

Aspectos macroeconômicos do Plano de Metas

A Secretaria do Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) divulgou em julho de 1986 o Plano de Metas do Governo. Publicamos aqui a parte final do plano, onde são analisados os aspectos macroeconômicos da economia brasileira relacionados com o financiamento dos investimentos necessários.

A OPÇÃO PELO DESENVOLVIMENTO

Após a recessão de 1981-83, a economia brasileira voltou. Isto ocorreu através da maior utilização da capacidade instalada, o que possibilitou o aumento da produção global de bens e serviços. Porém esta trajetória de crescimento rápido requer, no médio e longo prazos, recuperação significativa da formação de capital produtivo. Ao anunciar as metas prioritárias para o período de 1986-89, o governo explicita a opção nacional pela sustentação do crescimento econômico como condição necessária para o objetivo mais amplo de desenvolvimento social.

Até o final da década a política econômica procurará viabilizar um crescimento sustentado à taxa de 7% ao ano, o que corresponde à média histórica observada na economia brasileira desde o pós-guerra. Procurará ainda consolidar a estabilidade de preços estabelecida pela reforma econômica de 28 de fevereiro último. Esta nova fase de maturidade econômica deverá gerar, entre 1985 e 1989,

uma expansão da produção global da ordem de 30%.

POTENCIAL DE CRESCIMENTO E RESTRIÇÃO EXTERNA

A capacidade de expansão da economia brasileira é consequência da quantidade e qualidade de recursos naturais e humanos disponíveis, da mobilidade ocupacional e territorial da população e da capacidade de adaptação do empresariado nacional diante do conturbado cenário internacional. A velocidade com que o país recuperou-se das crises externas ocorridas em 1929 e em 1982 indica o potencial de desenvolvimento imanente em nossa sociedade.

Antes do período recessivo observado no início dos anos 80 e após a Segunda Guerra, o Brasil atravessou cerca de quatro décadas de mudanças que transformaram uma sociedade predominantemente rural em uma sociedade urbana, que hoje ocupa o oitavo lugar entre as potências industriais do mundo.

A Tabela 2 apresenta a evolução do produto real da economia brasileira durante os ciclos de expansão observados entre 1950 e 1980.

O crescimento sustentado do produto depende da taxa de investimento fixo e da relação incremental capital/produto. A primeira indica a proporção do PIB destinada à formação de capital

TABELA 1

METAS GLOBAIS: A ECONOMIA BRASILEIRA EM 1989

Discriminação	Unidades	Estimativa para 1985	Meta para 1989	Aumento percentual no período	
				Total Anual médio	
Produto Interno Bruto	Cz\$ bilhões de 1986	3.291	4.278	30,0	6,8
PIB per capita	Cz\$ mil de 1986	24	29	19,2	4,5
PIB per capita	US\$ de 1986	1.621	1.932	19,2	4,5
Investimento Bruto Fixo	Cz\$ bilhões de 1986	536	907	69,2	14,1
Consumo Pessoal	Cz\$ bilhões de 1986	2.337	2.917	24,8	5,7
Exportação de Mercadorias	US\$ correntes	25	32	23,8	5,5
População	Milhões	135	147	8,9	2,1
População Economicamente Ativa	Milhões	57	63	9,8	2,4
Emprego Industrial	Milhões	12	15	25,8	5,9

Os dados para 1985, expressos em Cz\$ de 1986, supõem uma taxa de inflação anual, no critério média, sobre média de 142%.

TABELA 2
BRASIL: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO
1950/80

Discriminação	1950-62	1963-73	1974-80
PIB	7,0	7,4	7,0
Indústria	9,2	8,3	7,5
Agricultura	4,7	3,6	5,1
Taxa de Investimento Fixo	16,2	21,3	25,4
Relação Incremental Capital/Produto	2,3	2,9	3,6

produtivo e a segunda mede o número de unidades adicionais de capital necessárias para gerar uma unidade adicional de produto por ano. Com base na experiência brasileira dos anos 70, são necessárias cerca de três unidades de investimento em capital produtivo para cada unidade adicional de produto gerada no ano seguinte.

