

CAPÍTULO:

Desaceleração recente da economia

Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel Pessoa*

A economia brasileira é uma economia de baixo crescimento. Tem sido assim desde os anos 80. Por alguns anos durante o governo Lula pareceu que a sociedade tinha encontrado o caminho para um crescimento mais robusto. A forte desaceleração da economia no último triênio sugere que voltamos ao ritmo de crescimento baixo na casa de 2% ao ano que tem nos mantido na armadilha da renda média desde a década de 80.

Para o quadriênio de Dilma, a se confirmar a projeção do mercado de crescimento na casa de 1,1% em 2014, o crescimento médio anualizado será de 1,84%, significativamente abaixo de 2%!

Este artigo tem dois objetivos. Primeiro caracterizar pela ótica da oferta a natureza do processo de crescimento da economia brasileira desde 1982 e a natureza da desaceleração recente da economia. Segundo, discutir em que medida a desaceleração da economia pode ser atribuída à alteração do regime de política econômica que houve a partir de 2009 e de forma mais intensa a partir de 2011.

Para tal argumenta-se que o padrão das políticas públicas adotadas nos últimos anos é resultante de duas forças independentes. A primeira, estrutural, é o padrão de escolha social da população. O equilíbrio político em nossa sociedade requer crescimento contínuo do gasto público a taxas superiores à taxa de crescimento do produto. O aumento do gasto ocorre em transferências públicas a indivíduos nas diversas rubricas do gasto social e dos seguros sociais em geral. Em certa medida o processo de escolha social é em parte responsável pelo equilíbrio de baixo crescimento.

A segunda força determinante do padrão de política pública adotado nos últimos anos é a forte alteração que houve nas políticas macroeconômicas e microeconômicas. Parte da desaceleração recente pode ser atribuída à alteração do regime de política econômica adotado a partir de 2009. A alteração não ocorreu em função de haver na sociedade forte apoio por este curso de política econômica. As políticas foram adotadas por que os *policy makers* do momento acreditam que estas são as políticas mais adequadas para acelerar o crescimento. Podem, portanto, serem revertidas.

O trabalho está organizado em três seções além desta rápida introdução. Na próxima seção apresentam-se os fatos estilizados com relação ao crescimento da economia brasileira desde 1982 até 2013. A terceira seção elabora a alteração que houve no regime de política econômica a partir de 2009 enquanto que a quarta seção apresenta o argumento que associa a economia política com o baixo crescimento. Segue a conclusão.

Natureza do crescimento desde 1982

Exercícios de decomposição do crescimento. A tabela 1 apresenta a decomposição de crescimento da economia brasileira desde 1982. Escolhemos esta data pois é o primeiro ano em que temos dados mensais de mercado de trabalho. A partir de 1982 temos os dados mensais de pesquisa mensal do emprego (PME) e desde 1976 os dados anuais da pesquisa nacional por amostra em domicílios (PNAD).

A partir do cruzamento da PME com a PNAD é possível construir uma série mensal de horas trabalhadas para a economia brasileira. A PNAD apresenta uma fotografia anual para o mercado de trabalho referente ao mês de setembro em todo o território nacional. A PME reporta dados mensais para as principais regiões metropolitanas do país. Como ambas as pesquisas são

conduzidas para o mês de setembro e dado que é possível restringir a PNAD às regiões metropolitanas da PME é possível, com algumas hipóteses, construir uma série mensal de horas trabalhadas no Brasil. Utiliza-se a PME para obter-se o comportamento cíclico intra-anual do emprego do trabalho e a PNAD para obter as variações interanuais a partir dos meses de setembro de dois anos consecutivos.¹

Tabela 1: Decomposição de crescimento do produto. Na linha em negrito a contribuição percentual de cada componente para o crescimento

	PIB	PTF	Horas	Capital em uso
1982-1994	2,5	-0,1	1,0	1,6
1995-2002	2,3	0,2	1,0	1,0
2003-2010	3,9	1,6	1,0	1,4
2011-2013	1,9	0,0	0,3	1,6
Δ(Dilma-Lula)	-2,0	-1,6	-0,7	0,2
		78,2	34,0	-12,2

De posse da série de horas trabalhadas e do estoque de capital, construído a partir da acumulação dos investimentos passados, é possível calcular a evolução da produtividade total dos fatores (PTF). Consideramos que a participação do capital na renda é de 45% e o capital em uso é dado pelo produto do estoque de capital pelo nível de utilização da capacidade instalada (NUCI) da FGV.

A tabela 1 apresenta a decomposição de crescimento para a economia brasileira desde 1982 para quatro subperíodos. O primeiro compreende a redemocratização até o plano real, o segundo o governo FHC, o terceiro o governo Lula e formalmente o triênio de Dilma. Com a exceção da octaetérde de Lula em que o crescimento beirou 4% ao ano, nos outros três subperíodos o crescimento foi abaixo de 2,5% ao ano.

O período de crescimento mais acelerado foi um período de crescimento mais acelerado da produtividade. Não há grandes diferenças na contribuição da taxa de crescimento do capital em uso para explicar as diferenças de crescimento e parte significativa da desaceleração no triênio de Dilma em comparação à octaetérde de Lula, 34,2%, deve-se ao baixo crescimento das horas trabalhadas.

¹ Para o ano de 2013 ainda não temos disponível a PNAD. Consideramos que a taxa de crescimento da PO em 2013 foi de 1,2% em relação a 2012, mesma taxa de crescimento de 2012 ante 2011. Os dados da PNAD contínua sugerem que esta suposição está correta. As taxas de crescimento interanuais de 2013 foram 1,6%, 1,1%, 1,2% e 1,7% respectivamente para os 1º, 2º, 3º e 4º trimestres,

Tabela 2: Decomposição da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores (PTF)

	PTF	Produtividade do Trabalho	Produtividade do Capital
1982-1994	-0,1	0,3	-0,5
		-274	374
1995-2002	0,2	0,2	0,0
		97	3
2003-2010	1,6	1,2	0,4
		74	26
2011-2013	0,0	0,8	-0,7
		6721	-6621
Δ(Dilma-Lula)	-1,6	-0,4	-1,1
		26,9	73,1

A taxa de crescimento da PTF nos oito anos de FHC e no triênio de Dilma cresceu em ritmo muito fraco de 0,2% ao ano para FHC e 0% ao ano para Dilma. No entanto há uma diferença entre os dois subperíodos. Nos oito anos de FHC tanto a produtividade do trabalho quanto a produtividade do capital tiveram desempenho medíocre. Nos três anos de Dilma a produtividade do trabalho cresceu 1,4% ao ano, contribuindo com 0,8 ponto percentual para o crescimento da PTF, enquanto que a produtividade do capital despencou à taxa de -1,6% ao ano, contribuindo com -0,7 ponto percentual para o crescimento da PTF. Ver a decomposição de crescimento da PTF na tabela 2.

