

A crise atual, o Novo Desenvolvimentismo e o “desenvolvimentismo inconsistente”

Íntegra da entrevista de José Luis Oreiro a Cyro Andrade do Valor Econômico

Valor, 16 de junho de 2015

1. Como vê a **qualidade** das críticas à política econômica do governo Dilma 1, centradas na chamada “nova matriz”, que teria sido, na voz dos críticos, nada mais do que uma peça de experimentalismo de desenvolvimentistas inconsequentes?

A crítica dos liberais vem sempre embalada pelo saudosismo de uma época supostamente áurea na qual prevalecia o “tripé macroeconômico” (metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit primário). O problema é que durante o período de vigência do tripé (1999-2006) a economia apresentou um crescimento medíocre (2,81% a.a), uma inflação apenas ligeiramente mais baixa do que a que estamos vivenciando em 2015 (7,6% a.a) e uma expansão anêmica da formação bruta de capital fixo (1,24% a.a em termos reais). Está claro que a nova matriz macroeconômica foi um completo fracasso, mas o tripé macroeconômico não fica muito atrás em termos de desempenho ruim. O Brasil precisa de um novo regime de política macroeconômica que permita articular um ciclo sustentado de crescimento do PIB com estabilidade de preços e equidade social.

Quanto a um suposto fracasso do desenvolvimentismo em função dos resultados ruins do governo Dilma 1, devemos ter claro que o que fracassou foi uma vertente do desenvolvimentismo, a que se auto denomina de “social-desenvolvimentismo”, mas que eu prefiro denominar de “desenvolvimentismo inconsistente”. A inconsistência desse tipo específico de desenvolvimentismo advém do fato de que o regime de política macroeconômica articulado na esteira do pós-crise de 2008 se mostrou incapaz de permitir a obtenção simultânea das metas de política econômica que se propôs a obter, a saber: uma taxa real de câmbio competitiva e estável a médio e longo-prazo, taxa de inflação baixa e estável e aumento da participação dos salários na renda nacional. Esses três objetivos não podem ser atendidos simultaneamente, o que acabou por levar a política econômica do Governo Dilma a se comportar como uma espécie de “biruta de aeroporto”. Nos momentos em que a inflação permitia, tentava-se acelerar o ritmo de desvalorização cambial, ao mesmo tempo em que os salários cresciam acima da produtividade. Nos momentos em que a pressão advinda dos custos salariais elevavam a taxa de inflação, interrompia-se o processo de ajuste da taxa de câmbio. Resultado: nem a inflação ficou em patamares baixos e nem a taxa de câmbio retornou a um patamar competitivo. Tivemos o pior de dois mundos.

2. Quais deveriam ser, a seu ver, medidas a tomar desde já, imediatas, idealmente falando, para sinalizar rumos “pós-ajuste” (supondo-se este imprescindível) que pudessem validar – se assim quisesse o governo, politicamente falando – a escolha de um caminho de crescimento de linha novo-desenvolvimentista? O que poderia restar para etapas seguintes?

É urgente que o Banco Central reduza as operações de swap cambial para permitir uma desvalorização mais forte da taxa de câmbio. Não é verdade que o patamar do

câmbio que estamos observando hoje seja aquele ditado pelos mercados. Não é. Trata-se do patamar de taxa de câmbio que o Banco Central tolera no contexto de sua estratégia para fazer a taxa de inflação convergir para a meta já em 2016. Se o prazo de convergência fosse mais longo, por exemplo, para 2017, a taxa de câmbio poderia estar mais desvalorizada, de forma a permitir uma retomada do crescimento da produção industrial por intermédio de uma combinação de substituição de importações induzida pelo câmbio mais competitivo e aumento das exportações. Quanto ao controle da inflação, é necessária a articulação de uma política de rendas com os sindicatos e as empresas nas quais os primeiros se comprometam a moderar suas demandas salariais em troca de um compromisso por parte das empresas de suspender as demissões. Isso vai aumentar a sensibilidade da inflação ao hiato do produto, permitindo assim que uma menor dosagem de taxa de juros consiga fazer a inflação convergir para a meta de 4,5%.a.a.

Um ponto importante na estratégia novo-desenvolvimentista é o aumento da capacidade de geração de poupança por parte do setor público. Para tanto, deve-se proceder ao aumento das alíquotas dos impostos sobre patrimônio, fundamentalmente o IPTU e o ITR. Para que essa receita tributária não seja consumida em aumento de gastos correntes, deve-se criar algum mecanismo legal de vinculação compulsória dessas receitas ao gasto de investimento. As grandes metrópoles brasileiras precisam de grandes investimentos em mobilidade urbana e saneamento. Esses investimentos podem ser financiados por intermédio do aumento do IPTU, cuja receita estaria (ao menos em parte) compulsoriamente vinculada a esses gastos de capital.

3. O ministro Joaquim Levy tocou em dois assuntos entrelaçados, recentemente, que dizem respeito diretamente a pontos cruciais das propostas desenvolvimentistas de crescimento. Ele disse que “o câmbio está no nível em que os mercados decidem e que reflete a percepção da nossa produtividade”. Concorda com essa avaliação?