A conclusão é que, para sustentar o crescimento do produto à taxa de 7% ao ano, será necessário investir o equivalente a 21% do produto.

No período 1973-80, em decorrência das condições externas adversas, o país viu-se forçado a investir ainda mais — o equivalente a cerca de 25%

do produto — para sustentar a taxa histórica de crescimento de 7%. No início da década de 80, entretanto, quando sobrevieram o segundo choque do petróleo, o choque dos juros e a crise da dívida externa, esse esforço de formação de capital, visando sustentar o crescimento do produto, foi neutralizado pela indisponibilidade de divisas.

À custa da redução do padrão de vida médio, da rápida aceleração da inflação e da deterioração das contas financeiras do setor público, o país conseguiu reverter à situação que resultou do caótico quadro externo observado no início da década. Em 1985, o saldo comercial gerado foi suficiente para

TABELA 3

CONTAS EXTERNAS BRASILEIRAS — 1985 e 1989
(EM US\$ BILHÕES FOB)

Discriminação	1985	1989
1) Exportações	25,6	31,7
Primárias	10,2	11,9
Industrializadas	15,4	19,8
2) Serviços (saldo)	-13,1	-12,6
Juros Líquidos	-10,4	-8,5
Outros	-2,7	-4,1
3) Saldo da Conta de Capital e Reservas	0,7	0,0
4) Capacidade de Importar ((1) + (2) + (3))	13,2	19,1
5) Importações Requeridas	13,2	16,6
Petróleo	5,8	3,5
Trigo	0,5	0,7
Insumos Básicos	1,4	2,6
Bens de Capital	2,4	3,8
Bens de Consumo (exceto trigo)	0,9	1,2
Outros	2,2	4,8
6) Saldo Potencial em Transações Correntes ((4) - (5))	0,0	2,5

Hipóteses básicas do modelo econométrico utilizado:

a) Em 1985, o saldo da conta de capital e reservas é calibrado para igualar a capacidade de importar e as importações requeridas. A projeção para 1989 pressupõe que o país não se comprometerá com uma estratégia de endividamento externo adicional até que sejam definidos os parâmetros para a adequada renegociação da dívida externa.

b) Características do cenário externo implícita nas estimativas:

	1985	1989	1985-89 (médias anuais)
Libor/seis meses (%)	10,0	8,0	7,8
Crescimento do Volume do Comércio Mundial (%)	5,4	3,5	3,8
PIB dos Países Industrializados (%)	4,3	2,8	3,1
Valor Médio do Petróleo Importado (US\$ barril)	27,2	18,9	18,2
Inflação Externa (%)	5,0	4,5	4,1
Relações de Troca Não-Petróleo (%)	0,0	0,0	0,0

c) Hipótese de crescimento interno anual para o período 1987-89:

PIB = 7%: agricultura = 5%; e indústria = 7,7%. As importações requeridas foram projetadas desagregadamente. A elasticidade das importações, exclusive petróleo, em relação ao produto industrial, deverá ser no máximo 1,4 no período 1987-89.

d) O crescimento real médio projetado para as exportações, no período 1985-89, é de 1,3%. As exportações de industrializados crescem à taxa de 2,3% ao ano. Isso enquanto as exportações de bens primários caem à taxa de 0,2% ao ano, principalmente devido à queda projetada para os preços do café e do petróleo e derivados.

honrar todos os compromissos externos.

As previsões para o balanço de pagamento apresentadas na Tabela 3 indicam que o país pode superar o estrangulamento externo que restringiu seu crescimento no início dos anos 80. Em 1989, prevê-se que o país terá capacidade para importar 2,5 bilhões de dólares além do que seria necessário para sustentar uma taxa de crescimento de 7% ao ano. As projeções supõem um contínuo crescimento do comércio mundial, preços do petróleo sob controle e queda das taxas reais de juros no mercado internacional. Baseiam-se ainda no compromisso do governo no sentido de renegociar efetivamente a dívida para evitar que o país seja novamente impedido de crescer devido ao estrangulamento externo.

