

CAPÍTULO 16

TAXA DE CÂMBIO E O FRACASSO EM ESTABILIZAR AS CONTAS EXTERNAS

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, em janeiro de 1995, as perspectivas econômicas que se abriam para o país pareciam as melhores possíveis. Através do Plano Real, que ele próprio liderara enquanto ministro da Fazenda, os preços haviam sido estabilizados, e muitos pensaram, inclusive eu próprio, que isto significava que o país, afinal, depois de quinze anos de alta inflação, alcançara a estabilidade macroeconômica e que, portanto, estava pronto para retomar o crescimento econômico.¹ O candidato de um partido moderno e social democrático, o PSDB, liderado por políticos competentes e honestos, comprometido com reformas orientadas para o mercado, assumia o poder, e poderia, assim, assegurar ao país um equilibrado desenvolvimento econômico e social, sem cair nas malhas do velho populismo, nem do novo neoliberalismo que vinha do Norte. Entre essas duas alternativas polares, o novo governo surgia como uma esperança.

Em torno do novo presidente formou-se uma ampla coalizão político-social caracterizada pela participação de todas as classes sociais, principalmente da classe média profissional e da capitalista. Por outro lado, o novo governo logrou obter substancial maioria parlamentar, na medida em que obteve o apoio de dois partidos de centro-direita — o PFL e o PPS. Logo, era legítimo esperar que a nova coalizão política tivesse condições de permanecer no poder por muitos anos — um dos seus mais importantes líderes chegou a falar em vinte anos — promovendo o desenvolvimento econômico do país e tornando-o, como o próprio presidente sempre assinalava, menos injusto. Na oposição ficava fundamentalmente o PT, representando os trabalhadores e a classe média profissional sindicalizada.

¹ Embora o governo e a imprensa entendam o Plano Real como compreendendo toda a gestão econômica do governo FHC, este é um entendimento incorreto. O Plano Real — que neutralizou a inércia e terminou com a alta inflação no Brasil — foi anunciado em dezembro de 1993, teve início com a medida provisória que, em 1º de abril de 1994, introduziu a URV (o mecanismo de neutralização da inércia), e completou-se com a reforma monetária, em 1º de julho de 1994. Em 1º de janeiro de 1995, começa a gestão econômica Pedro Malan, cujos resultados analiso neste trabalho.

Quatro anos depois, em meio a uma crise econômica grave que só foi evitada graças ao socorro do FMI, o presidente foi reeleito. Imediatamente deixou flutuar o câmbio, e o país pareceu voltar em direção ao equilíbrio econômico, e, possivelmente, à retomada do desenvolvimento. Quatro anos depois, o que vimos? O país novamente em crise de balanço de pagamentos, e novamente socorrido pelo FMI.

Nestes oito anos a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 2,1% ao ano, o que significa um crescimento da renda por habitante em torno de 1% ao ano. O país não se manteve, portanto, estagnado, mas quase-estagnado. Nos anos 1980 a economia brasileira estagnou devido à crise da dívida externa e, mais amplamente, à crise do Estado desenvolvimentista. A literatura econômica discutiu amplamente esta crise, havendo pouca discordância sobre sua natureza.² Nos anos 1990 a economia brasileira permaneceu quase-estagnada, mas agora não havia uma explicação simples para o fato. Além de semi-estagnada, pela segunda vez em oito anos essa economia enfrentava uma crise de balanço de pagamentos cuja relação com o alto endividamento interno e externo era evidente, não podendo ser atribuída apenas à insegurança dos credores em relação às eleições presidenciais, nem à tendência da economia americana de incorrer em duas recessões seguidas. O que ocorreu? Por que esse desastre econômico? E por que se revelou impossível eleger o candidato do governo à Presidência?

Não se pode falar em fracasso geral do governo Fernando Henrique. Grandes avanços ocorreram na área social e na área política. Embora, obviamente, o problema da alta concentração da renda não fosse resolvido, jamais os pobres contaram com uma cobertura social tão ampla. Os padrões éticos do governo nunca foram tão altos. A democracia foi respeitada e reafirmada. A popularidade de Fernando Henrique Cardoso é uma indicação deste fato.³ Os eleitores comportam-se de forma aparentemente paradoxal, prezando seu presidente, mas criticando as altas taxas de desemprego que caracterizaram seu governo, e, assim, recusando-se a votar em um candidato que represente a continuidade desse governo. Esse comportamento é apenas aparentemente paradoxal porque o presidente, nestes anos, assumiu a figura presidencial de maneira impecável. Em um cenário internacional difícil, proje-

² Eu a estudei em vários trabalhos. Saliento apenas Bresser-Pereira, 1991b, uma coleção de *papers*.

³ Segundo o Datafolha, a avaliação do governo FHC em setembro de 2002 era 26% de ótimo e bom, 39% de regular e 32% de ruim e péssimo.

tou uma imagem de estadista; em um país cheio de problemas e contradições, demonstrou notável dedicação à coisa pública, honestidade, constante preocupação com a justiça e grande capacidade de conciliação. Por isso, os brasileiros respeitam, senão admiram, seu ex-presidente. A principal crítica que seu governo recebeu reiteradamente da oposição — a de não se preocupar com o social — afinal se revelou falsa. Seu governo foi social-democrata, pois, como é característico desse tipo de governo quando chega pela primeira vez ao poder, aumentou a carga tributária e gastou no social. Quando, por exemplo, Portugal e Espanha transitaram para a democracia e foram governados por partidos social-democratas, liderados, respectivamente, por Mário Soares e Felipe Gonzalez, suas cargas tributárias e seus gastos sociais aumentaram significativamente.⁴ Nos oito anos do governo Fernando Henrique, a carga tributária cresceu de 27,9% para 33,4% do PIB (como vimos no Quadro 22), e parte destes recursos adicionais foi gasto em programas sociais nas áreas da educação, saúde, renda mínima, assistência social, reforma agrária, assistência aos pequenos produtores rurais (a outra parte foi gasta com o aumento do encargo com juros). No final de seu governo é preciso reconhecer que, embora o país continuasse essencialmente injusto, avanços significativos foram realizados na área social. A mortalidade infantil caiu de 48 para 30 por mil nascidos vivos. A taxa de analfabetismo caiu de 19% em 1991 para 13% em 2000. O sistema nacional de avaliação ficará como um marco da educação nacional (Enen, Provão etc.). Imagino que a Reforma da Gestão Pública de 1995, da qual participei, será, por sua vez, um marco da administração pública brasileira.⁵ No plano político, o presidente revelou-se um democrata no mais alto nível da palavra: respeitoso dos direitos humanos, tolerante e sempre disposto ao debate e à conciliação. E no plano ético, deu um exemplo para todo o país. Sua mulher, Ruth Cardoso, acompanhou-o em tudo, mas com luz própria, e sua contribuição para o desenvolvimento do terceiro setor e para os organismos de controle social da administração pública é inestimável. É natural, portanto, que um político com qualidades pessoais deste porte termine seu governo respeitado pelo povo — com bons índices de apoio popular.

