

9

Resumo do novo desenvolvimentismo em 2015

Luiz Carlos Bresser-Pereira
São Paulo, EESP/FGV, julho de 2015.

O novo desenvolvimentismo é um programa de pesquisa em andamento. Segue, abaixo, um resumo de suas ideias centrais, mais plenamente desenvolvidas na versão em português de meu livro em coautoria com Nelson Marconi e José Luis Oreiro, *Developmental Macroeconomics* (2014), a ser publicado no Brasil pela editora Campus-Elsevier:

1. O novo desenvolvimentismo é uma abordagem teórica abrangente à economia do desenvolvimento e à economia política do crescimento e da distribuição, nascido no começo dos anos 2000 da crítica do desenvolvimentismo clássico, ou teoria estruturalista do desenvolvimento, e da macroeconomia pós-keynesiana, com a qual compartilha a rejeição à economia neoclássica.

2. O novo desenvolvimentismo abrange uma macroeconomia aberta do desenvolvimento, uma microeconomia do desenvolvimento e uma economia política do crescimento e da distribuição.

3. O novo desenvolvimentismo adota métodos histórico-dedutivos – o método de Smith, Marx e Keynes. Emprega alguns conceitos e silogismos econômicos, mas em seu núcleo encontram-se modelos abertos, formados por tendências e regularidades comportamentais.

4. O novo desenvolvimentismo não deve ser confundido com formas efetivamente existentes de desenvolvimentismo, como o foram no

passado o mercantilismo, o bismarckismo, o fordismo e o nacional-desenvolvimentismo, e, mais recentemente, o social-desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo no Brasil.

5. O novo desenvolvimentismo extrai seus modelos e políticas da experiência bem-sucedida do Brasil e de outros países latino-americanos entre 1930 e 1980, assim como da experiência ainda mais bem-sucedida dos países do Leste Asiático do pós-II Guerra Mundial até hoje.

6. O novo desenvolvimentismo parte da premissa de que os mercados são uma excelente instituição para coordenar o setor competitivo da economia, mas não os não competitivos; neles, não garante o correto preço microeconômico, especialmente em setores estratégicos, como o de infraestrutura e o financeiro, e, decididamente, não garante os corretos preços macroeconômicos.

7. O novo desenvolvimentismo trabalha com cinco preços macroeconômicos: a taxa de lucro, a taxa de câmbio, a taxa de juros, a taxa de salários e a taxa de inflação; e entende que esses preços devem ser mantidos *corretos*.

8. Preços “corretos” não são os preços definidos pela plena competição, mas os que fazem sentido econômica e politicamente: (a) a taxa de lucro deve ser alta o bastante para sustentar o investimento das firmas; (b) a taxa de câmbio deve tornar as firmas competitivas; (c) o nível da taxa de juros deve ser o mais baixo possível; (d) a taxa de salário deve aumentar com a produtividade e ser condizente com uma taxa de lucro satisfatória; (e) a taxa de inflação deve ser baixa.

9. A diferença essencial entre os países ricos e os de renda média – além do nível de renda – está no fato de que os países ricos se endividam na própria moeda e estão sujeitos apenas a crises bancárias e financeiras, ao passo que os países de renda média se endividam em moeda estrangeira (que não podem nem emitir nem depreciar), ficando sujeitos também a crises cambiais ou de balanço de pagamentos.

10. O desenvolvimento econômico é o principal elemento do progresso ou do desenvolvimento humano, que também envolve o aumento da segurança, o aumento das liberdades individuais, a redução das desigualdades e a proteção do meio ambiente.

Crescimento e taxa de investimento

11. O desenvolvimento econômico é um processo de acumulação de capital com a incorporação de avanço técnico, que aumenta no longo prazo os salários e os padrões de vida; supõe uma população cada vez mais instruída; envolve a industrialização ou, mais precisamente, o aumento da sofisticação produtiva combinado com a transferência de trabalho de setores de baixa para alta renda *per capita*.

12. Como é bem sabido, a taxa de crescimento depende da taxa de investimento, que depende da diferença entre a taxa esperada de lucro e a taxa de juros. A taxa esperada de lucro depende da existência de demanda efetiva.