Contudo, a manutenção da taxa de crescimento de 7% ao ano, na presença de gradual redução da capacidade ociosa atualmente existente, requer que a taxa de investimento da economia cresça para cerca de 21% do PIB. Para isso é indispensável aumentar a capacidade de poupança da sociedade brasileira.

O PROBLEMA DA POUANÇA

A poupança interna agregada, em relação ao produto, declinou no Brasil nos últimos dez anos. O menor valor historicamente observado — 13,6% do PIB —, correspondendo a cerca da metade dos valores verificados em meados da década de 70, ocorreu em 1983. Em 1985, o valor foi de 15,5% do PIB e ficou aquém da média observada naquela década. Essa redução na poupança é o maior obstáculo à sustentação do crescimento econômico à taxa de 7% ao ano.

Esta dificuldade é consequência do papel reservado ao Estado na estratégia de ajustamento ao choque externo via endividamento, adotada a partir de 1974. Visando assegurar um fluxo substancial e contínuo de capitais de empréstimo, para financiar os sistemáticos déficits em transações correntes, o governo optou por uma política de captação baseada no financiamento externo dos investimentos públicos.

Inicialmente, isto decorreu da decisão de explorar a credibilidade das empresas estatais e de seus projetos de investimento, junto ao sistema financeiro internacional. Posteriormente, decorreu também da decisão de socializar o risco cambial envolvido nos empréstimos. Para isso, foram criados mecanismos para transferir o risco cambial de parte da dívida externa contraída pelo setor privado para o Estado.

Os empréstimos externos, ao financiarem o déficit em transações correntes, financiavam a expansão dos níveis de atividade da economia como um todo. Contudo, com a crise cambial, a partir do segundo semestre de 1982, tornou-se impossível refinar o serviço da dívida externa através da sua expansão. Finalmente, o problema de distribuição interna do ônus associado aos pagamentos externos apresentou-se em toda sua gravidade. Como a dívida externa foi amplamente estatizada, esse ônus recaiu principalmente sobre o setor público.

Para que a gradual estabilização da dívida externa não trouxesse dificuldades para o setor público, teria sido necessário elevar significativamente a carga tributária bruta no país. O objetivo teria sido carrear para o Estado recursos que correspondessem à contrapartida em cruzeros dos crescentes encargos da dívida externa. Em outras palavras, a socialização da dívida externa deveria ter sido acompanhada da socialização do seu serviço.

Entretanto, a carga tributária foi significativamente reduzida, passando de 26,5% do PIB em 1973, para 21,8% em 1985. Assim, a solução inadequada do problema resultou na crescente emissão de títulos públicos e no extraordinário aumento da dívida interna. Com o passar do tempo, a própria emissão líquida de títulos passou a pressionar a taxa de juros, aumentando perigosamente as despesas financeiras do governo. O problema foi agravado pelas tentativas de controlar a inflação através da contenção da expansão monetária a um ritmo inferior ao da alta dos preços. Essa estratégia, além de infrutífera, exigiu um aumento adicional compensatório da dívida pública.

A opção pelo endividamento interno, embora tornasse desnecessário o ajuste na renda disponível do setor público, aumentou extraordinariamente as transferências ao setor privado, a título de pagamento dos juros da dívida interna. Isso reduziu ainda mais a renda disponível do setor público.

Durante os anos 70, parcela significativa da poupança interna foi gerada pelo setor público. Entre 1970 e 1977, a poupança em conta corrente do governo correspondeu, em média, a 32,1% de sua renda disponível, enquanto a mesma relação para o setor privado era de 23,1%.

Entretanto, a contribuição do setor público para a geração de poupança interna foi corroída pelos encargos crescentes da dívida e, a partir de 1983, passou a ser negativa. Atualmente, esmagado pelo serviço da dívida, o setor público inverteu sua posição. Passou a consumir poupança ao invés de produzi-la. A natureza estrutural da restrição à capacidade de poupar do Estado significa que a

manutenção do crescimento econômico brasileiro terá de se apoiar basicamente na mobilização da poupança privada.

A EQUAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

A sustentação do crescimento econômico brasileiro, ao longo dos próximos anos, depende de um esforço adicional de poupança para obter os recursos indispensáveis à expansão do capital produtivo nacional. Embora seja possível que uma renegociação substantiva da dívida externa torne disponível, no futuro próximo, alguma poupança externa,

o país deverá estar disposto a realizar de modo independente seu destino de maturidade econômica, qualquer que seja o resultado da negociação externa, com ou sem a colaboração da comunidade financeira internacional. Para tanto, é inevitável que haja um esforço adicional de poupança por parte do setor privado. A sociedade brasileira precisa optar entre consumir e estagnar ou poupar e crescer. Deferir significativa parcela do consumo para um futuro próximo é a única forma realista de garantir a sustentação do desenvolvimento econômico e social.

A Tabela 4 apresenta os números relevantes para o adequado equacionamento do crescimento econômico brasileiro. Para sustentar um cresci-

TABELA 4

CRESCIMENTO ECONÔMICO, NECESSIDADE DE INVESTIMENTO E SEU FINANCIAMENTO^a

	1986	1987	1988	1989
A. Crescimento do PIB (% ao ano)	6,0	7,0	7,0	7,0
B. Relação incremental Capital/Produto	2,5	2,7	2,9	3,0
C. Necessidade de Investimento (% do PIB)	17,6	18,9	20,3	21,2
C.1 — Setor Público Consolidado (% do PIB) ^b	4,1	4,4	4,7	5,0
C.2 — Setor Privado (% do PIB)	13,3	14,7	15,7	16,2
D. Déficit Corrente do Governo (% do PIB) ^c	0,6	0,6	0,0	-0,2
D.1 — Juros Internos (% do PIB)	2,6	2,2	2,3	2,4
D.2 — Juros Externos (% do PIB)	3,0	2,6	2,4	2,3
D.3 — Déficit Corrente Não-Financeiro (% do PIB)	-5,0	-4,2	-4,7	-5,0
E. Poupança Externa (% do PIB)	-0,3	0	0	0
F. Poupança Privada (% do PIB)	18,5	19,5	20,3	21,0
F.1 — Poupança Normal (% do PIB)	17,5	17,5	18,0	18,5
F.2 — Esforço Adicional de Poupança (% do PIB)	1,0	2,0	2,3	2,5

a) Metodologia de cálculo da tabela: o crescimento do PIB do ano imediatamente posterior (linha A), multiplicado pela relação incremental capital/produto do ano corrente (linha B), é igual à necessidade de investimento no ano corrente (linha C).

Somando-se à necessidade de investimento (linha C) o déficit corrente do governo (linha D) e subtraindo-se a poupança externa (linha E), obtém-se a poupança privada (linha F). A necessidade de investimento (linha C) divide-se em investimento público (linha C1) e investimento privado (linha C2). O déficit corrente do governo (linha D) é composto pelos encargos de juros internos (linha D1) e juros externos (linha D2) e pelo déficit corrente não-financeiro (linha D3). A poupança privada (linha F) resulta de poupança normal (linha F1) e do esforço adicional de poupança do setor privado (linha F2).

b) O Setor Público Consolidado inclui empresas estatais.

c) O déficit corrente do governo corresponde à parte das suas despesas financeiras ou de custeio não cobertas pela arrecadação tributária. A soma do déficit corrente e do investimento público corresponde ao conceito de Necessidades de Financiamentos do Setor Público, que assumirá os seguintes valores como percentagem do PIB: 1986 — 4,7%; 1987 — 5,0%; 1988 — 4,7%; e 1989 — 4,8%.

mento de 7% ao ano, no próximo triênio, será necessário aumentar o investimento como proporção do PIB, sobretudo porque a capacidade ociosa existente está sendo paulatinamente eliminada. Acredita-se que a relação incremental capital/produto evoluirá do valor atual de 2,5 (historicamente baixa para o nível de 3,0 observado no período 1970-79). Conseqüentemente, a necessidade de investimento como proporção do PIB aumentará do nível atual de 17,5% para cerca de 21%, o que é semelhante ao que a economia investia em 1980-82.