Seu governo, entretanto, não ficará na história como o grande governo que poderia ter sido porque deixou a desejar no plano gerencial, como a cri-

⁴ Maravall, 1996.

⁵ Embora tenha escrito muito a respeito, o livro que sintetiza a Reforma da Gestão Pública de 1995 é *Reforma do Estado para a cidadania* (Bresser-Pereira, 1998).

se da energia de 2001 demonstrou, e principalmente porque fracassou no plano econômico. Não apenas porque não logrou retomar o desenvolvimento: na verdade, não chegou sequer a estabilizar macroeconomicamente o país, de forma que deixou uma herança pesada para o futuro governo em termos de altas dívidas — interna, ou do Estado, e externa, ou do país — e de altos déficits — público ou do Estado, e externo, ou da nação. Dívidas e déficits que se espelham nas mais altas taxas de desemprego que o país já teve.

Em termos de estoque, a dívida externa pública, em setembro de 2002, era de US\$ 122 bilhões e a dívida privada, de US\$ 91 bilhões. Descontadas as reservas de US\$ 38 bilhões, temos uma dívida externa financeira líquida de US\$ 175 bilhões. Dadas as exportações, em 2002, de US\$ 60 bilhões, a relação dívida externa financeira líquida/exportações (que no Brasil é mais significativa do que a relação dívida externa/PIB, devido ao relativo fechamento da economia brasileira) está próxima de 3: é cerca do dobro do que seria uma dívida externa prudente. Uma questão que no final de 2002 os analistas econômicos se faziam é se o Brasil entraria ou não em moratória (*default*).

Embora seja indiscutível o fracasso em estabilizar e a decorrente fragilidade financeira da economia brasileira, é necessário assinalar que, desde a flutuação do câmbio de janeiro de 1999, a situação da economia brasileira vinha melhorando: o superávit comercial vem aumentando consistentemente, chegando a mais de US\$ 13 bilhões de saldo comercial em 2002; o déficit em conta corrente reduziu-se para cerca da metade em relação ao pico de 1998 e o país vem alcançando as metas fiscais do FMI. Não fosse o erro cometido em 2001, provavelmente a crise do segundo semestre de 2002 não teria ocorrido.

O ERRO DE AGENDA

Os maus resultados econômicos do Brasil nos anos 1990, evidenciados pela baixa taxa de crescimento, pelo grande aumento da dívida do Estado e do país — ou seja, da dívida pública e da dívida externa —, pelos altos níveis de desemprego e pela nova crise de balanço de pagamentos, podem ser atribuídos a três ordens de fatos inter-relacionados: (1) o equívoco em relação à definição do problema maior a ser enfrentado pelo governo a partir de 1995; (2) o Segundo Consenso de Washington, de acordo com o qual deveríamos nos desenvolver com apoio na poupança externa e (3) a falta de consciência nacional de nossas elites, que ao invés de aumentar seu grau de autonomia com a industrialização, diminuíram-no ao buscar reproduzir os padrões de consumo dos países desenvolvidos e particularmente dos Estados Unidos.

Um erro de agenda explica de forma imediata os maus resultados econômicos dos últimos oito anos. O Brasil não conseguiu alcançar a estabilidade macroeconômica e retomar o desenvolvimento, depois de haver, em 1994, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda, tão brilhantemente logrado estabilizar uma alta inflação que assolava o país desde 1980, porque em seguida adotou uma política de câmbio e de juros equivocada. Depois da valorização ocorrida em seguida ao Plano Real durante o segundo semestre de 1994, foi incapaz de corrigir plenamente esse desequilíbrio na medida em que, mesmo depois de deixar flutuar o câmbio, manteve uma taxa de juros artificialmente alta. Desta forma, enquanto a taxa de câmbio sobrevalorizada promovia o consumo de bens importados e impedia a estabilização de suas contas externas, a taxa de juros elevada impossibilitava tanto que o país retomasse os investimentos quanto alcançasse o equilíbrio fiscal. Em nome do combate à alta inflação e obedecendo ao convite ou à proposta do Segundo Consenso de Washington de retomar o crescimento através do recurso à poupança externa, o Brasil — aliás, como um grande número de países altamente endividados — deixou de depreciar sua moeda para o nível compatível com seu alto endividamento externo. Ao invés disso, manteve taxas de juros elevadíssimas que inviabilizaram os investimentos internos e fizeram explodir a dívida e o déficit públicos.

A definição da alta inflação como o principal inimigo a ser enfrentado foi um grave erro de agenda. Ao invés de entender, como deveria tê-lo feito, que o Plano Real se consumara com a reforma monetária de 1º de julho de 1994, ou, no máximo, nos seis meses seguintes, pretendeu continuar com ele. Embora essa estratégia pudesse ser politicamente atrativa, era incompetente em termos de política econômica. Ao adotá-la, o governo ignorou que a neutralização da inércia inflacionária operada pelo Plano Real, a eliminação de quase toda indexação de preços e a abertura comercial que tornara os preços locais dos bens comercializáveis expostos à competição externa, já haviam logrado reduzir a taxa de inflação do país para níveis aceitáveis, de forma que, embora a inflação continuasse a merecer atenção, eram outros os desafios a serem enfrentados. Os dois principais inimigos, agora, a partir do Plano Real, eram o câmbio valorizado e a alta taxa real de juros — irmãos gêmeos, conforme nos ensina a boa teoria macroeconômica.

