

Desenvolvimento econômico brasileiro

Retrocessos e avanços¹

Antonio Delfim Netto²

Resumo: O artigo faz uma análise sobre o desenvolvimento econômico brasileiro: retrocessos e avanços de 1950 a 2008. Na economia brasileira verificam-se flutuações periódicas que podem ser atribuídas, em sua grande maioria, à crise energética e à crise do balanço de pagamentos. A análise alerta sobre os riscos das decisões de congelamento do câmbio e da liquidação do crédito e o que essas decisões impactaram na agricultura, especialmente na correção de distorções por meio de ajustes, provocando e acumulando passivos no setor. A análise conclui que crescimento depende de pesquisa, de conhecimento e de inovação e que o governo deve priorizar suas ações nas tarefas típicas de governo para que o Brasil volte a crescer em níveis maiores do que os atuais.

Palavras-chave: balança de pagamentos, crise energética, desenvolvimento econômico, Produto Interno Bruto (PIB).

Brazilian economic developments: retrogresses and advances

Abstract: This article is an analysis on the Brazilian economic development: retrogresses and advances from 1950 to 2008. In the Brazilian economy, there are periodic fluctuations attributed, in great part, to the energy crisis and to the balance of payments crisis. The analysis warns of risks of possible decisions to freeze the exchange rate and credit liquidation and how these decisions impact agriculture, especially through the correction of distortions, provoking and accumulating passives in this sector. The analysis concludes that growth depends on research, on accumulation of knowledge and on innovation, that the government must prioritize its action in typical governmental tasks so that Brazil comes to grow at higher rates than the current ones.

Keywords: balance of payments, energy crisis, economic development, Gross Domestic Product (GDP).

Introdução

Agradeço à Diretoria-Executiva da Embrapa a honra de me ter concedido a oportunidade de conversar com seus chefes de Unidades e, a partir

dessa conversa, produzir este artigo. É interessante lembrar que o investimento em pesquisa agropecuária, que tem na criação da Embrapa seu mais importante marco institucional, foi uma das me-

¹ Palestra proferida na Embrapa Instrumentação Agropecuária em 5 de junho de 2008, em São Carlos, SP, e transformada em artigo por Marlene de Araújo e revisada por Antônio Salazar Pessoa Brandão.

² Professor emérito da USP, ex-ministro da Fazenda, ex-ministro da Agricultura e ex-ministro do Planejamento. E-mail: contatodelfimnetto@terra.com.br

lhores iniciativas do governo federal. Essa decisão nasceu de uma espécie de vingança. Em 1969, ocorria a Revolução Verde, mas nossa agricultura não acompanhava essa tendência. Na época, o Banco Mundial resolveu financiar grandes institutos, um no México e outro nas Filipinas, mas se recusou a financiar uma instituição no Brasil.

A Embrapa tem sua origem não apenas numa necessidade extraordinária, mas numa decisão do governo do Presidente Emílio Médici, por sugestão do ministro Cyrne Lima, de enfrentar um problema que naquele momento parecia muito importante e que depois revelou-se realmente importantíssimo. Em 1972, quando esta instituição foi criada, não havia certeza de que daria certo, de que iria crescer e se desenvolver. Seus mentores estavam longe de imaginar que ela ia transformar o que era um enorme passivo nacional, o Bioma Cerrado, num dos melhores ativos do País.

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil menos o PIB mundial

Desde o início da segunda metade do século 20, ao longo de 35 anos, o Brasil foi um dos países que mais cresceu no mundo ocidental,

tanto quanto o fizeram Japão e Coreia no Oriente. Durante esses anos, o País cresceu 6,5 % a.a., um crescimento robusto.

Para se fazer uma análise sem viés, é preciso separar o crescimento nacional do crescimento mundial, posto que o Brasil só cresce efetivamente quando cresce mais do que o mundo. Se crescer tanto quanto este, o País está parado; se crescer menos, está ficando para trás. A Fig. 1 mostra a diferença entre as taxas anuais de crescimento do Brasil e do mundo, desde 1951 até o presente. Observemos que entre 1951 e 1985, o Brasil crescia 2,2 % mais que o mundo, enquanto a partir de 1985, o País veio a crescer menos, 0,73 %. Houve uma diminuição significativa do nosso crescimento.

Ao lado dessa mudança de ritmo, tem-se verificado flutuações periódicas do crescimento da economia brasileira, as quais podem ser atribuídas, em sua grande maioria, a dois fatores: crise energética e crise do balanço de pagamentos. A crise de 1990 é uma exceção, pois está associada à instabilidade política no governo do Presidente Collor. A maioria das outras está ligada sempre aos dois elementos mencionados acima: crise de energia e/ou crise do balanço de pagamentos.

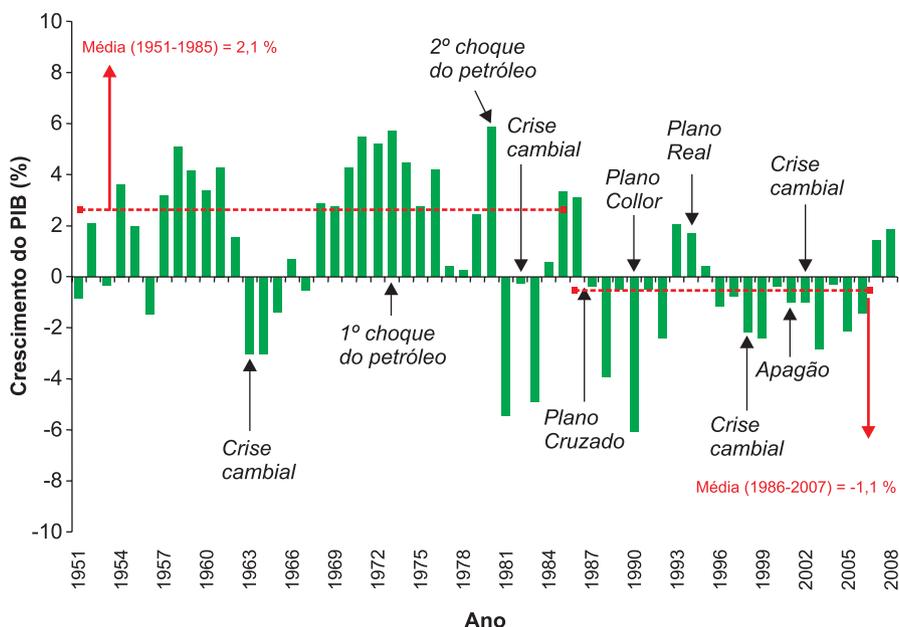


Fig. 1. Taxa de crescimento do Brasil menos a do mundo (1951–2008).

Elaboração: Idéias Consultoria

Fonte: FMI (2008); Delfim Netto (2005).

toque de capital são transformados em energia. A primeira já era usada para produzir alimentos desde o início dos tempos, quando o homem foi expulso do paraíso por usar a energia errada...