Tabela 3: Decomposição da taxa de crescimento do produto pela ótica do fator trabalho

	PIB	Produtividade do Trabalho	PO	Jornada
1982-1994	2,5	0,6	2,4	-0,6
		24,5	99,8	-24,2
1995-2002	2,3	0,4	1,9	-0,1
		17,9	85,1	-3,0
2003-2010	3,9	2,1	2,1	-0,3
		54,1	53,9	-8,0
2011-2013	1,9	1,4	1,0	-0,4
		70,4	49,4	-19,8
Δ(Dilma-Lula)	-2,0	-0,8	-1,2	-0,1
		38,2	58,3	3,5

As tabelas 3 e 4 completam os exercícios de decomposição do crescimento. Na tabela 3 o crescimento do produto é decomposto nos seus componentes ligados ao fator de produção trabalho, produtividade do trabalho, população ocupada (PO) e jornada semanal média da PO. Na tabela 4 o crescimento do produto é decomposto nos seus componentes ligados ao fator de produção capital.

Como vimos a aceleração de crescimento do período FHC para o período Lula foi um fenômeno de produtividade. Mais acentuado na produtividade do trabalho, cuja taxa de crescimento elevou-se de 0,4% ao ano para 2,1% do que na produtividade do capital, cuja taxa de crescimento elevou-se de 0% ao ano para 0,9%.

No entanto, a desaceleração recente foi um fenômeno de queda da taxa de crescimento da produtividade do capital, que se reduziu de 0,9% ao ano para -1,6%. A queda da taxa de crescimento da produtividade do trabalho foi menor, de 2,1% ao ano para 1,4%.

Tabela 4: Decomposição da taxa de crescimento do produto pela ótica do fator capital físico

	PIB	Produtividade do Capital	Capital	Utilização
1982-1994	2,5	-1,0	3,0	0,5
		-40,8	120,8	20,0
1995-2002	2,3	0,0	2,4	-0,1
		0,7	105,8	-6,5
2003-2010	3,9	0,9	2,3	0,8
		22,6	57,5	19,9
2011-2013	1,9	-1,6	3,8	-0,2
		-84,8	194,9	-10,1
Δ(Dilma-Lula)	-2,0	-2,5	1,5	-1,0
		127	-76	49

Finalmente a queda recente da taxa de crescimento das horas trabalhadas foi fruto de queda da taxa de crescimento da PO e da jornada. Ou seja, o triênio Dilma assistiu a uma queda profunda da produtividade do capital e da taxa de crescimento do emprego do fator de produção trabalho. Sendo que a redução da taxa de crescimento do emprego do fator de produção trabalho ocorreu em ambas as margens, a extensiva e a intensiva. A tabela 5 detalha a evolução do emprego do fator trabalho e sua decomposição ao longo dos diversos períodos entre margem extensiva, a taxa de crescimento da população ocupada, e intensiva, a taxa de crescimento do jornada de trabalho. Pouco mais de 94% da fortíssima queda de 1,2 pontos percentuais na taxa de crescimento das horas trabalhadas que houve entre a octaetérde de Lula e o triênio de Dilma deveu-se à menor velocidade de crescimento da população ocupada.

Tabela 5: Decomposição da taxa de crescimento das horas trabalhadas

	Horas	PO	Jornada
1982-1994	1,9	2,4	-0,6
		132	-32
1995-2002	1,9	1,9	-0,1
		104	-4
2003-2010	1,8	2,1	-0,3
		117	-17
2011-2013	0,6	1,0	-0,4
		167	-67
Δ(Dilma-Lula)	-1,2	-1,2	-0,1
		94,3	5,7

A tabela 6 documenta que nos anos FHC e Lula houve relativa desaceleração da taxa de crescimento do estoque de capital, que cresceu a taxas pouco menores de 2,5% ao ano, enquanto que no triênio de Dilma a taxa de crescimento do estoque de capital foi de 3,8% ao ano a maior nos quatro subperíodos. Em que pese as conhecidas carências de capital físico o estoque de capital não foi o gargalo que explica a piora de desempenho da economia brasileira. Com vimos o problema esteve com a produtividade do capital. Uma possível conjectura é que o enorme intervencionismo do setor público que se iniciou de forma mais pesada em 2009 tenha reduzido muito a produtividade incremental do capital em função, provavelmente de má alocação do recurso.

Tabela 6: Decomposição da taxa de crescimento do capital em uso

	Capital em uso	Capital	Utilização
1982-1994	3,5	3,0	0,5
		86	14
1995-2002	2,3	2,4	-0,1
		107	-7
2003-2010	3,1	2,3	0,8
		74	26
2011-2013	3,6	3,8	-0,2
		105	-5
Δ(Dilma-Lula)	0,5	1,5	-1,0
		281	-181

Exercício de decomposição da população ocupada. Como vimos a piora do desempenho do triênio Dilma em comparação à octaetérde Lulista deve-se à queda da produtividade do capital e à queda da taxa de crescimento da produtividade do trabalho e da taxa de crescimento da população ocupada (PO).

Tabela 7: Decomposição da taxa de crescimento da população ocupada (PO)

	PO	POP	PIA/POP	PEA/PIA	PO/PEA
1982-1994	2,4	1,9	0,5	0,4	-0,3
		78,4	19,9	15,3	-13,6
1995-2002	1,9	1,5	0,7	0,2	-0,4
		77,2	36,6	8,3	-22,1
2003-2010	2,1	1,1	0,4	0,4	0,2
		53,9	19,0	17,8	9,2
2011-2013	1,0	0,8	0,5	-1,2	0,9
		84,9	49,8	-125,0	90,3
Δ(Dilma-Lula)	-1,2	-0,3	0,1	-1,6	0,7
		28,4	-6,3	135,5	-57,6

A tabela 7 apresenta a decomposição da taxa de crescimento da PO nos seus componentes: taxa de crescimento da população total (POP); taxa de crescimento da taxa de participação que é dada pela razão entre a população em idade ativa (PIA) e POP; taxa de crescimento da taxa da atividade, que é dada pela razão entre a população economicamente ativa (PEA) e a PIA; e a taxa de crescimento da taxa de emprego, dada pela razão entre a PO e a PEA.

