

CADERNOS
FECOMERCIO
DE ECONOMIA

Nº 4 - AGOSTO 2005



AGENDA 2007
Metas e meios para o alcance
da prosperidade

FECOMERCIO

CADERNOS FECOMERCIO DE ECONOMIA
Número 4 - agosto 2005

AGENDA 2007
METAS E MEIOS PARA O ALCANCE DA PROSPERIDADE
Paulo Rabello de Castro



Federação do Comércio do Estado de São Paulo
Rua Dr. Plínio Barreto, 285 – 5ª andar
Tel.: (11) 3254.1700 - Fax: (11) 3254.1798
01313-020 – São Paulo – SP
www.fecomercio.com.br - E-mail: cadernos@fecomercio.com.br

Presidente:
Abram Szajman

Diretor Executivo:
Antonio Carlos Borges

Assessoria Econômica
Diretora:
Fernanda Della Rosa

Projeto gráfico, arte e diagramação:
MAVERPITA Serviços Editoriais

A Federação do Comércio do Estado de São Paulo se reserva os direitos autorais dos trabalhos produzidos, cuja reprodução, não obstante, poderá ser autorizada desde que citada a fonte.

APRESENTAÇÃO

Planejar e transformar

Não me deterei, nesta apresentação, nos juízos de valor sobre a questão econômica: o autor é reconhecidamente competente e dispõe de toda a experiência necessária para esse mister. Prefiro antes, aproveitando a citação inicial, discorrer um pouco sobre o poder de transformação da realidade.

Aventurando-me pelo campo inóspito do comportamento humano, considero que há três tipos de pessoas ou três tipos de comportamento: há os que têm idéias, há os que têm idéias e as realizam e os que, sem uma coisa nem outra, contemplam.

Não nos faltam idéias. Somos os criadores de inúmeros estudos que revolucionaram as formulações de política econômica e não criamos pouco: Cruzado, Bresser, Verão, Collor I, Collor II e Real, foram imaginativas obras da engenharia econômica.

Em todos esses momentos de nossa história econômica recente conseguimos, com essas idéias, acender a esperança que o brasileiro tem de sermos um dia uma grande Nação, economicamente estável, estruturada e equilibrada.

Nos anos atuais, mais do que criar a expectativa, estamos sendo capazes de viver os fatores favoráveis de uma economia estabilizada. Estamos aprendendo a esquecer a inflação.

Entretanto, os desarranjos estruturais, lição de casa que sempre deixamos de fazer, apresentam-se no horizonte como uma fantasma que nos assusta. Em todos os planos que foram esboçados, ao se proporem reorganizar as estruturas e efetuar as reformas que são necessárias, nossos governos não conseguiram avançar muito.

Como decorrência, a Lei Natural fez o resto. Fomos destruindo os graus de liberdade que possuíamos e, aos poucos, só restou como opção da administração, a política monetária: juros altos para as empresas, pessoas e governo. Todos pagam essa conta, que acaba se resumindo numa brutal transferência de recursos da produção.

Este trabalho do professor dr. Paulo Rabello de Castro, “Agenda da Transformação, Metas e Meios para o Alcance da Prosperidade”, e a iniciativa da Fecomercio de criar o Conselho de Planejamento Estratégico, por ele presidido, significam uma tomada de posição em defesa da ação.

O que nos movimentou para esse mote é a imensa saudade que temos do planejamento estratégico que deixamos de fazer. E a contrição diante do nosso persistente erro de administrar um país no dia-a-dia, como um pequeno negócio.

Precisamos de um norte, um espaço no futuro para acomodar a esperança. Ele aqui está para ser debatido. Lembro, porém, que toda a idéia é como uma centelha, que depende de um estímulo para se transformar em chama.

Antonio Carlos Borges

ÍNDICE

1. Circunstâncias históricas e políticas.....	5
2. Erros de Diagnóstico, Alvos Errados	9
3. Novos Conceitos e Agenda da Transformação	18
4. Uma agenda com mudanças reais	29

“O poder de transformação da realidade não está nas idéias em si, mas nas idéias executadas.”

(Carlos Goshn, presidente da Aliança Renault-Nissan, em entrevista ao Bom Dia Brasil da TV Globo,14/07/05)

1. Circunstâncias históricas e políticas

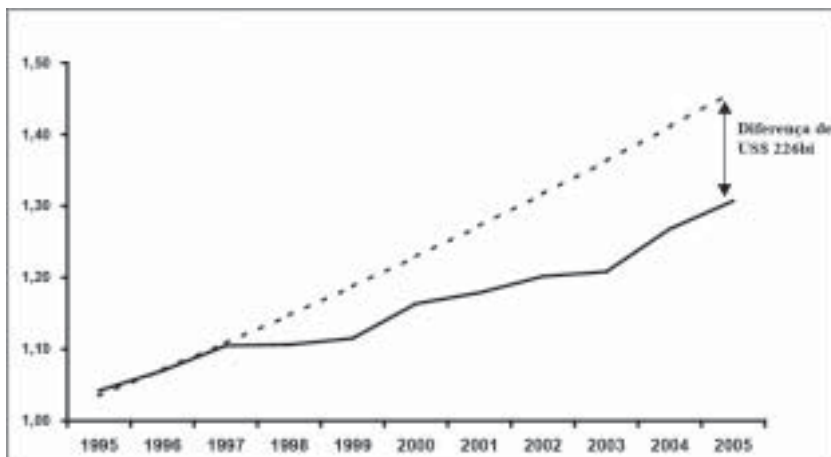
1.1 Países e nações não se tornam prósperos por serem naturalmente ricos. Os recursos materiais são apenas um dado e quase sempre o **menos** importante. O Brasil, portanto, tem a **desvantagem** relativa de se enxergar rico por natureza, o que lhe traz, como sociedade, certa despreocupação e comodismo no planejamento do seu progresso material e social.

1.2 O **crescimento econômico**, como base material da estabilidade política, exige deliberação social e persistência dos grupos partidários na consecução dos objetivos comuns, além de metódico planejamento. Nações politicamente fraturadas não são prósperas. Em regimes democráticos, a construção do **“consenso da prosperidade”** não é fácil nem percorre uma linha reta elementar. Exige, pelo contrário, das elites políticas e econômicas uma **clara visão** sobre o que precisa ser feito e sobre o que deve ser evitado a todo custo.

1.3 Após a democratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, abriu-se uma larga avenida para o consenso amplo da sociedade brasileira (alto nível de inclusão social). Turbulências políticas sucessivas têm provado a robustez da estabilidade institucional alcançada. Não se alcançou, contudo, uma **Constituinte econômica**, que espelhasse, no campo do progresso material, o mesmo nível dos pactos políticos alcançados através da **Constituinte política**. Pelo contrário, a “Constituição Cidadã” de 1988 atropelou a racionalidade econômica (direitos para todos; deveres para poucos) em nome da busca daquele amplo consenso político e social.