O câmbio valorizado leva ao aumento do consumo e à diminuição da poupança interna, e, afinal, ao desequilíbrio e à crise de balanço de pagamentos; a alta taxa real de juros dificulta os investimentos, promove o desequilíbrio fiscal e acaba em crise financeira, quando os credores se dão conta de que as altas taxas de juros, ao invés de sinal de austeridade monetária, estão amea-

çando a capacidade de o Estado honrar sua dívida interna. Tudo isto, porém, foi ignorado, e a equipe econômica liderada pelo ministro Pedro Malan manteve o câmbio gravemente sobrevalorizado e a taxa de juros artificialmente alta entre 1995 e 1998.

Em janeiro de 1999, depois de uma longa luta interna dentro do governo, o presidente da República, contrariando seu ministro da Fazenda, decidiu deixar flutuar o câmbio.⁶ A decisão corajosa revelou-se sábia.⁷ Depois de uma necessária elevação da taxa de juros, esta começou a ser sistematicamente reduzida pelo novo presidente do Banco Central. Entretanto, em 2001, um pequeno aquecimento da economia brasileira, o início da recessão nos Estados Unidos, a crise da Argentina e, principalmente, a depreciação do câmbio, que chegou a R\$ 2,80 por dólar, levaram o Banco Central, em nome da meta de inflação, a novamente elevar a taxa de juros básica, fazendo-a voltar aos níveis mais elevados do mundo. Mais uma vez o Banco Central do Brasil quebrava a regra de ouro de qualquer política monetária competente — a de estabelecer a taxa de juros mais baixa possível consistente com o equilíbrio macroeconômico. Como a determinação da taxa de juros é a única arma com que contam as autoridades monetárias para atingir suas metas, há sempre uma “boa razão” para elevá-la. Em um momento o objetivo é atrair capitais de curto prazo, noutro, impedir que a economia se aqueça e o déficit em conta corrente aumente em demasia, noutro ainda, a busca de controlar a inflação ainda que esta não seja uma inflação de demanda. No Brasil

⁶ Desta luta interna participaram Pérsio Arida, José Serra, Paulo Renato de Souza e eu. De nós quatro, apenas Arida e Serra faziam parte da equipe econômica, o primeiro como presidente do Banco Central nos primeiros sete meses, e o segundo como ministro do Planejamento nos primeiros quinze meses do governo. Arida demitiu-se por discordar da política de câmbio, Serra, para candidatar-se à prefeitura de São Paulo. Paulo Renato de Souza, como ministro da Educação, e eu, como ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, fomos excluídos da equipe econômica. Eu, porém, insisti muitas e muitas vezes com o presidente sobre a necessidade de desvalorizar ou deixar flutuar o real. Formalizei minha posição com uma carta, em novembro de 1996, acompanhada de um pequeno *paper*, no qual não mencionava o Brasil devido à minha condição de ministro do governo. Bresser-Pereira, 1997a.

⁷ Surpreendentemente, porém, apenas o presidente do Banco Central perdeu o cargo, enquanto o ministro Pedro Malan foi mantido, apesar de ter sido desautorizado pelo presidente. O novo presidente do Banco do Central, Francisco Lopes, que, dentro da equipe econômica apoiara a flutuação do câmbio, permaneceu poucos dias no cargo. Sem o apoio do ministro, e enfrentando as naturais dificuldades que se seguiram à flutuação do câmbio, foi substituído por Armínio Fraga, que permaneceu no cargo até o final do governo FHC. Todos os economistas citados são originários ou fazem parte do corpo docente da PUC do Rio de Janeiro.

sempre há uma “boa” razão para aumentar a taxa de juros, sem falar na má razão: beneficiar os rentistas.

Em 2001, a razão principal alegada para elevar a taxa de juros foi o cumprimento da meta inflacionária. A política de metas de inflação, adotada pelo Banco Central em 2000, foi equivocadamente identificada com o êxito da flutuação cambial de janeiro do ano anterior. E tornou-se uma espécie de tabu, ou de unanimidade nacional, que ninguém se sente autorizado a discutir. Coisa semelhante, mas mais grave, aconteceu na Argentina, com o *Plano de Convertibilidad*, que se transformou em verdadeiro tabu, com trágicas conseqüências para o país. No nosso caso, a proibição de debate não foi tão grave, mas foi grave o suficiente para que, por exemplo, nenhum dos principais candidatos à Presidência da República em 2002 se dispusesse a criticar a adoção da política de metas. O máximo que se fez — como, aliás, também fizemos eu e Nakano em um documento de grande repercussão, “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, tornado público no início de 2002 — foi afirmar que a política de metas deveria levar em consideração um prazo mais longo e desconsiderar flutuações temporárias da taxa de câmbio.⁸ A meta relevante de inflação deve ser a de médio e longo prazo, pois acelerações e desacelerações transitórias não exigem mudança na taxa de juros. A taxa real de juros tem que reagir, primordialmente, ao hiato do produto para controlar a inflação. Quando se introduz a taxa de câmbio nesta função de reação, é preciso distinguir a natureza dos choques externos e a transitoriedade ou não da variação cambial. Uma reação de pronto a qualquer apreciação ou depreciação pode resultar em instabilidade desnecessária.⁹

Na verdade, em 2000 o Brasil não estava pronto para uma política de meta de inflação porque esta só tem sentido quando se parte de uma situação de equilíbrio macroeconômico e se quer evitar que o país perca esse equilíbrio. Ora, este não era o nosso caso. A taxa de juros elevadíssima e a taxa de câmbio sobrevalorizada eram indicação clara da necessidade de, primeiro, resolver esses dois problemas gêmeos, e, depois, consolidar a estabilização macroeconômica através de uma política de meta de inflação. Quando a taxa de câmbio não é de equilíbrio — ou seja, quando não garante a zeragem

⁸ Bresser-Pereira e Nakano, 2002a. A repercussão do *paper* na imprensa encontra-se documentada em dossiê especial, em www.bresserpereira.org.br. O documento foi publicado na *Revista de Economia Política*, juntamente com quatro *papers* comentando principalmente o possibilidade de múltiplos equilíbrios da taxa de juros.