Ao longo dos diversos subperíodos há continua queda da taxa de crescimento populacional em função da dinâmica demográfica. Se nos anos 80 o crescimento era próximo de 2% ao ano no período recente o crescimento demográfico foi de 0,8% ao ano.

Além do crescimento populacional outro fator demográfico importante é o crescimento da taxa de participação dada pela razão entre a PIA e a POP. Em todo o período em tela houve colheita do bônus demográfico de sorte que a taxa de crescimento da PIA tem sido superior à taxa de crescimento da POP. Comparando os oito anos de Lula com o triênio de Dilma pode-se afirmar que a demográfica explica -6,3 pontos percentuais (p.p.) da queda de crescimento da PO de 1,4 p.p.. Ou seja, Dilma colheu bônus demográfico um pouco maior do que Lula. Restam compreender o 1,2 p.p. restantes.

As duas últimas colunas da tabela descrevem os termos da taxa de crescimento da PO que dependem mais diretamente da operação do mercado de trabalho. Houve brutal queda da taxa de atividade. Somente esta queda descreve 1,6 p.p. dos 1,4 p.p. da queda da PO entre os dois períodos. Não está claro ainda os motivos da queda tão acentuada na atividade da população

em idade ativa. Sabe-se que dois fatores devem motivar a redução da atividade. Na ponta jovem da PIA, o aumento na escolarização dos jovens e jovens adultos principalmente em função do programa Prouni e pela acelerada expansão do Fies, retardando o ingresso deste grupo etário no mercado de trabalho. O envelhecimento natural da população deve explicar parte da redução da taxa de atividade. Se este for o caso já estamos vivendo o momento descendente do bônus demográfico. Ou seja, se pela segunda coluna ainda colhemos o bônus pois a PIA ainda cresce a velocidade maiores do que a POP, pela terceira coluna já estaríamos observando uma queda de atividade devido a um envelhecimento da PIA. Questão para pesquisa posterior.

Finalmente, como destacado na última coluna da tabela 7, houve no último triênio ainda pequena queda da taxa de desemprego, de sorte que a elevação da taxa de crescimento da taxa de emprego contribuiu para que a taxa de crescimento da PO fosse maior no último triênio.

Desaceleração recente. Análise comparativa. Como vimos a forte piora de desempenho da economia brasileira foi fruto da queda da produtividade total dos fatores, mais acentuada na produtividade do capital, e da queda do emprego do trabalho, mais acentuada na margem extensiva do que na margem intensiva.

Nesta subseção procuramos olhar a perda de desempenho da economia no triênio da Dilma sob ótica comparada. Consideramos as economias da América Latina e Caribe, segundo a classificação do FMI, que tenham mais de 1 milhão de habitantes.

As pessoas que defendem o regime de política econômica adotado a partir de 2009 alegam que a desaceleração do crescimento da economia brasileira deve-se essencialmente à crise internacional. A perspectiva comparada permite que olhemos a experiência brasileira à luz da experiência de economias com as quais compartilhamos uma história comum.

A tabela 8 apresenta a taxa de crescimento do produto real das economias com mais de 1 milhão de habitantes da AL e Caribe para os mesmos subperíodos considerados nas decomposições de crescimento. Adicionalmente nas primeiras duas linhas da tabela reportamos respectivamente a taxa de crescimento da economia mundial e a taxa de crescimento do grupo América Latina e Caribe.

Nota-se imediatamente que a desaceleração da economia mundial é, em que pese a profundidade da crise, bem menor do que se pensa: 0,54 pontos percentuais ou 54 pontos. O mesmo pode ser dito para a região formada pelos países da América Latina e Caribe que apresentou entre os últimos dois subperíodos desaceleração de 66 pontos. A desaceleração brasileira foi de 201 pontos, 135 pontos superiores à desaceleração da região. Dois demais 20 países com mais de 1 milhões de habitantes além do Brasil somente Argentina e Trinidad e Tobago apresentaram desaceleração superior à brasileira.

Tabela 8: Crescimento médio do produto real das economias da América Latina e Caribe (com exceção das economias com menos de 1 milhão de habitantes). A quinta coluna apresenta a diferenças (em pontos de percentagem x100) das taxas de crescimento entre os dois últimos subperíodos para um mesmo país. A sexta coluna apresenta a diferença das diferenças para cada economia com base na desaceleração média do grupo formado pelos países da América Latina e Caribe, segunda linha da tabela.

	Taxas médias de crescimento para o período				DIF	DIF-DIF	Tamanho relativo da desaceleração*
	1982-1994	1995-2002	2003-2010	2011-2014	Δ(Dilma-Lula)		
	%	%	%	%	pontos	pontos	
Economia mundial	3,4	3,4	3,9	3,4	-54		
América Latina	2,5	2,2	4,1	3,5	-66		
Argentina	2,4	-0,8	7,6	5,0	-262	-196	X
Bolívia	1,7	3,3	4,3	5,7	143	209	
Brasil	2,5	2,3	4,0	2,0	-201	-135	
Chile	5,9	4,6	4,4	5,1	73	139	
Colômbia	4,0	1,7	4,6	5,0	46	112	
Costa Rica	4,9	4,1	5,0	4,4	-57	9	
República Dominicana	3,2	5,9	5,7	4,2	-152	-86	
Equador	2,6	2,0	4,1	5,7	158	224	
El Salvador	3,2	3,2	1,8	1,9	6	73	
Guatemala	2,2	3,6	3,4	3,6	17	83	
Haiti	-1,7	2,6	0,3	4,2	394	460	
Honduras	3,1	3,2	4,4	3,4	-93	-27	
Jamaica	2,6	0,4	0,5	0,5	-7	59	
México	2,2	2,3	2,3	3,0	68	134	
Nicarágua	-1,1	4,3	3,3	4,9	163	229	
Panamá	2,1	4,0	7,6	9,9	229	295	
Paraguai	3,1	1,0	4,4	5,2	77	143	
Peru	0,3	3,3	6,5	6,1	-40	26	
Trinidade e Tobago	-2,4	6,8	5,6	0,1	-548	-482	X
Uruguai	3,1	-0,3	5,3	4,9	-44	22	
Venezuela	1,4	0,2	4,7	3,6	-112	-46	
DIF c/ mundo (pontos)	-91	-111	9	-137			
DIF c/ AL (pontos)	-5	12	-9	-144			

*X se a perda de desempenho relativamente à média da América Latina foi maior do que a brasileira.