O estoque de capital é movido por energia e, portanto, é inteiramente óbvio que, se a energia faltar, as duas variáveis – força de trabalho e estoque de capital – não funcionam. Essas variáveis são ligadas ao processo produtivo por meio de uma coisa misteriosa que os economistas chamam de Produtividade Total dos Fatores (PTF). A PTF é exatamente tudo aquilo que se desconhece, mas que se supõe que ajuda a produzir. Ela depende fundamentalmente da atuação do Estado e da incorporação de novas tecnologias.

É preciso entender que não existe luta entre Estado e mercado. O mercado é um mecanismo descoberto e aperfeiçoado ao longo da história, que funciona quando o Estado garante a propriedade privada. Esta, por sua vez, assegura ao empreendedor a apropriação do produto de sua atividade. Se uma pessoa tem o incentivo para produzir, a propriedade privada garante que os resultados do esforço realizado e do risco assumido sejam dela. Se ela possui incentivos para inventar, deve fazê-lo, posto que os resultados da invenção serão seus. É esse acordo que permite que opere o espírito animal do empresariado, que fundamentado na intuição e capacidade de suportar riscos, de realizar o investimento.

O desenvolvimento econômico ocorre quando uma sociedade consegue incitar, naqueles que possuem o espírito empresarial, o ânimo de assumir riscos e investir. O Estado, ao garantir a apropriação privada dos resultados, favorece o despertar dessa capacidade. Essa descoberta é um fato empírico. Antes, havia a impressão de que os dois fatores – força de trabalho e estoque de capital – eram os únicos elementos fundamentais do desenvolvimento econômico. Observou-se, mais recentemente, que nesse buraco negro da Produtividade Total dos Fatores (PTF), os mais importantes são a incorporação de avanços tecnológicos e a inovação.

A grande descoberta é que os fatores físicos que produzem o desenvolvimento econômico

explicam apenas uma parcela do resultado. Quando os economistas fizeram uma análise empírica desse processo, tiveram uma enorme desilusão: a força de trabalho e o estoque de capital explicavam, em conjunto, pouco mais da metade do crescimento. Isso ocorre mesmo quando as medições da quantidade de trabalho e do estoque de capital são feitas de forma muito sofisticada.

No caso do trabalho, foram feitas diferenciações por idade, sexo e educação, entre outros. Da mesma forma, o capital foi medido com alta sofisticação. Apesar de todos esses esforços, a conclusão é de que quase metade do crescimento é explicada pelo avanço tecnológico e a inovação. A pesquisa agropecuária e a utilização do seu resultado, fortemente desenvolvidos pela Embrapa, inserem-se nesse contexto.

Os fatores de produção, através do processo descrito acima, geram o PIB, que corresponde a tudo aquilo que nós produzimos durante o ano: os produtos agrícolas, industriais e os serviços. O PIB pode ser exportado, consumido ou investido pelo setor privado e pode ser apropriado pelo governo através dos impostos. A parcela apropriada pelo governo é usada para consumo próprio ou para investimentos públicos.

Vale notar que, para produzir, é necessário importar. Nesse caso, a importação é um fator de produção. A ideia de que ela atrapalha o crescimento é equivocada, pois caso não possamos importar em níveis adequados, reduz-se a produção e restringe-se o crescimento. A importação é também fundamental porque traz novas tecnologias. Além disso, a ampliação do mercado interno propicia a substituição dos bens antes importados pela produção local.

A manutenção das importações em níveis adequados para o crescimento depende basicamente das exportações. Estas devem gerar a capacidade de importar que o País necessita. Caso contrário, crescem os déficits em contas correntes até se tornarem difíceis de serem financiados, gerando uma crise cambial. Se isto ocorrer, o crescimento é abortado.

O investimento privado é incorporado ao estoque de capital privado; o investimento público em infraestrutura é incorporado ao estoque de capital público. Se fosse construído um modelo, ele funcionaria como uma equação diferencial. Depois de um impulso inicial, o sistema funciona sozinho, digamos endogenamente, desde que não seja bloqueado pela escassez de energia ou pela escassez de divisas para importar.

Outro item que afeta o crescimento é a divisão do PIB entre o que vai ser consumido e o que vai ser investido. Esta não é uma decisão técnica ou científica, é uma decisão essencialmente política. Normalmente, ao final do processo de produção, sabemos o que foi produzido e quanto foi produzido. Porém, a decisão de para quem será produzido é tomada nas urnas eleitorais. Quando há um sufrágio universal, a urna revela a preferência da sociedade. O povo deixa uma mensagem: queremos uma sociedade de um determinado tipo, o povo explicita na urna como quer que o produto seja dividido entre o consumo e o investimento. Nessa escolha, existe um trade-off, uma troca, entre presente e futuro.

Caso se exija, na urna, muito consumo presente, o governo reduz o investimento, mas essa decisão pode comprometer o crescimento no futuro. Se a sociedade estiver consciente de que existe esse trade-off entre presente e futuro, a política econômica pode continuar com suas virtudes. Entretanto, quando a sociedade não está convencida da existência dessa troca entre presente e futuro, ela pode desejar mais consumo presente e mais consumo futuro, gerando assim uma série de problemas.

Os resultados das eleições em alguns países latino-americanos, como aqueles que elegeram Evo Morales e Hugo Chávez, não foram acidentais. Pode-se dizer que foram o produto de anos de disparidade, de separação entre a vontade da sociedade e aquilo que os governos entregaram para ela. Esse talvez seja um dos pontos mais importantes do momento que estamos vivendo no Brasil.

O presidente Lula entendeu esse processo e percebeu que a manifestação da sociedade brasileira na urna indicou uma preferência pela

combinação de crescimento com um pouco menos de desigualdade, ou melhor, combinação de crescimento com a redução das desigualdades e com o aumento da igualdade de oportunidades. Isso é fundamental porque a economia de mercado é um processo ferozmente competitivo: é como se fosse uma corrida, quem pode mais chora menos, um pisa na cabeça do outro, faz tudo o que puder fazer. O que se exige no início da corrida para que se tenha uma conduta de moralidade é que todos saiam do mesmo lugar e que todos tenham duas pernas.

Esse é o princípio do mecanismo para reduzir a desigualdade. Aumentar as oportunidades significa que cada um dos brasileiros precisa, desde a sua origem, ter o aparato para apreensão do mundo razoavelmente parecido ou equilibrado. Assim, é importante a atenção para coisas comuns como alimentação, saúde e educação. Quando a desigualdade atinge um nível de ruptura, a economia escolhe caminhos ruins e não há desenvolvimento e nem redução das desigualdades.

Uma vez entendido isso, fica claro por que aqueles dois fatores – energia e equilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos – são importantes. Esses dois fatores estão estritamente ligados ao trabalho da Embrapa e à capacidade do País de produzir conhecimento que resultará no aumento da produção.