A decisão de viabilizar o desenvolvimento brasileiro, sem depender de poupança externa, significa que será necessário gerar poupança adicional internamente, o que, em parte, resultará da própria redução do déficit corrente do governo. Ao acumular tal déficit, o governo absorve poupanças privadas para financiar o excesso do seu consumo sobre sua renda. Portanto, ao reduzi-lo, os recursos são liberados para ser utilizados em investimentos produtivos, tanto públicos como privados.

Entretanto, o montante da contribuição que se pode esperar da redução do déficit corrente do governo é limitado em vista dos pesados encargos financeiros da dívida interna e externa. A contenção dos gastos de custeio continuará sendo objetivo prioritário da política econômica e deverá transformar o atual déficit corrente do governo, equivalente a 0,6% do PIB, em um superávit de 0,2% em 1989. Infelizmente, isso não basta para garantir os recursos adicionais necessários à poupança e ao investimento.

A maior parte do esforço adicional de poupança será realizado pelo setor privado, cuja poupança normal voluntária terá que se elevar do atual nível de 17,5% do PIB para 18,5% em 1989. Entretanto, esta mobilização voluntária da poupança privada, induzida pela própria sustentação do dinamismo da economia, ainda será insuficiente para financiar totalmente a formação de capital requerido. O equacionamento da questão do crescimento econômico brasileiro depende, portanto, de um esforço adicional de poupança privada capaz de mobilizar recursos da ordem de 2% do PIB

anualmente. As magnitudes envolvidas podem ser avaliadas pelos números apresentados na Tabela 5.

O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O esforço adicional de poupança, necessária para viabilizar o objetivo maior, a sustentação do crescimento econômico com justiça social, não pode depender apenas da mobilização espontânea da poupança privada. O crescimento previsto para a poupança normal do setor privado, apresentado na Tabela 4, é o que é possível esperar como resultado induzido pelo crescimento da economia.

Aqui, é importante descartar a idéia de que seria possível gerar um volume significativamente maior de poupança através da elevação da taxa de juros. Esta proposição, além de empiricamente discutível, ignora a dimensão do endividamento público interno. O Estado é o grande devedor líquido em nossa economia. Portanto, uma elevação da taxa de juros aumentará o déficit corrente do governo, o que tende a anular qualquer efeito positivo sobre a poupança privada. É até mesmo possível que esta operação reduza, ao invés de aumentar, a disponibilidade global de poupança.

Nesta conjuntura, cabe ao Estado, enquanto expressão do interesse coletivo, articular a mobilização compulsória desse esforço adicional de poupança. O esquema de financiamento de um Fundo Nacional de Desenvolvimento viabiliza a necessária mobilização de poupança, ao extrair recursos vinculados a despesas não essenciais de consumo. Na prática, isso significará que os indivíduos com maior poder aquisitivo serão responsáveis por uma parcela maior do esforço comum de poupança. Ao retardar desta forma o consumo presente, a sociedade financia, com justiça, a sua opção de sustentar o desenvolvimento econômico e social. Trata-se apenas de um empréstimo que não reduz a riqueza do setor privado, uma vez que será devolvido no futuro, com rendimentos compatíveis com outros tipos de rendimentos financeiros.

TABELA 5

Esforço Adicional de Poupança	1986	1987	1988	1989
Poupança Adicional (em % do PIB)	1,0	2,0	2,3	2,5
Valor do PIB (em Cz\$ bilhões de 1986)	3.488	3.732	3.994	4.273
Poupança Adicional (em Cz\$ bilhões de 1986)	35	75	92	107

O FINANCIAMENTO DO PLANO DE METAS

A elevação da taxa de poupança, condição necessária à manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico, exige como contrapartida um programa coerente de investimento. Não basta poupar, é preciso aplicar bem os recursos públicos e privados.

Os dispêndios do governo previstos no Plano de Metas viabilizarão a infra-estrutura indispensável à retomada dos investimentos pelo setor privado. A preocupação com o social garantirá o acesso de parcelas crescentes da população aos frutos do progresso.

