

## **Diretrizes e ações da Política Econômica**



# 1

## POLÍTICA ECONÔMICA

---

### **A armadilha do baixo crescimento: retrato recente**

A ECONOMIA BRASILEIRA ENCONTRA-SE NUMA ARMADILHA DE BAIXO CRESCIMENTO. NO PERÍODO 1991-2001, A TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO DO PIB REAL FOI DE APENAS 2,55%, O QUE SIGNIFICOU UMA TAXA MÉDIA DE EXPANSÃO DE 1,11% DO PRODUTO POR HABITANTE. SÃO NÚMEROS GERAIS, MAS ELOQUENTES, ESPECIALMENTE SE CONTRASTADOS COM TAXAS HISTÓRICAS. DE FATO, DE 1950-1980, AS TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DO PIB E DO PIB PER CAPITA NO BRASIL FORAM DE, RESPECTIVAMENTE, 7,37% E 4,37%. FICA EVIDENTE, ATRAVÉS DESSES INDICADORES, A GRANDE DISTÂNCIA ENTRE O POTENCIAL DE CRESCIMENTO ECONÔMICO DA ECONOMIA BRASILEIRA E O SEU DESEMPENHO NOS ÚLTIMOS ANOS.

O baixo crescimento da economia tem reflexos diretos e intensos sobre a sociedade e os trabalhadores. Segundo a nova metodologia de apuração do desemprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a taxa de desocupação apurada na média das principais regiões metropolitanas do País atingiu, em dezembro de 2002, 10,5% do total da População Economicamente Ativa – PEA dessas mesmas regiões – taxa que equivale à presença, no final do ano passado, de 2,118 milhões de trabalhadoras e trabalhadores (mais aquelas do que estes) à procura de emprego. Para o País como um todo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD-IBGE registrou que em 2001 havia 7,8 milhões de pessoas desocupadas. Além do elevado desemprego, o mercado de trabalho vem exibindo crescente degradação de suas

condições de funcionamento, pelo aumento da parcela de trabalhadores que, embora ocupados, não desfrutam dos direitos inerentes à sua condição. Hoje, mais da metade da população ocupada encontra-se na informalidade, outra face da precarização do mercado de trabalho brasileiro.

À precarização e ao desemprego soma-se, no período recente, o aumento da inflação para resultar em deterioração do poder de compra da parcela ocupada dos trabalhadores. De fato, a queda do rendimento médio real dos trabalhadores ocupados nas principais regiões metropolitanas do País, segundo o IBGE, alcançou 3,7% no período janeiro-outubro de 2002, contra igual período do ano anterior – e 9,6% comparativamente à média do período 1998-2001.

Esses indicadores mostram que a produção, o emprego e a renda da economia brasileira tiveram um desempenho muito inferior ao potencial já demonstrado historicamente. Essa situação decorre do fato de as diretrizes econômicas dos últimos anos terem estimulado a gestação de grandes desequilíbrios, tanto no terreno das contas públicas domésticas como no das nossas contas externas. Acumularam-se estoques muito elevados de dívida interna e externa, que deixaram a política econômica sujeita aos impactos adversos decorrentes das alterações de humor dos investidores.

## **Ajuste fiscal e diretrizes orçamentárias**

---

Deve-se destacar, em primeiro lugar, as dificuldades advindas do terreno fiscal. A dívida pública, medida como proporção do PIB, saltou de 30,02% em 1994 para 55,9% em 2002. Para fazer face a esse desequilíbrio, e construir um horizonte de estabilização e redução desse indicador, tornou-se necessária a geração pelo setor público de superávits primários de grande magnitude, de forma continuada. Esses superávits vêm sendo conseguidos à custa de compressão do gasto e da busca de fontes alternativas de arrecadação, muitas vezes prejudiciais à nossa competitividade e impondo ônus elevados à produção. No ano passado, cerca de R\$ 20 bilhões, ou quase 10% da receita líquida arrecadada pela Receita Federal, provieram das chamadas receitas extraordinárias (exclusive concessões), que dificilmente poderão ser obtidas novamente.

Ademais, o esforço fiscal do último triênio foi acompanhado por aumento progressivo do grau de rigidez orçamentária. Observou-se, nesses exercícios fiscais, crescimento das despesas vinculadas ao pagamento da folha de pagamento, de subsídios, subvenções, desoneração de ICMS e Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em detrimento das despesas discricionárias (custeio e investimento). Da mesma forma, em relação à receita primária total (inclusive Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), é cada vez menor a proporção das receitas desvinculadas de quaisquer órgãos ou programas ministeriais.

Os sucessivos déficits nominais do Governo refletem-se na elevação do montante e do custo da dívida mobiliária do Tesouro, sobretudo em períodos de elevação da taxa de juro e depreciação do real. O custo médio da dívida em poder do público passou de 18,4% ao ano, em 2001, para 46,8% anuais, em 2002, considerando-se os efeitos da elevação do juro e da depreciação cambial.

