímica e de fertilizantes.

O atingimento de tais objetivos requer a definição de duas questões centrais: o papel do Estado e o grau de abertura; a da economia.

No que toca ao papel do Estado no desenvolvimento do processo industrial, muito embora se prevejam mudanças significativas, seria irrealista supor que a economia brasileira possa, no seu atual estágio, prescindir da presença do Estado. Isto posto, as ações do Governo na área industrial deverão se concentrar nos seguintes pontos:

- a. investimentos - em especial na produção de insumos básicos, como metalúrgicos, petroquímicos e fertilizantes;
- b. incentivos - especialmente ao desenvolvimento tecnológico, à modernização e aos setores intensivos em tecnologias novas;
- c. financiamento - definição e implementação de um novo modelo de financiamento industrial, combinando programas de crédito de instituições oficiais com estímulos ao ingresso de capitais externos em áreas prioritárias e outras; e
- d. presença do Estado - prosseguimento de um programa seletivo de privatização e de remoção de entraves a importações de interesse para o desenvolvimento industrial.

No que se refere à abertura da economia, ressalta-se a necessidade de se manter, nos próximos anos, um coeficiente de exportação em mais elevado do que a média histórica recente. De forma semelhante, faz-se necessária a adoção de uma política comercial mais liberal, do lado das importações, em decorrência tanto da

necessidade de modernização da indústria quanto da previsível exigência de reciprocidade da parte dos parceiros externos.

2.3 Política Agrícola

A concepção de uma estratégia consistente de médio prazo para o setor agropecuário exige um cuidado especial, dado que a evolução recente foi marcada profundamente pelos rumos do comércio internacional de "comodities" (deterioração dos termos de troca) na década de 80, pelos requerimentos do desenvolvimento ou do combate à crise econômica desta década e por alguns vícios das políticas adotadas para o setor e que em gerando pressões crescentes sobre o déficit público bem como problemas recorrentes de descontroles monetários (crédito rural e preços mínimos).

No tocante à evolução setorial, observa-se uma tendência a uma intensificação da produção, principalmente de alimentos, com aumentos de produtividade, nas regiões mais dinâmicas do país, além da formação e sedimentação de novos focos de produção, notadamente nas áreas de fronteira interna no Centro-Oeste.

A despeito das ações oficiais no campo da distribuição de terras, a estrutura agrária brasileira continua tão concentrada como há 40 anos atrás.

Ações de Política

E de se recomendar que as ações de política privilegiem os seguintes objetivos:

- a. Melhor adequação das estruturas de financiamento público e privado às necessidades do setor agropecuário;

b. Na questão da política de preços mínimos, ainda que se reconheça a inevitabilidade dos subsídios, deve-se procurar minimizar esses gastos e, em alguns casos, até mesmo eliminá-los;

c. Políticas de Longo Prazo

A médio e longo prazos, as principais recomendações seriam:

- políticas de aumento de produtividade, com reativação do sistema de pesquisa agropecuária e ampla avaliação da política de irrigação; e
- aceleração de investimentos na expansão de capacidade de armazenagem nacional e maior apoio federal aos estados para a construção de estradas vicinais.

d. Política Fundiária

Faz-se mister um reforço da execução do PNRA, com as adaptações que forem introduzidas pelo novo texto constitucional seguindo-se uma série de medidas que, desde já, podem ser implementadas para resgatar os pequenos produtores não amparados pela política agrícola.

2.4 Política Energética

Os vultosos investimentos em prospecção e desenvolvimento da produção, nos últimos anos, provaram mudanças significativas na matriz energética do País, a saber: a queda do peso do petróleo no consumo primário; aumento das reservas e produção domésticos; e aumento significativo da participação da hidroeletricidade e da cana-de-açúcar na oferta interna primária, enquanto os programas de carvão energético e de termoeletricidade

nao apresentaram desenvolvimento expressivo.

Por outro lado, deve-se registrar que a manutenção de uma política baseada nos altos preços (e na expectativa de preços crescentes) do petróleo provocou dificuldades e desequilíbrios no setor energético, fazendo-se necessaria a reorientação da política até aqui adotada, sugerindo-se pra tanto, a continuidade do esforço de prospecção de petróleo e gás natural e de expansão da produção, a opção hidrica para a expansão da oferta de eletricidade e a desaceleração do PROALCOOL e do PROCARVAO.

Situação Energética Atual

As reservas atuais de petróleo (405,5 milhões m^3 , em 31/12/87) nao permitem que o País seja auto-suficiente e, para que as reservas cresçam é imprecindivel o programa de investimentos na área. Existem indícios geofísicos promissores em Marajó e recursos petrolíferos significativos na plataforma continental, mas em laminas de água superiores a 500 m.

O consumo atual de gás natural é inexpressivo e as reservas atuais (105,3 bilhões de m^3) permitem a sustentação das metas do PLANGAS para 1991, durante 12 anos.

A baixa taxa de utilização (19% ao final de 1987) do grande potencial hídrico do País (212 GW) permite que a expansão da oferta continue de base hídrica até 2010. A geração térmica de petróleo perdeu competitividade e a geração nuclear e o carvão revelaram-se dispendiosos e nao-competitivos. Somente a partir do ano 2010, com o potencialo de encarecimento do potencial hídrico remanescente, é que as alternativas de geração nuclear e a carvão se tornarao mais atraentes.

Ja a produção de álcool, de competitividade prejudicada, deve limitar-se ao aproveitamento otimizado da capacidade existente, evitando-se expansões adicionais de capacidade.

Financiamento do Programa de Investimentos

Os financiamentos do setor energético são vultosos, oscilando entre 15% e 20% do investimento bruto total do País. Os do setor de petróleo se fazem predominantemente com recursos próprios da Petrobrás. Apesar das dificuldades financeiras recentes daquela empresa, urge assegurar os recursos requeridos para a manutenção do esforço exploratório e do aumento da produção.

O problema mais crucial de financiamento reside no setor elétrico, dada a previsão de aumento substancial nos investimentos nos próximos anos (US: 6.5 bilhões em 1989-91 e US: 7,5 bilhões em 1992-96), vis a vis os níveis críticos de endividamento do setor e a limitada capacidade de geração interna de recursos via aumentos tarifários. O saneamento do setor elétrico torna-se, assim, uma tarefa prioritária e urgente, sob pena de comprometer o desenvolvimento do País, no médio prazo.

Preços e Tarifas

É importante que se impeça que a aceleração inflacionária volte a corroer as receitas dos serviços energéticos, e que se prossiga na recuperação dos preços e tarifas praticada a partir do final de 1986.

Também se faz necessária a correção da estrutura relativa de preços e tarifas, citando-se como exemplo, as atuais baixas tarifas de energia elétrica residencial e as baixas relações de preços álcool/gasolina e diesel/gasolina.