Fonte: FMI, atualização de abril de 2014

É importante frisar que a desaceleração da economia latino americana de 66 pontos inclui a forte desaceleração brasileira. Se considerássemos a região excluindo a economia brasileira, que, evidentemente tem um peso muito importante na região, a piora de desempenho do continente seria bem menos intensa.

Finalmente a última linha da tabela 8 sugere que o crescimento da economia brasileira no triênio de Dilma de 144 pontos abaixo do crescimento da região é bem pior do que o observado nos demais subperíodos, quanto nunca crescemos na média menos do que 10 pontos abaixo da região. Não obstante, com relação ao crescimento mundial nosso desempenho no triênio de Dilma foi comparável aos demais subperíodos com exceção dos anos de Lula. Desde os anos 80 crescemos aproximadamente 1 p.p. aquém do crescimento mundial. Nos anos Lula crescemos aproximadamente o mesmo e no triênio de Dilma retornamos à norma de pouco mais de 1 p.p. aquém do crescimento mundial. É interessante que desde 2002 a América Latina acompanha o crescimento do mundo com exceção do Brasil que perdeu o passo no último triênio.

A desaceleração foi externa? Grau de abertura. É difícil atribuir a forte desaceleração da economia brasileira no triênio Dilma à desaceleração da economia mundial pois, como vimos, a desaceleração da economia mundial foi muito menor do que a desaceleração da economia brasileira. Adicionalmente, os países da AL também apresentaram desaceleração bem menor do que a nossa. Será que há alguma característica específica de nossa economia que justifique

impacto muito mais intenso da desaceleração mundial sobre o Brasil do que sobre os demais países da AL?

Tabela 9: Grau de abertura das economias latino americanas. Primeira coluna: soma da exportação com importação como proporção do PIB. Segunda coluna: resíduo de uma regressão do grau de abertura dada pela coluna anterior em diversas variáveis que explicam-no. Terceira coluna: indicador de Edmar Bacha: diferença entre o ranque da participação do país no comércio internacional e sua participação no PIB mundial. Dados referentes a 2011.

		(X+M)/Y	(X+M)/Y com controles	Indicador de Bacha
Argentina	ARG	0,41	-0,41	-14
Bolívia	BOL	0,83	0,02	19
Brasil	BRA	0,25	-0,52	-14
Chile	CHL	0,72	-0,12	1
Colômbia	COL	0,39	-0,36	-20
Costa Rica	CRI	0,79	-0,41	16
República Dominicana	DOM	0,60	-0,58	3
Equador	ECU	0,66	-0,23	0
El Salvador	SLV	0,75	-0,63	7
Guatemala	GTM	0,65	-0,31	4
Haiti	HTI	0,69	-0,38	21
Honduras	HND	1,16	0,24	24
Jamaica	JAM	0,85	-	-
México	MEX	0,64	0,02	-3
Nicarágua	NIC	0,98	0,10	23
Panamá	PAN	1,41	0,28	23
Paraguai	PRY	0,97	0,14	23
Peru	PER	0,53	-0,27	-8
Trinidade e Tobago	TTO	0,92	-	-
Uruguai	URY	0,55	-0,44	4
Venezuela	VEN	0,50	-0,30	-8

Fonte: Banco Mundial

A tabela 9 apresenta diversas medidas de grau de abertura das economias latino americanas. Na primeira coluna encontra-se a medida padrão de grau de abertura dada pela corrente total de comércio em valor como proporção do produto. Somos de longe a economia mais fechada da região. A corrente de comércio brasileira é da ordem de 25% do PIB. O segundo país mais fechado, Colômbia, exporta e importa 39% do PIB.

No entanto é possível argumentar que somos fechados em função de características de nossa economia. Economias muito grande – PIB total, população e área elevada elevadas – devem estar associado a menores níveis de comércio. Por exemplo, se considerarmos a Europa como um país certamente será mais fechada do que cada país isoladamente. Para endereçar esta observação na segunda coluna reportamos o resíduo da regressão do grau de abertura da primeira coluna em função das características geográficas e econômicas associadas a maior ou menores níveis de comércio. Além do PIB total, da população e da área, empregou-se uma *dummy* para os países que não apresentam saída para o mar. Por esta medida somente República Dominicana e El Salvador são mais fechados do que a economia brasileira.

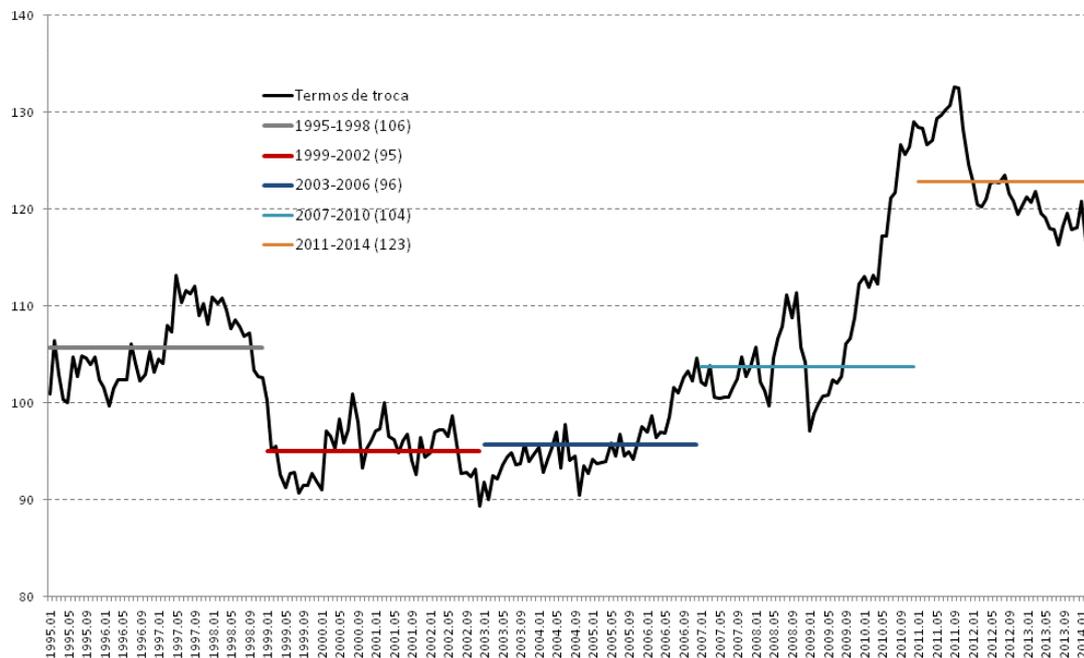
A terceira coluna apresenta o indicador sugerido por Edmar Bacha: diferença entre o ranque da participação do país no comércio internacional e o ranque de sua participação no PIB mundial. Por este critério somente a Colômbia na América Latina e Caribe, é mais fechada do que o Brasil.