O efeito combinado da vinculação de receitas com despesas obrigatórias subtrai graus de liberdade do governo para realocar recursos discricionariamente, prejudicando sua atuação nas áreas de investimentos sociais e infraestruturais. Essa característica mantém-se, ainda, na Lei Orçamentária do presente ano. A margem de manobra do Governo para o redirecionamento do gasto público foi pequena. Mesmo assim, esforçamo-nos para expandir os gastos em saúde, no apoio à educação fundamental e no Fundo de Combate à Pobreza, com destaque para o Programa Fome Zero.

Essa é uma das heranças cujo equacionamento, este ano, impõe severas restrições fiscais, enquanto nos preparamos para criar as condições para uma arrecadação de melhor qualidade e mais sustentável. Tais restrições orçamentárias e fiscais só serão superadas com um esforço conjugado do Executivo e Legislativo para desatar os nós que obstaculizam o crescimento e a distribuição mais equânime de seus benefícios.

## **Desequilíbrios macroeconômicos**

---

O outro terreno em que a herança que o Governo recebe se mostra muito desfavorável ao desempenho econômico brasileiro é o das contas externas. A

soma da dívida externa brasileira com os ativos detidos por estrangeiros em nosso território compõe o chamado passivo externo líquido do País, que cresceu de 23,5% do PIB, em 1995, para 51,1% do PIB, em junho do ano passado. Esse passivo gera compromissos e obrigações de remessas de juros e lucros, que precisam ser financiados junto aos investidores externos, em moeda estrangeira. É preciso, além disso, financiar as amortizações da nossa dívida externa – que, no ano passado, consumiram US\$ 30,4 bilhões.

A esses desequilíbrios interno e externo se somou, no ano passado, uma grave crise na economia internacional, que elevou bastante a chamada aversão ao risco dos investidores. A perda de credibilidade dos investidores na política econômica brasileira resultou no virtual fechamento do mercado internacional de crédito ao País. Pelo lado doméstico, a incerteza do ambiente político e quanto à sustentabilidade da política econômica ajudou a impulsionar a disparada do risco-Brasil e da cotação doméstica do dólar e redundou, adicionalmente, num indesejável crescimento da inflação e das expectativas inflacionárias, especialmente no último trimestre do ano passado, levando à adoção de uma política monetária mais restritiva.

A crise de confiança, a forte desvalorização cambial e o aumento da taxa de inflação trouxeram prejuízo considerável ao poder de compra das famílias e dos trabalhadores, e desestimularam o investimento e a atividade produtiva das empresas. O resultado é conhecido: baixo crescimento econômico e dificuldade em gerar emprego e renda para a nossa sociedade.

Mas há, por outro lado, sinais alentadores que mostram que se trata de uma situação difícil, mas não incontornável. A forte desvalorização cambial ocorrida no ano passado, apesar de seu impacto inflacionário, foi capaz de melhorar significativamente nosso saldo comercial. A expansão das exportações foi modesta – 86% em quantidade e 3,7% em valor –, mas, somada à retração de 15,02% das importações, gerou um superávit comercial de US\$ 13,1 bilhões, aliviando o desequilíbrio das nossas contas externas. De fato, o déficit corrente de nossas transações com o exterior recuou de US\$ 23,3 bilhões em 2001 (correspondente a 4,6% do PIB) para US\$ 7,7 bilhões no ano passado (ou 1,7% do PIB). Esse processo precisa ser reforçado, doravante, por mecanismos mais virtuosos de aumento da competitividade, que produzam

uma melhora ainda maior da nossa conta de comércio pela via do incremento das exportações, mais que pelo recuo das importações.

Da mesma forma, os níveis em que se encontram a inflação e a dívida pública são elevados, mas passíveis de serem reduzidos num prazo razoável, porque a população aprendeu a importância da estabilidade dos preços e da austeridade fiscal, e o Governo não permitirá o retorno da indexação e irá criar condições para reduzir os juros reais. Assim, será possível aproveitar o grande potencial de crescimento da economia brasileira, a partir de uma gestão macroeconômica consistente e de reformas que incentivem o aumento da produtividade e a melhora da distribuição de renda.

### **Principais iniciativas para 2003**

---

O ano de 2003 será um ano de transição econômica. É possível que, diante da pesada herança que o Governo recebe, este ano o crescimento da produção, do emprego e da renda ainda fique aquém do enorme potencial de geração de riqueza que nossa economia já demonstrou ter no passado. As dificuldades tendem a ser maiores particularmente neste primeiro semestre, quando, adicionalmente, a economia mundial convive com a incerteza proveniente da expectativa quanto a um conflito bélico no Oriente Médio.

A marca deste ano será a reconstrução das condições para que a economia brasileira volte a ser capaz de crescer de forma sustentada, com distribuição de renda. Trata-se de desarmar a armadilha do baixo crescimento em que nos encontramos. Para isso, várias iniciativas estão sendo e serão tomadas, em diversos campos de atuação do Ministério da Fazenda.