Não concordo. O Banco Central do Brasil intervém ativamente no mercado de câmbio por intermédio das operações de swap cambial. O objetivo aqui é usar a taxa de câmbio como âncora inflacionária, ou seja, reduzir o ritmo de depreciação da taxa de câmbio para um patamar que seja compatível com a estratégia de redução da inflação definida pela Autoridade Monetária. Essa estratégia envolve uma redução muito forte e rápida da taxa de inflação entre 2015 e 2016. Com efeito, a inflação deverá fechar 2015 perto de 8%, mas o Banco Central está calibrando a política monetária para que ela feche 2016 em 4,5% a.a. Esse ritmo de desinflação não só não dá espaço para novas desvalorizações da taxa de câmbio, como ainda demanda novas rodadas de elevação da taxa Selic, o que acaba comprometendo a eficácia do ajuste fiscal em função do aumento dos gastos com juros.

A estagnação do crescimento da produtividade no Brasil decorre da conjugação de dois fatores. Em primeiro lugar, o volume reduzido de investimentos em máquinas e equipamentos. Embora a FBKF se situe em torno de 19% do PIB no Brasil nos últimos 10 anos, a participação do investimento em máquinas e equipamentos vem se reduzindo. O resultado é que a idade média do equipamento de capital no Brasil vem aumentando continuamente, sendo atualmente de duas a três vezes maior do que em países como a Alemanha. Equipamento velho, por incorporar tecnologias mais antigas, é menos produtivo do que equipamento novo. Em segundo lugar, como mostrou estudo recente do meu colega Nelson Marconi, a economia brasileira vem

passando por um processo de regressão produtiva, na qual os setores menos dinâmicos (indústria de baixa intensidade tecnológica e serviços voltados para o consumo pessoal) e com menor produtividade tem aumentado a sua participação no valor adicionado da economia brasileira. Dessa forma, a produtividade média da economia brasileira se reduz, diminuindo assim as perspectivas de crescimento não-inflacionário.

4. Qual seria a margem de autonomia “nacional” hoje disponível para se conduzir uma política ostensivamente desenvolvimentista, tendo em vista, particularmente, o grau de internacionalidade alcançado e cultivado pelo sistema financeiro? Como se poderia ampliar essa margem?

Uma política genuinamente desenvolvimentista pressupõe a administração da taxa de câmbio com vistas a obtenção do “equilíbrio industrial”, ou seja, aquele nível de taxa de câmbio que faz com que as empresas nacionais que operam com tecnologia no estado da arte mundial sejam competitivas internacionalmente. Para tanto é preciso, em primeiro lugar, abdicar do modelo de crescimento com poupança externa. A ideia de que os déficits em conta-corrente são bons porque permitem ao país investir uma fração maior do seu PIB do que aquela permitida pela poupança doméstica é uma falácia. Isso porque a poupança externa é, em larga medida, substituta – ao invés de complementar – a poupança doméstica. Crescimento robusto e sustentável no longo-prazo se faz sempre com poupança doméstica. Isso significa que o grau de abertura da conta de capitais da economia brasileira precisa ser reduzido. A implantação de controles permanentes a entrada de capitais, mesmo ao assim chamado “investimento externo direto”, é necessária para induzir a depreciação da taxa de câmbio que levará a substituição de poupança externa por poupança doméstica. Em segundo lugar, precisamos diminuir a fortíssima correlação negativa que existe entre a taxa real de câmbio e os termos de troca na economia brasileira. De 2003 a 2008 verificamos uma forte valorização dos termos de troca, a qual se reverteu numa igualmente forte apreciação da taxa real de câmbio. Isso porque os mercados financeiros internacionais consideram o “Real” como uma “moeda commodity” cujo valor – ou seja, a taxa de câmbio – está atrelada ao índice de preços de commodities. Uma forma de reduzir esse problema é seguir o exemplo recente da Austrália e introduzir um imposto sobre a exportação de commodities, principalmente minério de ferro. Esse imposto ajudaria no sentido de reduzir a correlação negativa entre índice de preços de commodities e taxa real de câmbio, contribuindo assim positivamente para a obtenção de uma taxa de câmbio competitiva a médio prazo. Esse imposto, de quebra, ajudaria também o esforço fiscal atualmente em curso na economia brasileira. Por fim, o Brasil precisa reduzir o patamar da taxa real de juros, problema crônico que nos atormenta desde o início do plano Real. A redução do patamar da taxa de juros requer não apenas um forte ajuste fiscal, como também uma mudança radical na administração da dívida pública, com a extinção dos títulos indexados a taxa de juros, as assim chamadas Letras Financeiras do Tesouro, as quais ainda representam cerca de 20% da DMF.

