

Entendendo o passado pela observação do presente

Rubens Penha Cysne

Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV
(www.fgv.br/professor/rubens)

Embora o objetivo deste artigo seja contemplar as tendências observadas no crescimento da economia brasileira nos últimos sessenta anos, procuramos retroceder o início de nossa análise para 1900.

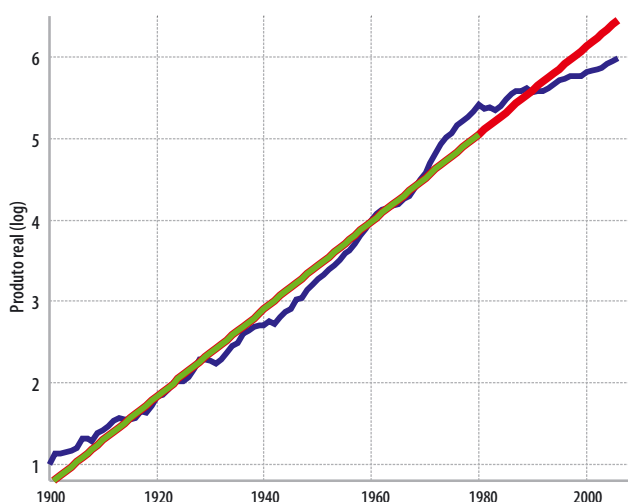
O gráfico mostra a evolução do índice de produto real do Brasil entre 1900 e 2006. A linha verde traduz a tendência entre 1900 e 1980. A linha vermelha, a extrapolação desta tendência (observada entre 1900 e 1980) até o ano de 2006. Por último, a linha em azul mostra a evolução efetiva do PIB.

Fica claro que o ponto que mais demanda explicação, ao longo de toda a série, quer se inicie por 1947¹ ou por 1900, é aquele caracterizado pela redução do processo de crescimento que se verifica no início dos anos 80.

Se o Brasil tivesse mantido a sua taxa média de crescimento entre 1900 e 1980 por mais vinte e seis anos, a renda real ao início deste ano corrente seria algo da ordem de 58,4% maior. Estamos falando em um PIB anual de mais R\$ 1,36 trilhões, valor da ordem de 45 anos de arrecadação da CPMF; ou de 151 anos do Bolsa-Família. Não de transferências entre uns e outros, mas de renda para todos.

A reversão do crescimento no início dos anos 80 tem sido bastante estudada. Dentre os fatores históricos apontados para isso podem-se citar a queda na formação e qualidade do capital físico, reduzida abertura

Produto real (de 1900 a 1980) e extrapolação (até 2006)



ao exterior, ênfase insuficiente na formação de capital humano, fraqueza institucional, erros de política econômica, etc.

Ao invés de trilhar a linha usual de olhar para o passado para entender o baixo crescimento que se tem observado desde os anos 80, entretanto, seguiremos neste artigo um outro caminho: a observação comparativa (em *cross section*), relativa aos últimos anos, de alguns países que conosco concorrem nos mercados internacionais. Há exemplos bem-sucedidos em termos de crescimento, como o da Índia, bem como exemplos de baixo crescimento, como o do México. Comparemos então estes dois países com o Brasil.

da Habitação. Instituída a correção monetária.

Criado o Banco Central do Brasil em substituição a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), instituída em 1945 para exercer o controle monetário.

PIB de 3,4% e inflação de 92,1%.

1965

O governo obtém um crédito de US\$ 125 milhões do FMI.

Lacerda pede o fim do PAEG e as demissões de Bulhões e Roberto Campos.

Controle de preços sistêmico sobre a indústria através da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (Conep), um departamento da Sunab.

A oposição elege dois governadores: Negro de Lima, na Guanabara, e Israel Pinheiro, Minas Gerais — políticos do

O caso mexicano

Iniciemos pelo caso do México, que tem crescido ainda menos do que o Brasil nos últimos anos. Nos seis anos que vão do início de 2001 ao final de 2006, o México cresceu em média 2,3% ao ano, 14,6% em termos acumulados. No Brasil, o crescimento médio no mesmo período foi de 2,90%, com um acumulado de 18,7%.