Por qualquer critério a economia brasileira é bem mais fechada do que a media da região e, portanto, não deveria ter sentido tanto a desaceleração da economia mundial. Todos estes fatos sugerem que a forte desaceleração deve ter tido motivação majoritariamente doméstica.

A desaceleração foi externa? Perda de termos de troca. Outro argumento comum é que os termos de troca de Dilma teriam sido inferiores aos observados no período Lula. A crise

internacional teria impacto importante reduzindo nossos termos de troca e, portanto, comprometendo nossa capacidade de importar.

Figura 1: Evolução dos termos de troca. Fonte: FUNCEX



A figura 1 apresenta a evolução dos termos de troca (TT) para o Brasil desde janeiro de 1995 até março de 2014. Em que pese a queda recente os valores dos termos de troca ainda se encontram maiores do que os observados desde 1995.

Conclusão. A piora de desempenho entre os oito anos de Lula e o triênio de Dilma deveu-se à queda da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores, bem maior na produtividade do capital do que do trabalho, e na queda da taxa de crescimento das horas trabalhadas, bem maior na margem extensiva do que intensiva.

A redução do crescimento de nossa economia foi pouco mais de três vezes a redução do crescimento da economia mundial e pouco menos de três vezes da redução do crescimento das economias da América latina e Caribe (que inclui o Brasil). Ou seja, nossa piora de desempenho é um fenômeno localizado em nossa economia. Na região somente Argentina, República Dominicana e Trindade e Tobago apresentaram quedas de desempenho mais acentuadas.

A comparação da dinâmica da economia Brasileira com América Latina (AL) e a economia mundial sugere que o Brasil acompanhou a AL até 2010 e esta cresceu aquém da economia mundial em aproximadamente 1 p.p. até 2002. De 2002 para cá a AL passou a crescer aproximadamente à mesma taxa de crescimento da economia mundial fato que também ocorreu com a economia brasileira no período Lula. A forte desaceleração da economia brasileira no período recente não foi acompanhada pela região.

Por outro lado, o fato de sermos uma das economias mais fechadas da região e de os termos de troca apresentar valores mais elevados do que os observados nos governos anteriores, sugere que a causa da desaceleração é mais interna do que externa.

Dado que este foi um período no qual a taxa de crescimento dos salários reais esteve sempre positiva e em níveis elevados e acima da taxa de crescimento da produtividade, a redução da geração de renda deve ter ocorrido nos lucros. A queda dos lucros deve explicar, por outro lado, a redução na taxa de poupança e, portanto, a piora do déficit externo. Todas estas questões serão mais bem compreendidas quando no final de 2014 ou início de 2015 tivermos a divulgação das novas contas nacionais anuais com a abertura da geração de renda pelos setores

institucionais. De qualquer forma a interpretação de queda da geração de lucros é compatível com a fortíssima queda que obtivemos da produtividade do capital.

Em seguida a descrição da desaceleração recente da economia podemos analisar as principais características do padrão de política econômica nas últimas décadas. Na próxima seção apresentamos a natureza da alteração que houve no regime de política econômica a partir de 2009. Apesar de não ser possível termos uma prova cabal pensamos que parte da piora do desempenho de nossa economia no triênio de Dilma pode ser atribuída a esta alteração no regime de política econômica.

Natureza da alteração no regime de política econômica em 2009

O ano de 2009 marca forte inflexão na política econômica do governo Lula. Após o período Palocci, de forte continuidade com a política econômica do governo anterior, o ministro Guido Mantega enxergou na saída da crise de setembro de 2008 a oportunidade de implantar um novo regime de política econômica.

A alteração do regime de política econômica tinha em grande medida motivação ideológica. A virada na política econômica deveu-se à distinta visão de mundo dos atores que formulavam a política econômica. A mudança de bastão no ministério da Fazenda em final de março de 2006 marca a mudança em diversos diagnósticos sobre a forma de funcionamento da economia. A mudança ocorreu tanto no que se refere aos fundamentos e determinantes do crescimento de longo prazo quanto aos determinantes dos processos cíclicos e principalmente à natureza do processo inflacionário em nossa economia.

No período FHC havia o entendimento que a função do Estado na economia é criar a infraestrutura jurídica e institucional que permita aos diversos mercados funcionarem e a economia se desenvolver. A natureza específica do processo de desenvolvimento não é atribuição do Estado. Ela será resultado natural do processo.

Não é papel do Estado estabelecer quais setores devem ser priorizados e quais não devem. Muito menos é papel do Estado interferir no processo de formação dos preços da economia que devem ser determinados pelo mercado.

É papel do Estado defender o interesse do consumidor em inúmeras esferas principalmente regulando os serviços de utilidade pública que em geral organizam-se na forma de monopólios naturais ou grande oligopólios. Neste caso, o Estado tem que criar condições para que o setor privado invista e simultaneamente não aufera lucros exorbitantes.

Finalmente é papel do Estado prover os seguros básicos. No Brasil, em função da escolha que a sociedade fez em 1988, é papel do Estado construir e gerir uma extensa rede de proteção social, que abarca a oferta universal e integral de saúde, a universalização da educação básica (fundamental e secundária), previdência, e diversos seguros contra riscos naturais em economias de mercado. O seguro desemprego, o programa bolsa família, que é um seguro à extrema pobreza, auxílio doença e aposentadoria por invalidez, o abono salarial e os benefícios da lei orgânica da assistência social (LOAS), entre outros.