1.4 Agora é hora de completar o trabalho da democratização política, já que esta apresentou um **custo de realização econômica** bastante elevado, qual seja, o custo das oportunidades perdidas de avanço econômico. O crescimento do Brasil nos anos da redemocratização (1985-2005) tem sido muito inferior ao seu potencial.⁽¹⁾ O público eleitor já reconheceu a evidência deste alto custo de oportunidade. O povo brasileiro percebe, claramente, que temos um **sistema político pesado**, oneroso e pouco representativo dos reais anseios populares, que tampouco consegue garantir PROSPERIDADE COM ESTABILIDADE, objetivo maior de qualquer comunidade humana. Daí o desencanto, manifesto nas pesquisas de opinião, sobre o valor da Democracia como forma de governo (“muita gente a não fazer nada, salvo para si mesma”).

Quadro 1: Crescimento Real do PIB Efetivo e “Potencial”



(*) PIB Potencial estimado a 3,5% ao ano - Elaboração: Rc Consultores

1. Economistas estimam que o “potencial” de crescimento do PIB estaria na média anual de 3,5%. Entre 1995 e 2005, o PIB efetivo cresceu apenas 2,7% ao ano. A diferença acumulada de 0,72 pontos percentuais anuais neste intervalo (1995-2005) representaria hoje mais US\$ 226 bilhões no PIB. (Ver quadro 1 Brasil 1995-2005: PIB efetivo e “potencial” a 3,5%).

1.5 Contudo, bem sabemos que a realidade brasileira não admitiria hoje qualquer outra forma de governo senão aquela legitimada pelas urnas e organizada por meio de partidos políticos em disputa pela alternância do poder. Por isso, a questão não é como enrijecer o arco da democracia mas como, pelo contrário, flecti-lo mais, para se disparar com mais força e precisão a flecha da prosperidade econômica. **Precisamos de arco e de arqueiro.** Temos confiado aos presidentes da República a responsabilidade solitária de flectir o arco e disparar a flecha para os alvos por eles quase pessoalmente estabelecidos. **Os resultados têm sido sofríveis.**

1.6 Numa sociedade já tão complexa e diversa como a brasileira, a função de arqueiro caberia ao Congresso Nacional, pelo confronto dos programas partidários, estes, todavia, ainda muito mal estruturados. Por isso, estamos capengando: **os presidentes, no exercício de seu poder solitário, passam de líderes a reféns do Congresso.** Enquanto isso, outras burocracias de Estado ocupam o espaço vazio e passam a ditar os rumos da sociedade a partir de suas próprias óticas; ou seja, a escolher os “alvos” da sociedade, conforme agendas permeadas por interesses segmentados, como tem acontecido, por exemplo, com a burocracia do Banco Central, que cria e dita as “metas de inflação” como alvo central do planejamento econômico nacional.

1.7 Uma reforma partidária e eleitoral, retomada, agora, a partir da recente “crise política”, revelará a fragilidade das bases programáticas dos partidos. É obrigação partidária conceituar os “alvos” da sociedade para habilitar-se como “arqueiro”. É necessário construir os discursos e saber mostrar **como** a prosperidade de todos será alcançada e quais os **compromissos** com o **crescimento sustentado** e com a equitativa **distribuição dessa prosperidade.** Não se mede prosperidade pela universalização da assistência à pobreza e à miséria, grande pacto provisório ocorrido entre nós pós democratização, mediante o qual temos sustentado a estabilidade política apesar

da relativa estagnação econômica nos últimos 20 anos. **Prosperidade não emerge, definitivamente, de assistencialismo ou de políticas compensatórias de rendas.** Estas têm seu devido espaço e lugar, justificando-se nas emergências sociais ou como “redes de proteção social”. Contudo, delas temos feito o fio condutor do discurso político de uma precária conciliação social, desde o “Tudo pelo Social” dos anos 80, até o “Fome Zero” da era atual, sempre com resultados desapontadores, que são lançados, afinal, a **débito da democracia brasileira**, no balanço político dos eleitores.

1.8 A população brasileira votaria, hoje, maciçamente por mais oportunidades de trabalho e menos assistência gratuita, por mais emprego e menos benemerência, por mais dignidade e menos esmola. Mas como, entretanto, inverter os termos dessa equação e **TRANSFORMAR** a “Agenda Assistencialista” numa “Agenda do Crescimento”? É o que buscamos delinear a seguir.



2. Erros de Diagnóstico, Alvos Errados

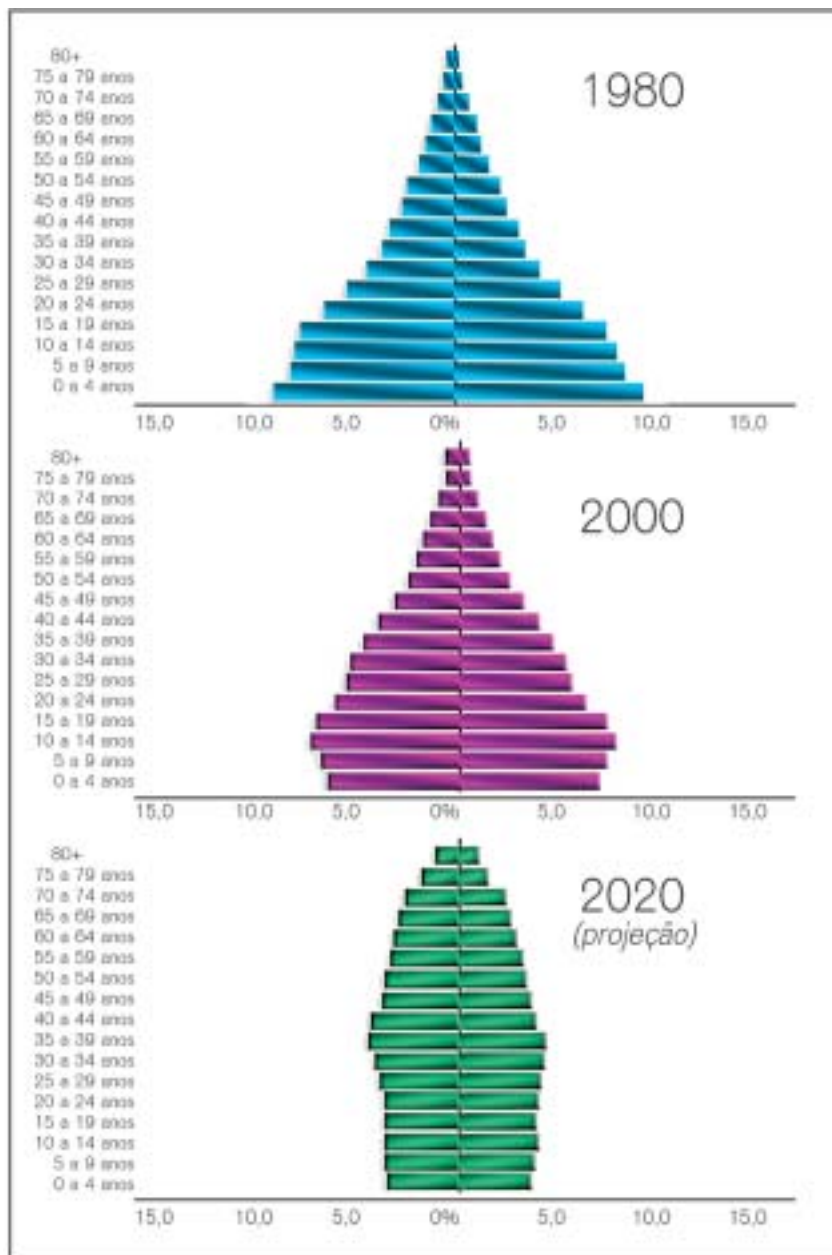
2.1 A pirâmide populacional brasileira tem apresentado acentuada mudança de formato a partir dos anos 80.⁽²⁾ Houve diminuição pronunciada da fecundidade e da natalidade. Com isso, o medo da explosão demográfica foi substituído pela preocupação com o **desequilíbrio** da natalidade na comparação entre os diversos extratos econômico-sociais, por exemplo, o fenômeno das mães solteiras, adolescentes. Além disso, as últimas levas ou coortes de nascidos nas décadas finais do século 20 chegam, agora, à maturidade na população brasileira. Neste quinquênio (2005-2009) ocorre o **ápice** da chegada de jovens adultos, na faixa de 20-25 anos, ao mercado de trabalho.