Por que o México, tal como o Brasil, não tem conseguido igualar o seu crescimento ao de outras economias emergentes, neste período de farta liquidez mundial e alta relativa do preço de *commodities*, que tem beneficiado a ambos?

Numa comparação direta e superficial com o Brasil, a favor do México contam alguns fatos. Primeiro, a economia mexicana tem menor rigidez orçamentária. A relação entre despesas que efetivamente se decidem anualmente no contexto orçamentário e aquelas ditadas por outros diplomas legais votados no passado (vinculações, despesas obrigatórias de cunho continuado etc.), embora elevadas para padrões da OCDE, é superior à brasileira.

Segundo, o México tem uma economia mais aberta que a nossa. Enquanto no Brasil o total das importações mais exportações não supera 32% do PIB, no México, esse percentual salta para algo em torno de 49%. Terceiro, o México já possui há anos o tão desejado (pelo Brasil) “*investment grade*” por parte das principais agências de *rating* internacionais.

A favor do Brasil também contam alguns fatos. Sua pauta de exportações apresenta um grau de concentração muito inferior à do México, tanto em termos de produtos quanto em termos de parceiros. A conta corrente do balanço de pagamentos brasileiro tem apresentado sucessivos superávits desde 2003, enquanto no México, nos últimos anos, registram-se déficits crônicos.

Um ponto controverso diz respeito à comparação entre os totais da arrecadação pública como percentual do PIB e seu efeito em termos de crescimento. A princípio, uma visão mais liberal (no sentido europeu da palavra) estipularia que a carga tributária mais baixa no México geraria mais oxigênio para o setor privado, fomentando inovações e crescimento.

A observação conjunta da Índia, com carga tributária total ainda inferior à do México e crescimento da ordem de 7% ao ano, ajuda a esclarecer este ponto. Simplesmente não se pode correlacionar tal variável com o crescimento sem levar em consideração todos os demais componentes que impactam a produtividade dos gastos públicos. Há de se considerar, no que diz respeito à determinação da carga tributária ótima para cada país, o retorno dado pelo Estado para cada unidade monetária arrecadada. Existe certo consenso, em função da contratação pelo setor privado de serviços que deveriam ser providos pelo Estado (por exemplo, segurança), de que neste ponto o Brasil deixa muito a desejar.

Brasil e México têm vários pontos em comum, no que diz respeito à evolução macroeconômica. Ambos apresentam moratória em seu histórico, têm se beneficiado de uma melhora nas relações de troca com o exterior (preço das exportações, relativamente ao preço das importações), renda muito mal distribuída, resultado primário do setor público positivo, resultado nominal negativo, taxas anuais de inflação variando ultimamente entre 3% e 5% e taxas de investimento no intervalo 18% e 21% do PIB.

Um dos problemas que o México compartilha com nós diz respeito à carência de infraestrutura básica, em grande parte determinada pela redução de investimentos públicos (no México, desde os anos 80), ditada pelos

Se tivéssemos mantido a mesma taxa média de crescimento entre 1900 e 1980 por mais 26 anos, nossa renda real este ano seria 58,4% maior

PSD e ex-colaboradores de JK.

Baixado o AI-2: eleição indireta (pelo Congresso) para presidente e fim dos partidos — surge o bipartidarismo, com a situaçãoista Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Adota-se “a inflação corretiva” com aumentos nos preços artificialmente repressados — tarifas públicas, câmbio, trigo, gasolina e outros produtos.

PIB de 2,4% e inflação de 34,3%.

1966

As eleições para governadores passam a ser pelas assembleias legislativas estaduais.

Em julho, Costa e Silva sofre atentado a bomba em Recife e, em outubro, é eleito indiretamente pelo Congresso

É correto
afirmar,
usando
o contra-
exemplo
da Índia,
que países
com pobreza
elevada
não estão
condenados
a crescer
pouco

planos de controle fiscal. Lá, tal como cá, tem sido mais fácil cortar despesas de investimento, cujos credores são gerações futuras, ainda sem voz e voto, do que as despesas de custeio, cujos credores já têm voz, organizações de defesa de seus interesses e voto. No México, os custos domésticos (relativos à qualidade dos serviços) da energia elétrica, da água, das telecomunicações, do óleo e dos transportes são bastante elevados, reduzindo a competitividade da indústria local.