13. Mas o que normalmente não se sabe tão bem é que a taxa esperada de lucro depende do *nível* da taxa de câmbio, porque o câmbio não só é volátil em torno do equilíbrio, mas, em países em desenvolvimento, dada a tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio, costuma ser sobrevalorizada no *longo prazo* – algo que a macroeconomia neoclássica e keynesiana não reconhece.

14. Quando a taxa de câmbio é sobrevalorizada no longo prazo, as firmas que empregam tecnologia de ponta ficam desligadas da demanda efetiva, já que a taxa média esperada de lucro cai e pode tornar-se negativa, o que as leva a reduzir ou interromper o investimento.

15. Quando a taxa de investimento é baixa, a taxa de poupança privada também o será porque depende do investimento, como demonstrou Keynes.

16. A taxa de poupança privada depende, ainda, da cultura nacional e da existência (ou não) de um sistema de seguridade social, que se presume criar poupança em nome dos indivíduos.

17. Em vez disso, dado o déficit orçamentário que mantém sob controle a dívida pública, o investimento público depende da poupança pública (impostos menos despesas correntes) e dos lucros das empresas estatais.¹

¹ A poupança pública é igual à receita total menos o consumo ou os gastos correntes, inclusive juros sobre a dívida pública.

Determinantes da taxa de câmbio

18. Os determinantes da taxa de câmbio são seu valor e a oferta e demanda de moeda estrangeira.

19. O *valor da* taxa de câmbio ou, mais especificamente, da moeda estrangeira, é o valor que cobre o custo mais um lucro razoável das firmas que participam do comércio exterior e garantem o equilíbrio da conta-corrente do país.

20. O valor da taxa de câmbio depende do custo unitário do trabalho comparativo do país (taxa de salário dividido pela produtividade do país comparada à de outros países).

21. O *preço* da taxa de câmbio flutua em torno de seu valor de acordo com a oferta e demanda de moeda estrangeira.

22. A oferta e demanda de moeda estrangeira depende (1) das determinantes tradicionais, especialmente a taxa de juros (que atrai capital quando se eleva) e da compra ou venda de reservas estrangeiras pelo banco central; (2) dos fluxos de capitais especulativos e (3) das três políticas populistas habitualmente adotadas por países em desenvolvimento: a política de crescimento com déficit em conta-corrente (“poupança externa”), a política de taxa básica de juros elevada, bem superior à taxa internacional, e o uso de uma âncora cambial para controlar a inflação.

Doença holandesa

23. Quando um país enfrenta a doença holandesa, a taxa de câmbio apresenta dois valores e equilíbrios correspondentes: o equilíbrio corrente, que é a taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a conta-corrente do país; e o equilíbrio industrial, a taxa de câmbio que torna competitivas as firmas que empregam tecnologia de ponta em nível mundial.

24. A doença holandesa é a sobrevalorização permanente da taxa de câmbio, causada pelo fato de que o país dispõe de recursos naturais abundantes e baratos, que geram rendas ricardianas e, assim, podem ser exportados com lucro satisfatório a uma taxa de câmbio flutuante em torno do equilíbrio corrente, o que retira a competitividade dos setores de

bens comercializáveis não *commodities* porque a competitividade destes exige que a taxa de câmbio flutue em torno do equilíbrio industrial.

25. Outro modo de definir a doença holandesa é dizer que se trata de uma desvantagem competitiva no longo prazo para os setores de bens comercializáveis não *commodities* de um país, resultante do fato de que as firmas tecnicamente competitivas não são economicamente competitivas porque as produtoras de comercializáveis *commodities* são lucrativas com uma taxa de câmbio mais apreciada do que a exigida pelas primeiras, por se beneficiarem de rendas ricardianas.

26. Quando um país não enfrenta a doença holandesa, os equilíbrios corrente e industrial são iguais, ou seja, há apenas um valor em torno do qual flutua o preço taxa de câmbio.

27. Na presença da doença holandesa, o preço taxa de câmbio flutua em torno do equilíbrio corrente, que predomina por ser mais baixo (mais apreciado) do que o equilíbrio industrial.

28. A distância entre o equilíbrio industrial e o equilíbrio corrente determina a gravidade da doença holandesa.

29. O equilíbrio corrente (1) depende do preço internacional das *commodities* de modo inverso; quando os preços aumentam, o equilíbrio corrente aumenta e, com isso, o preço da taxa de câmbio aumenta (reduzindo a gravidade da doença holandesa); (2) depende do imposto sobre exportações que o país usa para neutralizar a doença holandesa; e (3) depende, do lado interno, das tarifas sobre importações.