2.2 Trata-se, simplesmente, do mais numeroso grupo de 20-25 anos: são cerca de 18 milhões de homens e mulheres, ou cerca de 10% da população brasileira nesta faixa de idade, a maioria dos quais buscando alguma ocupação lícita, formal ou informal. Contudo, em 1970, quando muitos dos atuais líderes políticos, inclusive o próprio presidente Lula, passavam por esta faixa de idade e ingressavam no mercado profissional, o número de jovens adultos era de apenas 8 milhões. Naquele período, dos 8 milhões de jovens adultos, a metade do sexo feminino apresentava baixa taxa de ingresso no mercado de trabalho o que facilitava ainda mais o acesso ao emprego pelos homens. Essa diferença de oferta, entre ontem e hoje, explica porque é tão mais difícil e competitivo o ambiente para os jovens adultos no Brasil atual.

2.3 Pior ainda. A **demand**a por trabalho, por parte das empresas, em 1970-75, era muito mais intensa do que é hoje. Basta confrontar os números da ex-

2. O "amadurecimento" da pirâmide populacional brasileira é flagrante a partir da década de 80. De uma população majoritariamente infantil e juvenil, passamos a um estágio de maturidade jovem. Em 2030, já estaremos na maturidade avançada. (Ver quadro 2 – Pirâmides de 1980, 2000 e 2020).

**Quadro 2: Pirâmide Populacional do Brasil:
1980, 2000 e 2020 (projeção)**



Fonte: IBGE. Elaboração: RC Consultores

pansão do PIB (a produção interna total) que era, em média, superior a 8% ao ano naquele período (crescimento ao estilo chinês) e que, hoje, não passa de 2,4% na média do último quinquênio. Estamos, portanto, diante de uma **aceleração** na oferta de mão-de-obra jovem, contra uma **redução** da demanda por empregados, cujo ritmo de absorção caiu a 1/3 do que era nos anos do “milagre econômico”.⁽³⁾

2.4 A intensificação deste desequilíbrio populacional/laboral coincide, paradoxalmente, com a **interrupção do planejamento macroeconômico** no Brasil em nível de decisão política, ou seja, daquela prática governamental que seria capaz de promover uma percepção coletiva dos “alvos” perseguidos pela sociedade brasileira. Um dos últimos ministros do Planejamento com dimensão política e influência, como condutor de um “Plano”, foi João Paulo dos Reis Velloso, que pontificou de 1975 a 1979 e, até hoje, aliás, promove estudos e conduz reuniões de “planejamento brasileiro” por meio do INAE.⁽⁴⁾ Delfim Netto, homem-forte da gestão Figueiredo (1979-1984) foi também ministro ocupante da pasta do Planejamento logo depois, mas teve, contudo, sua atenção integralmente desviada para a administração dos efeitos da última grande crise do capitalismo (petróleo e ajustes do sistema financeiro mundial) sobre as então cambaleantes economias da América Latina (México, Brasil, Argentina, Chile e outros). Daí para frente, sem nenhuma ofensa a outros ocupantes, o Ministério do Planejamento foi se “dissolvendo” em pasta de Orçamento Público e Gestão Interna.

3. *A precarização do mercado de trabalho jovem acentua outros problemas, como a violência na faixa de idade jovem e o déficit da previdência oficial (INSS).*

4. *Trata-se do Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, www.inae.org.br – cujos Seminários Temáticos de Conjuntura, frequentes e ricos em informação, constituem, provavelmente, o principal acervo de idéias de planejamento estratégico e programação econômica nos dias de hoje.*

2.5 Os **anos oitenta**, já em plena crise brasileira, se dissiparam na ociosa experimentação de programas “heterodoxos” mal sucedidos. E **os anos 90** se abriram com a atabalhoada antítese ao “modelo dirigista”, promovida pelo falacioso F. Collor que, no entanto, empalmou notável popularidade por ter sabido capturar a **vontade do eleitor por “mudanças de verdade”**, (já naquela época!) especialmente nas áreas que afetavam o bolso da população.⁽⁵⁾ Daí para frente, várias tentativas de replanejamento das metas econômicas se sucederam. A percepção coletiva da **perda de prosperidade** foi se acentuando e generalizou-se. O próprio Collor ainda ensaiou algo, nesta direção, com o chamado “Plano K”, em 1991, quando se deu conta do fracasso do seu plano “Brasil Novo”. Mas já era tarde demais... **O planejamento econômico não é um “quebra-galho”**. Em 1994, Itamar teve a lucidez de bancar o tardio Plano Real, devidamente personificado por seu sucessor, F.H.C. O **Real**, que seria um plano de “**Estabilização com Crescimento**”, errou o alvo ao empacar na “Estabilidade pelo Estancamento”.⁽⁶⁾

2.6 Vários fatores concorreram para o **desperdício de oportunidades** que o Brasil cometeu nos anos noventa. A equipe de FHC costumava referir-se às crises externas como fator principal dos reveses por ela sofridos; mas, evidentemente, se apenas isso fosse verdade, outros países que estiveram no centro das crises financeiras de 1997/98 ainda estariam afundados nelas.⁽⁷⁾ Os **principais fatores do estancamento nacional estão, portanto, aqui mesmo**, no

5. Em especial, suas promessas de acabar com o “tigre” da inflação disparando um único tiro e de “caçar marajás” – ou seja, acabar com a corrupção –, são referências atualíssimas ao bolso do brasileiro.

6. O Plano Real, de fato, afastou-se de seu diagnóstico central (“a falência fiscal do Estado e a necessidade de recompor um Orçamento equilibrado”). Afastou-se também das providências propostas na própria MP. “Claramente, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma rápida e retumbante”: FRANCO, Gustavo H. B. – **O Plano Real e outros ensaios**, Rio de Janeiro, Ed. Francisco Alves, 1995, p. 232.