A questão social

Outro problema compartilhado com o Brasil diz respeito às questões sociais. Há elevada disparidade de renda e bolsões de pobreza. Tal fato implica o deslocamento de verbas públicas da formação de capital para programas sociais: geram-se mais transferências e menos bens de capital, o que evidentemente reduz o crescimento — ainda que não necessariamente o bem-estar social.

O fator político e a fraqueza institucional são outros pontos que aproximam Brasil e México. Nos dois países, há captura do Legislativo pelo Executivo (no Brasil isto é fomentado pelo mecanismo de contingenciamentos orçamentários), um Judiciário lento e pouco eficaz, bem como agências regulatórias enfraquecidas. Grupos politicamente bem organizados extraem mais renda da sociedade como um todo no *status quo* atual, tendendo a dificultar a realização de reformas.

Some-se a isso a má distribuição de renda, o acirramento da disputa por favores governamentais, gerando conflitos políticos, ineficiência na provisão de mercados bem organizados, etc. São várias as teorias, hoje em dia, que associam pobreza a baixo crescimento, ainda que, no caso da Índia, segundo alguns, venha a servir de contra-exemplo parcial para tais teses.

Por último, uma importante semelhança entre o Brasil e o México diz respeito a pouca flexibilidade no mercado de trabalho. Em um processo de melhora dos termos de troca, isto impede a realocação eficiente de fatores de produção, gerando em alguns casos desemprego e falências. A forma como se financiam os programas de combate à pobreza costuma implicar, tal como aqui ocorre, elevados encargos fiscais, gerando, por conseqüência, uma reduzida legalização das relações trabalhistas. Segue daí uma redução do tamanho ótimo das empresas e conseqüente queda das atividades de pesquisa e inovação. Perde o crescimento.

O caso da Índia

Passemos agora para um caso de relativo sucesso, o da Índia. Do início de 2001 ao final de 2006, enquanto o México cresceu em média 2,3% ao ano e o Brasil 2,90%, a Índia cresceu 6,9%. Trata-se de um país com problemas sociais de pobreza semelhantes aos do Brasil e do México, mas que, no entanto, tem crescido bem mais. Por este motivo, alguns apresentam a Índia como um contra-exemplo à tese de que países com problemas sociais tendem a crescer menos porque o setor público tende a gastar “de mais” com transferências e “de menos” com formação de capital.

Analisemos duas estatísticas para estes três países. Primeiro a desigualdade de renda. México e Brasil têm altos índices de desigualdade, mas a Índia não. A concentração de renda em 2005 medida pelo coeficiente de Gini foi de 0,59 no Brasil e 0,55 no México. Na Índia, alcançou apenas 0,33. No que diz respeito à pobreza, a situação se inverte. O Brasil apresentou um índice de pobreza humana de 22, o México de 18 e a Índia de 58.

Portanto, é correto afirmar, usando o contra-exemplo da Índia, que países com

presidente da República, tendo como vice Pedro Aleixo. O MDB se abstém de votar.

Unificação da Previdência (INPS), criação de um mercado para títulos da dívida pública (com a adoção da correção monetária), fim da estabilidade no emprego após dez anos de trabalho (substituída pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e lançamento das cadernetas de poupança e do financiamento da casa própria.

PIB de 6,7% e inflação de 39,1%.

1967

Nova Constituição é promulgada.

O cruzeiro (Cr\$) perde três zeros para dar lugar a outra moeda, o cruzeiro novo (NCr\$) — Cr\$ 1.000 vale NCr\$ 1.

O general Costa e Silva assume a presidência da República.

pobreza elevada não estão condenados a crescer pouco. Mas isto evidentemente não significa que o crescimento da Índia não poderia ser ainda maior caso os gastos dedicados à redução de pobreza fossem alocados na formação de capital.

No que diz respeito à questão fiscal, enquanto o México e o Brasil têm apresentado resultados positivos das contas primárias do governo (sem inclusão de juros), a Índia tem mostrado déficits desde 1982, ainda que tenha havido melhora das contas públicas em 1992 (com corte de investimentos) e em 2002. Sua receita tributária, inferior a 20% do PIB, está bem mais para o nível mexicano do que para o brasileiro.

A partir do início dos anos 80, a dívida do governo da Índia passou de 50% para algo em torno de 80% do PIB, este último número relativo a 2005, a despeito de todo o crescimento do PIB dos últimos anos. Lá, tal como cá, contrapõe-se freqüentemente, na mídia, o elevado pagamento de juros da dívida — da ordem de 6% do PIB — com uma taxa de inflação em torno de 4% ao ano —, com a falta de recursos suficientes para combater a pobreza.² A Índia tem, também, graves conflitos étnicos e religiosos, que não se observa nem no Brasil nem no México.

Como explicar o crescimento mais elevado da Índia, relativamente ao Brasil e ao México? Em primeiro lugar, há uma maior qualidade institucional na Índia. Os conflitos étnicos e religiosos, por exemplo, têm sido resolvidos sem impactos significativos sobre a estabilidade política. A Índia tem uma democracia que funciona bem, com eleições regulares e uma independência entre os poderes que supera a brasileira e a mexicana. Tais fatos têm facilitado também a aprovação de importantes legislações pró-reformas, das quais são exemplos a Lei de Eletricidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em função também destes fatos, cabe destacar um segundo ponto: os níveis de formação de capital na Índia, da ordem de 30% do PIB, têm superado em quase dez pontos percentuais do PIB aqueles relativos ao Brasil e ao México. Em terceiro lugar, em comparação com o Brasil, há uma correlação entre conduta e benefício muito mais elevada. O conjunto de obrigações e direitos incorporado por cada cidadão é muito mais homogêneo do que no Brasil, onde alguns incorporam grande parte do conjunto de direitos e pequena parcela do conjunto de deveres e, outros, o contrário. O sistema de incentivos funciona bem e as externalidades negativas tendem a ser combatidas pelo Estado com maior clareza.

Um quarto ponto que diferencia a Índia do Brasil e do México é não ter um histórico de moratórias, seja interna ou externa. Outro ponto é que a Índia colhe hoje em dia os resultados da abertura ao exterior e de outras reformas de modernização implementadas na década de 90. Por último, a formação de capital humano na Índia tem sido mais privilegiada.

Sob alguns aspectos, como se vê, a contraposição do caso brasileiro à evolução recente do México e da Índia pode ajudar mais a entender a redução do nosso processo de crescimento ocorrida desde os anos 80 do que a simples e repetitiva observação dos fatos do passado. ▀

Referências Bibliográficas

Cysne, Rubens P. e Sobreira, Rogério (2007) (coordenadores). “Ajustes Fiscais: Análise de Experiências Recentes de Países Selecionados.” Editora da Fundação Getulio Vargas, no Prelo, a sair em Novembro de 2007.

¹ Entre 1900 e 1947, a economia cresceu em média 4,44%. De 1947 a 2006, 5,11%.

² Cabe lembrar que neste caso os juros a se considerar são os reais, e não os nominais.

Delfim Netto ocupa o Ministério da Fazenda.

Lançado o Programa Estratégico do Desenvolvimento, com a finalidade de resolver os problemas relacionados com a estrutura e o financiamento da comercialização de alimentos e a eliminar os principais pontos de estrangulamento da infra-estrutura, da produção industrial e do mercado interno.

Lacerda, Juscelino e Goulart formam a Frente Ampla.

Guerra dos Seis Dias no Oriente Médio.

Na Bolívia, Guevara é preso e morto pelo Exército.

Os manufaturados produzidos para exportação ganham isenção de impostos.

“Exportar é a solução” domina o discurso na área econômica.

PIB de 4,2% e inflação de 25%.