30. O equilíbrio industrial depende do valor da taxa de câmbio em relação aos setores industrial ou de bens negociáveis não *commodity*, que depende do custo unitário comparativo do trabalho no país em relação ao de seus principais competidores comerciais.

A tendência de sobrevalorização

31. Nos países em desenvolvimento, existe uma tendência de sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio, o que significa que, ao contrário do que sugere a macroeconomia keynesiana e a neoclássica, a taxa de câmbio tende a ficar sobrevalorizada no longo prazo. Na Figura 1, a taxa de câmbio de mercado comporta-se dessa maneira e temos dois equilíbrios reais de taxa de câmbio (o corrente e o industrial), além de um falso (o equilíbrio da dívida externa).

32.

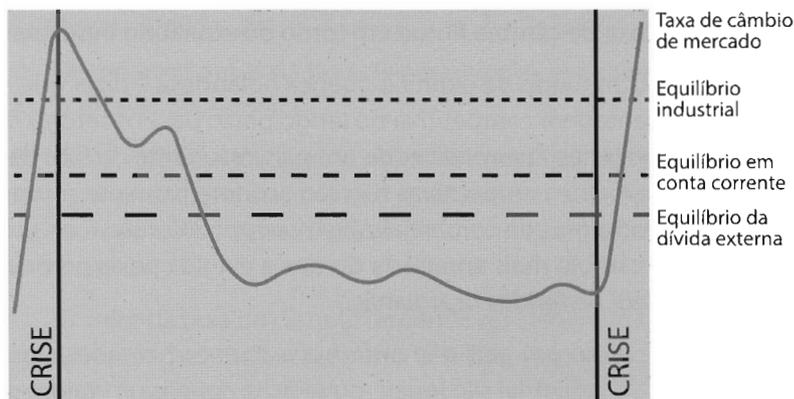


Figura 1 – Tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio

33. Existe uma relação direta, mas não linear, entre a taxa de câmbio e a conta-corrente.

34. O equilíbrio corrente é o valor da taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a conta-corrente; é o equilíbrio efetivo em torno do qual flutua a taxa de câmbio; o equilíbrio industrial, o valor da taxa de câmbio necessário para tornar competitivas firmas de negociáveis que empregam a melhor tecnologia disponível, é o equilíbrio competitivo; o equilíbrio da dívida externa é a taxa de câmbio que corresponde a um déficit de conta-corrente que mantém a dívida externa crescendo à mesma taxa que o PIB.

35. Por causa dessa tendência, além de investir muito pouco, os países em desenvolvimento vão de uma crise monetária ou de balanço de pagamentos para outra, de parada súbita em parada súbita.

36. A tendência de sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio tem uma causa estrutural (a doença holandesa), e três causas políticas habituais: (1) a política de crescimento com déficit em conta-corrente (poupança externa), ignorando a elevada taxa de substituição de poupança interna por externa, complementada pela política de manutenção da taxa de juros em um *nível* elevado o bastante (em torno do qual se pratica a política monetária) para atrair capital; (2) a adoção, pelo banco central, de um elevado nível de taxa básica de juros bem acima da taxa internacional, para controlar a inflação e atrair fluxos de capitais; e (3) a adoção de uma âncora cambial para controlar a inflação.

37. A doença holandesa é uma sobrevalorização ou desvantagem competitiva de longo prazo, originada pelo fato de que o país se beneficia de rendas ricardianas derivadas de recursos naturais abundantes e baratos. Tais rendas permitem às firmas exportar *commodities* com lucro a uma taxa de câmbio que flutua em torno do equilíbrio corrente, que é, significativamente, mais apreciada do que a taxa de câmbio que exigem outras firmas produtoras de bens negociáveis e que usam a melhor tecnologia disponível no mundo.