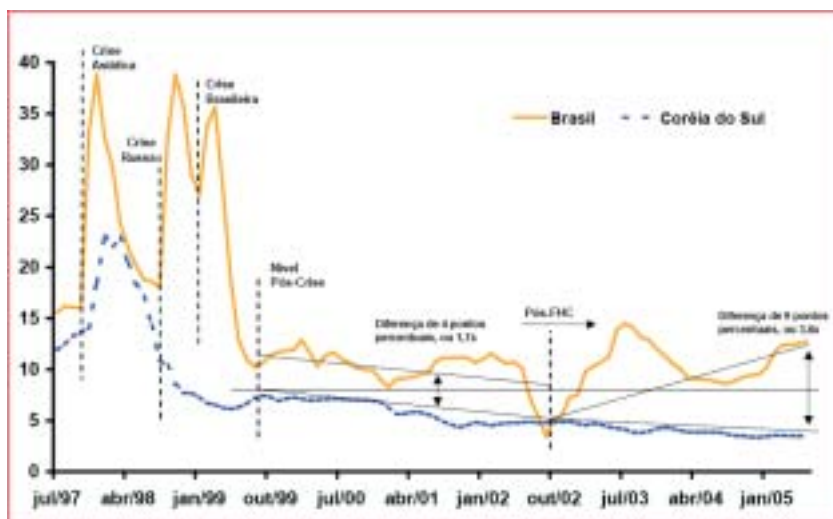
estranho “mix” das políticas econômicas por nós adotado, e pela maneira distorcida com que conduzimos a “apropriação de riqueza gerada” e sua respectiva reinversão produtiva. Em suma, o plano Real e sua seqüela apenas significaram **troca de inflação por endividamento**, como meio de financiamento dos déficits do Estado nacional. Contudo, pelo curso das **metas de inflação** com o aumento do **superávit primário** houve **redução da taxa de investimento**, e, portanto, do ritmo do crescimento. Ou seja, o **financiamento inflacionário do crescimento** dos anos 70-80 tornou-se **financiamento tributário do endividamento** nos anos 90.

2.7 O PT, como partido de oposição, sempre teve bem clara a crítica ao modelo equivocado de acumulação do capital no Brasil. Mas sempre encontrou, por outro lado, grande dificuldade de responder à questão: “Qual a alternativa?” Sua resposta sempre foi a utopia: um outro modelo, completamente oposto ao vigente, voltado à socialização dos meios produtivos. Outro equívoco, já que, por seu elevado estágio de estatização, os meios “produtivos” no Brasil já estavam “socializados”.⁶⁾ O modo estatal de produção era, entretanto, acompanhado por apropriação privada da renda, esta sim, sempre conduzida para gerar **mais** concentração e **não menos**, como seria desejável.

7. A esse respeito, é ilustrativo rever os números pós-crise asiática de alguns países atingidos. Interessante observar como a taxa de juros real se eleva inicialmente pelo maior risco percebido (na Coreia, por exemplo, e é acompanhado por desvalorização forte do câmbio: porém são elevações de juros muito inferiores às praticadas (supostamente sem crise!) no Brasil atual. (Ver quadro 3 – Coreia e Brasil: Dados pós-crise asiática).

8. É bom lembrar que, no início dos 1990, antes do processo de privatização, os investimentos de **origem estatal** respondiam por mais de 70% da taxa de investimento total. Fonte: FGV

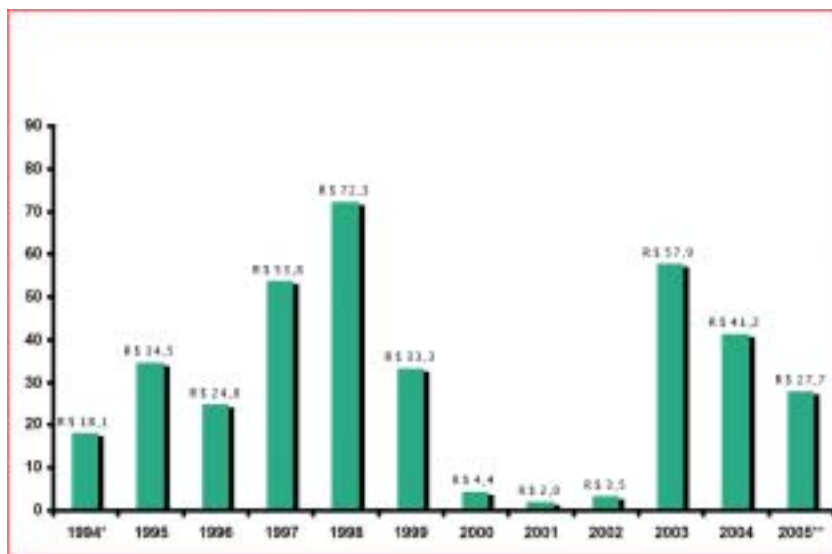
Quadro 3 – Coréia do Sul e Brasil: Juros Reais pós-crise asiática



Fonte: FMI. Elaboração: RC Consultores

2.8 No embate estéril entre o modelo patrimonialista vigente (de apropriação concentrada dos rendimentos) e a crítica incompleta e enviesada das “esquerdas”, acabou prevalecendo, no vácuo de alternativas do discurso político-partidário, a ideologia da moda, chamada de “neoliberal”, um conjunto meio desarrumado de crenças na força reparadora dos mercados, que, na prática, serviu, mais uma vez, para justificar toda sorte de novos experimentos econômicos, conduzidos pela força interventora do poder do Estado brasileiro (desta feita, via juros e tributos) gerando explosão do endividamento público, aumento da carga impositiva e queda do investimento privado. A **heterodoxia ineficaz** (porque não conseguiu entregar a estabilização prometida) acabou sendo substituída pela **ortodoxia ineficiente** (que só entrega a estabilização a um altíssimo custo social).⁽⁹⁾

Quadro 4: Brasil - Sobrecarga Financeira no Plano Real (a preços de 2005, em R\$ bilhões)



Fonte: RC Consultores

2.9 Tal **contradição**, estúpida e gritante, entre o nirvana das oportunidades prometidas pela ideologia neoliberal e a práxis autoritária do peso bruto do Estado recaindo, em nome da “estabilização”, sobre os ombros da população, reflete o âmago do **desafio político-partidário do momento atual**. Desfiar um discurso novo não é apenas partir para a crítica do neoliberalismo pois, esta o PT já a fez há muito tempo pelo lado da “esquerda”, enquanto outros escassos liberais brasileiros também a têm apresentado há décadas, pela via do centro.