A aritmética do crescimento do PIB

Ultimamente, fala-se muito em crescimento do PIB em 5 %. Qual a razão para nos fixarmos nesse percentual? A resposta é clara e bastante intuitiva. O Brasil cresceu enormemente de 1950 a 1984, conforme mostram os dados da Tabela 1. Durante esses anos, o crescimento médio anual foi da ordem de 6,5 % enquanto a população cresceu em média, no mesmo período, 2,7 % a.a. Assim, o PIB per capita cresceu 3,7 % a.a., o que quer dizer que a renda dobrava a cada 19 anos. Como uma geração é, por convenção, um período de 25 anos, com o crescimento de 6,5 % a.a., dobrava-se a renda em cerca de três quartos de uma geração.

Tabela 1. Taxa anual de crescimento.

Período	PIB (% a.a.)	População (% a.a.)	PIB per capita (% a.a.)	Anos necessários para dobrar a renda
1950–1984	6,5	2,4	3,7	19
1985–2007	2,9	1,7	1,2	58
Meta atual de acordo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	5,0	1,3	3,7	19

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fonte: IBGE (2008).

Isso significa que, quando o filho entrou na universidade, a renda do pai tinha mais que dobrado; quando o neto entrou na universidade, a renda do avô tinha quintuplicado. Era uma sociedade com um crescimento robusto, com o emprego e o salário real crescendo 3 % a.a.

Entre 1985 e 2007, o crescimento anual caiu para 2,9 %, o crescimento populacional caiu para 1,7 % a.a., e o PIB per capita passou a crescer 1,2 % a.a.. Isso quer dizer que são necessários 58 anos para dobrar a renda. O que antes se fazia em menos de uma geração, agora só poderá ser feito num período a quase duas gerações. Esse cenário provoca um sentimento de tristeza, de desespero, de desilusão com o próprio País.

No momento, o Brasil está vivendo uma revolução demográfica: o crescimento da população caiu para 1,3 % a.a. e, em consequência, se o crescimento ficar em 5 % a.a., como ocorreu nos últimos 2 anos, o PIB per capita voltará a crescer 3,7 % a.a., ou seja, teremos a reprodução do sistema anterior.

O País não precisa mais de crescimentos gigantescos. O crescimento de 5 % a.a., que é perfeitamente factível (e pode até ser superado com facilidade) garantiria a volta a um nível de desenvolvimento robusto. A probabilidade disso não acontecer é fundamentalmente determinada por duas condições: ocorrência de crise na conta corrente do balanço de pagamentos ou de crise energética.

Em seguida, procurarei mostrar que, sob condições bastante razoáveis, essas duas crises podem ser esquecidas. O Brasil criou as condições para superar ambas.

Restrição externa da economia brasileira

Vamos começar com a restrição externa. A evolução da relação Dívida Externa Líquida sobre a Exportação de Bens e Serviços, está representada na Fig. 3. Convencionalmente, estabelecem-se três paradigmas para a análise dessa relação: de 0 (zero) a 1,5; de 1,5 a 3, e de 3 a 5. Quando a razão dívida/exportação está abaixo de 1,5, o País é considerado virtuoso, é um País que merece crédito porque tem condições financeiras para honrar seus compromissos externos. O julgamento ocorre da mesma forma que os empresários julgam seus clientes – se o cliente tem uma relação dívida/faturamento pequena, aumentam suas chances de obter crédito; se essa relação for crescente, ele consegue pouco crédito.

O mundo olha os países como fornecedores/clientes e é enquanto tais que eles entram nas análises de riscos. Quando a relação está entre 1,5 e 3, o País entra em observação. Nessa situação, os financiamentos continuam, mas os credores observam se está havendo esforço para manter essa relação Dívida Externa Líquida/Exportação de Bens e Serviços num nível adequado. Quando a relação passa de 3, o País está numa situação crítica e perde o crédito. A crise cambial é iminente.

Entre 1951 e 1963, a relação se eleva até ocorrer a crise de 1963, quando se inicia uma tendência decrescente. Com o primeiro choque de petróleo, em 1974, há retomada da trajetória ascendente que, passando pela crise de 1983, é observada até a crise cambial do Plano Cruzado.

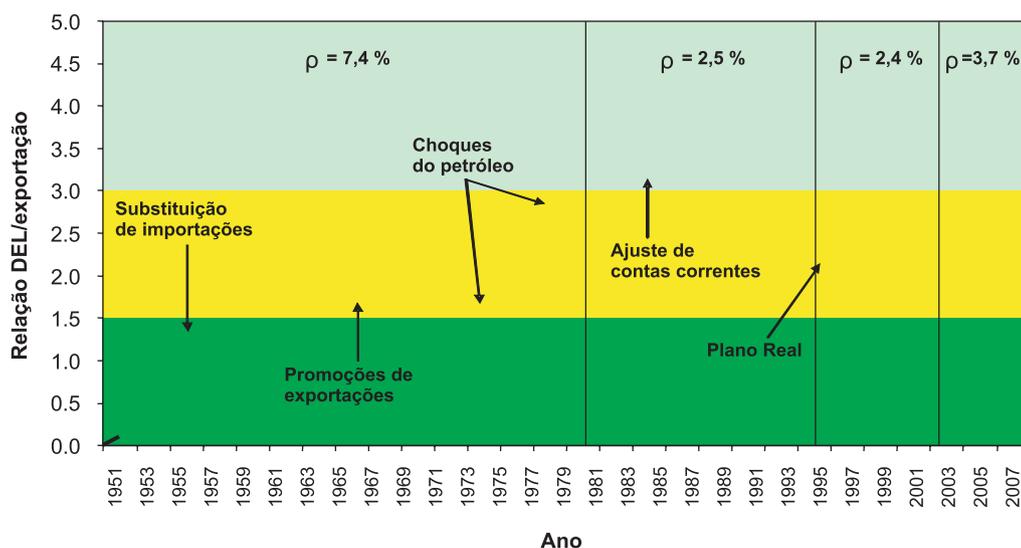


Fig. 3. Dívida externa líquida sobre a exportação de bens e serviços.
 ρ = Taxa de crescimento anual do PIB real.

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fonte: BACEN (2008).

Contudo, em que pese o choque do petróleo de 1974, o crescimento econômico de 1951 a 1980 foi muito elevado, alcançando 7,4 % a.a.

No período (1981–1993), o crescimento caiu para cerca de 2,5 %, e os elevados picos observados na relação estão muito associados ao segundo choque do petróleo. O terceiro período, que vai de 1995 a 2002, é o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e o último período mostra o que ocorre após 2002. Esse último período foi caracterizado por uma queda acentuada da relação Dívida Líquida/Exportações que chegou a 0,5 % – uma relação muito virtuosa.