⁹ Ver Ball, 2000, e Taylor, 2001.

do déficit em conta corrente, em uma economia que já está altamente endividada no plano externo — a elevação da taxa de câmbio necessária terá, por definição, um efeito inflacionário.¹⁰ Um efeito inflacionário temporário, desde que a economia permaneça desindexada e a mudança de preços relativos a favor dos bens comercializáveis não seja anulada pela elevação dos preços não-comercializáveis. Mas é sempre um efeito inflacionário que manteria a política de meta de inflação sob a ameaça de uma espada de Dâmocles.

A política de meta de inflação representou um grande avanço em matéria de política econômica dos países desenvolvidos. Primeiro, porque foi uma opção pragmática. Ao invés de se afirmar, dogmaticamente, que a inflação era sempre causada pelo aumento da oferta de moeda, a causa da inflação ficou mais indefinida, deixando-se maior espaço para as políticas econômicas a serem pragmaticamente adotadas. É verdade que esse pragmatismo começou, em seguida, a perder-se, quando os economistas dos bancos centrais não resistiram, e puseram-se a adotar modelos oficiais para a meta de inflação, nos quais as causas da inflação voltavam a se tornar rígidas. Em segundo lugar, a política de meta de inflação foi um avanço porque a política monetária transformou-se, na prática, em política de taxa de juros, reconhecendo-se assim, keynesianamente, o caráter exógeno da quantidade de moeda e da taxa de juros.¹¹ E também porque, nessa política, a curva de Philips de curto prazo, inclinada, foi devidamente restabelecida.

Todos esses méritos da política de meta de inflação, entretanto, não justificavam sua adoção pelo Brasil, em 2000, quando a taxa de câmbio estava ainda evidentemente sobrevalorizada devido à alta taxa de juros. Tanto não justificavam que, em 2001, o Banco Central equivocou-se gravemente ao desencadear uma guerra contra a alta do câmbio — envolvendo nova elevação da taxa de juros, venda de dólares no mercado financeiro local e troca de títulos federais não indexados por títulos indexados em dólares — em nome do cumprimento da meta da inflação. Acabou, de qualquer forma, não a cumprindo, ao mesmo tempo em que aumentava a vulnerabilidade do país a uma nova crise de balanço de pagamentos, que aconteceu no ano seguinte (quando também a meta de inflação não foi atingida).

O câmbio valorizado, ao não garantir aos exportadores um câmbio mais compensador, reduzia as exportações, e, ao aumentar artificialmente os sa-

¹⁰ A taxa de câmbio de equilíbrio não é, por definição, a taxa que zera o déficit em conta corrente, a não ser quando o país já se encontra altamente endividado, e um objetivo central de política macroeconômica passa a ser reduzir os índices de endividamento externo.

¹¹ Isto está bem claro, por exemplo, na “regra de Taylor”, 1993.

lários da classe média, propiciava o aumento do consumo e a diminuição da propensão a poupar. Esta diminuição, que pode ser derivada do conceito contábil de poupança, era confirmada, no plano da teoria keynesiana, pela queda dos investimentos e pela conseqüente não realização da renda potencial que a alta taxa de juros provoca. Como “compensação” perversa, a taxa de câmbio artificialmente baixa, além de manter os ricos artificialmente ricos em dólares, reduzia o valor em reais da dívida pública indexada em dólares e sua porcentagem em relação ao PIB — uma medida que os economistas do sistema financeiro privilegiam em suas análises.

No plano monetário, por sua vez, a taxa de juros elevada aumentava a dívida interna do país e sinalizava para o exterior a insegurança das autoridades monetárias locais quanto à estabilidade da economia brasileira. Esta sinalização, por sua vez, legitimava o alto risco-Brasil — e, portanto, a taxa de juros paga pelos empréstimos do país no exterior. E, o que é mais grave, induzia ao aumento dessa taxa de juros, que passava também a refletir a política de juros do Banco Central do Brasil: se suas autoridades se dispunham a pagar, por seus empréstimos de curto prazo, uma taxa de juros maior do que aquela paga pelos bancos centrais de países com o mesmo nível de classificação de risco pelas agências especializadas, isto significava uma desconfiança interna em relação à capacidade de pagamento do país, que podia ser partilhada pelos credores externos.¹² No paper “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, salientamos a existência desse equilíbrio múltiplo da taxa de juros, e do efeito perverso da alta taxa de juros.¹³ Ao afirmarmos que a política de altas taxas de juros, que o Banco Central do Brasil vem seguindo há muitos anos, tinha, entre outros, o efeito de elevar o risco-Brasil, não estávamos, com isto, dizendo que a fixação da taxa de juros básica pelo Banco Central fosse o único determinante da taxa de juros internacional paga pelo Brasil. É claro que os índices de endividamento público e externo, e de déficit público e déficit em conta corrente que o país apresenta continuam a ser os fatores fundamentais. Mas está claro que ao adotarmos uma taxa de juros básica muito alta e estarmos sempre prontos a elevá-la, estávamos indicando para o sistema financeiro internacional nossa própria desconfiança na economia nacional. Por isso, mostramos naquele trabalho que enquanto a taxa de juros básica (Selic) paga pelo Banco Cen-

¹² O efeito da taxa de juros básica sobre a taxa internacional de juros paga pelo Brasil, assim como o equilíbrio perverso em que se encontra a taxa de juros no país, foram principalmente contribuições de Nakano para nosso texto comum (2002a).

¹³ Bresser-Pereira e Nakano, 2002a.

tral do Brasil era de duas a três vezes maior do que as taxas pagas pelos bancos centrais de países com classificação de risco igual, as taxas de juros pagas ao exterior pelas empresas brasileiras eram cerca de dois pontos percentuais mais altas do que as taxas pagas pelas empresas daqueles países.¹⁴ O efeito sobre a taxa de juros externa é, portanto, menor do que a diferença relativa das taxas de juros básicas: enquanto estas no Brasil têm variado entre 9% e 12% ao ano, contra uma taxa de juros paga por países de classificação de risco igual à do Brasil de 4% a 6% reais, o diferencial relativo de taxas de juros externas é bem menor.