9. A **ineficácia** dos planos heterodoxos nunca chegou a ser questionada. Porém, a **ineficiência** da estabilização “ortodoxa”, primeiro baseada numa “âncora cambial” do plano Real, e, em seguida, pelo regime de “metas de inflação”, tem sido pouco debatida. Tal ineficiência, contudo, pode ser mensurada pelo custo social da política de juros, não só pela **sobrecarga financeira**, em si mesma, esta calculada em 1/3 do endividamento total como, principalmente, pelo atraso acumulado na evolução do PIB, à base de uma perda de 1 ponto percentual do PIB por ano. (Quadro 4 – Brasil: sobrecarga financeira no Plano Real).

2.10 A urgência da nova “**Constituinte Econômica**” requer que o discurso competente sobre os erros de diagnóstico da política econômica se complete com alguns apontamentos robustos sobre a requerida “**Agenda da Transformação**”. O primeiro passo a ser dado é, entendendo o erro, consertar o alvo. Este não pode ser – como tem sido erroneamente apontado – a estabilidade dos preços, como um fim em si mesmo. Em primeiro lugar, porque **a moeda** brasileira é que deve se fortalecer e, em conseqüência, provocar o aumento gradual de demanda por seu encaixe (por reais não indexados e por dívida longa denominada em reais) e daí, alcançar a estabilidade dos preços; não o seu inverso.

2.11 Hoje pratica-se o inverso: aumenta-se, **via juros**, a **demand**a por encaixes em real, criando-se uma absorção dessa “quase-moeda”, à mercê de remunerações elevadíssimas pagas no seu carregamento. Trata-se do fortalecimento de uma moeda “alugada por temporada”. Finda a temporada, com todos os custos associados ao crescimento econômico perdido em função de juros altos, sobrevém quase sempre uma crise de ajustamento do valor da moeda ao seu nível de equilíbrio. Daí as depreciações bruscas e sucessivas do valor do real, com as quais temos convivido, após momentos de sensação de riqueza e euforia, enquanto ensaiamos a “moeda forte”.⁽¹⁰⁾

2.12 O **sistema de metas de inflação**, calcado na ideologia de que “juros altos matam inflação”, como quimioterapia “mata o câncer”, na verdade, instilou na sociedade brasileira a noção bestial do sofrimento purgativo, através de cujo sacrifício de juros há uma espécie de remissão dos pecados inflacionári-

10. Ao circuito de juros altos, câmbio apreciado, crise de confiança e depreciação cambial, seguido de ajuste inflacionário o temos apelidado de “círculo de Blanchard” em referência ao professor Olivier Blanchard do MIT, que se refere a esse processo causal no Brasil numa entrevista à Folha de São Paulo de 28 de março de 2004 (“Ortodoxia revista: “Papa” do MIT critica rigor da meta de inflação”).

os. Entretanto, ficam os pecados verdadeiros – a carga tributária, o gasto supérfluo, a falta de investimento – enquanto a saúde econômica se esvai no pífio tratamento quimioterápico dos juros escorchantes. Por trás de sua face “neutra e técnica” esconde-se a patrimonialista, a cujo serviço o sistema de metas/juros altos é perfeito: realiza, licitamente, a concentração de renda e riqueza que, de outra forma, seria acoimada de crime econômico e abuso de poder.

2.13 Definitivamente, **juro alto é sintoma de risco alto**, risco de crédito, risco político, risco de “default”. Uma sociedade cuja moeda merece confiança usa o juro com enorme parcimônia, pois reconhece a duplicidade da informação econômica contida na sua significativa elevação: como um freio mecânico aplicado pelo motorista numa curva, se for pouco e bem dosado, moderará a velocidade do veículo e produzirá mais estabilidade; passando do sutil limite, é derrapagem e desastre na certa.⁽¹¹⁾

11. A esse respeito, é interessante lembrar as observações da dúvida e ceticismo de quem andou avaliando o sistema de metas no Brasil como Olivier Blanchard e Kenneth Rogoff. Pode-se consultar o relatório “Fiscal dominance and inflation targeting: Lessons from Brazil”, de Olivier Blanchard, no Departamento de Economia do MIT (<http://econ-www.mit.edu/faculty>), e a entrevista de Keneth Rogoff à Folha de São Paulo de 21 de novembro de 2004 (“Professor vê risco de crise em emergentes”).

3. Novos Conceitos e Agenda da Transformação

3.1 Nenhum sistema de metas de inflação será capaz de dar credibilidade ao valor da moeda se o **regime fiscal do país** não for confiável. Por oposição, se o **regime fiscal de um país é confiável**, provavelmente a crença no valor de sua moeda **não dependerá da explicitação** de um sistema de metas de inflação.⁽¹²⁾

3.2 O nível de juros de um país também reflete, no **seu spread**, o estágio de confiança (vs. desconfiança) em seu regime fiscal. Na Espanha, sua recente integração fiscal e, em seguida, monetária, ao resto da Europa lhe trouxe um ganho em termos de queda de juros (ou seja, redução do spread de seu risco “soberano”), exclusivamente pelo efeito da disciplina fiscal mais ampla na qual aquele país se inseriu. Este é o efeito que queremos ver acontecer no Brasil. Só que não temos o benefício da chamada “convergência europeia”. Assim, a queda do juro vai depender do aperfeiçoamento do regime fiscal brasileiro e não do torniquete da disciplina de “cima para baixo”, produzida, efemeramente, pelo juro alto exigido por metas de inflação demasiado apertadas para um ambiente ainda severamente indexado.

3.3 A ideologia anti-expansionista do regime de metas está entranhada no próprio modelo que aponta as tendências do juro no Brasil: há nele uma variável – o “hiato do produto” – que quer medir a distância teórica entre o que o País está produzindo de fato e o que, potencialmente, teria ele capacidade para produzir, no chamado “pleno emprego”. Evidentemente, estes cálculos de **hiato** entre a produção atual e a produção máxima teórica não passam de elucubrações da modelagem econométrica, num país de precárias estatísticas.⁽¹³⁾

12. Não é por outro motivo que há tanta preocupação com o alinhamento dos países aos limites fiscais estabelecidos no Tratado de Maastricht dentro do bloco europeu, enquanto o sistema de metas de inflação do BCE é implícito e não explícito.

3.4 Contudo, o fato de o COPOM **decidir** com base numa precária base estatística e conceitual, aí sim, há o elemento grave de desvio ideológico, pois a ênfase do modelo adotado é posta exclusivamente na manutenção da flacidez da demanda agregada. Nosso Banco Central abomina qualquer coisa parecida com um mercado de bens aquecido, que provoque o interesse maior dos empresários em investir no aumento de sua própria capacidade produtiva, ou tampouco, dos importadores, em suprir o mercado através de maior oferta interna. A ideologia dominante é enviesada no sentido da **hipotermia permanente dos mercados**, com superaquecimento apenas dos juros e dos ganhos de carregamento da dívida de governo.

3.5 O **aperfeiçoamento do regime fiscal** está no centro da alternativa ao atual sistema de metas, com a vantagem de apontar, com maior eficácia, o **alvo** – hoje inexistente – de um **crescimento sustentado na faixa do dobro** dos atuais 2,5% de desempenho recente.