O importante é sabermos como isso aconteceu. Em 1998, o Brasil quebrou. A taxa de câmbio ficou congelada entre 1995 e 1998 e o País solicitou ao Fundo Monetário Internacional um empréstimo de 42 bilhões de dólares. Naquele momento, o empréstimo foi muito importante porque estávamos próximos a uma eleição presidencial. Caso a ajuda não tivesse sido concedida, o Brasil ficaria numa situação muito delicada e teria que enfrentar o processo eleitoral numa situação de default. Apesar dessa ajuda, o País quebrou novamente em 2002, pois

as exportações vinham crescendo a uma taxa de 4,5 % a.a. enquanto a dívida externa crescia 6,5 % a.a. Uma contabilidade simples: se a receita cresce 4,5 % a.a. e a dívida cresce muito mais, a trombada está anunciada. Um novo empréstimo foi concedido pelo FMI.

Em 2002, no entanto, acontece algo inteiramente misterioso e, dessa data em diante, surge um mundo novo. O empréstimo garantiu um equilíbrio que, por seu turno, permitiu a um PT inexperiente, em matéria de governo, o tempo necessário para o aprendizado. De repente, ocorre um crescimento mais elevado no mundo, combinado com um rápido aumento da urbanização. Este é o ponto central: com a urbanização, um grande número de pessoas deixou o campo (notadamente nos chamados países “emergentes”), a oferta agrícola diminuiu, embora não de forma expressiva e a renda dessas pessoas aumentou.

Em consequência, mudou o perfil da demanda, aumentando o consumo de proteínas (carnes) e reduzindo o consumo de outros produtos (arroz, por exemplo). Essas modificações na demanda e na oferta, impulsionadas adicionalmente pela desvalorização do dólar frente a

outras moedas, provocaram grande aumento dos preços agrícolas e o Brasil estava preparado para tirar proveito dessa situação. Estava preparado em consequência da descoberta da agricultura tropical.

As exportações cresceram de maneira extraordinária. É interessante observar que entre 2001 e 2002, as exportações cresceram 4 %, em valor, enquanto entre 2002 e 2003, aumentaram 22 % e vêm se mantendo nesse patamar de crescimento desde então. Deve-se observar que esse crescimento ocorreu em grande parte pelo aumento dos preços.

A maneira de examinarmos o desempenho das exportações brasileiras nos últimos 25 anos é mostrada na Fig. 4, cuja principal mensagem é que o Brasil correu e ficou parado. De 1980 a 1984, a participação do Brasil nas exportações mundiais era exatamente a mesma que a da Coreia e a da China. Os três países exportavam cerca de 23 bilhões de dólares por ano e cada um participava com 1,2 % da exportação do mundo.

De 1985 em diante, o Brasil fez muita “arte”: congelou o câmbio no Plano Cruzado; congelou novamente no governo Collor; e no governo de Fernando Henrique durante 4 anos. O Brasil destruiu as energias de seu setor exportador e isso explica parte do baixo crescimento da economia brasileira nesses anos.

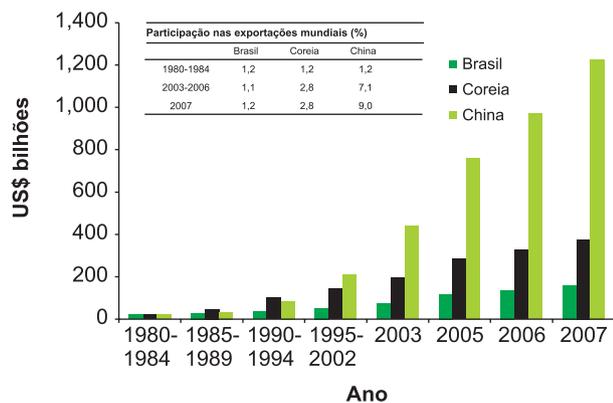


Fig. 4. Exportações de bens.

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fontes: Bloomberg (2007); Goldman Sachs (2008).

Continuamos a executar uma política monetária de forma oportunista para valorizar o câmbio. Esse tipo de política sempre cobra um preço alto no futuro. É ilusão pensar que o Brasil não vai sofrer consequências negativas com o que está fazendo com o câmbio no presente (junho/2008).

Voltando ao tema, vejamos o que aconteceu com os outros países no período: a participação da Coreia nas exportações mundiais passou de 1,2 % em 1980—1984, para 2,8 % em 2007; a participação da China foi de 1,2 % para 9,0 % e só em 2007, Brasil voltou ao nível de participação do período 1980—1984.

O Brasil expandiu as exportações, mas expandiu, praticamente, na mesma taxa que o mundo, beneficiando-se apenas da grande melhoria observada na produtividade do setor agrícola, o qual vem sendo o principal responsável pelo crescimento da exportação.

Em síntese, aprendemos que na exportação não foram os outros países que prejudicaram o Brasil, não foi o mundo que perseguiu o Brasil; este foi perseguido por si mesmo, pela política econômica que usou ao longo desses anos. Basicamente, políticas monetárias e de câmbio que amarraram o setor exportador. O agricultor brasileiro foi o maior prejudicado nesse processo porque, quando ocorre a valorização do câmbio, a agricultura se torna a principal vítima da transferência de renda. O setor agrícola foi enganado várias vezes em todo esse processo.

O principal exemplo disso ocorre no início do Plano Real. Na antevéspera do lançamento do Real, foi anunciado um programa de governo para estimular a utilização de novas áreas e expandir a produção, justamente por que a estabilização de preços só poderia ser alcançada com uma oferta adequada de alimentos. Prometeu-se equivalência entre preço e produto; prometeram-se preços mínimos adequados; crédito e garantia de compra. Quando o Real se instalou, tudo isso foi cortado, os preços agrícolas vieram abaixo, caíram 24 % em 3 ou 4 meses, provocando uma transferência gigantesca de renda do setor agrícola para o setor urbano, processo que foi conduzido pela ação do governo.

Para corrigir a distorção, o ajuste na agricultura deu-se pelo patrimônio. Antes do Plano Real, poder-se-ia dizer que a agricultura tinha um patrimônio de 100 e dívida de 30. O sistema estava funcionando, mas depois das artes do congelamento do câmbio e da liquidação do crédito, o patrimônio caiu pra 50 e a dívida passou para 60, de forma que se acumulou um enorme passivo no setor.

Foi muito difícil para a agricultura suportar tal situação de endividamento, mas felizmente houve uma compreensão da situação que levou à renegociação da dívida agrícola. Seria importante introduzir o seguro de renda na agricultura, pois assim, o setor poderá entrar de novo num caminho muito mais próspero.

Esses fatos mostram que existe a possibilidade de uma crise em contas correntes? Provavelmente não. Entre o final de 2008 e início de 2009 deverá ocorrer uma estabilização dos níveis de preços, ou mesmo uma redução, o que diminui o ritmo de crescimento das exportações. Em 2008, o governo providenciou um programa denominado industrial exportador. Esse programa deve levar 3 anos para obter resultados e vem exatamente compensar a possibilidade de redução do ritmo de crescimento das exportações agrícolas.