Ao tomar a decisão de elevar os juros em 2001, o Banco Central voltou, em nome da estabilidade de preços, a desestabilizar gravemente a economia brasileira. O equilíbrio macroeconômico é dado pelo nível de preços, sem dúvida, mas é dado principalmente pelo equilíbrio intertemporal de suas contas externas. Uma economia está equilibrada macroeconomicamente quando tem taxas de juros suficientemente baixas para poder investir e crescer, e, quando o faz, as exportações crescem proporcionalmente às importações, de forma que se possa manter sob controle a taxa de endividamento externo. Esta taxa é medida pela relação dívida externa/PIB, e, no caso do Brasil, onde o coeficiente de exportações é muito baixo, principalmente pela relação dívida externa/exportações.

Graças à intervenção do Banco Central no mercado financeiro em 2001, elevando a taxa de juros, vendendo US\$ 8 bilhões no mercado interno e convertendo US\$ 20 bilhões de títulos públicos em títulos indexados em dólares, as autoridades monetárias lograram baixar a taxa de câmbio, que se elevava de cerca R\$ 2,40 no início do ano, para R\$ 2,80 por dólar em abril. Com isto, evitou-se uma pequena e provisória elevação da taxa de inflação. Mas o custo dessa política foi alto, como se verificaria no ano seguinte. Foi alto em termos do pagamento de juros pelo Estado brasileiro, que subiu de 8,54% para 13,51% do PIB, como podemos ver pelo Quadro 22. Foi alto porque contribuiu para atrasar a recuperação dos elevados superávits comerciais de que o país necessita para ter crédito. E porque, devido a esses dois fatos, acentou a desconfiança dos credores que em 2002 já viam como provável a eleição de um candidato de esquerda como Lula para a Presidência da Repúbli-

¹⁴ É preciso distinguir com clareza a “classificação de risco” de um país, feita por agências como a Moody’s e a Standard & Poors, do “risco-país”, em que se subtrai a taxa de juros paga pelos títulos do Tesouro americano da taxa de juros paga pelo país no exterior. Enquanto a classificação de risco tem uma certa autonomia ou exogeneidade, o risco-país é totalmente endógeno. Mais do que isto, identifica-se com a taxa de juros paga.

ca, contribuindo para nova crise cambial ameaçar o país nesse ano, e que só foi mantida sob relativo controle graças a novo acordo com o FMI. Em decorrência da crise, entretanto, a taxa de câmbio, que fora mantida baixa artificialmente graças à taxa de juros elevada, voltou a subir, para próximo de R\$ 4,00 por dólar. Era o mercado que cobrava sua conta e produzia um *overshooting* — embora a taxa de juros continuasse em níveis exorbitantes.

Quadro 23
Carga tributária, despesas com juros e
investimentos do Estado — 1991-2001 (em % do PIB)

Ano	Carga tributária total	Despesas com juros do Estado	Investimentos do Estado
1991	24,43	-	2,88
1992	24,96	-	3,46
1993	25,30	-	3,21
1994	27,90	6,29	3,61
1995	28,44	5,09	2,54
1996	28,63	4,66	2,31
1997	28,58	7,78	1,98
1998	29,33	12,61	2,80
1999	31,07	7,71	1,73
2000	31,61	8,54	2,00
2001	33,36	13,51	2,20

Fonte: IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Observações: 1. Despesas com juros do Estado são os gastos com pagamento de juros nominais por parte dos estados, municípios, governo federal e Bacen (em % do PIB). 2. Investimentos do Estado são referentes à formação bruta de capital fixo da administração pública a preços correntes (em % do PIB).

Por que a nova crise cambial? Procurou-se explicar o fato com a “subida” de Lula nas pesquisas eleitorais. Entretanto, o candidato do PT já estava com intenções de voto superiores a 30% muito antes de a crise se desencadear. Na verdade, desde as eleições municipais de outubro de 2000, quando o PT alcançou ampla vitória, principalmente nas grandes cidades, estava claro que a probabilidade de eleição de um candidato de esquerda era muito grande. Por outro lado, antes da crise também ficou claro que, na busca da eleição, Lula moderou suas propostas, eliminando delas qualquer elemento radical. A dificuldade do candidato do governo em avançar nas pesquisas eleitorais pode ter sido um gatilho para desencadear a crise — os mercados financeiros precisam de um gatilho qualquer — mas certamente não foi sua

causa. Esta tem que ser procurada na fragilidade financeira internacional, que a política equivocada de 2001 do país deixou novamente exposta aos analistas internacionais. Quando a crise econômica abateu-se sobre a Argentina muita gente observou, corretamente, que o Brasil havia se “descolado” da sorte daquele país com a desvalorização de janeiro de 1999. De fato, isto aconteceu. O Brasil, que seguia um caminho semelhante ao da Argentina, salvou-se de um desastre maior quando deixou flutuar o câmbio. O grande erro da Argentina, naquele momento, foi não nos ter acompanhado. Mas esse descolamento era relativo. Quando o Brasil, nos primeiros meses de 2002, voltou a revelar superávits comerciais decepcionantes — que poderiam ter sido evitados se as autoridades monetárias houvessem sido mais realistas e mais respeitosas do mercado — os analistas dos bancos internacionais voltaram a se lembrar dos prejuízos realizados com a Argentina, e, na primeira oportunidade, iniciaram seu ataque especulativo contra o real. A crise de desconfiança, porém, teria sido facilmente contornada se não fossem as semelhanças entre as duas economias, especialmente os superávits comerciais insuficientes, que apontavam para um futuro *default*.