38. Uma doença holandesa não neutralizada significa que, com exceção das *commodities* que a causam, todas as firmas existentes e em potencial produtoras de bens e serviços negociáveis serão incapazes de investir e inovar porque a taxa esperada de lucro será pequena ou negativa. Se o país tiver neutralizado a doença holandesa no passado, mas depois deixar de o fazer (como se deu no Brasil), irá se desindustrializar.²

39. Na maioria dos casos, essas políticas frequentemente adotadas são formas de populismo cambial porque levam o estado-nação a gastar irresponsavelmente mais do que angaria e a aumentar sua dívida externa. E temos o populismo fiscal quando o estado gasta irresponsavelmente mais do que arrecada e a dívida pública aumenta.

Crises de balanço de pagamentos

40. A apreciação continuada causada por esses três fatores (a doença holandesa e as três políticas habituais e essencialmente populistas) irá, em primeiro lugar, envolver uma elevada taxa de substituição de poupança interna pela externa. Segundo, irá aumentar a dívida pública e causar fragilidade financeira, compelindo o país a dedicar-se à patética prática da política de *confidence building* (a adoção de políticas que não estão a serviço dos interesses do país, mas condizentes com as condições impostas pelo FMI e o sistema financeiro internacional) e, terceiro, irá desencadear uma crise de balanço de pagamentos, completando, assim, o ciclo.

2 Entre 1967 e 1990 o “confisco cambial” foi incorporado à política comercial brasileira: uma tarifa média sobre a importação de manufaturados de 45% e um subsídio médio dos mesmos 45% para a exportação manufaturados implicava um imposto de 30% sobre a exportação de *commodities*. Esta política foi adotada sem que se soubesse que grande parte da tarifa não era protecionismo, mas a neutralização necessária da doença holandesa, que flutua em torno de 20% no Brasil, tornando-se mais ou menos severa à medida que o preço das *commodities* aumenta ou diminui.

41. Se a doença holandesa não for devidamente neutralizada, irá manter a taxa de câmbio sobrevalorizada no longo prazo. Mas, como apenas empurra a taxa de câmbio do equilíbrio industrial para o corrente, não causará uma crise de balanço de pagamentos. O que leva a taxa de câmbio ao déficit em conta-corrente são três políticas habituais e populistas.

42. Se as três políticas habituais (crescimento com déficits em conta-corrente e âncora cambial) não forem rejeitadas, a taxa de câmbio mais cedo ou mais tarde irá cruzar o equilíbrio da dívida externa. Então, surgirá, necessariamente, uma crise de balanço de pagamentos ou monetária.

43. O regime de taxa de câmbio flutuante não impede a crise financeira porque uma bolha de crédito irá manter a taxa de câmbio sobrevalorizada por um longo período, permitindo que a dívida externa cresça para além da linha de segurança.

Políticas

44. O novo desenvolvimentismo não traz contribuição especial em relação às políticas monetária e fiscal. A política monetária deve fazer com que a taxa de juros varie em torno de um nível razoável – um pouco mais elevado do que o nível médio da taxa de juros real internacional.³

45. Déficits fiscais somente são recomendáveis quando há uma clara insuficiência de demanda, tornando as despesas anticíclicas. Uma definição frouxa de insuficiência de demanda e a adoção de déficits orçamentários crônicos não levam ao crescimento e ao pleno emprego; são apenas uma desculpa para o populismo fiscal. Adotar um conceito vago de insuficiência de demanda e propor déficits orçamentários crônicos tributário não é pensamento keynesiano, mas, sim, um keynesianismo vulgar.

46. Como há uma política monetária que determina a taxa de juros, uma política de taxa de câmbio é essencial para determinar a taxa de câmbio, que não deve ser considerada como uma mera variável endógena e, portanto, reduzida à política monetária, isto é, a modificação da taxa de juros.

47. Além de não se resumir à política monetária, a política de taxa de câmbio (a) não deve se limitar à adoção ou não de controles de capital;

3 Não deve ser significativamente mais elevada porque não deve ter por objetivo atrair capital estrangeiro.

(b) envolve a rejeição de duas políticas habituais: a política de crescimento com endividamento externo; e, (c) a presença da doença holandesa exige uma política definitiva para sua neutralização: um imposto de exportação sobre as *commodities* que dão origem à doença.