Caso o Brasil cresça 5 %, vai continuar aumentando as importações de maneira importante, mas provavelmente terá tempo para evitar qualquer crise. O País está com 200 bilhões de dólares de reserva, suficientes para suportar uns 4 anos de dificuldades, até que se consiga planejar melhor o futuro. E acredito que isso irá ocorrer antes desses 4 anos.

Essa conduta de planejar, a longo prazo, 25 anos à frente, está começando a se consolidar no País. A falta desse planejamento provocou as dificuldades que ocorreram após 1985. Daqui a 25 anos, o Brasil terá algo como 220 milhões de pessoas, deverá dar emprego decente para 150 milhões de trabalhadores ativos entre 15 e 65 anos e isso não será possível com a composição das exportações que temos hoje, dominada pelo agronegócio.

No Brasil, as exportações estão concentradas em produtos dos setores agrícola e mineral. Tais setores são poupadores de mão-de-obra, isto é, os ganhos de produtividade neles observados reduzem a necessidade do insumo trabalho. Em pouco tempo, toda a colheita de cana, algodão, cereais, laranja e café será mecanizada, resultando na expulsão de muitas pessoas no setor agrícola.

A mesma coisa há de ser observada no setor mineral. Para tanto, basta notar que cada um daqueles pneumáticos cuja altura é a de um prédio de quatro andares substitui cerca de cem trabalhadores. Faz-se mister, portanto, que a estrutura produtiva da economia brasileira oriente-se principalmente em direção à indústria, como tem sido verificado em outros países.

Crise de energia e crescimento econômico

E o que afirmar do ponto de vista de energia? A Fig. 5 mostra, no eixo vertical, o consumo per capita de energia em toneladas equivalentes de petróleo e no eixo horizontal o PIB per capita em diversos países. O PIB per capita é calculado com base na paridade do poder de compra.

O cálculo é simples. Considera-se uma cesta de bens: sapato, gravata, feijão, arroz, batata, etc. Para cada país, mede-se essa cesta na moeda local – seja reais, euros, dólares, etc.

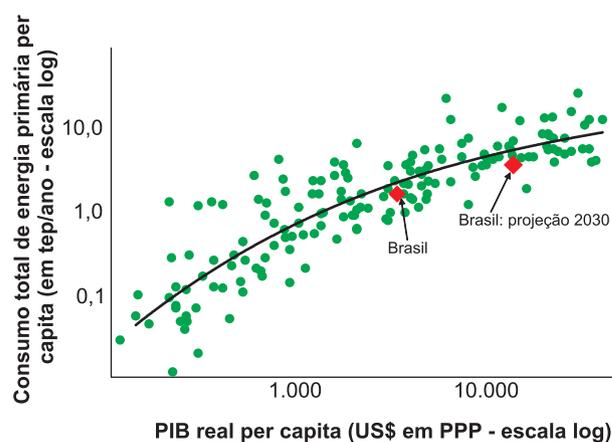


Fig. 5. Consumo de energia primária e PIB (2002).

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fonte: Goldman Sachs (2007).

– e em seguida divide-se pela do outro. Assim, obtém-se uma espécie de taxa de câmbio que transforma uma moeda em outra, sem as flutuações do câmbio nominal.

É possível notar que há uma relação entre o PIB per capita e o consumo de energia. Na Fig. 5, os pontos vermelhos refletem, respectivamente, a posição atual do Brasil e a projeção para 2030. Nota-se que estamos muito próximos da linha média, sendo que a variância é relativamente grande, de forma que não existe, talvez, nenhuma indicação séria que o País venha a ter algum problema com energia.

A partir do “apagão” de 2001, acelerou-se o desmonte da matriz energética. Sem investimentos em hidroelétricas nos anos anteriores, recorremos às termos de petróleo, óleo, diesel e gás; e caminhamos para a energia atômica em 2008. Todas essas escolhas tiveram custos crescentes, o que indica que talvez não se tenha falta de energia, mas provavelmente custos mais elevados.

Em consequência, faz-se necessária a edição de um programa de economia de energia. Para situar a questão em longo prazo, deve-se chamar a atenção para o fato de que nos Estados Unidos, o consumo de energia por unidade de produto reduziu-se à metade, da primeira crise do petróleo de 1974 a 2006.

Entre 1974 e 1981 (no início da segunda crise do petróleo), o consumo de energia por unidade do PIB naquele país decresceu à taxa anual de 2,67 % e de 1981 a 2006 decresceu à taxa anual de 1,87 %. Isso mostra que o Brasil tem possibilidade de fazer uma economia substancial de energia, mas é um problema que precisa ser enfrentado junto com as outras iniciativas em andamento.

Contudo, aqui, o Brasil também teve sorte. O US Geological Survey publicou um relatório em 2000, informando que o satélite tinha detectado no subsolo de Santos, uma reserva de petróleo. O governo disse que tinha em torno de 33 bilhões de barris, isso é um fato conhecido desde aquele ano. A Petrobras, a Shell e os portugueses foram até o local, fizeram testes e confirmaram o fato e a Petrobras desenvolveu uma tecnologia bastante

razoável para exploração em áreas ainda mais profundas. Incidentalmente, isso significa uma possibilidade de expansão da indústria produtora de equipamentos de petróleo e de navios, o que permite que o sistema industrial volte a crescer e retome uma posição que já teve no passado.

É importante lembrar que o Brasil já foi o maior produtor de navios do mundo e também o maior produtor de chapas para produzir navios, na segunda metade do século 20. O que não pode acontecer é jogar fora esses ganhos de competência, como ocorreu a partir de 1985, quando decisões frágeis, baseadas no argumento de que o setor era ineficiente, levaram à sua extinção. Esqueceu-se de que tudo começa ineficiente, e é investindo e fazendo que se aprende. Quem não faz, não aprende.

Atualmente, o Brasil está na posição de se transformar em exportador de petróleo. A posição do País é muito confortável, quando se vê que utiliza apenas 55,6 % de energia não-renovável, contra 86 % no mundo. São 44,4 % de energia renovável no Brasil contra 14 % no mundo. Conforme mostra a Fig. 6, o petróleo tem 38,8 % de participação na matriz energética, a lenha e o carvão vegetal têm 12,4 %. O petróleo já ultrapassou a madeira.

Entretanto, gostaria de observar que algumas vezes a insistência exagerada, embora bem intencionada, dos ecologistas provoca consequências inesperadas. O excesso de exigências para a implantação de usinas hidrelétricas levou o Brasil a se voltar para a energia nuclear, existindo no momento planos para a construção de oito usinas atômicas no País. O que essa experiência mostra é que é preciso que sejam evitados os exageros de lado a lado. A virtude está sempre no meio, como dizia o filósofo Aristóteles. Mas, em minha opinião, não há risco de uma crise energética no Brasil, nos próximos anos.