O socorro pronto do FMI evitou o pior, mas, ao mesmo tempo, confirmou uma verdade sempre esquecida: os credores internacionais e o próprio FMI só se preocupam e só falam no déficit público e na dívida interna, mas, quando acontece a crise, ela sempre ocorre pelo lado externo, na medida que o déficit em conta corrente e a dívida externa tornam-se, a seu ver, altos demais, e não mais se oferece a perspectiva de alta probabilidade de pagamento, ou, mais precisamente, de continuidade do serviço da dívida. Nesses momentos, nunca é o país devedor quem declara moratória. São os agentes financeiros internacionais que suspendem a rolagem da dívida, e, se não houver intervenção do agente de última instância, o FMI, o *default* torna-se inevitável. Mesmo no caso do Brasil, em fevereiro de 1987, quando o ministro da Fazenda, Dilson Funaro, declarou a moratória do país, a iniciativa pode ter parecido ser nossa: na verdade, o país não tinha alternativa. Poderia ter sido mais prudente, e declarado uma moratória “branca”, parando de pagar por falta de reservas, mas, em qualquer hipótese, o *default* era inevitável e decorrente do endividamento irresponsável do país e da conseqüente perda de confiança dos credores.

A segunda crise de balanço de pagamentos pela qual o país passava no governo Fernando Henrique refletia a equação macroeconômica perversa que foi então adotada (taxa de juros alta — taxa de câmbio baixa ou valorizada) com o apoio de Washington e Nova York, ou seja, do governo americano e do sistema financeiro internacional. A taxa elevada de juros impede o investimento privado e provoca o aumento do déficit público. Todos os esforços do

governo em reduzir a despesa pública pouco afetam o déficit público devido ao peso dos juros, mas acabam se refletindo na elevação da carga tributária e na redução dos investimentos públicos, como podemos ver pelo Quadro 23. Nos anos 1990 a carga tributária aumentou em cerca de oito pontos percentuais, alcançando um nível incompatível com o estágio de desenvolvimento do país, mas pelo menos a metade desse aumento foi aplicado no pagamento de juros, enquanto a taxa de investimentos públicos caía cerca de um ponto percentual, para cerca de 2% (quando durante todo o período de elevado desenvolvimento do país, até 1980, essa taxa girava em torno de 5% a 6%).¹⁵

O SEGUNDO CONSENSO DE WASHINGTON

Creio ter deixado claro na seção anterior que o Brasil não alcançou a estabilidade macroeconômica depois de haver alcançado, em 1994, a estabilidade de preços, porque adotou uma agenda equivocada: não colocou como prioridade a estabilização de suas contas externas. Cabe, agora, perguntar o porquê desse erro. Eu poderia responder, simplesmente, que o problema foi de incompetência técnica e emocional dos responsáveis pelas decisões de política econômica. Embora esta explicação seja legítima, na medida em que muitas vezes os interesses estão neutralizados, e, não obstante, o formulador de política econômica toma decisões incompetentes, que não levam aos objetivos que ele próprio visa, vou aqui apresentar uma razão mais geral.¹⁶ Fomos vítimas do que proponho chamar o Segundo Consenso de Washington.

De acordo com o Segundo Consenso de Washington, formulado no início dos anos 1990, países altamente endividados, como o Brasil, poderiam desenvolver-se recorrendo à poupança externa, ou seja, endividando-se ainda mais. É preciso, portanto, não confundi-lo com Consenso de Washington, que resumiu a política americana em relação aos países altamente endividados nos anos 1980. Creio ter sido o primeiro no Brasil a desenvolver uma crítica sistemática das idéias ali presentes.¹⁷ Este consenso, na forma pela qual foi

¹⁵ A carga tributária, por sua vez, girava em torno de 23%, como podemos ver pelo Quadro 16.

¹⁶ Ver meu “Self-Interest and Incompetence” (Bresser-Pereira, 2001). Versão ampliada, em português, está para ser publicada na *Revista Brasileira de Economia*.

¹⁷ Refiro-me à aula magna no Congresso Anual da Anpec — Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990, em Brasília. Bresser-Pereira, 1991a. No início de 1999, alguns dias antes de desvalorizar o real, o presidente perguntou-me de quanto deveria ser a desvalorização. Respondi, sem hesitar, que deveria ser de 25%.

expresso por John Williamson, em um *paper* de 1990, consistia em uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que foi também chamado de “ajuste estrutural”.¹⁸ Acabou se tornando um símbolo da política neoliberal daqueles anos, embora não propusesse necessariamente reformas ultraliberais visando reduzir o Estado ao mínimo. E, principalmente, porque não incluía a abertura financeira, que Williamson expressamente excluiu do Consenso.¹⁹ Era, entretanto, “neoliberal” na medida em que havia nele um claro viés pró-mercado. Este viés era compreensível, dado o estatismo e o protecionismo que haviam caracterizado o período anterior. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial. Mas era um consenso perigoso, na medida em que ignorava a importância de um Estado forte no plano administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Em outras palavras, ignorava que as reformas não deveriam visar enfraquecer o Estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo. O Primeiro Consenso de Washington está hoje morto, em parte porque muitas das reformas foram feitas, em parte devido a seu fracasso em promover o desenvolvimento na América Latina, embora, na verdade, esse fracasso explique-se muito mais pelo Segundo Consenso do que pelo primeiro, como procurarei argumentar neste livro. De qualquer forma, o apoio popular que os programas de privatização obtinham no início dos anos 1990 desapareceu dez anos depois, em grande parte porque monopólios naturais ou quase-naturais, como a produção hidrelétrica de energia, a distribuição de energia e os sistemas de telefonia fixa urbana foram objeto de privatização da mesma forma que setores competitivos.

No início dos anos 1990, formava-se o que eu chamo de Segundo Consenso de Washington — que teria efeitos mais devastadores sobre os países em desenvolvimento altamente endividados, inclusive o Brasil, quando comparado ao primeiro. Um consenso estabelecido igualmente em Washington, o qual, entretanto, foi adotado pelas elites da grande maioria dos países em

¹⁸ Williamson, 1990. A carga ideológica contra o texto de Williamson foi grandemente exagerada. Ele não é um ultraliberal, e o consenso que detectou em Washington não era um consenso ultraliberal nem visava reduzir o Estado ao mínimo. Tinha apenas um viés liberal (ou neoliberal na língua inglesa, na qual *liberal* significa progressista), o que não impediu que houvesse ultraliberais entre os que o adotavam.