48. A política de crescimento com endividamento derrota a si mesma: ainda que o déficit em conta-corrente seja financiado com investimento estrangeiro direto, o influxo de capital resultante irá apreciar a moeda nacional, reduzir o incentivo ao investimento, e o resultado habitual será uma elevada taxa de substituição de poupança interna por externa. Isso quer dizer que a maior parte da poupança externa irá financiar o consumo, não investimentos adicionais, mesmo que o financiamento se dê por investimentos diretos.

49. Isso não quer dizer que o país deva rejeitar o investimento estrangeiro direto. Esses investimentos são bem-vindos se trouxerem consigo tecnologia ou abrirem novos mercados, e não apenas porque financiam os déficits em conta-corrente – algo que os países de renda média decididamente não devem ter. Dado isto, os investimentos estrangeiros diretos irão elevar as reservas e financiar investimentos estrangeiros diretos, como fazem a China e os países asiáticos em crescimento acelerado.

50. O uso da taxa de câmbio como âncora nominal contra a inflação é um grande erro político: a inflação pode ser controlada desta maneira, mas a um custo absurdo. Se a inflação não for inercial, o meio para seu controle está na política fiscal e monetária, além de políticas macroprudenciais. O fato é que uma elevação temporária da taxa de juros para controlar a inflação é verdadeiro, mas o efeito será limitado.

51. A política de crescimento com endividamento externo e a política de controle da inflação por meio da apreciação da moeda nacional envolvem o populismo cambial, que eleva artificialmente os salários e reduz a inflação. Com isso, facilita a reeleição de políticos, mas às custas do país.

52. Não faz sentido manter a taxa de câmbio sobrevalorizada no longo prazo e justificar esta política com o argumento de que a depreciação necessária para tornar competitiva a taxa de câmbio irá causar uma redução real dos salários; irá causar também uma redução de outras receitas e, portanto, não terá verdadeiro efeito distributivo, a não ser em favor da taxa esperada de lucro; mas é este o objetivo da desvalorização: garantir uma taxa de lucro satisfatória, motivando as empresas a investir.

53. A redução da desigualdade deve ser atingida por meio de uma política de salário mínimo que reduza os diferenciais de salários e remuneração, e da restauração de um sistema tributário progressivo.

54. A neutralização da doença holandesa se dá por meio da criação de um imposto sobre a exportação de *commodities* correspondente à severidade da doença (a diferença entre os equilíbrios industrial e corrente). Tal imposto irá aumentar o custo da *commodity*, seus exportadores irão reduzir a oferta à taxa de câmbio existente, e o mercado se encarregará da depreciação.

55. Uma segunda maneira de neutralizar a doença holandesa é um aumento linear (igual para todos os bens) das tarifas de importação, acrescentando-se uma “tarifa de câmbio”; isso irá neutralizar a doença holandesa no mercado interno, mas continuará a impedir que firmas competentes busquem exportar.

56. Embora a hipótese dos déficits gêmeos não se sustente quando a taxa de câmbio está sobre- ou subvalorizada, sustenta-se quando a taxa de câmbio é competitiva. Dado que nos países que neutralizam a doença holandesa a taxa de câmbio é competitiva e a conta-corrente é superavitária, eles deverão apresentar também, se não um superávit fiscal, ao menos um déficit orçamentário condizente com uma dívida pública pequena e sob controle.

57. O custo envolvido na neutralização da doença holandesa e, em termos mais amplos, na neutralização da tendência de sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio, é temporário e relativamente baixo; envolverá um aumento da inflação e uma redução real de todas as receitas (salários e remuneração, juros, rendas imobiliárias e dividendos), com exceção dos lucros das firmas – justamente o que é necessário para aumentar as oportunidades de investimento que uma moeda sobrevalorizada reprime.

58. O resultado dessas políticas será um aumento das oportunidades de lucro, um aumento da taxa de investimento e da taxa de exportação de bens manufaturados e, finalmente, mas não menos importante, a realização de um superávit em conta-corrente. Isso derivará necessariamente da neutralização da doença holandesa – do deslocamento do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial, que, por definição, corresponde a um superávit em conta-corrente.

59. Assim, o novo desenvolvimentismo afirma, contraintuitiva mas logicamente, que os países de renda média não precisam de capital estrangeiro para crescer; crescerão mais rapidamente se apresentarem superávits em conta-corrente a maior parte do tempo.

Estratégia de desenvolvimento

60. Uma estratégia de crescimento pode ser movida a salários, neutral, ou movida a exportações, dependendo de o coeficiente de abertura do país ser decrescente, constante ou crescente.

