

# País inicia a era de reformas microeconômicas

Para Edward Amadeo, a nova agenda de mudanças pode durar vários governos

FERNANDO DANTAS

**R**IO - O Brasil está no limiar de uma nova era de reformas, que pode se estender por vários governos, segundo o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Edward Amadeo. Na sua visão, o ciclo das reformas microeconômicas, lançado há mais de dez anos, está perto da sua conclusão, à medida que conquistas como o controle da inflação, a implantação do regime de câmbio flutuante e o ajuste fiscal parecem cada vez mais consolidadas. Neste momento, continua Amadeo, o foco das reformas começa a pender para a chamada "agenda microeconômica", que trata de assuntos como a Lei das Sociedades Anônimas, o aperfeiçoamento da Previdência privada, a regulamentação do mercado de capitais e o surgimento de corporações públicas (empresas pulverizadas com gestão profissional).

Se o conceito for um pouco esticado, a agenda microeconômica inclui também a reforma tributária, as mudanças nas regras do mercado de trabalho, a criação de um mercado hipotecário com liquidez, o incentivo à tecnologia e até a melhora da educação. Todos estes fatores estão ligados direta ou indiretamente a uma das grandes questões pendentes do novo ciclo de crescimento sustentado no qual o Brasil parece ter ingressado: que ritmo de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) de longo prazo o País pode atingir?

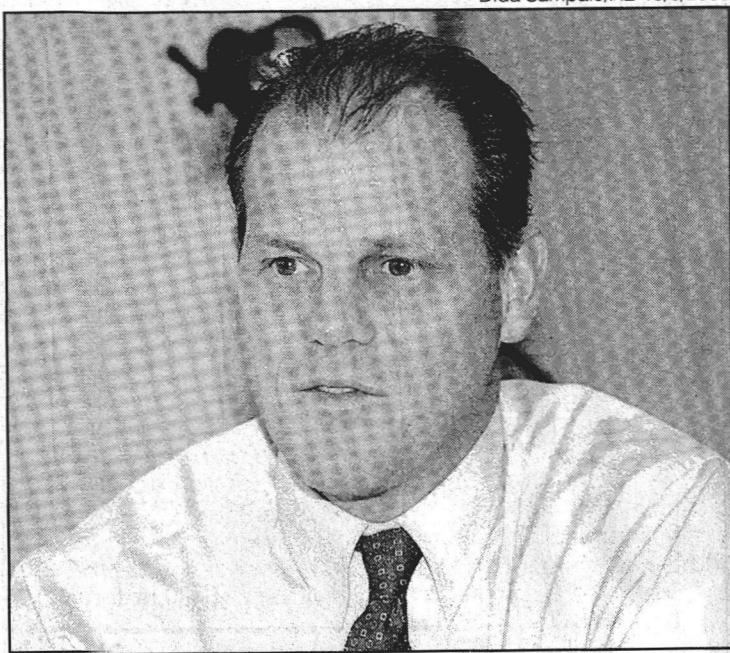
A ampliação do mercado de capitais, por exemplo, é importante para baratear o custo do capital no Brasil, à medida que os investidores troquem suas aplicações em títulos públicos por ações. A educação e a capacitação tecnológica, por outro lado, são determinantes no ritmo de crescimento da produtividade, a base para a expansão do PIB. A educação, por si só, é também o principal fator de melhora da distribuição de renda, segundo estudos do economista Ricardo Paes de Barros, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E a reforma tributária é fundamental para eliminar os custos excessivos e as distorções de incentivos que minam a eficiência dos agentes econômicos no Brasil.

O crescimento anual do PIB de 4,5%, previsto recentemente pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, para os próximos dois anos, é o ritmo possível que se deduz dos dados históricos, explica Amadeo. Para o secretário, na projeção de Malan está subentendido que "é importante calibrar o ritmo de crescimento agora, para não forçar a mão e depois ter de corrigir a rota".

Mas a previsão do ministro da Fazenda, ele continua, não é contraditória com declarações isoladas de membros do governo, como o presidente do Banco Central (BC), Arminio Fraga, de que o ritmo de crescimento à frente pode ser maior, chegando a 5% ou 6%. "Estes comentários podem estar ligados à percepção de um salto qualitativo que não está nos dados históricos, uma verdadeira mudança dos determinantes de crescimento", diz Amadeo.

Esta mudança, por sua vez, está ligada à agenda microeconômica. Ele acha que os progressos obtidos na última década em termos de educação já podem estar começando a refletir positivamente sobre a produtividade. A seguir, os principais trechos da entrevista ao Estado, na qual Amadeo também falou sobre balanço comercial, protecionismo agrícola, inflação e saneamento.