No que se refere ao gás natural, vale salientar inicialmente a imprevidência do governo. Quando estimulou o uso do gás veicular, a oferta energética de gás era abundante. É evidente que não podia prever os acontecimentos de 2001, mas o fato é que hoje temos problema de abastecimento com esse tipo de combustível. Por

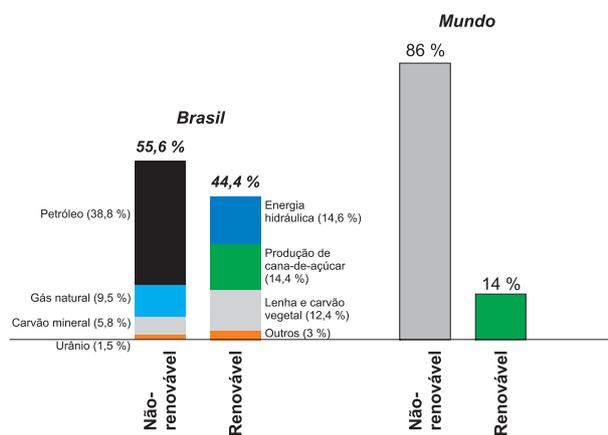


Fig. 6. Matriz energética em 2006.

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fontes: IBGE (2008); Conab (2008).

sua vez, houve alguns avanços. Um dos mais importantes foi a aquisição, em 2008, de dois navios que operam como usinas para transformação do gás liquefeito importado, de modo que a oferta de gás está praticamente garantida. Apesar dos percalços e da possibilidade de se tornar um problema grave, a questão do gás está sendo resolvida.

O que é importante enfatizar é que, nos próximos anos, o País não tem previsão de crises semelhantes às que ocorreram no passado, que podem abortar o crescimento. Podemos crescer

menos por problemas internos, por equívocos administrativos, por governança ineficiente, por uma porção de coisas, mas não causados pelos componentes que são os vetores da interrupção do crescimento (déficit não financiável das contas correntes e crise de energia).

Contudo, restam barreiras e uma das principais a ser superada é a alta carga tributária. O Brasil não somente tem uma carga tributária pesada: para seu nível de renda, ele tem a maior carga tributária do mundo. A Fig. 7 mostra o PIB per capita de 2006, calculado usando-se a paridade do poder de compra de vários países e a correspondente carga tributária média entre 2003 e 2005. A figura está dividida em quatro regiões: rendas abaixo e acima de 10 dez mil dólares, e carga tributária abaixo e acima de 26 %.

No quadrante compreendido pelo PIB per capita inferior a US\$ 10 mil e carga tributária inferior a 26 %, encontram-se países que estão crescendo a taxas elevadas – média de 7,2 % a.a., no período 2004–2006 (circulado na Fig. 7) –, incluindo China, Índia e outros emergentes.

Do lado direito, estão países com renda per capita superior a US\$ 10 mil e carga tributária inferior a 26 %, países antigos que possuem renda per capita alta, carga tributária mais leve e crescimento um pouco menor que o do quadrante analisado anteriormente. Subindo na vertical,

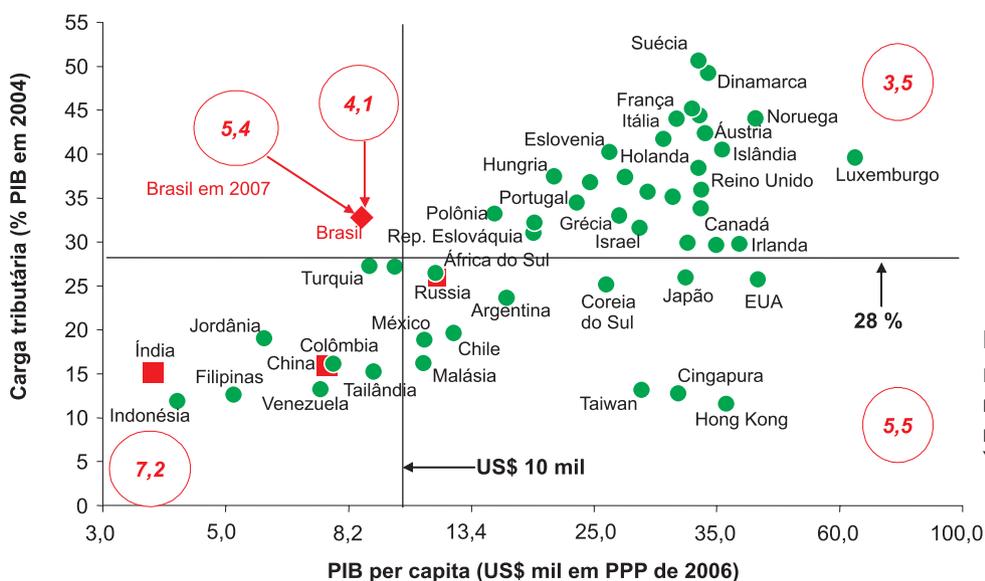


Fig. 7. Carga tributária mundial.

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008

Fonte: IMD World Competitiveness Yearbook (2006).

estão os países mais velhos que construíram um estado de bem-estar. Esses países têm alto nível de renda, carga tributária mais elevada e um crescimento bem menor do que os do quadrante anterior. No último quadrante, país com renda per capita inferior a US\$ 10 mil e carga tributária acima de 26 %, temos somente o Brasil. O crescimento, no período de 2004 a 2006, foi de apenas 4,1 % e em foi 5,4 %, o que mostra que a carga tributária é um retardador do crescimento.

Em síntese, essa figura sugere que o sistema tributário pesado e complexo retarda o crescimento, mas não é impeditivo. É preciso gastar muito mais energia para fazer o mesmo tipo de crescimento que o País teria com um sistema mais leve e simples. O Brasil não tem apenas a carga tributária mais pesada do mundo, tem os piores serviços do mundo para a sociedade. Portanto, quando se combina carga tributária com qualidade de serviços, chega-se a uma relação de custo/benefício, que é a pior do mundo.

Indicadores sociais

Uma forma de mostrar a qualidade dos serviços (Fig. 8) é colocar a carga tributária bruta no eixo horizontal e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no eixo vertical.

Esse índice é um indicador geral que inclui o PIB per capita e uma série de características da educação e da saúde. Na Fig. 8, encontram-se

vários países em torno da curva que é a média mundial e a elipse inclui os países que estão em piores situações – Brasil, Bulgária, Rússia e Turquia: cobra-se muito em termos de tributos, mas a qualidade dos serviços prestados é péssima. O Brasil é um dos países que tem o maior custo pelos serviços prestados pelo Estado. Não se tem nenhuma correspondência entre aquilo que é tomado da sociedade e o que se devolve com serviços.