Serão recuperados e ampliados os setores de energia, transportes e insumos básicos. Os gastos públicos em alimentação, saúde, educação e habitação serão também significativamente expandidos. O Plano de Metas prevê um dispêndio total de Cz\$ 1.392 bilhões, durante o período 1986-89. Como proporção do PIB, os recursos necessários elevam-se de 7,3% em 1986 para 9,4% em 1989. Estes são os programas prioritários do governo. Os demais serão reduzidos paulatinamente ou mantidos no tamanho atual, fazendo parte do esforço de redução de gastos do setor público.

O financiamento deste novo patamar de investimentos públicos, na área social e de infra-estrutura, será viabilizado com recursos do Tesouro, operações de crédito, recursos próprios das estatais e capitalização através do Fundo Nacional de Desenvolvimento. A previsão é de que, durante o período coberto pelo Plano de Metas, os recursos orçamentários financiem cerca de 23% do esforço global de investimentos. As operações de crédito responderão por 23% do total, enquanto o restante será financiado por outros recursos, incluindo receitas próprias das empresas estatais, recursos do BNH, SINPAS e FAS, bem como contribuições de empregadores e trabalhadores do fundo do seguro-desemprego.

As prioridades sociais absorverão 49,9% dos recursos totais, ou seja, cerca de Cz\$ 700 bilhões no período que vai de 1986 a 1989. A taxa de crescimento médio anual destes empregos no período será de 18,5%.

A reforma agrária receberá aproximadamente Cz\$ 5,1 bilhões em 1987, o que equivale a mais de 3,5 vezes o volume alocado em 1986, crescendo continuamente até atingir Cz\$ 8,5 bilhões em 1989. Os investimentos em educação serão praticamente dobrados já em 1987, dentro da perspectiva de universalização do ensino básico. Na área de trabalho, o crescimento será de 120% em 1987, principalmente devido à ampliação da abrangência do seguro-desemprego.

Os investimentos governamentais para sustentar o crescimento absorverão 45,8% das aplicações totais. Serão dirigidos prioritariamente para as áreas de energia, transporte e telecomunicações, representando no conjunto Cz\$ 638,2 bilhões, no período 1986-89. Estas aplicações constituem não apenas uma pré-condição para a retomada do investimento privado, mas também um estímulo para sua aceleração. A previsão é de que, no conjunto, estes investimentos correspondam a 4,5% do PIB em 1987.

A área de energia absorverá 49,7% do total de investimentos governamentais no período. Serão investidos em energia elétrica Cz\$ 156,5 bilhões até 1989. As atividades de pesquisa, exploração e refino do petróleo e de aproveitamento do gás natural receberão aplicações de Cz\$ 160,6 bilhões.

Os investimentos em transporte crescerão a uma taxa média anual de 21,1% no período, atingindo Cz\$ 21,0 bilhões em 1989. No período coberto pelo Plano de Metas estão previstos investimentos de Cz\$ 77,6 bilhões. É necessário considerar adicionalmente os recursos obtidos, sob a forma de crédito, para a construção de embarcações destinadas à navegação marítima e interior.

Convém observar que modificações importantes na estrutura do investimento ocorrem ao longo do período. Os investimentos declinam em termos absolutos em alguns setores devido à conclusão de projetos. É o caso, por exemplo, da indústria siderúrgica, cujos investimentos reduzem-se já em 1987, da indústria minero-metalúrgica e da indústria de fertilizantes.

Em outros setores, entretanto, os investimentos elevam-se substancialmente no período. Destacam-se os investimentos em armazenagem e irrigação, que quadruplicam entre 1986 e 1989, totalizando Cz\$ 37,0 bilhões, e os investimentos no setor de telecomunicações, cujo crescimento médio anual é de 23,6% no período.

Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente são áreas onde os investimentos crescerão acentuadamente ao longo do período que vai de 1986 e 1989. Em Ciência e Tecnologia estão previstos investimentos de Cz\$ 18,0 bilhões, com um crescimento médio anual de 25,7%. As atividades vinculadas à implantação da política ambiental, por outro lado, deverão absorver Cz\$ 4,8 bilhões, o que equivale a um aumento extraordinário dos recursos aplicados no setor.

Por fim, deve ser feita menção aos investimentos para o reaparelhamento da administração da justiça e segurança nacional, que absorverão 4,3% do total dos recursos previstos no Plano de Metas.