A lista do parágrafo acima documenta de forma cristalina que a alteração do regime de política econômica que houve em 2009 restringiu-se à interface do Estado com a atividade econômica. Com relação à área social há grande continuidade. As diferenças que há devem-se ao processo natural de construção dos seguros e ao amadurecimento da sociedade e do Estado – é impossível implantar o programa bolsa família sem a construção de um cadastro abrangente – e, principalmente, à melhoria da situação orçamentária do Estado, consequência do longo processo de construção institucional e ajuste macroeconômico que houve a partir dos anos 90.

Ou seja, a virada na política econômica em 2009 não se refere à política social. Nesta, como argumentamos acima, houve continuidade. O grupo que passou a liderar a formulação da política econômica e regulatória a partir de 2009, no qual Dilma Rousseff exercia papel de liderança, entende que o processo de desenvolvimento econômico tem que ser liderado e direcionado pelo

Estado. Em função deste entendimento as seguintes alterações na política econômica foram implantadas:

1. Alteração no regime de câmbio flutuante para fortemente administrado. Por algum tempo vigorou e vigora regime de câmbio fixo;
2. Maior tolerância com inflação;
3. Adoção recorrente de artifícios para atingir a meta de superávit primário reduzindo a transparência da política fiscal, além de fortíssima redução do primário;
4. Controle de preços para tentar conter a inflação. Isso é visível, por exemplo, nos combustíveis e na política de desoneração tributária, além das tarifas de eletricidade;
5. Adotar teorias heterodoxas com relação ao processo de formação dos juros reais na economia brasileira (equilíbrio múltiplo e/ou que o impacto do juro sobre a atividade depende da variação deste e não do nível) e, em função deste entendimento, baixar ‘na marra’ a taxa básica de juros;
6. Expansão do papel do BNDES na intermediação do investimento com forte discricionariedade com relação aos favorecidos;
7. Tendência a fechar a economia ao comércio internacional;
8. Direcionamento da política de desoneração tributária a alguns setores ou bens, em vez de estendê-la de forma equitativa a todos os setores produtivos;
9. Aumento do papel do Estado e da Petrobrás no setor de petróleo;
10. Uso dos bancos públicos de forma muito arriscada com vistas a baixar ‘na marra’ o spread bancário;
11. Dificuldade ideológica no emprego do setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e infraestrutura em geral;
12. Adoção indiscriminada da política de conteúdo nacional e de estímulo à produção local sem a preocupação com o custo de oportunidade dos recursos sociais. Em certa medida, trata-se de reedição da lei ‘do similar nacional’ cujo um dos resultados mais visíveis é a criação de forte capacidade ociosa na indústria automobilística.

Evidentemente, além da ideologia grupos da sociedade pressionaram para que este pacote, ou itens dele, fossem adotados. A economia política também justifica a alteração de rumo. No entanto, entendemos que o principal motor na virada da política econômica em 2009 foi a particular interpretação que este grupo tem do processo de desenvolvimento econômico.

Para ilustrar o leitor, é útil exemplificar com o caso coreano. A Coreia em 1960 apresentava renda inferior à brasileira. Hoje apresenta uma renda per capita três vezes a nossa. Distintas visões de mundo produzirão distintas narrativas sobre os fatores determinantes do sucesso coreano. A interpretação liberal, no sentido europeu do termo, enfatizará a qualidade do sistema educacional, os estímulos para as elevadas taxas de poupança, uma política de forte estímulo à exportação, além da Coreia sempre ter tido uma política macroeconômica responsável. Segundo esta leitura o crescimento elevado é consequência natural destas características.

Os formuladores atuais da política econômica têm um entendimento diverso. Para eles o crescimento coreano foi produzido pela forte intervenção direta do Estado na economia. O processo de repressão financeira, que direciona a poupança para alguns setores escolhidos como os mais dinâmicos, o controle direto da importação, a promoção de grandes consolidações empresariais lideradas pelo governo, que redundou nos grandes grupos econômicos conhecidos

por Chaebols, é que estão na base do milagre econômico coreano. Para eles, a melhora educacional, a estabilidade macroeconômica e a elevada taxa de poupança foram resultados do processo. Para a visão liberal, a política industrial e de indução foi acessória e em alguns casos pode ter sido deletéria.

Do ponto de vista de uma análise institucional do processo de desenvolvimento econômico pensamos que o pacote de política econômica elencado nos 12 itens acima certamente reduz a eficiência da economia. Esta afirmação, parece-nos, é claríssima com relação ao desmonte do tripé macroeconômico.

O tripé macroeconômico é um sistema que introduz previsibilidade na economia. Como a experiência recente tem mostrado é praticamente impossível previsão em macroeconomia. Se é impossível sabermos qual será o câmbio, os juros ou o crescimento é importante sabermos ao menos as regras de formação de estas variáveis. É isto que o tripé macroeconômico introduzido em 1999 nos fornece. Trata-se de um conjunto de regras que permite a construção de cenários futuros. É impossível saber qual cenário irá se materializar. Mas é possível saber a regra de interação entre as diversas variáveis. A destruição do tripé macroeconômico tirou a capacidade dos agentes em construir cenários futuros para a economia.

No entanto, como a primeira seção mostrou, houve aparentemente forte queda da renda do capital no triênio da Dilma. O mais interessante é que apesar da queda da renda do capital a taxa de investimento não se reduziu. O confronto do fato estilizado na primeira seção de forte queda da produtividade do capital com a lista do pacote de política econômica é compatível com a leitura de queda da eficiência alocativa do capital. Por outro lado, a queda da eficiência alocativa do capital e a queda da rentabilidade do capital sem que a taxa de investimento apresente queda substantiva, é consistente com a política deliberada de subsidiar pesadamente o investimento.

Ou seja, seria de se esperar que um pacote de política com o objetivo de direcionar pesadamente o investimento para alguns setores e de intervir pesadamente no processo de formação de preços em associação com forte sustentação do investimento por meio de pesados subsídios teria como consequência a queda da produtividade do capital sem queda da taxa de investimento.