3.6 O **compromisso com o crescimento, na faixa de 5% ao ano**, tem uma razão de ser, fundada no esquecido **planejamento macroeconômico**, cujo objetivo maior deveria ser a geração de empregos produtivos na velocidade requerida pela atual oferta de trabalhadores jovens. Sabemos que a entrada de jovens no mercado será máxima durante os próximos 10 anos.

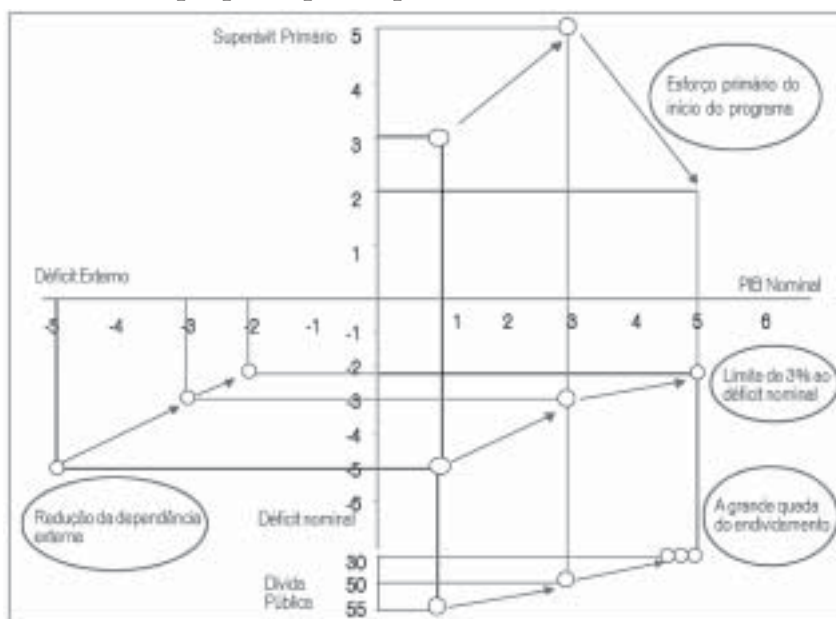
3.7 A preocupação com a absorção desta mão-de-obra mais jovem, principalmente ao tentar ingressar pela primeira vez no mercado de trabalho, deveria comandar toda a estrutura do planejamento macro. Dela se segue a **meta de crescimento**.⁽¹⁴⁾ Esta, por seu

13. Os interessados na modelagem estatística do BC devem consultar www.bcb.gov.br

14. Esta meta de crescimento, defendida em texto programático publicado pelo Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE – **Fórum Nacional: O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 2002, p. 250, é a que responde também ao objetivo de redução mais acelerada do atual patamar da dívida pública como porcentagem do PIB.

turno, exigirá como meio, um esforço de investimentos **privados** e **públicos**, cuja realização dependerá da rentabilidade esperada do capital e das disponibilidades fiscais, ou seja, de um lado, do cotejo entre margem líquida das empresas e o custo (juro) estimado do capital e, do lado público, do saldo entre gastos correntes e a receita fiscal, ou seja, o potencial de investimento do governo.

Quadro 5: Ajustamento macroeconômico proposto para o período 2003-2006 ⁽¹⁵⁾



3.8 A “**Agenda da Transformação**”, embora extensa demais para caber nestas Notas, deveria, entretanto, se circunscrever a apenas **um aspecto central: articular o compromisso do governo com a prosperidade**. E esta não será jamais alcançada exclusivamente através de esforços dedicados à estabilização dos preços mediante um regime de metas de inflação

15. RABELLO DE CASTRO, Paulo - “Compromisso com Crescimento Real e Promoção Social”, Instituto Atlântico, dezembro de 2001.

estabelecido por um consenso restrito a três cabeças no atual Conselho Monetário Nacional. O Brasil não precisaria ser estimulado por exemplos de outros países para convencer sua resistente elite da falha estrutural de uma política econômica que tem privilegiado apenas as âncoras de preços em detrimento do avanço da produção real.⁽¹⁶⁾

3.9 Basta revisitar os casos mais próximos, do Chile e da Argentina. O **Chile** se dedicou ao desenho de um modelo econômico de acumulação com distribuição acelerada da renda via reforma da previdência social e **superávit** fiscal corrente. O Banco Central do Chile, autônomo mas não prepotente, adaptou sua ambição de estabilidade às metas dos diversos planos de expansão produtiva.⁽¹⁷⁾ Ao final de 20 anos de reformas econômicas, desde a crise de 1981-82, o Chile alcançou a consolidação do seu crescimento e ainda obteve saudável convergência dos seus preços internos ao padrão dos mercados de moedas “fortes”.⁽¹⁸⁾ O extremo oposto foi a Argentina, que recorreu a planos heterodoxos sucessivos desde a década de 80, como o chamado Plano Austral (1985). Em 1991, apelou para uma precoce e intempestiva “convertibilidade” de padrão paritário entre pesos e dólares. Ao final, seguiu a rota do endividamento

16. Os exemplos de constituições monetárias bem sucedidas são inequívocos ao apontar os limites da **política de juros**, mesmo em face de sistemas de bancos centrais independentes.

17. “Es difícil fijar reglas generales. Lo que es conveniente en un caso puede ser nefasto en outro. Hay momentos en que prefijar metas monetarias no es lo más recomendable pues es muy difícil apreciar cual será la evaluación de la demanda por dinero. Subyacentes a las alternativas de manejo de política monetaria y cambiaria, está la política fiscal, elemento que es siempre determinante en un proceso de estabilización”: BÜCHI, Hernán – **La transformación económica de Chile: del estatismo a la Libertad Económica**, Grupo Editorial Norma, 1993, p. 203.

18. O peso chileno, entretanto, tem flutuado consideravelmente, como na crise de confiança nos “emergentes” em 2002. A grande diferença, em relação ao Brasil, está nos mecanismos de transmissão das flutuações cambiais, muito mais acentuados aqui do que no Chile, tendo em vista os processos de indexação cambial entre nós.

externo e do “default”, com imenso prejuízo social e perda de riqueza. Não garantiu a “blindagem” da sua moeda nem, muito menos, conseguiu conquistar o crescimento sustentado. Como pano de fundo das duas distintas experiências, aparece a tremenda diferença entre o **regime fiscal chileno – confiável – e o nunca confiável regime fiscal argentino.**

3.10 O Brasil almeja uma “blindagem” monetária despojada de legitimidade fiscal, atuando com um padrão de moeda fraca, cercado por intensa indexação residual, além de praticar um nível de **spread** de juros só usual diante de situações de crônica vulnerabilidade a ataques especulativos. Portanto, o “mix” monetário-fiscal brasileiro segue sendo mais parecido com a prática argentina do que com os modelos chileno ou mexicano.

3.11 A “Agenda de Transformação” consiste em repudiar a perigosa prática portenha dos anos 80 e 90 e explicitar o **compromisso com o crescimento**, num marco de estabilidade dinâmica da moeda e dos preços. A persecução dos meios para se alcançar tal objetivo depende da prévia explicitação dos instrumentos de aceleração do crescimento.

3.12 Três “variáveis-de-controle” devem ser estabelecidas como instrumentos de alcance do crescimento sustentado:

- (1) **a taxa de crescimento das exportações**
- (2) **o déficit fiscal nominal**
- (3) **a carga fiscal total** (como % do PIB)

3.13 A primeira variável – **crescimento das exportações** – está relacionada à **defesa financeira externa do país**. Somos uma economia ainda bastante vulnerável aos choques externos e aos humores dos capitais que nos financiam. O teste da saúde da nossa economia doméstica está no desempenho das vendas externas, cujo crescimento anual não pode ficar abaixo da média dos “emergentes”.⁽¹⁹⁾ Não basta al-

cançar este ou aquele bom desempenho absoluto num período curto. O teste de sustentação das exportações está na possibilidade de o país romper a média do desempenho esperado de outros emergentes por uma década, pelo menos. Um bom resultado de vendas externas facilitará a acumulação gradual de reservas, até se alcançar um nível de defesa cambial mais confortável, algo que hoje só se obtém do pior modo possível: mediante a elevação de taxas de juros internas.

3.14 O chamado “**risco-Brasil**”, ou spread de risco sobre a taxa de juros internacional, tenderá a cair gradualmente com a manutenção de uma excelente performance de exportações e, por outro lado, as importações ficarão, deste modo, também facilitadas. A queda do spread externo trará a redução da taxa de juros “de equilíbrio”, abrindo espaço para um esforço a mais de crescimento interno. As importações, pelo aumento da oferta interna, moderarão os atritos do limite de capacidade, provocados pelo pleno emprego de fatores domésticos. Enfim, a emulação da taxa de crescimento das exportações é essencial para sustentar e ampliar a capacidade de importar.

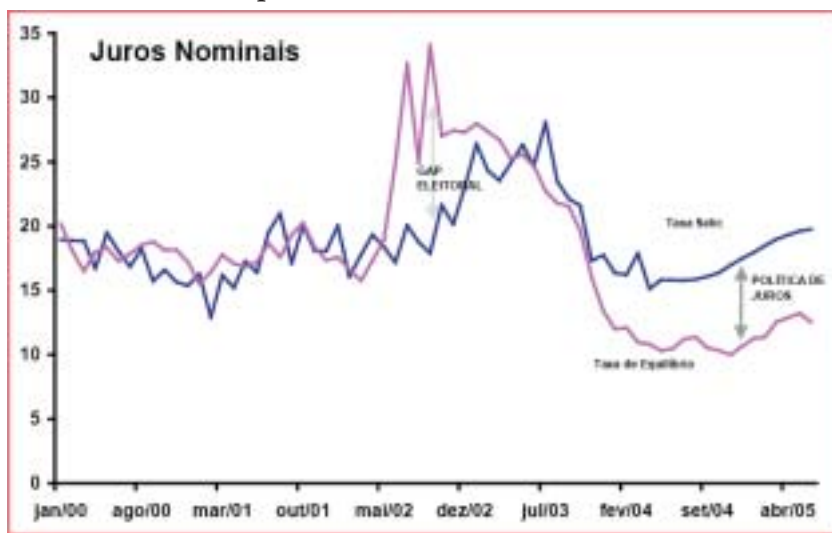
3.15 A segunda variável de controle é o **déficit fiscal nominal**. Esta atuará diretamente sobre a **capacidade de crescer**. Por enquanto, o país segue a meta de superávit primário, herança do monitoramento ostensivo do FMI, que nunca cogitou de enxergar os efeitos coletivos da conta dos encargos totais com juros (conta “resíduo”), fixando o esforço fiscal exclusivamente na relação entre receita pública total e gastos não financeiros do governo. Na atribuição de qualidade de “variável de controle” ao déficit total nominal, os encargos com juros (**gastos financeiros**) passarão agora a ser enxergados como **controláveis**, do mesmo modo que os demais gastos correntes e de capital. **O objetivo é reduzir gradati-**

19. A média de crescimento anual das exportações (em dólares) de “países emergentes” foi de 17,3% no período 1995-2005. O Brasil ficou com um crescimento médio de 9,9%.

vamente a zero a dependência do setor público a novos financiamentos do mercado, com isso, desmontando a atual lógica do juro alto e da pós-indexação de papéis do governo.⁽²⁰⁾ O termo correto é: orçamento equilibrado.

3.16 É necessário explicitar a motivação efetiva da política de déficit nominal cadente e tendendo a zero: trata-se de limitar a legitimidade do Banco Central de controlar a demanda agregada exclusivamente através da política de juros. O BC deve calibrar os juros internos pelo equilíbrio indicado pela taxa externa de juros e pelo *spread* do risco-país. Poderá, se autorizado pelo CMN, exercer atuação defensiva momentânea para deter um ataque especulativo.

Quadro 6: Taxas de Mercado vs Taxas “de Equilíbrio” no Brasil (2000-2005)



Fonte: BACEN - Elaboração: RC Consultores

20. Tal objetivo requererá, como meios, a revisão da política de juros como instrumento de “combate à inflação”. Mais ainda, o Conselho Monetário Nacional (CMN) deve adotar um sistema de metas distinto do atual que fixa, como alvo, uma meta gregoriana anual para o IPCA. Isso será discutido adiante.

3.17 A terceira “variável de controle” é a carga fiscal, como percentagem do PIB. Não se trata apenas de conter o avanço do Estado sobre a renda privada. A motivação ética e filosófica, neste caso, precede às outras considerações. Mas, trata-se, também, de motivação prática: o tributo subtrai renda dos indivíduos e das empresas, diminuindo a rentabilidade líquida do capital destas e reduzindo a capacidade de poupança voluntária daquelas. O efeito colateral da diminuição da poupança e dos investimentos privados é o país deslocar este potencial de crescimento para a absorção do Estado, que devolverá à circulação os mesmos recursos, porém, por meio de decisões alocativas menos felizes e certamente menos produtivas, pois cada real arrecadado pelo Estado costuma valer menos de 100 centavos quando retorna à circulação monetária. **A carga fiscal exageradamente alta e ainda crescente está na raiz da redução da taxa de investimentos do país.** Reverter esta tendência da carga fiscal, e fazê-la retroceder, é tarefa para ontem. Faz-se necessário delimitar o avanço da carga, estabelecendo-lhe um teto constitucional e metas sucessivas de redução em relação ao teto. O investimento reagirá imediatamente através do efeito da mudança das expectativas.

3.18 Por outro lado, o governo deverá submeter-se a uma **revisão radical de seus procedimentos de gastos**, ou seja, um **choque de gestão**. As compras eletrônicas são, apenas, um bom começo para o enxugamento a ser realizado. Neste sentido, as chances de termos um mandato presidencial menos voltado para o marketing político e pessoal, e mais concentrado numa **“guerra à ganância”**⁽²¹⁾ poderá

21. O termo “guerra à ganância” provém de tradução da expressão WAR ON WASTE, deflagrada por Ronald Reagan em seu 1º mandato. Reagan montou uma comissão privada que revirou os gastos do Estado, a chamada Comissão Grace, chefiada pelo empresário Peter Grace, que apresentou suas conclusões num relatório de 583 páginas, o “Grace Report”, cujas recomendações serviram de base para o início da discussão do controle do déficit fiscal nos E.U.A. (Grace, Peter J., *War on Waste*, MacMillan, 1984)

representar uma verdadeira revolução cultural, mais importante do que foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada pelo governo anterior.

3.19 Há significativas coincidências virtuosas na conjugação das **três “variáveis-de-controle” do crescimento sustentado**. De essencial, há os seguintes impactos:

1 - Brusca melhoria do padrão de confiança no regime fiscal brasileiro.

2 - Redução ponderável da vulnerabilidade externa.

3 - Aceleração da conquista de um “grau de investimento” (investment grade) para o **rating** soberano do Brasil.

4 - Queda imediata e substancial da taxa de juros interna.

5 - Melhoria radical do padrão distributivo da renda nacional (salários em alta, acompanhando a elevação da produtividade do trabalho).

6 - Queda acentuada do nível de desemprego e da taxa de emigração de brasileiros.

Há também importantes **efeitos colaterais** positivos, alguns “inesperados”:

1 - Elevação do ritmo da construção civil pesada e residencial, que depende de expectativas de juros módicos, a prazo dilatado.

2 - Aumento da sinergia econômica regional nas fronteiras com países sul-americanos.

3 - Rápida substituição da assistência oficial à pobreza/miséria via programas difusos por investimentos seletivos em educação e saúde, a grupos de elegibilidade específica, moderando-se, assim, o gasto social inespecífico.

4 - Reforço aos instrumentos de poupança previdenciária (previdência associativa) e maior espaço para a condução de uma reforma geral da previdência oficial básica.

3.20 A lista apresentada não esgota as possibilidades e desdobramentos de um **“ciclo virtuoso” do crescimento**, baseado na conjugação amigável entre uma inclinação exportadora acentuada, austeridade fiscal rigidamente estabelecida e redução da carga tributária e da sobrecarga de juros, provocando ampliação dos investimentos privados e públicos. Enunciado com tal simplicidade, este programa poderia parecer destituído de uma ponte de acesso do mundo idealizado para o da realização possível. Tal ponte existe: é a convicção de se fazer a coisa certa, sem margem à transação política espúria ou à invasão dos ideologismos neoliberais ou neodistributivistas, ambos perigosos inimigos do bom senso econômico.

3.21 Ao **planejamento indicativo de governo** cabe estabelecer e acompanhar, em concurso com as Comissões de Economia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não só os valores anuais e faixas para as **três variáveis-de-controle** como também negociar, no âmbito do Conselho Monetário Nacional, a revisão do atual sistema de metas de inflação para adequá-lo, subordinando seus ditames, à **meta do crescimento sustentado**. Em particular, devem ser revistos:

- 1 - o padrão gregoriano de aferição da meta inflacionária;
- 2 - o modelo atual baseado em expectativas colhidas em um painel de mercado de consultorias e bancos;
- 3 - a legalidade da indexação anual influenciando no painel de “preços administrados”;
- 4 - a programação monetária trimestral, hoje relegada a plano secundário;
- 5 - os indexadores das dívidas públicas, tanto federal quanto estadual e municipal;
- 6 - a viabilidade de “encontros de contas” entre débitos e créditos, públicos e privados, com vistas à rápida excussão de “esqueletos financeiros” ainda existentes;

7 - a elaboração de uma “lei de responsabilidade previdenciária”;

8 - a liberação progressiva de fundos sociais para a livre aplicação desses recursos por seus detentores individuais.

Todas essas providências poderão ser agilizadas em não mais que sessenta dias.



4. Uma agenda com mudanças reais

4.1 É preciso preencher os buracos e crateras deixados pelo embate político. Uma política econômica de **hipotermia dos mercados** não será capaz de atender a tal exigência. A alternativa é a “Agenda da Transformação”, apresentada de modo **crível, articulado e progressivo**. Mudança é o que a administração atual está devendo. Mudança para valer.

4.2 No plano operacional, cumpre estabelecer a meta de crescimento para 2006, que pode ser perfeitamente de 5%, sujeita a uma banda de variação (“é a moda...”) de 1 ponto percentual para mais ou para menos, dependendo do impulso (ou freio) da demanda mundial no próximo ano. Logo, a meta do crescimento seria oficialmente fixada entre 4% e 6% para 2006. A partir desta meta de crescimento, que é compatível com o atual teto da meta de inflação (6,5%), seguir-se-á a fixação dos alvos para as variáveis de controle, nomeadamente, a taxa de crescimento das exportações, o déficit nominal e a carga fiscal. Naturalmente, a expansão desejada do produto ajudará a determinar o nível do esforço fiscal, sobretudo em termos de gastos públicos.

4.3 Serão negociados, então, com os partidos da base de apoio ao governo, as aprovações necessárias das medidas de conteúdo prático e as conceituais, visando não só ao impacto da confiança no alcance da meta em 2006, como também à projeção dos desdobramentos da Agenda de Transformação, de 2007 em diante.

4.4 Ao lado da reforma política, é importante – talvez crucial – lançar-se o conceito de uma **CONSTITUINTE REVISORA SINGULAR**. Ao ensejo do novo sistema eleitoral, seria oportuníssimo validar, com a população, a revisão específica dos capítulos constitucionais que ficaram sujeitos à obsolescência nos últimos 20 anos (1986-2006). Esses foram tempos de intensa transformação, pouco considerados

pelo presente texto constitucional, já desatualizado nos campos econômico e social, especialmente no âmbito tributário. Enfrentar esta questão é urgente e o momento de mudança é **agora**. A Constituinte Revisora seria **singular** na medida em que elegeria membros “ad hoc”, tornados inelegíveis até a legislatura seguinte.

4.5 Cada ministério deve fazer os ajustes e propor as providências compatíveis com a consecução da meta estipulada para 2006. Três deles deveriam ser acionados **IMEDIATAMENTE**, pelas repercussões temporais de qualquer retardo nas providências:

- **Agricultura**, pela safra 2006 a ser plantada a partir de set/2005;
- **Indústria e Comércio**, pelo “lag” até a obtenção da próxima meta exportadora;
- **Energia**, pelos cuidados no suprimento energético e pelos investimentos a serem deflagrados ainda em 2006.

4.6 Cabe ao **Ministério da Fazenda** e, em particular, ao seu Ministro, um papel de particular influência, não só para conformar a execução orçamentária de 2005 aos novos ditames da “Agenda da Transformação” como para acelerar as medidas propositivas de mais longo alcance, que dependerão de estudos rápidos, como a fixação do **déficit fiscal descendente** e da **carga tributária máxima** estimada para 2006. O concurso da Fazenda ao bom entendimento das metas colimadas alavancará as chances do sucesso político da empreitada.

“El tiempo del cual dispone una autoridad económica al final siempre es breve.”
Hernán Büchi (op.cit., p. 199)