¹⁹ Em debate com Williamson, Stanley Fischer sugeriu a inclusão da abertura financeira, e Williamson respondeu que não a considerava necessária e que nem deveria ser incluída no Consenso.

desenvolvimento econômico muito mais prontamente do que o primeiro porque, aparentemente, não implicava nenhum custo — apenas benefícios. Um consenso que surge depois que o Plano Brady equaciona (não resolve) a crise da dívida dos anos 1980. Um consenso que se forma para explicar e justificar uma nova onda de fluxo de capitais que se dirigiu para os países em desenvolvimento.

O Segundo Consenso de Washington é a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Ao invés de dizer o que os países em desenvolvimento deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, veio dizer o que devem fazer para crescer, para se desenvolver. A receita era simples: bastaria completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais, e, em função deste bom comportamento, usar a poupança externa em um quadro de total abertura financeira. Ao invés do “desenvolvimento *cum* dívida” dos anos 1970, teríamos agora o “desenvolvimento *cum* poupança externa”. Para obter esta poupança era necessário completar as reformas orientadas para o mercado com a abertura financeira.

Sobre o tema da abertura financeira e dos fluxos de capital desenvolveu-se um amplo debate entre os economistas dos países desenvolvidos — alguns, críticos da liberalização, outros, entusiastas. Estes partiam do pressuposto neoclássico de que toda liberalização é benéfica, afirmavam que a liberalização financeira é tão necessária para o desenvolvimento quanto a comercial, e elas devem ocorrer ao mesmo tempo. Entre os trabalhos críticos, um dos mais significativos foi o de Rodrik, que demonstrou não haver evidência de que países sem controles de capitais cresçam mais.²⁰ Esta literatura é muito interessante, mas não deve ser confundida com a crítica ao Segundo Consenso de Washington. A crítica à abertura financeira concentra-se principalmente ao problema da instabilidade financeira internacional causada por fluxos de capital descontrolados, enquanto que a crítica do Segundo Consenso de Washington que estou aqui propondo é a crítica a uma idéia mais geral — a de que os países já endividados possam desenvolver suas economias com base em poupança externa. O Segundo Consenso de Washington pressupõe e faz o elogio da abertura financeira de forma que sua crítica implica não aceitar esse tipo de liberalização, mas essa crítica é mais ampla, porque põe em causa a idéia até hoje não desafiada de que poupança externa seja a forma adequada de financiar o desenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento econômico do Segundo Consenso de Washington tinha (e tem ainda) um enunciado simples e claro — e aparente-

²⁰ Ver Rodrik, 1998: 61.

mente razoável — como toda ideologia bem-sucedida. Pode ser resumida em uma frase que todos nós, cidadãos dos países em desenvolvimento, ouvimos dezenas de vezes:

Nós entendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento, mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas, que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimentos diretos.²¹

A sentença compõe-se, portanto, de três termos. O primeiro termo, ou a premissa, “nós compreendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento”, é falso, embora tivesse aparência de verdade, dado o alto endividamento externo dos países. É óbvio que um país como o Brasil, ou como o México, ou como a China, tem recursos para se desenvolver. Mesmo depois de substituir uma parte da poupança interna por poupança externa, em decorrência do Segundo Consenso de Washington, quatro quintos dos investimentos continuam a ser financiados por poupanças domésticas. O Brasil, como os demais, não conta com “todos” os recursos necessários ou, mais precisamente, desejáveis para financiar seu desenvolvimento. Mas quem os tem? É, porém, um país que já realizou sua acumulação primitiva e sua revolução capitalista, de forma que já dispõe de um Estado e de uma classe de empresários capazes de canalizar, através do sistema financeiro, poupanças para o investimento.

O segundo termo, ou as duas condições, “mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas”, era o mais razoável dos três termos, embora possa envolver prejuízos para os países. A primeira condição, a de completar o ajuste fiscal, ou de superar a crise fiscal, era correta: era e continua sendo para o Brasil uma condição para a reconstrução do Estado. As reformas orientadas para o mercado eram também bem-vindas, desde que sensatas ao invés de pura ideologia ultraliberal. Era sensato, por exemplo, abrir mais as economias dos países em desenvolvimento, reduzindo o alto grau de protecionismo que caracterizara o período de substituição de importações; era sensato privatizar setores competitivos ou razoavelmente competitivos; era sensato modernizar a administração pública, substituindo gradualmente

²¹ Sobre a estratégia de crescimento com poupança externa ver Bresser-Pereira e Nakano, 2002b. De um modo geral, as teorias que aparecem aqui foram mais extensamente desenvolvidas naquele *paper*.

a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial; era sensato eliminar privilégios no campo da previdência social. Não era sensato, entretanto, privatizar monopólios naturais, nem privatizar empresas que se beneficiassem de altas rendas ricardianas devido a um problema de monopólio natural (o caso, por exemplo, das usinas hidrelétricas), nem fazia sentido privatizar uma atividade como a da previdência básica, que é obrigação de um Estado democrático porque corresponde a um direito social. Os países desenvolvidos não fizeram tais loucuras — deixaram-nas por conta de alguns dos países em desenvolvimento — seguindo um velho princípio: “façam o que eu digo, mas não o que eu faço”. O Brasil não privatizou a previdência básica, mas privatizou monopólios naturais ou quase-naturais, e indústrias beneficiárias de rendas ricardianas.

No entanto, o erro mais grave do Segundo Consenso de Washington está no seu terceiro termo, na sua conclusão. Cumpridas as duas condições, conclui o consenso “que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimento direto”. Aí está a armadilha que levou a maioria dos países em desenvolvimento, já altamente endividados no final dos anos 1980, a pouco crescerem nos anos 1990; aí está a origem das crises de balanço de pagamentos cujo caso limite foi o da Argentina; aí está uma causa básica da equivocada decisão brasileira de desconsiderar o problema do desequilíbrio externo em seguida ao Plano Real; aí está a explicação principal para o fato de o Brasil haver entrado em duas crises de balanço de pagamentos: uma em 1998, no final do primeiro quadriênio do governo Fernando Henrique, a outra em 2002, no final do segundo quadriênio.