Outro fator inibidor do crescimento é a insegurança jurídica e tributária, que vem desestimulando o espírito animal do empresário. O Brasil é um dos poucos países onde o futuro é incerto mas, o passado também o é. Não se tem uma garantia com relação ao passado, porque de repente alguém mais esperto descobre no passado um problema e o reproduz, trazendo-o para o presente. Para exemplificar essa ideia de insegurança e ver como isso é possível, observe a Tabela 2.

Desde a promulgação da Constituição, em agosto de 1988, até outubro de 2007 passaram-se 226 meses. Admitindo-se que o mês tem em média 22 dias úteis, isso corresponde a 4.972 dias úteis. Nesse período, foram emitidas inúmeras disposições tributárias. No nível federal, 3.863 leis; mais de 6 mil medidas provisórias; 9 mil decretos; 128 mil portarias. Sozinho, o governo federal emitiu, nesse período, mais de 148 mil disposições. No nível estadual, houve mais de

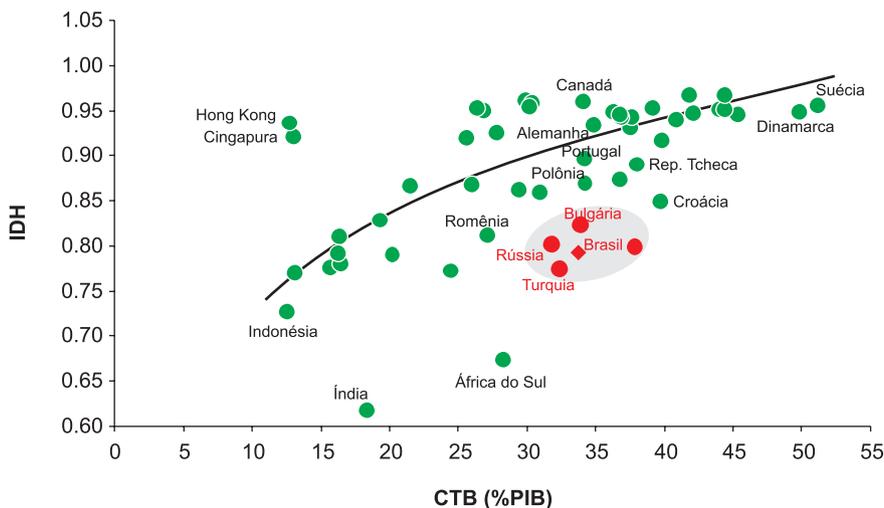


Fig. 8. Carga tributária bruta versus IDH.

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.
Fonte: IMD World Competitiveness Yearbook (2006).

Tabela 2. Número de disposições fiscais da Constituição Federal de 1988.

	Lei ⁽¹⁾	Medida provisória ⁽²⁾	Decreto	Portaria ⁽³⁾	Total
Federal	3.863	6.503	9.240	128.904	148.510
Estadual	218.762	–	317.469	420.464	956.695
Municipal	432.466	–	479.253	1.611.022	2.522.741
Total	655.091	6.503	805.962	2.160.390	3.627.946
Por dia útil	132	1	162	435	730

⁽¹⁾ Leis complementares e ordinárias.

⁽²⁾ Inclui reedições.

⁽³⁾ Portarias e instruções normativas.

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fonte: Academia Brasileira de Direito (2007).

200 mil leis; mais de 300 mil decretos; mais de 400 portarias, no total de quase mil disposições. No nível municipal, foram emitidas mais de 400 mil leis; mais de 400 mil decretos; mais de 1 milhão de portarias, mais de 2 milhões de disposições, no total maior que 3 milhões de disposições fiscais.

Isso que dizer que são 730 medidas por dia útil, exigindo dos empresários alguma obrigação adicional. É por isso que o custo de preparação dos papéis para pagar o governo leva, aqui no Brasil, mais de 2.600 homens-hora por ano. Na China, são 872 horas, na Índia 264 horas, e na Rússia 256 horas.

A carga tributária brasileira implica num custo de arrecadação gigantesco. É interessante ainda observar que, segundo o último artigo publicado no Anuário Jurídico, das leis emitidas no nível federal, 60 % têm algum tipo de inconstitucionalidade e vão parar no Supremo; no nível estadual essa porcentagem está na faixa de 70 %, e no nível municipal 97 % têm alguma inconstitucionalidade.

A eficiência do governo e da iniciativa privada

Gostaria de mostrar, agora, que é no governo que as coisas funcionam com dificuldade. O setor privado brasileiro produziu um ajuste para um crescimento muito mais robusto. O World

Economic Forum (2008) publicou o ranking 2007–2008 da competitividade global para 131 países. As Tabelas 3 e 4 mostram aspectos selecionados dessa classificação.

No quesito Extensão e Efeito de Taxação, o Brasil está classificado em último lugar; no quesito regulamentação do governo, está em 128º. Também ocupamos posições muito ruins nos quesitos procedimentos alfandegários, crime organizado, desvio de dinheiro público, qualidade de educação primária, prática de contratações e demissões, todos com um nível alto, maiores do que 121.

A posição geral do Brasil é o 126º lugar em 131 países. Nossos competidores diretos, os outros Brics, estão em posições melhores, conforme pode ser visto na Tabela 3. O País está numa desvantagem gigantesca naquilo que diz respeito às atividades de governo. Tudo que depende da ação do governo está defasado com relação ao resto do mundo.

Vejamos agora como o Brasil está no que diz respeito ao setor privado. Examinando a Tabela 4, notamos que em fatores como disponibilidade local de máquinas e equipamentos o País está com uma pontuação boa (24); a China, 9; Índia, 17 e a Rússia, 31. Em capacidade inovadora das empresas, o Brasil é o melhor de todos. Neste quesito a Embrapa tem uma contribuição importante para a tal boa pontuação. Em sofisticação do mercado financeiro, a distância brasileira de seus competidores é brutal.

Tabela 3. Ranking de quatro países em relação aos pontos negativos.

Ponto negativo	Brasil	China	Índia	Rússia
Extensão e efeito da taxação	131°	47°	29°	97°
Regulamentação governamental	128°	35°	79°	118°
Desperdício nos gastos do governo	127°	48°	47°	100°
Spread da taxa de juros	127°	36°	47°	77°
Confiança do público nos políticos	126°	45°	83°	104°
Crime organizado	125°	99°	68°	103°
Desvio de fundos públicos	124°	83°	64°	94°
Procedimentos alfandegários	124°	48°	73°	110°
Qualidade da educação primária	123°	48°	88°	46°
Práticas de contratações e demissões	121°	41°	102°	15°
Média	126°	53°	68°	86°

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fonte: World Economic Forum (2006, 2008).

Tabela 4. Ranking de quatro países em relação aos pontos positivos.