61. O novo desenvolvimentismo rejeita uma estratégia movida a salários porque ela pressupõe tarifas protecionistas ou, em outras palavras, tarifas que são legítimas para países que estejam começando sua industrialização, mas não para os países de renda média, que precisam competir nos mercados internacionais.

62. O novo desenvolvimentismo favorece uma estratégia movida a exportações, depois que surtir seu efeito de curto prazo a depreciação única e singular necessária para mover o valor da moeda nacional do equilíbrio corrente para o industrial, e até o momento em que os baixos salários representem uma vantagem competitiva em relação aos países ricos. Depois disso, a estratégia deve ser neutra ou balanceada, na medida em que o coeficiente de abertura atingir seu nível apropriado, dado principalmente o porte do país.

Microeconomia e distribuição

63. Os preços variam de acordo com a demanda e a oferta em torno do valor de um bem ou serviço, que se define pelo trabalho social necessário. Ou, em termo mais simples, são definidos como o custo mais um lucro razoável envolvidos em sua produção.

64. A alocação de fatores no setor competitivo se dá pelo mercado, por meio da tendência em direção à equalização das taxas de lucro, ao passo que no setor não competitivo, especialmente o de infraestrutura, há necessidade de planejamento ou coordenação estatal.

65. A política industrial é parte do jogo competitivo entre nações, mas precisa ser adotada estrategicamente, como um adendo aos corretos preços macroeconômicos, em especial a taxa de lucro e a de câmbio, e nunca como um substituto.

66. A depreciação única e singular da taxa de câmbio necessária para o deslocamento do equilíbrio corrente para o industrial implica um aumento da taxa de lucro e uma redução de todas as receitas (salários, remuneração, juros, dividendos e rendas); isso se faz necessário para tornar competitivas as empresas competentes e garantir o pleno emprego.

67. Uma política de salário mínimo, uma estrutura tributária progressiva e um baixo nível de taxas de juros – e não uma moeda sobrevalorizada – são os três meios legítimos e indispensáveis para reduzir a desigualdade econômica, que é inerente ao capitalismo.

68. A proteção do meio ambiente e uma taxa de crescimento razoável exigem um *compromise* permanente e uma busca persistente por soluções *win-win*.

Economia Política

69. O capitalismo é coordenado pelo mercado e pelo estado, ou quase exclusivamente coordenado pelo mercado; no primeiro caso, o estado será desenvolvimentista; no segundo, será economicamente liberal.

70. A primeira forma histórica do capitalismo em cada país – aquela em que ocorrem a formação do estado-nação e a revolução industrial – é sempre desenvolvimentista e autoritária. Considerando apenas os países que primeiro se industrializaram, a primeira forma histórica de desenvolvimentismo foi caracterizada por uma coalisão mercantilista de classes. Considerando os países de industrialização tardia ou em desenvolvimento, as coalizões de classe tiveram como modelo a Restauração Meiji e as coalizões de classe bismarckianas.

71. O liberalismo econômico foi apenas uma tentativa nunca realizada do século 19 de fazer com que a coordenação das economias capitalistas dependesse apenas de mercados autorregulados.

72. Foi seguida de um segundo desenvolvimentismo – o desenvolvimentismo fordista ou social-democrata. O capitalismo neoliberal foi uma segunda e breve tentativa de volta ao passado.

73. Uma coalizão desenvolvimentista de classes reúne empreendedores, a burocracia pública e os trabalhadores, ao passo que uma coalizão liberal de classes reúne rentistas, os financistas que gerenciam a riqueza dos primeiros e interesses estrangeiros.

74. O desenvolvimentismo foi historicamente autoritário e conservador. Apenas tornou-se democrático e progressivo com a social-democracia ou o fordismo no *New Deal* e na Era Dourada do Capitalismo.

75. O novo desenvolvimentismo, que foca países de renda média supostamente democráticas, procura ser uma alternativa progressista não só ao neoliberalismo, mas também ao desenvolvimentismo conservador. Em países democráticos de renda média, o desenvolvimentismo é condizente com a social-democracia, não com políticas socialistas que subestimam o fato de que uma taxa de lucro satisfatória é condição para o crescimento capitalista.