5. *Há uma dimensão reconhecível, na linha desenvolvimentista de pensamento, para a intervenção do Estado na economia (seja na formulação/execução de políticas, seja institucionalmente falando) **que se deva considerar “necessária”, mas que não é compreendida pelos que professam a linha liberal-ortodoxa e criticam o que seria uma sobrecarga da capacidade de gestão do Estado pelas medidas contidas em propostas desenvolvimentistas?***

A linha liberal-ortodoxa acha que a taxa de câmbio deve ser determinada livremente pelo mercado e que, portanto, o regime cambial deve ser de livre flutuação. Os novo-desenvolvimentistas acreditam que existem falhas de mercado importantes como a “doença holandesa” que exigem a intervenção do governo no mercado de câmbio para manter a taxa de câmbio num nível competitivo a médio e longo-prazo.

5.1. Que qualidade vê nas objeções que se costumam fazer à adoção de política industriais, ponto crucial da proposta desenvolvimentista? Quais comparações se podem fazer com experiências de outros países? (bem-sucedidas ou fracassadas).

O novo-desenvolvimentismo acha que as políticas industriais são importantes, mas secundárias com respeito a política cambial. Isso significa que as políticas industriais devem ser usadas com moderação, focando naquelas empresas e setores com alta intensidade tecnológica e com grande potencial de atuação no mercado externo. O BNDES pode ser um instrumento importante de execução de política industrial, desde que os empréstimos concedidos pelo Banco tenham contrapartidas claras em termos de metas de crescimento do market-share das empresas beneficiadas no mercado internacional. O grande exemplo de política industrial bem sucedida é a Coreia do Sul. Tal como no Brasil, o desenvolvimento industrial da Coreia foi apoiado por crédito direcionado a juros baixos. A diferença é que lá havia a exigência de obtenção de market-share no mercado internacional, ao passo que no Brasil não havia esse tipo de exigência, as empresas brasileiras sempre consideraram o mercado externo apenas como uma válvula de escape em momentos de recessão no mercado doméstico. O resultado foi que as empresas brasileiras, ao contrário das Coreanas, não tiveram nenhum estímulo de mercado para aumentar a sua produtividade, pois estavam razoavelmente isoladas da concorrência internacional devido as barreiras tarifárias. Quando essas barreiras diminuíram no início do governo Collor foi uma carnificina. Parte significativa do parque industrial brasileiro foi desmantelado, acelerando o processo de desindustrialização que havia se iniciado na década de 1980.

6. Costuma-se dizer que as teorias de orientação liberal-ortodoxa e, por consequência, as políticas delas derivadas, baseiam-se em axiomas, ou seja, pressupostos tomados como verdades estabelecidas. Os desenvolvimentistas, por sua vez, dizem alguns, seriam “generalistas” demais, “eccléticos” demais. Dadas as complexidades da economia, porém, inclusive por efeito da globalização intensificada, estaria aí uma vantagem de abrangência funcional que a linha liberal-ortodoxa não oferece. Qual sua opinião a respeito dessas diferenciações? São válidas? Que importância têm?

Não acho que o grau de ecletismo seja grande no pensamento novo-desenvolvimentista. Ao contrário do que dizem alguns críticos da linha liberal-ortodoxa, que criticam aquilo que nunca leram, o novo-desenvolvimentismo possui sim um arcabouço teórico unificado, e isso está bem claro no nosso livro,¹ principalmente no capítulo 11 no qual fazemos uma apresentação sistemática do nosso modelo teórico na forma de um sistema determinado de equações simultâneas (ou seja, um sistema que possui tantas equações como variáveis dependentes). A diferença para com a linha liberal-ortodoxa não é, e nunca será, o uso ou não da matemática – a qual é apenas uma linguagem, importante para checar a consistência lógica entre hipóteses e resultados – mas sim o método de análise. A linha liberal-ortodoxa se baseia no método hipotético-dedutivo no qual todas as conclusões

teóricas são obtidas por dedução lógica a partir de um conjunto de axiomas, sem nenhuma preocupação com o realismo dos mesmos. Já o novo-desenvolvimentismo segue a tradição heterodoxa do método histórico-dedutivo, o qual consiste em partir de premissas que são “fatos estilizados” a respeito do funcionamento concreto das economias capitalistas, para então fazer deduções lógicas a partir dos mesmos. Vou dar um exemplo. No modelo teórico que apresentamos no livro é suposto que as firmas do setor industrial fixam seus preços com base num mark-up sobre o custo direto unitário de produção. De onde vem essa hipótese? Ela nada mais é do que uma generalização a respeito do comportamento de formação de preços das empresas industriais numa economia capitalista. Não há “primeiros princípios” a partir dos quais todo o resto do edifício teórico é deduzido. O que há é um esforço por partir de hipóteses que representem de forma “razoável” o funcionamento de uma economia capitalista. É claro que esse esforço envolve necessariamente algum grau de arbitrariedade, mas isso decorre da natureza da Economia como Ciência Social, diferente, portanto, da Física ou da Matemática.

¹ Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Luis Oreiro e Nelson Marconi (2014) *Developmental Macroeconomics*. Londres: Routledge. Versão em português deverá ser publicada pela Elsevier ainda neste ano.