Ponto positivo	Brasil	China	Índia	Rússia
Disponibilidade local de máquinas e equipamentos	24°	9°	17°	31°
Capacidade inovadora das empresas	29°	34°	31°	54°
Sofisticação do mercado financeiro	31°	91°	33°	88°
Gastos das empresas em P&D	35°	32°	28°	50°
Sofisticação do processo de produção	36°	81°	41°	79°
Solidez dos bancos	36°	128°	46°	108°
Qualidade dos fornecedores locais	40°	73°	33°	86°
Fuga de cérebros	40°	38°	45°	49°
Qualificação dos diretores das empresas	40°	63°	24°	70°
Qualidade das instituições de pesquisa	42°	56°	22°	44°
Média	35°	61°	32°	66°

Elaboração: Idéias Consultoria, 2008.

Fonte: World Economic Forum (2006, 2008).

A supervalorização do dólar, ocorrida recentemente, foi produzida exatamente por essa extrema eficiência de intermediação do Brasil. O País tem um sistema financeiro tão sofisticado que em qualquer elevação da taxa de juros, os meca-

nismos de arbitragem funcionam com tal perfeição que o dólar se valoriza enormemente.

Em outros itens do ranking, o Brasil também está em boa situação. Em sofisticação no processo de produção, o Brasil está na frente; nos

gastos nas empresas com P&D, temos uma situação muito confortável, como também é o caso da qualidade de fornecedores locais; da solidez dos bancos (essa nem se discute); da fuga de cérebros; da qualificação de diretores de empresas e da qualidade das instituições de pesquisas, estamos bastante bem. A classificação de ranking positivo é de 35, praticamente igual à Índia e muito superior aos outros, ou seja, o setor privado produziu, foi submetido a um processo de apertos e mesmo assim fez ajustes. O Brasil precisa melhorar a participação do governo nesse processo.

Precisamos convencer o governo de que ele deve concentrar suas atividades na produção daqueles bens públicos que só ele pode fazer. Com a prática, a área pública aprendeu que a estrada é muito melhor quando é feita pelo setor privado através de concessões e de leilões. O governo deu um avanço muito importante, um avanço ideológico em relação à participação do setor privado. Antes, o governo tinha uma dúvida absolutamente correta e a expressava nos seguintes termos: “Eu não ponho em concorrência a estrada por que o poder concedente que sou eu sabe muito menos do que o potencial concessionário, que sabe muito mais e esconde de mim o que sabe. Se eu der a concessão o usuário será explorado no futuro, então não dou nada.”.

Com o amadurecimento, o governo percebeu que estava errado, aprendeu sobre a assimetria da informação e incorporou a ideia que existem mecanismos de leilão que permitem fazer a concorrência de tal forma que o poder concedente pode obrigar o concessionário a explicitar o que sabe e deseja esconder e descobriu formas de garantir que depois de ter ganhado a concorrência, o concessionário continue servindo bem o usuário.

O aprendizado permitiu acelerar o investimento público, não somente no governo federal, mas também nos governos estaduais, como são os casos dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco. Existem coisas que o governo não precisa fazer, mas há coisas que só o governo pode fazer, como a pesquisa básica e a ciência básica. Dessas coisas o governo precisa continuar

cuidando. O grande economista Alfred Marshall dizia que o governo pode fazer uma maravilhosa edição da obra de Shakespeare, mas não é capaz de produzir a obra de Shakespeare. Ao Estado cabe um papel decisivo na produção de bens que só ele pode produzir: fornecer uma razoável prestação de justiça e trabalhar para um razoável aumento no nível de igualdade e oportunidade. Um bem público essencial é a estabilidade do valor da moeda, porque é ela que dá condições para que o espírito animal dos empresários funcione e eles se disponham a assumir riscos, investir e com isso promover o desenvolvimento. O Brasil está caminhando na direção certa. União, estados e municípios estão cumprindo melhor suas funções.

E qual é o nosso futuro? O Brasil continuará crescendo. Em 2008, o PIB cresceu 5 % e a inflação, 5,5 %, conforme a previsão feita em julho de 2008. A inflação ficou pouco acima da meta e o índice de Gini vai continuar diminuindo. Esse índice mede a distância entre as pessoas, sua redução indica que se caminha na direção certa: quando ele está reduzindo, a igualdade de oportunidades está aumentando. As nossas reservas internacionais eram US\$17 bilhões em 2002 e devem chegar a US\$ 200 bilhões no final de 2008 (Tabela 5).

Tabela 5. Indicadores macroeconômicos do Brasil.

Indicador macroeconômico	2002	2007	2008 ⁽¹⁾
PIB (Var. %)	2,4	5,4	5,0
Inflação (%)	12,5	4,3	5,5
Índice de Gini	0,61	0,54	< 0,54
Reservas livres (US\$ bilhões)	17	180	-200

⁽¹⁾ Previsão.

Elaboração: Idéias Consultoria.

Fonte: IBGE (2008); Bacen (2008).

Conclusão

Estou convencido de que se nós entendermos que o crescimento é igual à pesquisa, é igual ao conhecimento e é igual à inovação e se

o governo entender que deve entregar as tarefas que não são típicas de governo ao setor privado e concentrar os recursos naquelas que somente ele pode fazer, naquelas em que realmente tem a maior taxa de retorno, o Brasil vai voltar a crescer em níveis maiores do que os 5 % atuais e não terá dificuldades nos próximos 25 anos.

Referências

ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO. **A carga tributária no Brasil**. Disponível em: <<http://www.abdir.com.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2007.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Focus BC**: indicadores de sustentabilidade externa do Brasil: evolução recente. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2008.

BLOOMBERG. **Commodity futures**. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/markets/commodities/cfutures.html>>. Acesso em: 20 maio 2007.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **O etanol como o novo combustível universal**: análise estatística e projeção do consumo doméstico e exportação de álcool etílico brasileiro, no período de 2001 a 2006. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/download/nupin/etanol.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2008.

DELFIN NETTO, A. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: DELFIN NETTO, A.

Reencontro com desenvolvimento esquecido. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. p. 24-62.

DELFIN NETTO, A. **Crescimento e estagnação**: e agora? São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairu, 2005. Texto para a FEA-USP.

FMI. International Monetary Fund. **Data and statistic**: Brazil. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/country/BRA/index.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

GOLDMAN SACHS. **Commodities**. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/services/securities/products/commodities/index.html>>. Acesso em: 7 maio 2008.

GOLDMAN SACHS. **Energia**. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/services/securities/products/commodities/index.html>>. Acesso em: 14 set. 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável 2008**: Brasil. Brasília: IBGE, 2008. n. 5, 479 p.

IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK. **Competitiveness trends**: overall: Brazil. 2006. Disponível em: <<http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/sampleprofile.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2008.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The global competitiveness report 2005-2006**. 2006. Disponível em: <http://www.weforum.org/pdf/AnnualReport/2006/annual_report.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The global competitiveness report 2007-2008**. 2008. Disponível em: <http://www.weforum.org/pdf/annualreport/2008/annualreport08/annual_report08.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008