A política de crescimento com poupança externa contraria grande parte da experiência internacional. Existe a clássica exceção dos Estados Unidos no século XIX, mas, de um modo geral, as pesquisas realizadas entre os países da OCDE, a partir do *paper* original de Feldstein e Horioka, mostram que, embora esses países recebam e façam investimentos diretos entre si, quase 100% da acumulação de capital neles realizada é resultado de poupança nacional.²² Em um primeiro momento os economistas neoclássicos, presos a seus preconceitos sobre a mobilidade dos capitais, definiram os resultados como um quebra-cabeça — o “Feldstein-Horioka puzzle”. Entretanto, estudos posteriores demonstraram que não se tratava de um quebra-cabeça, mas de um simples problema de restrição de solvência (*solvency constraint*) de cada país. Quer dizer, os países da OCDE não se dispõem a endividarem-se para

²² Ver Feldstein e Horioka, 1980, e toda a literatura que esse *paper* provocou.

investir, ou se endividam limitadamente. Por isso os investimentos são financiados fundamentalmente por poupança nacional.²³

De acordo com o Segundo Consenso, o financiamento seria feito com “poupança externa, se possível com investimentos diretos”. A dívida patrimonial decorrente do investimento direto não conta no cálculo dos índices de endividamento, dada sua menor liquidez. Não há dúvida, portanto, que se o investimento direto vier, de fato, para financiar a acumulação de capital em prédios e equipamentos, excelente. Se, entretanto, o investimento vier para financiar consumo, já que a alta taxa de juros desestimula o investimento real do próprio investidor estrangeiro ou do capitalista nacional que vende sua empresa, esse financiamento apenas agrava a situação do país. Nos países ricos, o investimento direto não é recebido para financiar déficits em conta corrente, mas para que aproveitem mutuamente as vantagens tecnológicas das empresas multinacionais. O Brasil, porém, ao contrário dos países desenvolvidos, tem usado os investimentos diretos e os empréstimos, de acordo com o Segundo Consenso de Washington, para financiar déficit em conta corrente, e, em consequência, para aumentar o consumo. Do mesmo modo que muitas das reformas que os países ricos aconselharam aos países em desenvolvimento, como as reformas privatizando a previdência básica, não foram por eles próprios adotadas, também no caso do financiamento dos seus investimentos eles não seguem os conselhos insistentemente dados aos países intermediários. É a velha história — “faça o que eu digo, não o que eu faço” — que se repete. Os países ricos sabem que a poupança externa que vem com os financiamentos e investimentos diretos sai na forma de consumo na medida em que a taxa de câmbio é artificialmente apreciada. Sabem também quais são as suas restrições de solvência.

Durante o governo Fernando Henrique os investimentos diretos aumentaram extraordinariamente: até 1994 o país recebia no máximo US\$ 2 bilhões por ano de investimentos estrangeiros; depois do Real o país passou a receber, em média, US\$ 2 bilhões por mês em investimentos diretos. Mas, contrariando o saber convencional, a taxa de formação de capital não aumentou e a taxa de crescimento da renda por habitante permaneceu em torno de 1% *per capita*. Durante os anos 1990, a produtividade aumentou extraordinariamente, graças — principalmente — à abertura comercial, mas a política

²³ Ver Rocha e Zerbin, 2002, para uma *survey* da evidência. Os autores citam os estudos de Sinn, 1992, e de Coakley et al., 1996, como evidências adicionais, além de seu próprio estudo, em que a correlação Feldstein-Horioka não é um quebra-cabeça mas, exprime apenas uma *solvency constraint*.

macroeconômica baseada em altas taxas de juros e em câmbio relativamente valorizado, impediu que o aumento da produtividade se transformasse em crescimento da renda por habitante. Por outro lado, as altas taxas de juros continuaram desestimulando o investimento real. Desta forma o aumento do endividamento externo patrimonial provocado pelo aumento dos investimentos diretos não teve como contrapartida aumento da acumulação de capital.

A explicação para isto está no fato de que existe um mecanismo perverso que transforma os financiamentos, inclusive os investimentos diretos das empresas multinacionais, em consumo. Esse mecanismo não é inevitável, mas, se não houver uma plena consciência dele nem políticas macroeconômicas adequadas para neutralizá-lo, os resultados poderão ser desastrosos, como têm sido no Brasil. O mecanismo é simples, e nada tem a ver com as próprias empresas, mas com a política macroeconômica do governo. O investimento direto é um fluxo financeiro adicional para dentro do país que, mantida a taxa de juros, baixa a taxa de câmbio, apreciando a moeda local. Com a valorização aumentam, por definição, os salários, já que a apreciação do câmbio é uma mudança de preços relativos a favor dos bens e serviços não comercializáveis, entre os quais o mais importante é a força de trabalho. Aumentando os salários em função da apreciação da moeda local, aumenta o consumo, diminuindo, proporcionalmente, a poupança nacional. Foi o que aconteceu no Brasil: nos últimos anos o nível de investimentos cresceu muito pouco, enquanto que a poupança doméstica caía proporcionalmente ao déficit em conta corrente.

Está, portanto, embutido no Segundo Consenso de Washington um elemento de valorização artificial da taxa de câmbio: quanto maiores os financiamentos ou os investimentos diretos, que elevam o endividamento financeiro e patrimonial do país, mais apreciada tende a se tornar a taxa de câmbio, menos estimuladas as exportações ou a substituição competitiva de importações, maior (artificialmente) o poder aquisitivo dos assalariados e maior seu consumo, e, portanto, menor a poupança interna, compensando-se, assim, a entrada da poupança externa com a diminuição da interna, e mantendo-se no mesmo nível o déficit em conta corrente, ou seja, a necessidade de novos financiamentos.

Mesmo que o investimento da multinacional tenha sido feito em prédios e equipamentos, a poupança externa embutida no investimento direto foi anulada pela redução da poupança interna causada pelo aumento do consumo. Como o investimento direto financiou o déficit em conta corrente, o país absorveu poupança externa, ou seja, endividou-se, mas não cresceu, nem aumentou sua capacidade de remunerar o capital estrangeiro investido.