Resta entendermos melhor os motivos da taxa de crescimento da produtividade do trabalho ter apresentado redução menor do que a redução da taxa de crescimento da produtividade do capital. As elevadas taxas de crescimento dos salários reais sempre além da produtividade do trabalho sugerem que este foi um período de forte retração da taxa de crescimento da oferta de trabalho. A retração da taxa de crescimento da oferta de trabalho impediu que a perda de eficiência da economia em função do pacote de política econômica adotado em 2009 redundasse em queda da produtividade do trabalho. Adicionalmente, em função de diversas medidas tomadas nos últimos anos, entre elas vale mencionar a melhora de funcionamento do crédito e a criação do instituto do micro-empendedor individual (MEI), houve na última década forte formalização do mercado de trabalho, o que em geral contribui para elevar a eficiência produtiva.

Como acreditamos que o pacote de política econômica adotado em 2009 não foi fruto de uma forte *constituency* da sociedade pensamos que ele será questionado no processo eleitoral de 2014. Há claros sinais de esgotamento. A inflação elevou-se e o crescimento reduziu-se. Não é mais possível continuar a reduzir os juros na marra, não dá para continuar a controlar o preço da gasolina e a tarifa de energia elétrica, há sinais iniciais de que o processo de forçar os bancos públicos a baixarem na marra os spreads bancários tem gerado aumento de inadimplência, não é possível aceitar níveis mais elevados de inflação, não é possível reduzir o superávit primário ainda mais, não é possível piorar ainda mais o déficit de transações correntes, a enorme expansão da dívida bruta não permite a continuidade da expansão do balanço do BNDES, etc. Para qualquer direção que se olhe um limite foi ou está muito próximo de ser atingido.

O mesmo, aparentemente não ocorrerá ainda em 2014 com o contrato social mais amplo vigente desde a redemocratização. A próxima seção elabora este tema.

Contrato social da redemocratização

Entendemos que vigora na sociedade brasileiro desde a promulgação da constituição em 1988 um contrato social que requer a continua elevação do gasto público com proporção do PIB. Isto é, o contrato social demanda que a receita tributária cresça além do crescimento do produto.

A tabela 10 construída pelo economista do Ipea de Brasília, Mansueto Almeida Jr., fornece um filme vívido da evolução de nosso contrato social desde 1999. A coluna da direita documenta que desde 1999 até 2013 o gasto não financeiro da União elevou-se em 4,5 pontos percentuais do PIB. Esta elevação ocorreu em um momento que o PIB real cresceu 54%. A penúltima linha da tabela apresenta a variação em pontos percentuais (p.p.) do PIB de cada rubrica e a última linha apresenta o peso de cada rubrica na variação total de 4,5 p.p. do PIB no período considerado de 15 anos.

Há duas características principais nestes números. Primeiro, 80% da elevação do gasto é resultado da elevação das rubricas INSS e custeio de gastos sociais. O custeio de gastos sociais refere-se aos gastos do Tesouro com os seguintes programas: seguro desemprego, benefícios da lei orgânica da assistência social (LOAS) e renda mensal vitalícia (RMV), abono salarial e o programa bolsa família. Segundo, os gastos com as atividades meio do setor público, pessoal e custeio administrativo, estão controlados apresentando no período elevação inferior à elevação do PIB. O custeio de saúde e educação, que apresentou algum crescimento no período, refere-se a uma série de programas da União no auxílio aos Estados e Municípios na oferta de serviços de educação e saúde. É mais bem caracterizado como gasto em atividade fim e não meio.

Tabela 10: Evolução do gasto público não financeiro da União excluindo transferência para Estados e Municípios (% do PIB).

	PESSOAL	INSS	SUBSÍDIOS	CUSTEIO ADMINISTRATIVO	CUSTEIO SAUDE E EDUC.	CUSTEIO GASTOS SOCIAIS	INVEST. sem MCMV	TOTAL
1999	4,5	5,5	0,2	1,4	1,8	0,6	0,5	14,5
2000	4,6	5,6	0,3	1,3	1,8	0,6	0,7	14,7
2001	4,8	5,8	0,4	0,7	1,8	0,9	1,2	15,6
2002	4,8	6,0	0,2	1,1	1,8	1,0	1,0	15,7
2003	4,5	6,3	0,4	0,9	1,7	1,0	0,4	15,1
2004	4,3	6,5	0,3	1,0	1,7	1,2	0,6	15,6
2005	4,3	6,8	0,5	1,1	1,8	1,3	0,6	16,4
2006	4,5	7,0	0,4	1,1	1,7	1,6	0,7	17,0
2007	4,4	7,0	0,4	1,2	1,8	1,6	0,8	17,1
2008	4,3	6,6	0,2	1,0	1,8	1,6	0,9	16,4
2009	4,7	6,9	0,2	1,1	1,9	1,9	1,0	17,7
2010	4,4	6,8	0,3	1,1	2,0	1,8	1,1	17,4
2011	4,3	6,8	0,4	0,9	2,0	1,9	1,1	17,5
2012	4,2	7,2	0,6	0,9	2,2	2,1	1,1	18,3
2013	4,2	7,4	0,9	1,0	2,2	2,3	1,0	19,0
1999-2013	-0,26	1,93	0,61	-0,44	0,49	1,68	0,52	4,53
	-5,7	42,7	13,6	-9,8	10,7	37,0	11,4	100,0

Fonte: Mansueto Almeida Jr. A partir dos dados primários da Secretaria do Tesouro Nacional.

A moral da história é que a maior força que pressionou a elevação do gasto da União nos últimos quinze anos foram os critérios de elegibilidade à aposentadoria, aos benefícios de risco tais como pensão por morte, e por invalidez, seguro desemprego e auxílio doença, e programas de transferência de renda como os benefícios da LOAS, RMV, abono salarial, e o programa bolsa família. Desempenha papel central na elevação do gasto com todos estes programas, além dos critérios de elegibilidade, a política de valorização do salário mínimo, que indexa a maior parte dos benefícios.

Mesmo programas que não são diretamente indexados ao salário mínimo, como é o caso do programa bolsa família, ficam a ele atrelados. É muito difícil justificar a elevação do benefício básico da aposentadoria e não elevar o benefício às famílias com crianças, principalmente visto que a taxa de pobreza entre as crianças é muito maior do que a taxa de pobreza na população idosa.

A partir de um ponto de vista de longo prazo é aparente o esgotamento de nosso contrato. Ao longo dos 12 anos que compreende o segundo mandato de FHC e a octaetérde de Lula o gasto no conceito da tabela 8 aumentou 3 p.p. do PIB. Muito provavelmente a presidente Dilma entregará ao final de seu mandato o gasto em 19,5% do PIB, crescimento de 2 p.p. do PIB tomando como base o último ano de Lula, 2010.