Na área fiscal, há muito o que ser feito. Será necessário prosseguir no esforço de ajuste fiscal em curso, com responsabilidade, de forma a gerar um superávit primário condizente com a perspectiva de estabilização da relação entre a dívida pública e o PIB, mobilizando também esforços para que essa relação se reduza pelo crescimento maior do produto e pela melhora do perfil da dívida pública. Nesse sentido, envidaremos todos os esforços para garantir uma arrecadação tributária robusta, suprimindo as lacunas que vinham sendo preenchidas pelas receitas extraordinárias, principalmente através do empe-

nho no combate à sonegação, o que proporciona sustentabilidade à receita pública e maior justiça fiscal.

É importante frisar, quanto às questões fiscais, que não se trata apenas de garantir o cumprimento de metas quantitativas, mas que é muito importante ter presente a necessidade de aprimorar a qualidade, tanto do gasto como da receita pública. Esse é o horizonte que iremos construir.

Mas as dificuldades na área fiscal não devem ser tratadas exclusivamente através da administração cotidiana das políticas de tributação e gasto. O Governo tem entre seus principais compromissos o de construir, junto com a sociedade e com este Congresso, uma Reforma Tributária que promova soluções estruturais e duradouras para diversos aspectos da nossa economia e da nossa sociedade. Trata-se de um tema complexo, mas suas diretrizes gerais são conhecidas, e podem ser os eixos do necessário consenso a ser construído na sociedade. Iremos propor uma Reforma Tributária que simplifique os mecanismos de arrecadação e estimule o aumento da nossa produtividade e da nossa competitividade externa, a melhora da distribuição de renda e a redução das desigualdades regionais.

Com efeito, um dos pontos centrais da agenda da Reforma Tributária é o fortalecimento do pacto federativo, de forma a reduzir os espaços para a tão problemática guerra fiscal, buscando uma convergência legislativa capaz de harmonizar as relações entre os entes da federação.

Além disso, é preciso destacar a urgência e a centralidade da Reforma Previdenciária, cuja prioridade para o Governo é similar à conferida à Reforma Tributária.

Outro campo fundamental de atuação do Governo na área econômica, também no sentido de gerar condições estruturais para o crescimento sustentado com distribuição de renda, são as nossas relações comerciais e financeiras com o exterior. Depois do desempenho obtido no ano passado, é preciso redobrar o esforço governamental para a melhora das nossas contas externas, em especial pelo maior dinamismo das nossas exportações – para o que, aliás, também contribuirá a Reforma Tributária, bem como o empenho na continuidade dos ganhos de produtividade e o fortalecimento dos investimentos em ciência e tecnologia. O resultado disso, em termos de

aumento de nossa competitividade, favorece a restauração da confiança dos investidores estrangeiros no Brasil, fundamental para que seja normalizado o financiamento externo à nossa economia. Assim, será possível construir condições para, ao mesmo tempo, alcançarmos uma menor volatilidade da taxa de câmbio, preservando o sistema de câmbio flutuante, e a redução sustentada dos juros e da inflação.

Para garantir a redução continuada da inflação, é vital impedir o retorno da indexação dos preços. Excluem-se, evidentemente, as soluções exóticas utilizadas no passado, porque nosso compromisso, já anunciado, é o de fortalecer o sistema de metas inflacionárias – o que passa, entre outros, pelo estabelecimento de condições para que haja autonomia operacional do Banco Central. Juros e inflação mais baixos são condições importantes para estimular o consumo das famílias e o investimento das empresas, o que se traduz numa trajetória de crescimento da produção e do emprego e de melhora da distribuição da renda.

À medida que as dificuldades de financiamento externo da economia brasileira sejam reduzidas e que a solidez dos compromissos fiscais se evidencie, num processo de ajuste virtuoso, será possível restaurar a credibilidade da nossa política econômica e das nossas instituições públicas e privadas, fator indispensável para a construção de uma trajetória decrescente da taxa de juros e do risco-Brasil. Dessa forma, paulatinamente será possível obter uma redução dos gastos financeiros do setor público. É fundamental também aumentar o alcance e a abrangência do gasto público através de uma melhor integração entre as diversas políticas, aumentando a sinergia entre elas, melhorando seu foco e avaliando seus resultados de forma a aprimorar seu retorno social. A centralidade do gasto social também se reflete na prioridade concedida pelo Governo ao Programa Fome Zero e ao Programa do Primeiro Emprego.

Essa trajetória virtuosa também depende da recuperação do crédito como instrumento fundamental do crescimento econômico. Para além da redução dos juros, essa recuperação será propiciada por importantes reformas na área financeira. Destacamos aqui a necessária ampliação do acesso ao crédito por instituições, pessoas e famílias tradicionalmente excluídas do

sistema bancário. Especialmente importante será o fortalecimento das cooperativas de crédito, tanto na área rural como na urbana, democratizando o acesso aos recursos financeiros. Também de fundamental importância para o estímulo ao crédito é o robustecimento dos mecanismos de segurança jurídica dos contratos, o que exige reformas importantes, como é o caso da Lei de Falências.