**Estado - A agenda microeconômica não está sufocando a microeconômica? O ajuste fiscal, por exemplo, continua**



Amadeo: "É importante calibrar o ritmo de crescimento agora"

a condicionar uma postura extremamente cautelosa do governo em relação à reforma tributária. A impressão que se tem é que evitar qualquer risco de perda de receita é muito mais importante do que corrigir as distorções do sistema tributário.

Edward Amadeo - Eu concordo em parte. O nosso ajuste, por força das circunstâncias, continua sendo dominado pela macroeconomia. É verdade que um ajuste fiscal de emergência cria impostos distorcidos, que são prejudiciais para o volume e a liquidez do mercado de capitais. Este período de emergência fiscal sacrificou a qualidade da estrutura tributária, mas a minha posição, que é a mesma do governo, é de que a reforma tributária é importante e deve continuar a ser perseguida, apesar dos percalços.

**AMPLIAR O MERCADO DE CAPITAIS PODE BARATEAR O CUSTO DO CAPITAL**

parecem muito tímidos, quase irrelevantes. Quando se compara a estrutura corporativa e o mercado acionário brasileiro, por exemplo, com o que acontece nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha, o contraste é imenso. Nesses países, há empresas pulverizadas, transparentes, administradas profissionalmente e com o seu desempenho julgado, premiado ou punido diariamente por um mercado composto por milhões de pessoas e bilhões de dólares em capital. Aqui, nós temos empresas familiares, participações cruzadas, ações preferenciais, balanços incompreensíveis, mau tratamento de minoritários, pouca liquidez e pequena participação da população. Diante deste quadro, mesmo as tímidas reformas propostas pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP) são bombardeadas por alguns empresários como se fossem o fim do mundo. Não é pateticamente pouco diante da gigantesca tarefa a se realizar?

Amadeo - Eu acho que nós temos de ver esta questão com perspectiva histórica. Durante o governo de José Sarney, quando o Mailson da Nóbrega ocupava o Ministério da Fazenda, foram eliminados o orçamento monetário e a conta movimento do Banco do Brasil (mecanismos que induziam o financiamento do déficit público por emissão monetária). Eu considero que este foi o início da institucionalização do ajuste fiscal no Brasil. Na época, em pleno período hiperinflacionário, aquelas medidas poderiam parecer muito tímidas diante da tarefa de estabilizar a economia e fazer o ajuste fiscal. Mas foi o começo de um processo. Eu tenho certeza de que o Mailson não imaginaria que, pouco mais de 10 anos depois, o Brasil estaria aprovando uma Lei de Responsabilidade Fiscal. Então eu acho que nós, talvez, estejamos no mesmo ponto em relação à agenda microeconômica, dando os primeiros passos de um longo processo.

**Estado - Em termos mais imediatos, porém, há a ques-**

tão das contas externas. A balança comercial reagiu menos do que se esperava à desvalorização cambial e há economistas que consideram o déficit em conta corrente brasileiro como um limitador da velocidade de crescimento. O governo cogita de algum tipo política industrial transitória, privilegiando setores exportadores (ou substituidores de importação) com algum tipo de proteção ou subsídio?

Amadeo - Tanto quanto eu sei, a resposta para esta pergunta é muito clara: não. Existe, é claro, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que tem o seu sistema de financiamento. O BNDES vê o projeto, a viabilidade, o risco e o retorno. E, dependendo do caso, aprova. Mas não há nada de novo nisso. É importante observar que nem todo o país produz tudo, e que isto é normal em uma economia aberta. O fato de um país ter especialidades pode aumentar brutalmente a capacidade competitiva. Eu acredito que só se melhora a qualidade da pauta de exportação com investimento em educação e tecnologia. Nós já vimos este filme de apoiar a exportação de produtos de alto valor agregado antes. Se há proteção muito prolongada, sem os limites do mercado e da competição, o processo é dinâmico por algum tempo, mas depois estas empresas acomodam-se, ficam pouco competitivas. E há um efeito distributivo perverso. É muito difícil que os setores protegidos devolvam à coletividade, com juros, o que receberam em subsídios. Estou falando de geração de empregos e tributos.

**Estado - As importações de produtos intermediários cresceram 33,3% em quantidade neste ano até maio, comparado com igual período de 1999. Esta tendência não é preocupante, dado o histórico de vulnerabilidade externa do Brasil?**

Amadeo - É verdade que a absorção de intermediários, somando-se produção nacional e importação líquida, aumentou 10% de janeiro a maio, mais do que o crescimento da produção industrial no mesmo período, de 6,6%. E o aumento da importação de intermediários bateu em 33%, contra apenas 9,3% para as exportações. Há duas hipóteses para explicar este fenômeno. A primeira hipótese é de que está havendo um acúmulo de estoques. Se a indústria e a agricultura

estão em um ponto de inflexão a respeito da sua expectativa de produção, pode estar havendo um ajuste de estoques para um patamar maior de vendas. Em muitos segmentos, o ritmo de absorção de intermediários é maior que a capacidade de produção nacional, o que explica o aumento particularmente forte das importações. Se for uma questão de estoques, em três ou quatro meses aquela diferença (entre o crescimento industrial e o de intermediários) vai acabar sendo zerada.

**Estado - E qual é a outra hipótese?**



Amadeo - É de que tenha aumentado efetivamente o uso de insumos importados em relação aos nacionais. Se está aumentando a produção de computadores, celulares e automóveis no Brasil, se estes produtos não têm a cadeia de produção completa no País, e se eles são intensivos em insumos, então há importações de chips, de componentes dos telefones ou da parte eletrônica do carro. Isto faz parte do jogo.

**Estado - Mas pode pressionar a balança...**

Amadeo - Se houver de fato uma tendência a favor da importação de bens intermediários, eu acredito que mais cedo ou mais tarde haverá um processo de substituição de importações. Há dois conjuntos de fatores envolvidos aqui, os estáticos e os dinâmicos. No primeiro caso, é importante notar que um país importa determinado produto até o momento em que a produção doméstica fique mais barata, já que a compra externa envolve custos, como o de transporte. Se houver escala no Brasil para produzir internamente os produtos intermediários, a tendência natural é de substituição de importações. Eu acho que isto já está acontecendo, por exemplo, com alguns componentes de celulares. E quando se fala em escala, tem de levar em consideração também os outros países do Mercosul. Outro problema em relação aos investimentos, que era a instabilidade macroeconômica, também foi resolvido.

**Estado - Quais são os fatores dinâmicos?**

Amadeo - Tem a ver com a capacidade da mão-de-obra brasileira produzir estes produtos, de haver um ambiente tecnológico atrante para estes investimentos. De novo, estamos entrando no terreno da agenda microeconômica. Há dados muito animadores sobre a educação. No início deste governo, o grau médio de instrução do trabalhador brasileiro era de quatro anos de estudo, e agora está em seis. E estou falando de toda a população em idade ativa, 70 milhões de pessoas. As pessoas que estão entrando

**PRINCIPAL NÃO É O SUPERÁVIT NA BALANÇA COMERCIAL, MAS A PRODUTIVIDADE**

agora no mercado de trabalho têm uma média maior e estão puxando para cima aquele número. A escolaridade média esperada para as crianças com 5 anos de idade hoje é de 9,1 anos e este número deve chegar a 12 em 2010. Eu acho que as condições estáticas e dinâmicas colocam o Brasil e o Mercosul na fronteira dos investimentos mundiais.

**Estado - Desculpe a insistência, mas não há o risco de uma crise causada pela vulnerabilidade externa colocar todo o quadro econômico positivo a perder?**

Amadeo - Eu acho que não se deve ter uma visão apenas de curto prazo. O câmbio flutuante está aí para corrigir os desequilíbrios que porventura venham a ocorrer. E sou otimista em relação ao crescimento das exportações de manufaturados no Brasil. Não descarto um crescimento destas exportações

de 15% a 20% durante alguns anos. Mas, no limite, o principal não é ter superávits na balança comercial nem aumentar as exportações, mas aumentar a produtividade da economia. Estamos em uma transição que não se faz em 3 anos, mas em 10 a 15. Tivemos um aumento de produtividade na indústria manufatureira da ordem de 7% ao ano, durante 10 anos. Isto vai ter um retorno. Somos um País que pulou de 500 mil celulares para 19 milhões em 5 anos, e onde 83% dos contribuintes enviaram suas declarações para a Receita Federal pela Internet. Está claramente havendo uma injeção maciça de inovações na área de informação, comunicação e logística. Estes são os novos determinantes do aumento de produtividade.

**Estado - No último Boletim de Acompanhamento Macroeconômico, elaborado pela sua Secretaria, há uma ênfase em fatores estruturais por trás da queda do preço internacional das commodities, uma das causas do fraco desempenho da balança comercial brasileira. No documento, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) é citada como um fator que pode reverter este processo, assim como as negociações pela liberalização do comércio mundial. Não é ingênuo pensar que o Brasil pode pressionar com sucesso os Estados Unidos e a Europa para que reduzam ou eliminem os subsídios agrícolas?**

Amadeo - As commodities, aliás, são o grande problema da nossa balança comercial - mais do que os produtos industrializados. Acho que nesta questão do subsídio agrícola dos países desenvolvidos existe mais do que o interesse de uma nação individual. Eu já vi o Stanley Fischer (vice diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional) colocar a redução do protecionismo agrícola como um dos itens importantes para uma nova arquitetura internacional, ou seja, como um fator de estabilidade da economia global. Neste assunto, é possível pensar em uma concertação internacional.

**Estado - O repique da inflação em julho e agosto, acima do esperado, ameaça as metas inflacionárias?**

Amadeo - Na parte de tarifas e combustível, era previsto, mas os fatores climáticos são uma surpresa. Estes choques agrícolas, por outro lado, tendem a ser simétricos, o preço sobe e depois cai. No fim de 1999, tivemos uma alta forte de preços agrícolas, seguida de deflação nos primeiros dois ou três meses deste ano. É um padrão típico. A nossa preocupação é com a inflação que se perpetua. As tarifas, por exemplo, estão ligadas ao Índice Geral de Preços (IGP), maior que o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) desde a desvalorização. O aumento das tarifas representa um choque de indexação localizado, que vai diminuindo ao longo do tempo, e que será zerado quando o IGP se igualar ao IPC, o que tende a acontecer. Mas não tenho nenhuma

razão para achar que haja mecanismos de indexação mais generalizados na economia brasileira. Não acho que haja risco de estouro das metas de inflação.

**Estado - E as pressões de demanda?**

Amadeo - Não vejo nenhum indicio de inflação de demanda, ou de mercado de trabalho sob pressão. Os índices que medem o núcleo de inflação, que reage à inflação de demanda, estão muito bem comportados.

**Estado - A sua Secretaria participou do esforço para equacionar a questão do saneamento no âmbito do governo. Existe a ideia de se criar sociedades de propósito específico (SPCs) para securitizar recebíveis de empresas de saneamento, o que seria também uma forma de contornar o impacto nas contas públicas do financiamento nesta área (as captações seriam feitas pelas SPCs, e não por entidades do setor público). O problema, porém, é que só as melhores empresas de saneamento conseguiriam obter a confiança dos investidores. Como resolver, portanto, o problema do saneamento nas áreas mais pobres do País, que está diretamente ligado à alta mortalidade infantil no Brasil?**

Amadeo - Eu gostaria de chamar a atenção para um ponto que passou despercebido no recente lançamento do IDH-14, o plano de investimentos nas regiões mais pobres do País. Dos cerca de R\$ 2,8 bilhões que representam efetivamente recursos adicionais ao que já estava previsto no orçamento, R\$ 1 bilhão vão para o saneamento. Estes recursos devem entrar no plano de investimentos nas regiões mais pobres do País. A solução que está sendo dada é justamente o investimento daqueles recursos, a fundo perdido, vindo diretos do Orçamento. Uma outra questão é a de universalizar os serviços de financiamento no Brasil, e aí existe efetivamente o problema do endividamento público.

**Estado - Que soluções estão sendo criadas?**

Amadeo - Gostariamos de encontrar formas de trazer o financiamento privado para o saneamento. Há efetivamente duas ou três empresas, como a Sabesp (São Paulo) e Sanepar (Paraná), com potencial para criar esquemas nos quais o setor privado, com um pouco de coordenação do setor público, poderia investir. Talvez fosse preciso criar mecanismos que aumentassem a atratividade destes investimentos, o que não significa incentivo econômico-financeiro.

**Estado - Para alguns analistas, um dos problemas da securitização de receitas de saneamento, mesmo em empresas sólidas, é que o preço básico neste tipo de contrato é administrado, está sob a influência dos governos. A securitização na área de produção de petróleo, que vem sendo implementado com sucesso, está ligada a um preço do mercado internacional, imune ao risco de manipulação governamental. Esta questão está sendo considerada nos estudos.**

Amadeo - Talvez uma condição de sucesso para uma ideia deste tipo seja criar mecanismos que deem mais segurança. Mas há outras questões a serem resolvidas no saneamento, como a titularidade de Estados e municípios, para a qual o governo já tem uma proposta, e os parâmetros operacionais, que dizem respeito à universalização. É preciso ter regras muito claras nestes setores de utilidade pública nos quais as concessões são muito longas.