Em grande medida a maior velocidade do crescimento do gasto em pontos percentuais do PIB ao longo do governo Dilma deveu-se à redução do crescimento econômico da economia. Ou seja, manter os termos do contrato social em um contexto de crescimento baixo requererá novas rodadas de elevação da carga tributária.

Evidentemente é sempre possível recontratar o contrato social. O congresso nacional liderado pelo executivo pode alterar os critérios de elegibilidade aos diversos programas bem como alterar a política de valorização do salário mínimo. E certamente haverá ajustamentos nesse sentido. Mas parte do ajustamento será por meio de elevação da carga tributária. Para que houvesse uma revisão mais profunda do contrato social seria necessário que o processo eleitoral tratasse deste tema de forma aberta e objetiva. Não nos parece que este será o caso.

No entanto há uma ressalva importante às afirmações dos últimos dois parágrafos. Há uma rubrica que tem crescido muito no atual governo que não parece estar associado ao contrato social da redemocratização. A rubrica subsídios cresceu entre 2010 e 2013 0,6 p.p..

O crescimento da rubrica subsídio deveu-se às compensações da conta do desenvolvimento energético (CDE), às compensações à previdência em função dos custos da desoneração da folha de salários e aos subsídios do programa minha casa minha vida (MCMV), que responde por aproximadamente metade do crescimento dos subsídios.

O programa MCMV é uma nova etapa no processo de evolução do contrato social. De programas de redistribuição direta de renda e de programas típicos de seguro social, caminha-se para programas de subsídio direto à aquisição de moradias e, mais recentemente, de bens de consumo duráveis, tais como o programa minha casa melhor. Não nos está claro em que medida esta expansão do contrato social, que adiciona às obrigações do Estado a oferta de subsídios diretos à aquisição destes bens, é consensual ou não na sociedade. Questão para ser verificada ao longo do processo eleitoral. No entanto, a outra metade do aumento dos subsídios deve essencialmente a custos associados com o ensaio nacional desenvolvimentista vigente desde 2009. Estes subsídios irão aumentar muito nos próximos anos pois não está computado na tabela os subsídios referentes ao programa de sustentação do investimento (PSI) cujos pagamentos do Tesouro ao BNDES foram adiado por dois anos.

Ou seja, se é verdade que há grande espaço para melhora fiscal simplesmente revertendo as ações referentes ao ensaio nacional desenvolvimentista (ver a longa lista de medidas na segunda seção), o desequilíbrio estrutural do contrato social está e estará conosco pelos próximos anos.

Nossa impressão é que a sociedade não está madura ainda para discutir com profundidade ajustes no contrato social. É por este motivo que cremos que a saída será por novas rodadas de elevação da carga tributária. A campanha eleitoral será centrada nas medidas do ensaio nacional desenvolvimentista. Elas serão em parte revertidas com a reeleição de Dilma e fortemente revertidas se houver transição política.

Dado que caminhamos para elevação de carga tributária quais serão as bases tributárias empregadas? Creio que há quatro bases tributárias que podem ser exploradas. Imposto sobre herança, imposto sobre exportação de bens primários, reedição da CPMF e tentar novamente

e elevar a carga tributária sobre a PJ uniprofissional. Em 2004 o ministro Palocci editou a MP 232 que acabou não prosperando no Congresso Nacional.

Nossa análise não é otimista com relação às perspectivas de crescimento nos próximos anos. Se por um lado a reversão das medidas referentes ao ensaio nacional desenvolvimentista aumentarão a eficiência da economia, novas rodadas de crescimento da carga tributária em uma economia emergente líder de carga tributária elevada reduzirá o estímulo à acumulação de capital em geral. Reformas mais profundas do contrato social requererão um desejo muito forte por parte da sociedade em acelerar o crescimento. Este não tem sido o caso nas últimas décadas. A agenda da sociedade tem sido a equidade e não o crescimento.

É possível que ao longo do tempo se forme uma *constituency* mais favorável ao crescimento. Penso que os filhos da nova classe C terão este perfil. No entanto me parece que esta escolha ficará para 2018 e não para 2014.

Conclusão

O artigo argumenta que a forte elevação da carga tributária e do gasto público que houve nos últimos anos deve-se a um contrato social que prioriza a queda da desigualdade em vez do crescimento econômico. A maior evidência empírica é que a elevação do gasto público é uma constante no período em seguida à estabilização da economia e, adicionalmente, que o gasto público elevou-se nas rubricas que envolvem transferência de recursos a indivíduos. Ou seja, construímos em seguida à redemocratização um estado transferidor de recursos entre indivíduos.

Introduziu-se a partir de 2009 uma nova agenda que, segundo nosso entender, não tem suporte na sociedade, mas foi adotada em função da particular leitura do processo de desenvolvimento econômico do grupo de pessoas próximas à formulação da política econômica. Esta agenda aumentou muito o papel do Estado na regulação da natureza do processo de desenvolvimento econômico.

Neste trabalho defendemos o ponto de vista de que a forte piora no desempenho da economia brasileira no triênio da Dilma deve-se aos impactos da piora no marco institucional sobre a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores. Com documentamos na primeira parte do trabalho a queda da taxa de crescimento do produto deveu-se, em grande medida, à queda da taxa de crescimento da PTF.

Se esta interpretação estiver correta há espaço para melhora do desempenho da economia se houver reversão das medidas elencadas na segunda seção do trabalho.

*** Este documento é uma obra conjunta dos associados do CDPP, uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. As opiniões expressas não refletem necessariamente a opinião das suas instituições de origem.**

A agenda contou com a colaboração de artigos escritos por:

Afonso Pastore (e Maria Cristina Pinotti), Bernard Appy, Edmar Bacha, Daniel Luiz Gleizer, Ilan Goldfajn (e Aurelio Bicalho), Joaquim Levy, Marcos de Barros Lisboa, Mário Mesquita, Naercio Menezes Filho, Samuel Pessoa (e Fernando de Holanda Barbosa Filho) e Philip Yang.

Também colaboraram com textos para este resumo da agenda: André Portela, Daniel Goldberg e Rubens Barbosa.

Os artigos estão disponíveis na sua extensão em: cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol .