

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

*O CONSENSO DE WASHINGTON E SUAS REFORMAS PARA A AMÉRICA LATINA*

Valéria de Souza Cruz  
No. de matrícula 0115732-6

Orientador: Luiz Roberto de Azevedo Cunha

Dezembro de 2004

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

*O CONSENSO DE WASHINGTON E SUAS REFORMAS PARA A AMÉRICA LATINA*

Valéria de Souza Cruz  
No. de matrícula 0115732-6

Orientador: Luiz Roberto de Azevedo Cunha

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

## AGRADECIMENTOS:

Gostaria de dedicar esse trabalho aos meus irmãos, Tássia e Marcelo por terem me ajudado tanto nos últimos meses e ao Professor Luiz Roberto Cunha pela ajuda inestimável que me prestou.

## ÍNDICE

Introdução	5
1. O Cenário Mundial e a Crise dos Anos 80	7
Algumas das Reformas	
2. O Consenso de Washington	13
3. Os Dez Pontos do “Consenso”	15
4. Reformas na América Latina nos Anos 80	21
Argentina	
Bolívia	
Brasil	
Chile	
México	
Peru	
Venezuela	
5. Críticas ao Consenso de Washington	49
As Falhas	
Interpretando os Fatos	
Explicando o Fracasso	
Conclusão	58
Bibliografia	60

## **Introdução**

Durante a década de 90 observou-se certo consenso mundial sobre o que os países pobres deveriam fazer para se tornarem mais desenvolvidos e estáveis economicamente. Isso se deve em grande parte ao economista inglês John Williamson que em 1989 apresentou o paper “*What Washington Means by Policy Reform*” em uma Conferência do Instituto de Economia Internacional em Washington, DC, EUA.

Em seu trabalho, John Williamson fez uma lista de dez específicas reformas econômicas recomendadas aos países pobres da América Latina que buscavam reformar suas economias e torná-las mais prósperas. Ele afirmou que o desejo de implementar essas medidas era um consenso observado em Washington, ou seja, o consenso representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de políticas econômicas em favor da economia de mercado que visavam a recuperação econômica de alguns países da América Latina.

Este “Washington” citado por Williamson em seu paper referia-se tanto a parte política de Washington, com o Congresso Americano, como a parte administrativa das instituições financeiras internacionais, as agências econômicas do governo americano, o Federal Reserve Board e os *think tanks*. Apesar disso, o consenso apresentado pelo autor levou o nome de Consenso de Washington simplesmente pelo fato da conferência ter se localizado na cidade de Washington.

Mesmo assim, o “Washington” do título gerou grandes polêmicas, tornando a expressão popular mundialmente e criando diversas discussões sobre o assunto. O Consenso de Washington chegou a ser interpretado como uma lista de políticas neoliberais que os EUA e as instituições financeiras internacionais estavam tentando impor ao resto do mundo.

As dez reformas citadas por John Williamson são instrumentos políticos os quais ele não afirmava ser a solução dos problemas da América Latina e sim o que parecia ter que ser feito com mais urgência.

O objetivo do trabalho é apresentar a idéia do Consenso de Washington criada por John Williamson. Irei inicialmente caracterizar o cenário econômico e histórico da época, as crises pelas quais alguns países da América Latina estavam passando e os antecedentes que levaram ao consenso. Irei também analisar cada uma das políticas citadas por Williamson e como elas foram questionadas por outros economistas. Mostrarei as

reformas feitas nos principais países da América Latina e como elas sofreram influência do Consenso de Washington.

No último capítulo serão mostradas algumas críticas ao “Consenso” feitas pelo economista Joseph E. Stiglitz em seu paper “*Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America*” de 2002. Neste capítulo mostrarei as falhas do “Consenso” e porque algumas pessoas acreditam que as reformas só fizeram piorar a situação da América Latina.

## **Capítulo 1 – O Cenário Mundial e a Crise dos Anos 80.<sup>1</sup>**

Os anos de 1980 ficaram conhecidos como a década perdida na maioria dos países da América Latina. Observou-se ao longo destes anos que o desemprego aumentou, a inflação subiu e a dívida externa foi às alturas. Além disso, a entrada de capital estrangeiro também diminuiu. É lógico que cada país foi um caso diferente. O Brasil, por exemplo, chegou até a alcançar certo crescimento entre os anos de 85 e 86, mas no geral a América Latina se via frente a sérios problemas e a uma profunda crise.

A causa inicial da crise econômica na América Latina foi a recessão mundial do início dos anos 80. Uma grande queda no volume e preços de suas exportações, combinado com um grande aumento da taxa de juros levou a balança comercial da América Latina a um profundo déficit. A entrada de investimentos estrangeiros também diminuiu bruscamente e, como consequência, cada país da região passou a ajustar sua economia doméstica em resposta à crise.

Diminuíram-se as importações, cresceu o desemprego e caiu o salário real, ou seja, era o fim do crescimento. Mas o mais importante é que se percebeu que os problemas econômicos da América Latina eram muito mais profundos. A recessão mundial e suas consequências revelaram a vulnerabilidade dos países latino-americanos.

A América Latina já tinha sérios problemas antes de estourar a crise; esta só fez expor e intensificar os problemas existentes. Os grandes empréstimos dos anos 70 não foram utilizados da forma mais eficiente. O desemprego e subemprego já eram altos em alguns países. A inflação já aumentava constantemente e a má distribuição de renda existia em toda parte. Por fim, a saída de capital gerava uma grande perda de confiança das economias da região.

Alguns problemas eram considerados fundamentais, entre eles se destacavam:

- O fechamento da economia na maioria dos países, ou seja, uma orientação “voltada para dentro”. Isso se demonstra principalmente no fato de se aceitar uma moeda supervalorizada e de se manter políticas de comércio extremamente protecionistas.
- A falta de incentivos para a formação de uma poupança e um investimento eficiente da mesma.
- O forte papel do Estado na economia, o que enfraquecia o setor privado.

---

<sup>1</sup> Capítulo baseado no livro *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*.

Estes três problemas fundamentais podem ser explicados a partir do passado histórico (político e econômico) destes países.

Até a Grande Depressão nos anos 30, o desenvolvimento econômico na América Latina baseava-se na exportação de produtos primários para países mais desenvolvidos. Em 1937, os países latino-americanos ainda se mantinham na mesma posição do período pré-Depressão dentro da economia mundial.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a América Latina sofreu com o seu isolamento do continente europeu, mesmo escapando da destruição física da guerra. Em uma só geração, a posição dos países da América Latina na economia mundial mudou consideravelmente.

Table 1	Gross domestic product per capita									
	(dollars)									
Country	In 1955 prices			In 1975 prices						1985
	1929	1937	1950	1950	1960	1966	1973	1980	1985	1950
Argentina	540	510	615	1,877	2,124	2,359	3,045	3,209	2,719	1.45
Brazil	105	145	195	637	912	985	1,624	2,152	2,072	3.25
Chile	245	280	340	1,416	1,664	1,964	2,108	2,372	2,135	1.51
Colombia	155	175	225	949	1,07	1,195	1,536	1,882	1,878	1.99
Ecuador	n.a.	n.a.	n.a.	638	758	902	1,19	1,556	1,448	2.27
Mexico	n.a.	230	235	1,055	1,401	1,73	2,17	2,547	2,436	2.31
Peru	n.a.	n.a.	145	953	1,2	1,56	1,74	1,746	1,563	1.64
Uruguay	n.a.	n.a.	n.a.	2,184	2,501	2,491	2,653	3,269	2,727	1.25
Venezuela	n.a.	n.a.	635	2,127	2,839	3,387	3,468	3,31	2,671	1.26
Austria	380	370	450	1,693	2,764	3,488	4,837	6,052	6,565	3.88
Finland	345	430	555	1,972	2,912	3,659	5,129	5,939	6,593	3.34
Italy	275	260	360	1,379	2,313	2,962	3,971	4,661	4,808	3.49
Japan	145	185	135	810	1,674	2,81	5,025	5,996	7,13	8.80
Greece	n.a.	n.a.	(296)	905	1,385	2,024	3,334	3,946	3,99	4.41
Portugal	n.a.	230	285	733	1,137	1,501	2,615	3,092	3,155	4.30
Spain	n.a.	n.a.	(351)	1,163	1,737	2,73	3,841	4,264	4,336	3.73
Turkey	n.a.	n.a.	n.a.	701	1,044	1,262	1,586	2,069	2,347	3.35
Korea	n.a.	n.a.	n.a.	(450)	631	798	1,356	2,007	2,648	5.88
Singapore	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,054	1,306	2,689	3,948	5,001	n.a.
Taiwan	n.a.	n.a.	n.a.	508	733	1,005	1,691	2,522	3,16	6.22
n.a.	Not available									
Note: Numbers in parenthesis are estimates derived by applying national data on economic growth rates to estimates for later years.										
Sources: 1929, 1937, and 1950 (at 1955 prices and exchange rates), Maizels (1963), table E.2; 1950-1980 (1975 prices and purchasing power parities), Summers and Heston (1984), pp. 207-62; 1985 (at 1975 prices and purchasing power parities), 1980 estimates updated by utilizing national data on economic growth rates.										

Fonte: *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, páginas 52 e 53.

O aumento da renda, resultado do aumento das importações de produtos primários pelo resto do mundo, levou a um crescimento na demanda latino-americana por produtos

manufaturados. Esta demanda foi satisfeita pela produção doméstica a qual teve seu desenvolvimento incentivado inicialmente pelo cenário mundial da época. Primeiro com a Grande Depressão e a queda nas trocas comerciais e depois com a Segunda Guerra Mundial e a escassez de produtos manufaturados no mercado internacional, incentivando assim a criação de um programa de substituição de importações. Foi somente após a Guerra que essa política de substituição de importações se tornou obrigatória em grande parte da América Latina. Esta mudança refletiu um crescimento do nacionalismo e o desejo de aumentar a oferta de emprego.

Esta política, em seu primeiro estágio, levou os países latino-americanos a alcançarem um status de semi-industrial nos anos 50. Estabeleceram-se indústrias de bens não-duráveis como a de produtos têxteis, sapatos e móveis. A substituição de importações foi praticamente completa neste setor e, como o estabelecimento destas indústrias não dependia de grande proteção comercial, até os anos 50 os níveis de proteção da América latina eram relativamente baixos.

Já a segunda fase do processo de substituição de importações foi bem mais complicada. Os bens intermediários, como os petroquímicos, os bens de produção e os de consumo duráveis são intensivos em capital e requerem uma estrutura industrial sofisticada assim como mão-de-obra especializada. Ou seja, passou a existir a necessidade de economias de escala.

Os governos federais desejavam manter o poder sobre as indústrias de base. Além disso, com a inexistência de integração regional, as indústrias de bens intermediários e bens duráveis de produção e consumo se estabeleceram somente dentro dos mercados nacionais. Na falta de economias de escala, os custos de produção eram muito altos e com isso essa segunda fase das substituições de importações precisava de grande proteção comercial para sobreviver.

O limitado tamanho dos mercados nacionais levavam à formação de monopólios e à pouca competição entre as indústrias, principalmente por causa da grande proteção que tinham contra a entrada de indústrias estrangeiras. Tudo isso gerava pouco incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias.

As exportações eram desestimuladas com as grandes flutuações das moedas latino-americanas, pois estas causavam flutuações nos lucros dos exportadores. Com a diminuição no crescimento das exportações de produtos primários tradicionais, o não surgimento de novos produtos e a falta de desenvolvimento de manufaturas para a

exportação, os países da América Latina passaram a não receber moeda estrangeira suficiente para sustentar o crescimento de suas economias. Para se manter as taxas anteriores de crescimento era necessário manter uma crescente taxa de poupança, a qual neste momento só diminuía devido à necessidade de materiais e máquinas importadas para as indústrias de substituição de importações e aos altos custos de proteção.

Em consequência a tudo isso, ao invés do processo de substituição de importações diminuir a distância em relação aos países industrializados esta distância aumentava cada vez mais com o tempo.

### **Algumas das Reformas**

No Brasil, os anos 60 foram propícios para reformas. A moeda estava tão desvalorizada que foi adotado o sistema de “crawling-peg” para as taxas de câmbio, fazendo com que futuras desvalorizações se relacionassem com a inflação doméstica. Além disso, foram concedidos subsídios para a exportação de produtos não-tradicionais, abaixou-se o preço das tarifas e as regulações sobre as importações tornaram-se mais liberais.

Com tudo isso diminuiu-se a discriminação em relação às exportações não só no Brasil, mas em outros países que também aplicaram os mesmos tipos de reformas, como a Colômbia e, em menor escala, a Argentina e o México. Estes quatro países, principalmente o Brasil, melhoraram suas performances econômicas após 1966 enquanto nos outros países não se observou melhoras significantes.

Entre 73 e 78, a maioria dos países latino-americanos sofreu grandes choques externos. Os países importadores de petróleo sofreram com o grande aumento dos preços de 73 e 74 e a América Latina como um todo sofreu com a recessão mundial dos anos de 74 e 75. Chile e Uruguai sofreram particularmente com os choques externos e em resposta reformaram seu sistema de incentivos. Estas reformas envolveram grandes desvalorizações, diminuição da proteção contra importados, liberalização dos preços e diminuição dos déficits do orçamento. Com isso, ambos os países tiveram grandes ganhos no setor de exportações.

Ao contrário, Brasil, Argentina, Colômbia, México e Peru aumentaram a proteção contra importações, aumentando assim a discriminação com as exportações. Estes países passaram a depender fortemente dos empréstimos estrangeiros para superarem os choques

externos. Em conseqüência, suas taxas de crescimento econômico passaram a cair a partir de 1973.

Em relação à poupança, Chile e Uruguai continuaram com baixas taxas já que a redução do déficit do orçamento não foi acompanhada por um aumento da poupança privada. Os outros países citados acima mostraram diferentes performances entre 73 e 78. No geral, a taxa de poupança em relação ao PIB caiu na América Latina.

Os empréstimos estrangeiros aumentaram a dívida externa, a qual praticamente dobrou entre os anos de 73 e 78. Extremamente endividados, os países latino-americanos sofreram com o aumento do preço do petróleo, com as péssimas condições econômicas ao redor do mundo e com o aumento significativo das taxas de juros mundiais nos anos seguintes. Com o dinheiro emprestado sendo muitas vezes utilizado de forma ineficiente, a América Latina entrava numa crise da dívida externa.

Entre 1973 e 1985, a renda per capita caiu na Argentina, onde a situação econômica foi agravada pela falta de consistência das políticas macroeconômicas e a supervalorização das taxas de câmbio. A apreciação da moeda em termos reais também reduziu os benefícios das reformas introduzidas no Chile e no Uruguai em meados dos anos 70. A renda per capita diminuiu consideravelmente no Peru, o qual não teve controle sobre os efeitos adversos gerados pelas políticas aplicadas por sucessivos governos militares; e na Venezuela, onde não se soube aproveitar de forma eficiente as oportunidades geradas pelo aumento nos preços do petróleo.

Somando-se a tudo isso, a saída de capital de alguns países agravou a dívida externa da região. Em 1985, a dívida externa da maior parte dos países latino-americanos excedia o valor de suas exportações de bens e serviços. O financiamento da dívida externa e interna aumentava o déficit do setor público, contribuindo com a inflação.

Country	Interest payments as		Inflation rate	
	percentage of exports, 1985	Debt-export ratio, 1985	1981	Mid-1985
Argentina	55	5.9	105	1,13
Brazil	44	4.0	106	217
Chile	47	5.3	20	35
Colombia	23	2.7	27	28
Ecuador	23	2.6	13	30
Mexico	37	4.5	28	53
Peru	35	4.5	75	169
Uruguay	36	5.6	34	70
Venezuela	23	2.1	16	13

Source: For interest payments and debt-export ratios, ECLA (1985b); for inflation rates, IMF, *International Financial Statistics*, various issues.

Fonte: *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, página 70.

Ao mesmo tempo, a grande expectativa de criação de novos empregos, devido ao programa de substituição de importações, não se realizava. O estabelecimento de algumas indústrias intensivas em capital não absorveu completamente a mão-de-obra liberada pela agricultura, a qual era cada vez mais discriminada devido a essa nova política. Com isso, nos anos 80, o desemprego da mão-de-obra urbana aumentou de forma expressiva em grande parte da América Latina. Sucessivos aumentos do desemprego e subemprego seguiram a crise da dívida externa e aumentaram seu impacto na sociedade.

## **Capítulo 2 – O Consenso de Washington**

O Consenso de Washington ou Agenda de Washington foi originalmente apresentado por John Williamson no seu paper “What Washington Means by Policy Reform” escrito para uma conferência que aconteceu no Instituto de Economia Internacional em novembro de 1989. Este paper foi publicado em 1990 como o capítulo introdutório do livro “The Progress of Policy Reform in Latin America”, o qual foi gerado a partir da conferência. Esta conferência foi em grande parte dedicada à discussão de papers sobre diversos países latino-americanos, todos feitos por autores dos próprios países.

Neste momento, John Williamson era Economista Sênior do Instituto de Economia Internacional. Até então tinha sido professor de economia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, na Universidade de Warwick, no Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), na Universidade de York, e na Universidade de Princeton. Foi também conselheiro para o Fundo Monetário Internacional e consultor econômico do Tesouro do Reino Unido. Além de ter sido autor e co-autor de diversos estudos sobre finanças internacionais e problemas da dívida externa dos países em desenvolvimento.

O objetivo de John Williamson era mostrar para o “público” de Washington, o qual ainda parecia achar que a América Latina estava parada nos anos 60 e só sabia pedir ajuda financeira sem fazer nada para merecê-la, que eles estavam errados e que a América Latina merecia sim alguma ajuda. A conferência como um todo foi motivada por uma preocupação de que se estava fazendo injustiça contra os países da região, pois alguns países industrializados acreditavam que a América Latina em geral havia fracassado na tentativa de se ajustar.

Durante mais ou menos uma década antes da realização da conferência, “Washington” esperava mudanças fundamentais nas políticas econômicas dos países devedores da América Latina. Como “Washington” pode-se assumir principalmente o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Governo (Executivo) Norte-Americano, mas também o Banco Interamericano de Desenvolvimento, os *think tanks* e alguns membros do Congresso Americano interessados na América Latina.

Pareceu então razoável para John Williamson listar as reformas que Washington concordaria que eram necessárias na América Latina e unir autores das próprias regiões para dizer qual era a situação de cada país e o que vinha sendo feito em relação a essas

reformas. A esta lista, ou agenda de reformas, foi dado o nome de Consenso de Washington. Em seu paper Williamson declarou:

*“The ten topics around which the paper is organized deal with policy instruments rather than objectives or outcome. They are economic policy instruments that I perceive Washington to think important, as well as some consensus exists”.*”

As dez medidas listadas são:

1. Disciplina fiscal
2. Redução dos gastos públicos
3. Reforma tributária
4. Juros de mercado
5. Taxa de câmbio competitiva
6. Abertura comercial
7. Investimento estrangeiro direto, com eliminação das restrições
8. Privatização das estatais
9. Desregulação – afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas
10. Direito de propriedade

Além disso, John Williamson, em seu paper, também demonstra certa preocupação no impacto que alguns dos instrumentos políticos podem ter no aumento da corrupção. Ele deixa claro que Washington tem também outras preocupações além das econômicas no seu relacionamento com os países da América Latina. Isto inclui o incentivo à democracia e aos direitos humanos, a preservação do meio-ambiente, o controle do tráfico de drogas e do crescimento da população. Mas mesmo com todas estas preocupações, a participação política e financeira de Washington nestes assuntos ainda é muito pequena.

### **Capítulo 3 – Os Dez Pontos do “Consenso”**

#### 1. QUESTÃO FISCAL

O déficit fiscal de um país é um fator de grande importância. Para o FMI, por exemplo, a restauração da disciplina fiscal é uma das principais condições discutidas por membros que desejam fazer empréstimos. Existem, no entanto, diferenças de opinião se a necessidade de disciplina fiscal necessariamente implica num orçamento balanceado. Por um lado acha-se aceitável ter um déficit contanto que isso não implique em um aumento da razão déficit - PIB. Já uma outra visão diz que um orçamento balanceado deveria ser um objetivo de médio prazo, mas que um déficit ou superávit a curto prazo seria bem vindo caso contribuísse para uma estabilidade macroeconômica.

O déficit do orçamento era tradicionalmente medido em termos nominais. Em 1982, o Brasil argumentou com o FMI que esta maneira de medir o déficit era enganosa em casos de países com alta inflação, onde a maioria dos pagamentos de juros nominais da dívida do governo são aceleradas amortizações do principal. O FMI aceitou este argumento e agora também presta atenção no déficit operacional, o qual inclui nos gastos somente o componente real dos juros pagos na dívida do governo. O Fundo foi gradualmente aumentando a utilização do déficit primário, o qual exclui todos os pagamentos de juros do déficit e assim inclui somente os itens que são em princípio diretamente controlados pelas autoridades.

O exagero do déficit do orçamento através da inclusão do componente inflacionário nos juros da dívida do governo não é o único erro da contabilidade do setor público. Subsídios e alguns outros gastos são fornecidos pelo Banco Central ao invés de ser pelo orçamento do governo. Proventos gerados pelas privatizações são contados como receitas e não como produto para o financiamento do déficit fiscal. Estas são algumas das falhas que levam a um erro de cálculo do verdadeiro déficit.

Apesar das grandes divergências na interpretação da disciplina fiscal, John Williamson afirma que existia grande acordo em Washington de que um alto e constante déficit fiscal é a fonte primária do deslocamento macroeconômico em formas de inflação, déficits dos pagamentos e saídas de capital. Estes resultam da falta de coragem e honestidade política para se igualar os gastos públicos com os recursos disponíveis para financiá-los. A não ser que o excedente estivesse sendo utilizado para financiar investimentos em infra-estrutura,

um déficit do orçamento de cerca de 1 ou 2 por centos do PIB é considerado uma falha da política econômica.

## 2. GASTOS PÚBLICOS

Quando um déficit fiscal precisa ser reduzido, surge a questão se esta redução deve ser alcançada através de um aumento da receita ou uma diminuição dos gastos. Em Washington existia uma preferência pela diminuição dos gastos a um aumento das receitas com impostos. A questão então passava a ser a composição destes gastos públicos.

Gastos com a administração pública são considerados como necessários, mesmo que algumas vezes se acredite que sejam exagerados, principalmente em países onde existe corrupção. Mas as três principais categorias de gastos públicos a serem discutidos são: subsídios, investimento público, educação e saúde.

Subsídios, principalmente os subsídios indiscriminados para cobrir perdas de empresas estatais, são os primeiros candidatos à redução e até mesmo à eliminação. Estes levam não somente à uma redução no orçamento mas também à uma inadequada alocação dos recursos, além de ter poucos efeitos favoráveis na distribuição de renda.

As ajudas geradas pelos gastos em educação e saúde dependem da sua composição. Por exemplo, a educação primária é mais relevante que a educação superior e os cuidados de saúde primários, especialmente com tratamentos preventivos, são mais benéficos aos pobres do que hospitais especializados de alta tecnologia. Era bem claro que Washington acreditava que os gastos deveriam ser redirecionados para a saúde e educação em geral, mas principalmente de forma que se beneficiassem os mais necessitados.

Investimento em infra-estrutura é outra categoria de gastos que Washington acreditava ser bastante produtiva. Existe a idéia de que na América Latina o setor público tende a ser muito grande e, juntamente com essa idéia, entende-se que gastos em infra-estrutura do setor público devem ser bastante grandes.

Conclui-se então que as reformas políticas a serem feitas em relação aos gastos públicos consistem na mudança da composição dos gastos, saindo dos subsídios para gastos com educação, saúde e investimento em infra-estrutura.

## 3. REFORMA TRIBUTÁRIA

Existia um amplo consenso sobre o método mais desejado de se aumentar as receitas com impostos. A idéia é que se deve ter uma ampla base tributária e moderadas taxas

marginais. Um problema que aparece no contexto latino-americano é que se deveria tentar incluir na base tributária o rendimento dos juros de bens localizados no exterior. Mas obter uma taxa efetiva sobre a saída de capital é um problema que ainda levará algum tempo para ser resolvido.

#### 4. TAXAS DE JUROS

Em relação ao nível da taxa de juros, dois princípios gerais são apoiados por Washington. O primeiro é que as taxas de juros devem ser determinadas pelo mercado. O objetivo disto é evitar a má alocação dos recursos que resulta no racionamento de créditos de acordo com o critério arbitrário. O segundo princípio é que a taxa de juros deve ser positiva, desencorajando assim a saída de capital e, de acordo com alguns, aumentando a poupança.

#### 5. TAXA DE CÂMBIO

Assim como a taxa de juros, a taxa de câmbio deve ser determinada pelo mercado ou então deve ser apropriadamente determinada em um nível consistente com os objetivos macroeconômicos. Mesmo que Washington considerasse o primeiro princípio mais importante, a visão dominante era que alcançar uma taxa de câmbio competitiva é mais relevante do que como ela é determinada. A forma de saber se uma taxa de câmbio é apropriada é ver se a médio prazo ela é consistente com os objetivos macroeconômicos.

No caso dos países em desenvolvimento, a taxa de câmbio real precisa ser suficientemente competitiva para promover um aumento da taxa de exportação que irá permitir a economia crescer a seu nível máximo, limitado somente pelo seu potencial no lado da oferta enquanto se mantiver o déficit num tamanho que pode ser financiado. A taxa de câmbio não deve ser mais competitiva que isso, pois causaria uma pressão inflacionária desnecessária, limitaria os recursos disponíveis para o investimento doméstico e por fim frearia o crescimento do potencial no lado da oferta.

O crescimento das exportações não-tradicionais depende não somente de uma taxa de câmbio competitiva, mas também da confiança do setor privado de que esta taxa irá permanecer suficientemente competitiva no futuro para justificar o investimento em potenciais indústrias de exportação. Por isso, é importante garantir a estabilidade da taxa de câmbio além de seu nível.

Uma taxa de câmbio competitiva é o primeiro elemento essencial para uma política econômica “voltada para fora” onde a pressão sobre o balanço de pagamentos é superada primeiramente pelo crescimento das exportações ao invés de pela substituição das importações. Existia uma forte convicção em Washington de que uma orientação “voltada para fora” e o crescimento das exportações, principalmente de exportações não-tradicionais, eram necessárias para a recuperação da América Latina.

## 6. POLÍTICAS COMERCIAIS

O segundo elemento de uma política econômica “voltada para fora” é a liberalização das importações. O acesso a produtos intermediários importados a preços competitivos é um importante incentivo às exportações. Enquanto isso, a política de proteção de indústrias domésticas contra a competição estrangeira é vista como criadora de caras distorções que acabam penalizando as exportações e empobrecendo a economia doméstica. A pior forma de proteção é a licença para a importação, pois cria diversas oportunidades para a corrupção. Mas em casos onde a proteção deve existir é melhor que seja feita através de tarifas, pois pelo menos dessa forma o dinheiro vai para o bolso do governo.

O ideal de livre comércio é conhecido por gerar discussões em dois pontos importantes. O primeiro envolve indústrias nascentes as quais necessitam de certa proteção, mas esta tem que ser estritamente temporária. O segundo ponto importante envolve tempo. Não se espera de uma economia altamente protegida que ela acabe com essa proteção de uma hora para outra. Discute-se então se a liberalização das importações deve seguir um calendário predeterminado ou se a velocidade da liberalização deve variar endogenamente, dependendo de quanto a balança de pagamentos consegue tolerar.

## 7. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

A liberalização dos fluxos financeiros estrangeiros não é visto como uma prioridade. Em contraste, uma atitude restritiva limitando a entrada do investimento direto estrangeiro é considerada uma “burrice”. Estes investimentos podem trazer vários benefícios como capital, novas técnicas e novas experiências, produzindo até mesmo produtos necessários para o mercado doméstico e incentivando a exportação de novos produtos. O principal motivo da restrição do investimento direto é o nacionalismo, o qual era extremamente desaprovado por Washington.

Washington divergia em opinião quando a questão era se esses investimentos diretos deveriam ser promovidos ou não. Parte de Washington acreditava que esses investimentos deveriam ser promovidos por trocas dívida-título, assim consegue-se simultaneamente aumentar os investimentos e diminuir a dívida. Já outras partes de Washington questionavam se estes investimentos deveriam ser subsidiados. Eles dizem que, se estes investimentos subsidiados não forem adicionais, o país perde tendo sua dívida externa reduzida ao invés de estar ganhando capital estrangeiro. Além disso, preocupam-se com as pressões inflacionárias geradas pela expansão monetária doméstica.

## 8. PRIVATIZAÇÃO

As privatizações podem diminuir a pressão no orçamento do governo, tanto no curto prazo pela receita gerada na venda da empresa, como no longo prazo na medida em que o investimento não precisa mais ser financiado pelo governo. Mas a principal razão para a privatização é a idéia que indústrias privadas funcionam de forma mais eficiente que indústrias estatais. Esta idéia é extremamente suportada em Washington. O FMI e o Banco Mundial estimulam a privatização não só na América Latina como em qualquer outro lugar no mundo. A ameaça de falência existe sob a ineficiência de indústrias privadas diferentemente das indústrias estatais as quais geralmente recebem subsídios ilimitados.

A falta de um forte setor privado local é uma das razões que motivaram o crescimento das indústrias estatais. Mais uma vez, esta é uma forma de expressão nacionalista a qual não era bem vista em Washington.

## 9. DESREGULAÇÃO

A diminuição dos regulamentos do comércio foi considerada um sucesso nos Estados Unidos e por isso se assume que podem trazer os mesmos benefícios para outros países.

Os grandes países da América Latina estão entre os países com as economias de mercado mais reguladas do mundo. Entre os mecanismos econômicos regulatórios mais importantes estão os controles no estabelecimento de novas firmas e de novos investimentos, restrições nos fluxos de investimento estrangeiro e de remessas de lucros, o controle de preços, as barreiras às importações, a alocação de créditos, os altos impostos sobre as empresas e os limites na demissão de empregados. Em vários países latino-

americanos estas regulações são administradas por funcionários mal pagos, o que leva a uma grande probabilidade de corrupção.

Atividades produtivas podem ser reguladas pela legislação, por decretos do governo e por decisões feitas caso-a-caso. Esta última é bastante comum na América Latina e pode ser bastante nociva, pois cria considerável incerteza e gera corrupção. Pode também gerar discriminações contra pequenas e médias empresas as quais geralmente não tem tanto acesso aos altos escalões da burocracia.

#### 10. DIREITOS DE PROPRIEDADE

Existe uma percepção geral que os direitos de propriedade na América Latina são extremamente fracos e inseguros. Nos Estados Unidos, estes direitos de propriedade são tão fortalecidos que se enxerga facilmente a sua fundamental importância e os benefícios gerados para o desenvolvimento do capitalismo. É por isso que existia uma grande aceitação em Washington quando se discutia a importância dos direitos de propriedade para o crescimento das economias latino-americanas.

## **Capítulo 4 - Reformas na América Latina nos Anos 80**

Este capítulo está baseado no conjunto de trabalhos apresentados no seminário feito pelo Instituto de Economia Internacional em Washington, DC, EUA. Para este seminário solicitou-se a autores de diferentes nacionalidades que analisassem até que ponto a agenda proposta pelo Consenso de Washington estava sendo implementada em seu país. Serão mostradas as reformas implementadas nos principais países da América Latina e as conseqüências geradas por elas.

Os países a serem discutidos a seguir e seus respectivos autores são: Argentina (Juan Carlos de Pablo), Bolívia (Juan L. Cariaga), Brasil (Eliana Cardoso e Daniel Dantas), Chile (Patricio Meller), México (Javier Beristain e Ignacio Trigueros), Peru (Pedro-Pablo Kuczynski) e Venezuela (Ricardo Hausmann).

### **ARGENTINA**

Na Argentina, três perguntas são feitas quanto ao Consenso de Washington. Primeiro, até que grau houve um consenso na Argentina quanto às reformas políticas? Segundo, até que grau essas reformas foram realmente implementadas? E terceiro, quais foram os resultados?

A Argentina teve um recorde quanto as reformas políticas implementadas dentro dos termos das dez políticas econômicas de Williamson. Essas reformas podem ser agrupadas em três classes: reformas fiscais, medidas afetando preços relativos e desregulação.

A Argentina é um país no qual o setor público, como um todo, tem raramente estado em equilíbrio desde a Segunda Guerra Mundial. E por isso, idéias de correção fiscal foram implementadas periodicamente na forma de impostos emergenciais no começo do programa de estabilização. Os resultados benéficos do equilíbrio do setor público foram, portanto, também transitórios.

Para Washington, assim como para o senso comum, progresso significava não negativa e “moderadamente” positiva taxa de juros. Nesse sentido a Argentina apresentou progresso: tiveram menos flutuações das taxas de juros reais durante os anos 80 do que nos anos anteriores. Essa estabilidade continuou em 1989 em contraste com as enormes taxas de juros reais dos choques anteriores de hiperinflação em 1959 e 1975. Um processo similar ao que aconteceu com a taxa de juros também ocorreu com a taxa de câmbio.

Houveram algumas tentativas de reforma durante a era de Martínez de Hoz (final dos anos 70) na área de desregulação. Essas reformas foram abortadas no regime militar, contudo, havia um leve esforço para recuperá-las nos últimos anos do período de Alfonsín.

Em julho de 1989, quando a taxa de inflação tinha alcançado 4% por dia, o presidente Alfonsín entregou as rédeas do governo a Carlos Menem, na primeira transferência pacífica de poder desde 1928.

A inflação na Argentina, sendo um fenômeno separado da inflação mundial, começou após a Segunda Guerra Mundial. Duas características estavam em evidência: uma tendência de crescimento da taxa de inflação e de vez em quando uma queda súbita que ocorria quando um novo plano de estabilização reduzia temporariamente a taxa inflacionária.

Nos quinze anos entre 1969 e 1985, a Argentina tirou nove zeros da sua moeda. O país, cujo índice de preços do consumidor havia crescido apenas 0,8% por ano entre 1914 e 1939, presenciou taxas médias de inflação de 19% ao ano durante a primeira administração de Juan Perón (1945-55), 29% durante a “década de ouro” (1964-74) e 220% durante a próxima década, culminando numa hiperinflação no primeiro semestre de 1989.

Foi durante esses últimos acontecimentos que Carlos Menem, em julho de 1989, iniciou seu período de seis anos como presidente. De um ponto de vista econômico é importante diferenciar o programa de estabilização de Menem das suas reformas estruturais.

Durante a primeira metade de 1989 a Argentina sofreu de hiperinflação devido a dificuldades técnicas relacionadas ao “Plano de Primavera” (plano de estabilização lançado em setembro de 1988) e à expectativa de um possível caos resultante da vitória eleitoral do candidato peronista, Carlos Menem, nas eleições presidenciais que ocorreram em maio deste ano.

Com a experiência dos planos de estabilização que falharam nos anos 80, sabia-se que o sucesso da eliminação da hiperinflação requeria uma combinação de medidas heterodoxas para quebrar a inércia inflacionária e medidas ortodoxas focando no que é fundamental. A porção heterodoxa funcionou, a taxa de inflação decaiu de 200% ao mês em julho para 5% em outubro, enquanto que a porção ortodoxa foi bastante devagar.

O Congresso passou algumas importantes legislações na área da reforma estrutural. E o resultado foram ações na privatização, desregulação e redução de subsídios. Portanto,

devido a necessidade mais do que devido a uma mudança unilateral do pensamento, a Argentina se envolveu com reformas políticas. As reformas começaram na área de preços relativos (taxas de juros e de câmbio), e mais tarde dirigiram-se a um fundamental enfoque fiscal. Ocorreu assim uma nova oportunidade nas frentes de privatizações e desregulações sob um presidente que, milagrosamente, proporcionou um leque político necessário para concluir as reais reformas. A questão chave é se essas reformas realmente levaram a um aumento real do bem-estar da população.

## **BOLÍVIA**

Em resposta a um sério problema de hiperinflação, o qual chegou a uma taxa de 24.000% em setembro de 1985, o governo boliviano lançou um programa ortodoxo de ajustes em agosto do mesmo ano. Essas medidas foram tomadas para encorajar o sacrifício por parte da população boliviana e então o país poder se livrar dessa situação através de seus próprios esforços. Na época em que as medidas foram implementadas, a Bolívia havia perdido credibilidade externa ao ponto de a decisão de realizar um drástico programa de ajustes não ser levado a sério por muitas organizações financeiras internacionais.

Quando o pacote de ajustes foi posto em prática, estava claro ao governo boliviano que a hiperinflação não era um problema estrutural e poderia ser explicado pelos maciços déficits contraídos pelo Governo Central e agências do setor público, financiadas pelo Banco Central através da cunhagem de dinheiro. As novas autoridades financeiras entenderam que a única maneira de terminar com esse ciclo vicioso era declarar tolerância-zero aos déficits de ambos o Governo Central e as empresas estatais.

Dentro do programa de ajustes, os pagamentos de serviço da dívida seriam feitos somente às organizações multilaterais e bilaterais; os pagamentos de juros das obrigações com bancos comerciais estrangeiros foram suspensos. Nesse momento, esses bancos estrangeiros já haviam suspenso empréstimos à Bolívia, incluindo linhas de crédito para financiar trocas e empréstimos diretos para transações de troca. Pouco se acreditava que essas operações poderiam ser retomadas e não se esperava que os créditos dos bancos comerciais para a Bolívia fossem reativados num futuro próximo.

Os efeitos dramáticos que essas ações tiveram nas condições financeiras do Governo Central e nas estatais em 1986 podem ser ilustrados pelo déficit fiscal total que caiu de 26,7% do PIB em 1984 para 10,7% em 1985 e para 3,2% em 1986. Lamentavelmente, essa “milagrosa” volta por cima nas condições das finanças públicas foi muito pequena em

1987 e 1988 devido a dois grandes choques externos: Primeiro, os já fracos preços de minérios não-ferrosos e estanho entraram em colapso nos mercados internacionais no final de 1985, causando o fechamento das operações de exploração de minas na Bolívia. E segundo, os preços do petróleo em depressão e o fracasso da Argentina em manter-se em dia com seus pagamentos para o gás importado da Bolívia levaram a um gasto inevitável no futuro pelo governo boliviano.

Entretanto, a inflação foi mantida a uma taxa relativamente baixa pelos contínuos esforços na estabilização da economia dentro do âmbito inicial do programa de 1985.

Year	Inflation rate <sup>a</sup>
1983	328.5
1984	2,177.2
1985	8,170.5
1986	65.9
1987	10.6
1988	21.5

<sup>a</sup>. Annual change in the La Paz price index

Source: For 1983-87, Banco Central de Bolívia, *Boletín Estadístico* 260, 99 (March 1988). For 1988, Departamento de Estadísticas Económicas, Instituto Nacional de Estadísticas.

Fonte: *Latin American Adjustment*, página 46.

Complementando as medidas fiscais e da taxa de câmbio tomadas inicialmente em 1985 foi introduzido no Congresso Boliviano um projeto de lei para Reforma Tributária com a proposta de fortalecer permanentemente a receita de base do Governo Central. Essa medida aumentou a renda tributária para aproximadamente 9% do PIB em 1987. O novo sistema foi mais realista, pois em economias altamente informais como a da Bolívia assim como em outras economias do mundo subdesenvolvido é inútil taxar lucro e renda quando não há nenhuma orientação clara determinando-as.

O novo sistema tributário foi baseado principalmente no imposto sobre o valor adicionado, o qual possui a vantagem de ser capaz de transferir recursos rapidamente para o Governo Central assim que a transação ocorre. Porém, a redução do déficit fiscal não pode ser alcançada somente com instrumentos de política tributária, mas também por meio de cortes dos gastos. E, portanto, as medidas de 1985 eliminaram todos os subsídios do governo.

No mesmo momento, o governo boliviano eliminou os bônus ilegais que estavam sendo pagos aos empregados das empresas estatais. Dessa forma, o governo efetivamente freou seus gastos correntes a partir de 1986. O governo boliviano também fixou uma taxa

de câmbio realista que era determinada pelo Banco Central através de leilões de moeda diários. Isso evitava a corrupção e o favoritismo político associado com a admissão de taxas de câmbio estrangeira como a taxa oficial, e conduzia a uma alocação mais eficiente dos recursos econômicos.

Outro ponto do programa foi o estabelecimento de uma única tarifa para todas as importações, sem exceções. A vantagem da tarifa uniforme o tratamento igual que era dado para todas as importações, enquanto que uma efetiva proteção era fornecida aos produtos produzidos internamente com alto valor adicionado.

O programa também proporcionou que as taxas de juros fossem estabelecidas livremente nos mercados financeiros para a transação em ambos pesos bolivianos e moeda estrangeira. O objetivo dessa decisão era permitir que as reais taxas de juros fossem determinadas pelas forças de mercado. Essa decisão teve o efeito extremamente favorável de induzir ao repatriamento de uma quantia significativa de capital que havia deixado o país. Além disso, o programa de ajustes removeu os controles e as regulações de preços, marcas da política econômica boliviana nos 50 anos anteriores. Essas políticas serviram para tornar os produtos domésticos mais competitivos e para aumentar a eficiência do sistema financeiro.

Na área da privatização, o programa de ajustes não seguiu o Consenso de Washington. Durante o processo de estabilização, as autoridades financeiras tenderam a dar maior prioridade a pôr em ordem as finanças do país do que para privatização. Um dos motivos porque a privatização não foi feita foi que as autoridades bolivianas temiam a repetição da má experiência de outros países da América Latina nos quais o processo de privatização foi marcado por atrasos e corrupção.

Tendo trabalhado com êxito pelas linhas do Consenso de Washington, a Bolívia melhorou sua imagem internacionalmente. E, agindo pelas suas próprias iniciativas, as organizações internacionais concordaram em fornecer os recursos que a Bolívia necessitava urgentemente. Essas medidas implementadas em 1985 foram indicadas para arcar com a crítica situação econômica da Bolívia e foi o ponto inicial onde o país passou a cumprir a maioria das condições apresentadas pelo Consenso de Washington.

As medidas do ajuste permitiram a Bolívia a quebrar o fenômeno da hiperinflação. E, com a ajuda de organizações bilaterais e multilaterais, o país alcançou um fluxo positivo de recursos que contribuíram para reverter o curso de crescimento negativo que persistiu de 1980 a 1985.

## **BRASIL**

Desde 1982 os países da América Latina têm se confrontado com uma escolha entre duas trajetórias para obtenção de contínuas transferências estrangeiras: inflação e recessão. No final, o Brasil escolheu inflação.

Recessão foi a primeira resposta do Brasil à crise da dívida de 1982. Contudo, essa reação imediata foi seguida por uma recuperação na exportação em 1984-85. Um aumento repentino em ambos investimento e consumo em 1986 terminou em estagnação em 1988, mas no meio de 1989 a economia já estava crescendo rapidamente de novo. Entretanto, o Brasil não se “ajustou” à crise da dívida. Em vez disso, o governo brasileiro se “acomodou” ao desaparecimento de recursos externos financeiros imprimindo dinheiro e criando uma dívida doméstica.

Em 28 de fevereiro de 1986, com a inflação a 400% por ano, o Brasil começou um importante projeto para a estabilização, o Plano Cruzado. Um ano depois, quando o congelamento de preços foi removido, os preços explodiram. O governo iniciou novas tentativas de controle da inflação em 1987 sob o Plano Bresser e novamente em janeiro de 1989 sob o Plano de Verão. Mais uma vez o governo congelou os preços, diminuiu o crédito e cortou zeros da moeda. Promessas de eliminar o déficit do orçamento foram feitas, mas nunca cumpridas. O presidente José Sarney não teve força política para implementar as medidas necessárias para a consolidação fiscal. Ele também falhou em fatores como credibilidade, determinação e aliados no Congresso. Com o déficit orçamentário a salvo e superávits comerciais crescendo, todos os três planos tentaram parar a inflação por decreto.

Em parte, os fluxos de comércio foram uma resposta à real desvalorização dos anos 80: no período de 1983-88, a média efetiva da taxa de câmbio real era 25% acima do seu nível em 1977-82. Mas desde o final dos anos 60 o Brasil também tem sido uma exceção entre os países da América Latina na sua bem sucedida combinação de substituição de importação, crescimento e diversificação das exportações.

A redução nas importações foi o elemento central do ajuste do balanço de pagamentos brasileiro para a crise da dívida. O relativo sucesso da política foi devido não apenas às restrições nas importações, mas também a uma política ativa de investimento dirigido à substituição das importações no final dos anos 70.

Apesar das suas limitações, a estratégia brasileira de subsidiar os setores intermediários e de bens de capitais tornou possível um declínio na entrada de importados

sem interromper a produção doméstica. Para sua eficácia, a restrição de importados no Brasil dependia de barreiras que não fossem nas tarifas. Aonde os importados eram totalmente permitidos, eles quase sempre eram isentos de tarifas ou recebiam grandes reduções.

O Brasil usou de proteção, por exemplo, para promover sua indústria doméstica de computadores. Embora o Brasil continuasse a permitir a importação de grandes computadores, ele reservava o mercado de computadores pequenos para firmas locais, colocando barreiras legais e administrativas contra ambos importados de empresas estrangeiras e produção local por empresas estrangeiras. Uma lei passada em outubro de 1984 prolongava um sistema introduzido em 1977, o qual impôs um mercado na área de tecnologia de computadores reservado e restringiu à companhias brasileiras a fabricação e venda de mini e micro computadores por um período de oito anos.

A política de informática adotada gerou reclamações sobre o custo, a qualidade e o serviço dos computadores brasileiros. Os altos preços das peças levaram a transações do mercado negro na importação de softwares, peças e até computadores inteiros. Até hoje, a pirataria de tecnologia estrangeira é difundida e os softwares são regularmente copiados.

Os grandes superávits no comércio brasileiro criaram um otimismo ilusório sobre a facilidade com que grandes transferências externas de recursos podiam ser realizados. A baixos níveis de investimento e importação, a capacidade tecnológica brasileira era deficiente em comparação a seus fortes concorrentes entre os países recentemente industrializados da Ásia.

A Assembléia Constituinte de 1988 escreveu uma nova Constituição dentro de um contexto de nacionalismo militante sobre a questão de capital externo, e até tirou algumas idéias diretamente da lei de informática. Esta “nova” Constituição foi implementada para afetar a estrutura corporativa, o investimento externo, os impostos e as taxas de juros do país.

No período de 1970-77, a poupança do governo estava positiva e igual a uma média de 6% do PIB. Desde então, ela se tornou negativa. Em 1988 o prejuízo do governo era igual a 7% do PIB. O que mostra que as finanças públicas estavam se deteriorando. Dois fatores explicam o forte declínio na poupança do governo: o crescimento dos pagamentos de juros da dívida doméstica e a diminuição na renda tributária.

Em 1983, como uma percentagem do PIB, o déficit do orçamento corrigido para a inflação estava extraordinariamente grande e existiam três principais motivos para isso.

Primeiro, em contraste com a grande taxa positiva de crescimento normalmente vista no Brasil, a produção caiu em 3,4% durante 1983. Segundo, o custo doméstico (corrigido pela inflação) de atender a dívida externa aumentou muito durante 1983 por causa da forte desvalorização daquele ano. Terceiro, os juros pagos pelas ações do governo incluíram uma compensação para a desvalorização de 30% de fevereiro de 1983, pois o retorno dessas ações estava vinculada à taxa de desvalorização do câmbio. Nos anos seguintes o déficit no orçamento diminuiu, mas em 1988, ele chegou novamente a um nível extraordinário.

Centenas de empresas públicas foram criadas no Brasil dos anos 60 aos anos 80, chegando a mais de 300 empresas. Essas companhias foram criticadas por perderem dinheiro devido à inadequada habilidade administrativa, aos excessivos custos de trabalho, e aos objetivos contraditórios e que não eram bem claros. Além disso, também foram criticados por seus privilégios ao capital, subsídios e proteção.

Contudo, a privatização no Brasil moveu-se devagar. Os procedimentos para a venda de companhias estatais mudaram com o tempo. Algumas firmas foram privatizadas por vendas diretas, outras pela Bolsa de Valores. Também houveram alguns casos de semi-privatizações, com a venda de algumas ações a investidores privados mas com o Estado segurando o balanço. A privatização no Brasil foi motivada por uma necessidade de manter o déficit fiscal baixo, porém tal objetivo não foi alcançado.

A crise da dívida no Brasil se manifestou não somente aumentando a inflação, mas também no rápido crescimento da dívida interna, resultante em parte do financiamento doméstico do serviço da dívida externa e em parte das altas taxas de juros sobre a dívida interna já existente.

Durante uma proliferação sem precedentes de substituição de dívida e “buybacks”, o corte na dívida externa brasileira passou de oito bilhões em 1988, para 112 bilhões de dólares. Em volume puro, esta foi o maior exercício de conversão de dívida que a América Latina já viu. O custo do programa, entretanto, foi um aumento repentino na inflação a partir da expansão da oferta de dinheiro causada diretamente pela conversão do papel da dívida em moeda local.

Países em desenvolvimento precisam de investimento externo, e o melhor argumento a favor da substituição é que a dívida causa erosão na estabilidade macroeconômica e também na rentabilidade do investimento. Em tais circunstâncias, um programa de substituição de dívida deve melhorar o clima de investimento. Se os subsídios são grandes,

os investimentos externos prosperam. Não há dúvida de que o Brasil deveria ter aberto suas portas ao investimento externo, mas não houveram justificativas para subsidiá-lo.

Porém, os governos possuíam boas razões para resistir a essas substituições devido ao seu impacto na inflação, no orçamento e na saída de capital. As conversões contribuíam para inflação provocando uma forte expansão na oferta de moeda. O Banco Central brasileiro monetizou mais de 1,8 bilhões de dólares em 1988, uma quantia equivalente a um terço da base monetária. A redução na dívida externa junto com um grande déficit no orçamento, ambos financiados por uma cara dívida interna, desenvolveram um enorme problema fiscal.

O Brasil viu uma melhora na expectativa de vida, na mortalidade infantil e na taxa de analfabetismo desde o começo da crise da dívida. A explicação mais comum é que o progresso nessas áreas possuía uma forte e positiva inércia. O progresso técnico e a natureza desses ganhos de se perpetuar se combinavam para melhorar os indicadores de bem-estar social mesmo quando os recursos monetários acabavam.

Existia um duplo sistema populacional no Brasil. Uma elite urbana moderna, concentrada no Sudeste do país e, coexistindo com essa, existia uma população de maioria rural, concentrada no Nordeste do país. A tabela abaixo mostra que a pobreza aumentou durante 1983 mas diminuiu mais tarde. Em 1986, a pobreza nas áreas metropolitanas já era menor que o nível de 1983.

<b>Table 4</b>		<b>Brazil: share of the population living below the poverty line, selected metropolitan areas and years</b>		
		(percentages of total population)		
<b>City</b>	<b>1981</b>		<b>1983</b>	<b>1986</b>
Belém	51		58	46
Fortaleza	54		56	30
Recife	56		57	40
Salvador	43		44	38
Belo Horizonte	31		44	26
Rio de Janeiro	27		35	23
São Paulo	22		34	17
Curitiba	17		30	11
Porto Alegre	18		30	16
<i>Source: Rocha (1989).</i>				

Fonte: *Latin American Adjustment*, página 150.

A parte do PIB brasileiro utilizada em serviços sociais era tão grande ou maior que a renda média de países em desenvolvimento, mas os indicadores de bem-estar social brasileiro continuavam impressionantemente baixos. De acordo com um relatório do

Banco Mundial, as razões para o pobre desempenho do bem-estar social eram duas: os recursos eram mal administrados e não eram suficientemente utilizados.

A sociedade brasileira continua hoje a ser caracterizada por um grande número de pessoas vivendo em extrema pobreza e por uma notória má distribuição de renda. Partes relativas da renda são relevantes não somente a assuntos de equidade, mas ao acesso a políticas designadas a superar a pobreza absoluta.

## CHILE

Quase todas as reformas econômicas recomendadas aos países altamente endividados após o começo da crise de endividamento em 1982 foram implementadas no Chile durante os anos 70. Reprivatização, descontrole de preços e desregulação começaram um pouco após o Golpe Militar de 1973; a reforma fiscal e a liberalização do comércio e dos mercados financeiros foram alcançadas após um curto espaço de tempo. Conseqüentemente, no começo dos anos 80 o Chile possuía uma economia aberta de livre-comércio, com uma tarifa homogênea de 10%, livres taxas de juros domésticas, um mercado de capital relativamente liberalizado e uma disciplinada força de trabalho.

Ao compararmos o ano de pré-crise, 1981, com 1987 e 1988, percebemos um crescimento econômico maior e desemprego menor que antes da crise. A inflação, embora maior que em 1981, manteve-se baixa para os padrões latino-americanos. O processo de ajuste chileno não foi tranquilo nem sem reversões; o PIB caiu 15% antes de crescer em 1984.

Durante 1981, em meio a claros sinais de recessão mundial, os economistas no Governo Chileno explicitamente aconselharam uma política de “não fazer nada”. Eles argumentavam que a recessão seria curta e que com reformas estruturais básicas tendo sido já implementadas a economia chilena estava preparada para resolver qualquer problema que pudesse surgir.

Três etapas podem ser identificadas no processo de ajuste chileno:

- O período de 1982-83 foi um período de ajuste da recessão que objetivou o fim do gap entre gastos e renda. Nestes anos o Chile passou pela sua pior recessão desde os anos 30.
- Em 1984 houve uma reativação econômica para acabar com o gap interno. Políticas desenvolvimentistas geraram um crescimento de 6,3% do PIB em 1984 e uma expansão da produção industrial de quase 10%. O desemprego efetivo foi reduzido de 31,1% em 1983 para menos que 25%.

- Após 1985, o ajuste estrutural tornou-se o foco principal quando as autoridades chilenas perceberam que o desequilíbrio externo era um problema de longo prazo.

Grandes déficits do setor público têm sido um dos principais elementos presentes nos déficits externos da América Latina nos anos 80. Um grande e insustentável déficit na conta corrente é associado a um grande e insustentável déficit no setor público. Porém, a recente experiência chilena mostra-se como uma exceção a essa regra. O relativamente grande déficit na conta corrente em 1981 foi associado e precedido de superávits do Governo Central e do setor público, em geral não-financeiro.

Foreign debt	1978	1979	1980	1981
Public sector	5,198	5,369	5,31	5,623
Private sector	1,955	3,421	6,021	10,077
<i>Source:</i> Central Bank of Chile, <i>Externa de Chile</i> , various issues				

Fonte: *Latin American Adjustment*, página 61.

A tabela acima mostra os empréstimos externos dos setores público e privado entre o período de 1978-81, demonstrando que o desequilíbrio externo de 1981 estava relacionado com a desigualdade entre renda e gastos do setor privado e não com os déficits do setor público.

De 1981 a 1988, o déficit da conta corrente chilena foi reduzido de 123% das exportações para aproximadamente 2%. A expansão das exportações foi um dos mais positivos resultados do processo de ajuste externo. Mas os resultados em geral indicam que esse processo de ajuste foi excessivamente custoso e prolongado.

Em 1988, seis anos dentro do período de ajuste, investimentos brutos fixos ainda não tinham se recuperado do nível de 81, enquanto que o consumo total era ainda 5% abaixo do nível da pré-crise. A maioria do encolhimento do consumo total ocorreu no setor privado; o consumo público mostra apenas pequenas reduções do nível de 81. Contudo, o setor público teve um papel importante na recuperação do investimento fixo bruto. Este, em 1988, foi maior que 70% acima do nível de 1981, enquanto que os investimentos privados foram aproximadamente 25% menores que em 81. Este aumento no investimento público é equivalente ao aumento no financiamento cedido pelas organizações multilaterais.

Após a crise de 1982 e a repentina redução dos créditos nos bancos comerciais, dois princípios guiaram as atitudes do governo chileno. No primeiro, o governo proporcionou garantias públicas da dívida externa financeira privada e doméstica a qual não possuía garantias anteriormente, além de ter mantido os pagamentos de juros da dívida externa. O

segundo princípio objetivava a atração de financiamento externo. Esses dois princípios eram baseados na idéia de que o investimento iria guiar a recuperação do acesso ao crédito voluntário.

Em resumo, o investimento chileno havia apenas contado com o apoio de multilaterais e de organizações oficiais bilaterais. Embora quase todas as medidas de ajuste tenham sido implementadas e tenha acontecido uma significativa expansão das exportações, a dívida externa do Chile era um problema que não havia desaparecido. O acesso ao crédito voluntário dos bancos comerciais continuava a ser uma chave faltando para a entrada do futuro crescimento econômico.

A liberalização do mercado financeiro doméstico produziu, em 1981, um sistema financeiro muito frágil. Praticamente não havia controle, supervisão, nem regulação dos bancos comerciais e companhias financeiras. A taxa doméstica real de juros para empréstimos era muito alta. Finalmente, a euforia econômica geral e a supervalorização da moeda gerada por massivas entradas de capital estrangeiro geraram um boom especulativo.

Em 1982, a acentuada desvalorização real, a brusca contração do PIB e a repentina redução do crédito externo criaram sérios problemas para ambos o setor real e o financeiro. O colapso de todo o sistema financeiro só foi evitado por ações do Banco Central; essas ações implicaram no uso de uma grande parte dos recursos públicos. Neste papel de financiador, o Banco Central evitou o colapso da maior parte do sistema financeiro privado e produtivo chileno. Entretanto, os subsídios dados pelo Banco Central não eram de forma alguma neutros na sua distribuição.

Os progressos econômicos na segunda metade de 1981 levaram os economistas chilenos a alguns desacordos:

- Um grupo, focalizando o grande déficit da conta corrente, acreditava que a economia chilena passava por um crítico desequilíbrio externo e recomendava a desvalorização da moeda.
- Um segundo grupo achava que a situação externa estava favorável, dado que o balanço geral dos pagamentos estava em superávit. Esse grupo recomendava uma valorização da moeda.
- Ainda havia um terceiro grupo que simplesmente recomendava manter a taxa de câmbio nominal fixa em 39 pesos para o dólar.

O final dessa história foi que a desvalorização foi implementada em junho de 1982. Dado que a maioria das outras reformas políticas básicas já tinham sido implementadas, a desvalorização se tornou a principal ferramenta para se obter o ajuste estrutural.

As desvalorizações nominais no Chile foram bem sucedidas na obtenção da desvalorização real. Esta última levou a uma significativa realocação interna e transferência dos recursos em direção ao setor dos produtos comercializáveis. Portanto, existia um consenso sobre a idéia que a desvalorização real em qualquer programa de ajuste estrutural é orientada em direção à expansão das exportações e dos produtos comercializáveis em geral. A maior parte da desvalorização real tem sido alcançada por um decréscimo significativo no custo da unidade dos fatores de produção, os quais acontecem não por um acréscimo na produção, mas por uma queda na renda desses fatores, especialmente o trabalho.

Durante o processo de ajuste, o déficit fiscal cresceu como porcentagem do PIB, mas em 1987 houve um superávit. Esse acontecimento foi importante pois durante esse período o governo teve que acomodar a reforma de 1981, chamada “social security reform”, que aumentou os pagamentos de juros relacionados à absorção pública das dívidas privadas, e levou ao decréscimo da receita tributária relacionada à redução da atividade econômica em geral. Desta maneira, o setor público manteve em dia suas obrigações de pensão enquanto perdia a maioria das suas contribuições. Todas as reformas implementadas produziram uma tendência em direção a uma base de receita regressiva.

Desde 1973 o Chile vivenciou quatro episódios separados de privatização, dois dos quais envolveram a reprivatização de entidades anteriormente expropriadas pelo governo socialista. O primeiro episódio de privatização aconteceu em 1974-78 e incluiu as firmas e bancos que foram adquiridas pelo governo socialista para constituir a então chamada área de propriedade social. A maioria dessas firmas foi comprada de 10% a 20% abaixo do preço, com uma agência pública sendo fornecedora de créditos. Muitas dessas firmas e bancos terminaram em 1983 como partes do novo setor “ímpar” e, conseqüentemente, passaram por um segundo processo de privatização.

Tal processo foi implementado em 1984-86 e um diferente conjunto de procedimentos foram implementados: o “capitalismo popular”, a troca de ações e lances entre os compradores pré-qualificados. As mais importantes privatizações foram as que envolviam as tradicionais empresas estatais. A razão para a venda destas era a necessidade de reduzir

o setor público. Um claro objetivo era disseminar a propriedade, neste momento até entre investidores estrangeiros.

Muitas críticas vieram a essa última onda de privatizações. Críticos reclamavam que o tal “capitalismo popular” era um presente de graça para os grupos de alta classe. Outro problema foi que a disseminação das estatais foi tão rápida que não houve tempo para estabelecer uma armação regulatória dentro da qual os monopólios naturais iriam operar entre eles. E por final, o impacto fiscal das privatizações foram mal endereçados.

As principais lições da privatização chilena foram as seguintes: Privatizações não devem gastar as reservas nacionais em vendas subsidiadas e deve haver alguns controles para que as estatais continuem gerando futuras reservas e continuem investindo. Dessa maneira o governo pode evitar perdas públicas futuras pela intervenção na questão de falências de bancos privatizados; isso também irá ajudar a evitar um novo processo de reprivatização.

Enfim, a experiência chilena mostra que o processo de aprendizagem com os erros passados foi muito custoso para sua sociedade.

## **MÉXICO**

A experiência do ajuste mexicano desde o início da crise da dívida foi muito variada. A sua política econômica em 1981-82 foi exatamente contrária ao que John Williamson sugeriu ser o Consenso de Washington. O déficit operacional do setor público era em torno de 8% do PIB, o que evidencia que não havia preocupação alguma sobre o nível de desigualdade fiscal. Longe de ir em direção à privatização, o governo nacionalizou seus bancos comerciais durante o ano de 1982. Restrições de comércio, na forma de permissões de importação, foram usadas para acabar com o desequilíbrio externo. A estabilidade da taxa de câmbio era considerada mais como um símbolo de orgulho nacional do que algo que deveria ser abandonado de vez em quando tanto para alcançar uma consistência entre os diferentes instrumentos políticos quanto para encarar alguns choques externos.

A partir de 1983 ocorreu uma dramática reviravolta na política econômica do México. Todos os dez instrumentos políticos listados por Williamson formando a base do Consenso de Washington foram sendo aplicados de maneira a promover ajustes com baixa inflação e contínuo crescimento. Entretanto, a velocidade e o alcance da implementação variaram de instrumento para instrumento.

Reformas de longo alcance nas finanças do governo, as quais certamente iriam implicar numa redução no número de empregados do setor público e num aumento na receita tributária, eram difíceis de serem implementadas no início da crise da dívida, quando o país estava passando por uma forte contração econômica. Portanto, as condições econômicas ditaram precaução na implementação das reformas políticas.

No início da crise da dívida a economia chegou a tangenciar o caos. A taxa anual de inflação pairou em volta dos 100% e pareceu estar fora de controle. A dolarização da economia e a especulação sobre o peso estavam se difundindo, o sistema financeiro estava perto de um colapso, o déficit do setor público estava o tempo todo alto e o país era forçado a uma moratória virtual nos seus pagamentos ao estrangeiro.

A estratégia inicial do ajuste era induzir alguma ordem nas questões econômicas através de um programa fundamentalmente ortodoxo. Com esses esforços, o déficit público primário de 7,4% do PIB em 1982 foi convertido em um superávit primário de 4,2% em 1983. A urgência de reduzir os gastos públicos e o déficit, contudo, provocou um forte declínio no investimento público, já que geralmente é mais fácil para o governo reduzir os gastos com capital do que passar o operá-los corretamente.

Apesar da forte correção nas finanças públicas, a dívida externa poderia ser resolvida somente por alta inflação. Iniciando em 1984, o projeto de incentivo fiscal foi introduzido para neutralizar a forte recessão na qual a economia estava então imersa. Foi somente em 1985 que a crise da dívida resultou numa curta oferta de fundos estrangeiros para o setor público.

Durante 1985, vários fatores levaram a uma forte valorização da moeda, um declínio na exportação de produtos (excluindo o petróleo) e um crescimento do gap entre a taxa de câmbio oficial e a do mercado. Os esforços adicionais do ajuste foram então introduzidos e uma tentativa foi feita para retornar ao objetivo de estabilidade dos preços.

Os terremotos de setembro de 1985 e a inevitável reação do governo e da população levaram a administração a abandonar seus renovados esforços para a estabilização. O programa de liberalização do comércio, contudo, continuou.

No início de 1986, quando o país havia acabado de começar a se recuperar da devastação deixada pelos terremotos, ele se deparou com outra ainda maior adversidade econômica: o colapso nos preços mundiais do petróleo. O choque do petróleo teve que ser contido e confrontado principalmente por uma desvalorização nominal e real do peso. A desvalorização real alcançou aproximadamente 30% ao final do ano. A política econômica

durante 1986 teve sucesso em transformar esse choque negativo de quase sete pontos percentuais do PIB em uma relativamente leve recessão.

A recuperação, em 1987, aconteceu em quase todas as áreas. Somente a inflação não podia ser mantida baixa. Durante aquele ano, o Banco Central acumulou quase o valor de sete bilhões de reservas estrangeiras e a condição dos negócios mexicanos haviam de certo modo melhorado.

Como resultado do aumento na inflação registrado em 1986-87, aconteceu uma redução significativa na maturidade da dívida pública doméstica. Essa situação criou grandes problemas para a administração da dívida interna na qual, na falta de uma política de flexíveis taxas de juros, qualquer choque no mercado para fundos de empréstimos poderia causar um rápido e considerável efeito na taxa de criação de crédito doméstico.

Um ajuste na taxa de câmbio acontecido no final de 1987 criou tensões com as uniões de trabalhadores, tensões essas que só acabaram com a implementação do Pacto de Solidariedade Econômica.

Esta política econômica exercida pela administração de Miguel de la Madrid era muito volátil. Contudo, essa imprevisibilidade foi em grande parte o resultado da instabilidade originada de fatores exógenos. A realização mais importante da política econômica durante a administração de la Madrid foi que ela preparou bases econômicas para o crescimento. A mudança mais importante foi a exposição da economia a um maior ambiente comercial.

Algumas mudanças estruturais ocorreram no México a partir de 1983, antes do Pacto ter sido implementado em 1987. Primeiro houveram as medidas de liberalização do comércio implementadas em meados de 1985 e que se mantiveram apesar dos choques externos que ocorreram em seguida. O processo de liberalização do comércio foi importante e alcançou certa profundidade como poucas vezes foi alcançado.

O resultado da liberalização do comércio foi bastante favorável. Poucas firmas tiveram tal efeito como resultado da competição estrangeira e o acesso à entrada de importados tiveram um importante efeito nos custos domésticos de produção, permitindo assim uma extraordinária expansão da exportação de produtos não relacionados ao petróleo. Essa expansão teve um importante papel em minimizar os efeitos contraditórios do declínio nos preços do petróleo e das últimas medidas de disciplina do governo.

As outras mudanças estruturais estavam relacionadas as finanças públicas. Uma significativa redução dos gastos “noninterest” do setor público juntamente com uma maior

flexibilidade nos preços de bens e serviços fornecidos por este setor, resultou na correção das finanças públicas.

Outra mudança relacionada foi o processo de liquidação de empresas estatais. Essa política foi o reflexo de um novo conceito do papel do Estado na economia. Acreditava-se que embora o governo devesse manter sua dominação em certas áreas, esta deveria ser menor e mais ágil para concluir as tarefas com maior eficiência.

A situação instável que prevaleceu no final de 1987 convenceu as autoridades mexicanas que a taxa de inflação de 7% não era sustentável. Somente um programa de estabilização de longo alcance poderia lidar com a inflação e preparar a economia para um período de crescimento sustentável com estabilidade dos preços. O Pacto de Solidariedade Econômica foi iniciado para alcançar esse objetivo.

O Pacto é basicamente um conjunto de respostas complexas ao problema de estabilização. A estratégia consiste principalmente em elementos ortodoxos: menores gastos, controle monetário e de crédito e maiores esforços para aumentar a receita. Contudo, certos elementos heterodoxos, provenientes da negociação entre importantes setores da economia, foram também incluídos. A idéia básica por trás do programa era alcançar a estabilidade permanente dos preços através da obtenção de balanço fiscal que não exigisse financiamento inflacionário.

Durante os primeiros estágios do Pacto, a taxa de câmbio foi mantida fixa para impor disciplina em outras áreas da política pública, assim como salários mínimos e política fiscal. Os resultados favoráveis do programa vieram muito mais rápido que originalmente se esperava.

Um importante efeito do programa de estabilização foi um forte aumento nas taxas de juros. Altas taxas de juros reais aumentaram a responsabilidade de acabar com a dívida pública e conseqüentemente geraram um maior déficit público. Tanto reservas externas como empréstimos estrangeiros deveriam ser usados para financiar esse déficit, dado que o programa de estabilização limitava o uso de financiamento inflacionário. Na verdade, apesar do fato que durante 1988 os gastos “noninterest” foram reduzidos e a renda do setor público fez algum progresso, o superávit primário era ainda insuficiente para compensar o real aumento nos pagamentos dos juros internos.

O crescimento econômico durante os primeiros seis meses de 1989 ultrapassou até as previsões mais otimistas. Começando com o último quartil de 1988, taxas cada vez mais altas de crescimento foram observadas a cada quartil. No lado da oferta, todas as partes da

economia, exceto a agricultura e algumas indústrias manufatureiras, tiveram crescimento. No lado da demanda, o crescimento é explicado principalmente por aumentos no investimento e no consumo privado.

O crescimento durante os primeiros seis meses de 1989 tomou lugar dentro de condições convencionalmente consideradas adversas. Em particular, as complexas negociações da dívida externa que aconteceram nessa época criaram uma considerável incerteza. O programa apresentava três grandes riscos de curto prazo. O primeiro relacionado à dificuldade de alcançar objetivos fiscais, o segundo relacionado à deteriorização da conta corrente observada desde a segunda metade de 1988 e a terceira tinha a ver com os obstáculos trazidos pelas altas taxas reais de juros. Para o programa ser viável e trazer uma permanente estabilização dos preços, o ajuste nas finanças públicas deveria ser mais profundos que anteriormente.

Era certo que houve grande melhora nas finanças públicas e que alguns dos objetos do programa foram dificultados por choques externos, como a queda do preço internacional do petróleo. Além disso, o acordo alcançado entre México e os bancos comerciais em 23 de julho de 1989 marcaram um importante passo em direção a redução da carga da dívida externa do país.

Embora contribuições para o balanço fiscal do lado da receita tenham sido praticamente nulas durante o processo de ajuste, havia perspectiva de aumento da receita tributária num futuro imediato.

Durante o período de ajuste, muitos subsídios, em forma de preços abaixo do mercado nos bens do setor público, foram reduzidos. A substituição de tarifas para restrições quantitativas de comércio, a eliminação das restrições da inflação induzida no imposto de renda das empresas e reformas na área de administração dos impostos também contribuíram para o objetivo de balanço fiscal. A mais importante dessas medidas foi a taxa complementar nos bens das empresas, introduzidas em 1989. Entretanto, a receita tributária no México ainda era relativamente baixa comparada com as de outros países em desenvolvimento.

Apesar das exportações de produtos não derivados do petróleo estar favorável, a conta corrente registrou um déficit de dois bilhões de dólares na primeira metade de 1989. A deteriorização foi primeiramente um resultado da acumulação de inventários importados por firmas reagindo ou às novidades da liberalização de importados ou à crença de que as

medidas liberalizantes não seriam permanentes. O transitório déficit fiscal causado pelas altas taxas domésticas de juros também contribuiu para essa situação.

O rápido crescimento de importados em algumas indústrias resultou da deficiente oferta interna devido a problemas resultantes da imposição de controles de preços por um prolongado período de tempo.

Desde o infeliz resultado da acomodação da política monetária durante 1984-85 e a tentativa que falhou de administrar as taxas de juros após os terremotos de 1985, houve uma crescente confiança no mecanismo do mercado determinando as taxas de juros. Taxas de juros determinadas pelo mercado permitiram um “rollover” da dívida pública interna, embora isso tenha sido alcançado por anormais altos custos reais desde o início do Pacto.

O latente risco de câmbio foi um fator que causou as taxas de juros permanecerem altas. Dessa maneira, o Pacto entrou num ciclo vicioso provocado por expectativas associadas talvez à possível supervalorização do peso, quando na verdade a situação da conta corrente foi devido a fatores temporários. Embora essa situação deveria ter sido temporária, sua persistência tornou-se um sério problema para o Pacto, aumentando o risco de curto prazo.

Mesmo com a diminuição das taxas de juros nominais após o anúncio do acordo da dívida, as taxas de juros reais se mantiveram por volta dos níveis anteriores. Embora o risco da taxa de câmbio ter dificultado a queda das taxas reais de juros, o custo de altas taxas de juros teve que ser comparado com as vantagens da estabilização.

A única opção possível foi, portanto, manter uma política ativa de taxas de juros até a renegociação da dívida externa ter sido completa. Dado que a política de meio termo foi implementada pelo governo, uma vez que os acordos com os credores do país se completaram, o capital começou novamente a entrar, contribuindo para a permanência de um forte aumento da atividade econômica.

## **PERU**

A simples resposta à questão “quanto do plano de reformas foi aplicado no Peru durante os anos 80?” é: não muito. Os peruanos sofreram nesses anos com uma taxa de inflação que chegou a quase 3.000% ao ano, e então com um colapso da economia. Mas estes acontecimentos não foram resultados do ajuste econômico. Pelo contrário, eles foram as conseqüências tardias da tentativa do governo de estimular a economia através de gastos públicos e aumento dos salários em 1986 e 1987, enquanto congelava os preços e

abandonava o fornecimento de recursos fiscais suficientes para igualar o aumento nos gastos.

A acumulação das reservas internacionais, devido à quase total suspensão da dívida externa, foi suficiente para financiar o rápido aumento no consumo e nas importações. Entretanto, as reservas simplesmente acabaram e a inflação se intensificou devido a um crescimento no gap fiscal e a problemas na capacidade doméstica. Ou seja, o rápido aumento do consumo falhou ao estimular o investimento e isso se deve em parte porque a economia estava operando em um ambiente de extrema regulação e pouca confiança.

O governo de Alan García (que tomou posse em julho de 1985) tentou controlar a inflação mantendo a moeda supervalorizada. Essa política levou a um grande declínio dos lucros de exportação e a uma futura erosão das reservas. O governo também congelou os preços, particularmente dos combustíveis, eletricidade, e gêneros alimentícios básicos, os quais são todos produzidos ou comercializados por empresas estatais. Em 1988, os preços desses bens já eram um - terço do nível de 1985 em termos reais. O resultado disso foi um aumento no déficit do setor público equivalente a 7% do PIB, além de uma gradual erosão da receita fiscal devido à rápida inflação.

Ainda era incerto como essa explosiva situação iria finalmente se resolver. No final de 1989, graças a um dramático declínio nas importações, o Banco Central reconstruiu suas reservas internacionais em aproximadamente um bilhão de dólares. O governo utilizou esses recursos para estimular o nascimento do consumo a tempo para as eleições municipais em novembro de 1989 e esperava manter este estímulo até abril de 1990, quando as eleições presidenciais estavam marcadas. Um possível resultado dessas medidas era a repetição, em menos escala, do ciclo de 1986-87 de retomada temporária de um modesto crescimento seguido de uma inflação ainda maior.

Alguns observadores fizeram uma conexão entre os enormes problemas econômicos no Peru e a sua dívida externa. O Peru certamente sofreu, assim como a maioria da América Latina, de dívidas relacionadas a estagflação, mas no caso peruano o problema se tornou muito pior devido à trajetória econômica escolhida pelo governo. Além disso, por não cumprir com suas obrigações com o Banco Mundial (exceto por alguns pagamentos simbólicos) e com o Fundo Monetário Internacional, o Peru cortou suas únicas possibilidades restantes de crédito externo.

A questão real não é se houveram ou não reformas no Peru, mas como o país entrou em tal situação de apuros. E as origens da situação peruana voltam a pelo menos vinte anos antes, com o regime militar do General Juan Velasco.

Muito foi feito para abrir o comércio externo e para se fazer pagamentos, mas o governo estava mal preparado para enfrentar os golpes de uma grande queda nos preços de exportação em 1983 e os estragos de uma grande inundação no norte do país ao mesmo tempo. E foi nessa situação que Alan García, um ardente candidato com apenas 36 anos de idade, foi eleito à presidência em 1985. A “lua-de-mel” com o povo terminou em julho de 1987 com a tentativa do governo de García de tomar posse do sistema bancário.

Prioridades da reforma:

- O primeiro passo das medidas de emergência era frear a inflação “descontrolando” os preços.
- A segunda prioridade era reativar o investimento e então o crescimento.

Tanto o começo de alguns créditos externos relacionados ao comércio como o início das privatizações eram fundamentais para um programa de emergência inicial. Contudo, nenhum restabelecimento de crédito seria possível sem um acordo sobre os atrasos com as agências internacionais e os bancos comerciais.

As aproximadamente duzentas empresas estatais do Peru na época encontravam-se, a maioria, em terríveis condições e não eram candidatas a rápida privatização. Entretanto, a privatização era essencial para limpar a “liquidez em excesso” e mandar um claro sinal aos investidores.

Porém, os peruanos tinham que acreditar que o estado podia ajudá-los ao invés de fazer suas vidas miseráveis, para fazer com que o programa tivesse sucesso. A crise econômica, junto com a guerra civil virtual que estava acontecendo em importantes áreas do país, tinha claramente mudado as atitudes públicas.

Somente se o Estado usasse a crise como uma oportunidade não apenas para superar os graves problemas financeiros do país, mas também para se reorientar para longe dos empreendimentos comerciais fracassados e para melhorar serviços básicos (em educação, saúde e utilidades básicas como água e eletricidade), o Peru teria a chance de superar os problemas fundamentais que tinham sobrecarregado o país por várias décadas. O fracasso econômico dessa época não teria acontecido, pelo menos nesse grau, se essas raízes tivessem sido cortadas antes.

## VENEZUELA

Por um período de mais ou menos quatro décadas, antes de 1983, a Venezuela desfrutou de um consenso de políticas estáveis. Essa estabilidade foi a causa e a consequência de uma performance sobretudo bem sucedida: alto e sustentável crescimento com uma das taxas inflacionárias mais baixas do mundo. O consenso se baseava em quatro princípios políticos: taxas de câmbio fixas, orçamentos fiscais equilibrados, taxas de juros fixas e protecionismo. Num mundo de baixa inflação, taxas de câmbio fixas e preços estáveis do petróleo, essa política resultou numa taxa real de câmbio estável, taxas de juros moderadamente positivas e num crescimento regular de demanda e produção.

Problemas com o enfoque tradicional dessa política se tornaram óbvios durante o período de 1979-82 quando a economia entrou em um período de crescimento zero com aumento da inflação e enorme saída de capital. Entretanto, o consenso político se manteve basicamente intacto.

Após a redução nas exportações de petróleo, se tornou óbvio aos mercados financeiros que a taxa de câmbio predominante não podia ser mantida. A crise de 1983 no balanço de pagamentos deixou o país com poucas reservas internacionais.

Em seis anos, a Venezuela passou por três períodos distintos: o primeiro esforço para a estabilização (1983-85), uma tentativa de expansão (1986-88) e o radical programa de ajuste de 1989.

A primeira reação à crise foi adotar um sistema múltiplo de taxa de câmbio com a idéia de isolar o setor real do impacto do fluxo de capital especulativo. A taxa oficial de câmbio foi diminuída de 4,30 para 6,00 bolívares para o dólar. O gasto público foi cortado radicalmente, afetando principalmente programas de investimento.

A reação da economia foi produzir uma profunda recessão, inflação relativamente baixa e imenso superávit fiscal e externo. Os recursos começaram a se mover dos não-comercializáveis para os importáveis. Até as exportações não-tradicionais começaram a crescer significativamente, desde que os exportadores foram permitidos vender a porção do valor adicionado da sua produção a uma taxa flutuante. Contudo, o governo perdeu o controle da taxa flutuante do dólar, a qual se desvalorizou em termos reais em 300% nos primeiros seis meses do programa.

Em fevereiro de 1984, uma nova taxa de desvalorização de 7,50 bolívares para o dólar e um corte adicional no gasto público foi introduzido. Em meio a 1985, os resultados eram o rápido crescimento do nível de reservas internacionais, um grande superávit fiscal, inflação

em torno de 15% e aumento da atividade na agricultura, manufatura e turismo. Sob essas circunstâncias a “privação” parecia desnecessária.

Assim que a expansão fiscal começou em janeiro de 1986, o rendimento do petróleo caiu quase pela metade. Pelos três anos consecutivos, o governo manteve sua política de expansão com crescente dificuldade. A credibilidade da taxa oficial, fixada em 7,50 para o dólar, colapsou, e o governo estava progressivamente impossibilitado de administrar o mecanismo de controle de câmbio. Em dezembro de 1986 foi decidido efetivar uma “acreditável” desvalorização de 93%, para 14,50 bolívares para o dólar. A inflação se acelerou para uma alta constante de 42% em 1987.

Com os custos políticos da desvalorização de dezembro de 1986 e com a eleição presidencial de dezembro de 1988 se aproximando, o governo sentiu que não conseguiria manter uma contração fiscal ou aumentar as taxas nominais de juros que eram fixas, ao invés de aumentar a inflação.

Para conter a acelerada inflação, o governo decidiu congelar preços na agricultura e no setor público. Os preços reais do setor público caíram para metade dos níveis de 1984, acentuando o déficit no setor público.

A expansão de 1986-88 deixou o governo recentemente eleito de Carlos Andrés Pérez com quatro importantes desequilíbrios. Primeiro foi uma desigualdade externa evidenciada por um nível muito baixo de reservas líquidas internacionais, uma explosão de prêmios de câmbio estrangeiros, obrigações de curto prazo do Banco Central de 6,3 bilhões de dólares e nenhum plano de financiamento internacional para 1989. Segundo, o déficit fiscal foi projetado para exceder 21% do PIB. Terceiro, a inflação reprimida estava produzindo uma séria escassez em produtos básicos, um colapso de oferta e uma generalizada acumulação de inventário especulativo. Quarto, o sistema financeiro estava severamente reprimido e sofrendo de crescente desintermediação.

Limitado em suas ações por esses problemas, o novo governo decidiu o seguinte pacote político:

- Adotou-se um sistema de unificada taxa de câmbio flutuante e eliminou o regime de controle de câmbio anterior.
- Os preços dos bens e serviços do setor público foram aumentados.
- Os controles de preços foram eliminados de todos os bens, com exceção de uma lista reduzida de dez produtos básicos.
- Uma política de liberalização do comércio foi adotada.

- As taxas de juros foram aumentadas para níveis perto do equilíbrio.
- Uma estratégia financeira internacional baseada em redução de dívida comercial e empréstimos de agências multilaterais foi posta em ação.

A economia reagiu com um colapso no PIB, uma taxa inflacionária de cerca de 80%, um aumento do nível de reservas internacionais e um equilíbrio na conta do setor público.

O consenso político venezuelano era tradicionalmente contra o déficit fiscal. Essa aversão ao gasto a partir de déficit foi expresso numa lei de crédito público (Ley Orgánica de Crédito Público). Além disso, a lei geral governando o orçamento público (Ley Orgánica de Régimen Presupuestario) exigia um orçamento equilibrado; sob essa lei amortizações são consideradas como gasto e empréstimos como renda, porém empréstimos novos são limitados pela lei de crédito público.

Ao contrário desse claro consenso político, o setor público de alguma maneira conseguiu acumular 28 bilhões de dólares em dívida externa, assim como 80 bilhões de bolívares em ações internas e uma significativa quantia de monetarização.

Essa aparente contradição entre o consenso formal e o real comportamento é explicada principalmente pelo perverso ciclo no qual relações entre o governo central e as empresas privadas entraram. Por meio desse mecanismo, o governo central, o qual apenas havia pegado emprestados oito bilhões de dólares fora do país, passou a possuir uma dívida de 23 bilhões de dólares. A acumulação da dívida externa pelo governo central limitou sua capacidade de realizar suas tarefas primárias sob sua responsabilidade, isto é, justiça, saúde, educação e condição de infra-estrutura.

As prioridades dos gastos públicos mudaram desde o primeiro “boom” do petróleo nos anos 20. Nos anos 40, defesa, polícia e estradas utilizaram grande parte do orçamento. Em seguida, o desenvolvimento se tornou prioridade e a canalização de recursos financeiros na forma de empréstimos ao setor privado se tornou aceitável. Além disso, algumas grandes empresas do setor público (aço, eletricidade, petroquímicas) foram estabelecidas nos anos 50.

Com o estabelecimento da democracia em 1958, o gasto social e o financiamento do desenvolvimento do setor privado se tornaram o novo consenso estabelecido. Contudo, após o choque do petróleo de 1973, esses itens do gasto governamental foram impedidos de viabilizar um aumento nos recursos públicos.

No começo dos anos 80, os custos excedentes, os problemas iniciais e as perdas financeiras acabaram com o apoio político às grandes empresas estatais e o gasto em infra-

estrutura tinha voltado à moda. O período de 1983-85 foi caracterizado por um corte geral nos gastos governamentais.

A expansão fiscal de 1986-88 foi concentrada em gastos em investimento. Nesse momento, o pensamento dominante considerado “gasto corrente” (em educação, saúde, manutenção da infra-estrutura, administração da justiça, etc) como improdutivo e inflacionário, enquanto que “gasto com investimento” foi visto como produtivo e não-inflacionário. Conseqüentemente, quando o Ministro do Planejamento decidiu concentrar investimento em projetos sociais que estavam quase terminados e portanto exigiam pouco gasto adicional, os outros ministros foram contra porque tais projetos iriam aumentar no futuro o “gasto corrente”.

Um novo critério havia também aparecido pela primeira vez: o governo deveria investir em projetos de produção para exportação. Enquanto isso, a qualidade dos serviços governamentais caiu significativamente, reduzindo posteriormente a capacidade do governo de projetar e administrar a política pública.

Historicamente, os amplos recursos proporcionados pelo lucro do petróleo permitiram o governo a prestar pouca atenção à taxaço. A estrutura tributária possuía os defeitos tipicamente encontrados nos países da América Latina, incluindo altas taxas marginais, sonegação generalizada, dupla tributação do capital e pouco esforço na sua aplicação. Pouco progresso aconteceu desde 1983 nesta área. Os superávits fiscais de 1984-85 levaram a política tributária ser considerada como não-importante. Conseqüentemente, o valor real dos recebimentos de impostos pessoais caiu pela metade desde 1984.

O governo planejou então reformar a estrutura tributária através da revisão do imposto de renda e da adoção do imposto do valor-adicionado. Durante os anos 70, importantes áreas de atividade econômica foram transferidas para o setor público, incluindo petróleo, minério de ferro, eletricidade e a aviação.

Entretanto, a tentativa de reestruturar o gasto público para liberalizar recursos para bens públicos e serviços sociais forçou o governo a adotar uma nova política. Um novo fundo de privatização foi criado com a tarefa inicial de vender bancos comerciais, companhias de cimento, moinhos de açúcar, hotéis e outros bens do setor público.

A Venezuela restringiu o investimento estrangeiro por um longo período de tempo. A posse estrangeira das companhias de petróleo e minério de ferro foram tradicionalmente vistas como contrárias ao interesse nacional e essas companhias foram finalmente nacionalizadas nos anos 70.

Desde 1983, a opinião pública se mudou em favor de uma política de investimento público mais livre. Consequentemente, alguns progressos regulatórios foram feitos e o investimento estrangeiro passou de ridiculamente baixo para meramente baixos níveis. Contudo, os controles de câmbio, o sistema de taxa de câmbio múltipla e outras regulações agiram para impedir ou retardar o investimento estrangeiro.

As taxas de juros eram tradicionalmente fixadas pelo Banco Central. Durante os anos 50 e 60, as taxas de juros sobre os depósitos eram moderadamente altas em termos reais, acima das taxas internacionais em termos reais, e estáveis. Durante os anos 70, as taxas nominais se mantiveram fixas em seus níveis históricos, enquanto que a inflação crescente produziu pequenas taxas reais de juros negativas. Em 1979, a enorme saída de capital e a queda das reservas internacionais se tornaram uma séria preocupação da política e o governo decidiu liberalizar as taxas de juros.

O governo Social Democrata que subiu ao poder em 1984 implementou sua promessa eleitoral de restabelecer o controle administrativo das taxas de juros. Durante 1984-85, os controles não tiveram muita força, contudo, quando a inflação se acelerou no período de 1986-88, sérias distorções apareceram no crédito e nos mercados de taxa flutuante.

Em certo momento a taxa paralela de juros apareceu e, durante 1988, os bancos violaram as regulações cobrando taxas de 30% quando o limite oficial era 13%. A situação se deteriorou até Pérez tomar o governo em fevereiro de 1989. As taxas de juros foram aumentadas inicialmente (de 13% a 28%) e então liberalizadas, o que fez com que elas rapidamente subissem para 42%. Contudo, a liberalização das taxas de juros criou uma grande reação política.

O aumento das taxas de juros foi seguido por uma importante nova tendência do sistema bancário. Os lucros, os quais eram anormalmente altos em 1988, colapsaram. A taxa paralela desapareceu e pela primeira vez em alguns anos os bancos estavam tendo problemas para encontrar clientes para quem emprestar seus fundos. O grau de apoio para a política de taxa de juros era, portanto, muito pequeno.

A Venezuela tradicionalmente teve uma taxa fixa de câmbio e uma inflação muito baixa, o que levou a uma estável taxa real de câmbio. Em duas ocasiões (1960 e 1983) o país enfrentou uma crise no balanço de pagamentos, as quais levaram à adoção de um regime de taxa múltipla de câmbio.

A valorização real, que ocorreu entre 1976 e 1982, foi o padrão de equilíbrio geral resultante de um boom do petróleo. A crise da balança de pagamentos foi a consequência

do real e esperado déficit fiscal devido a reduzida renda do petróleo e insuficientes cortes nos gastos ou aumentos nos impostos.

Sob um regime múltiplo de taxa de câmbio, os importados passavam por um complexo, custoso e distorcivo sistema administrativo designado para evitar o superfaturamento. Exportação e investimento estrangeiro foram igualmente interrompidos por regulações designadas para evitar abusos na taxa de câmbio. Sob tal regime, controles de importação puderam ser usados para defender o nível de reservas internacionais, se tornando então o principal instrumento de troca política.

Quando a taxa de câmbio diferencial atingia níveis extremos, o sistema de controle colapsava e o governo era forçado a fazer uma supervalorização. Essas desvalorizações oficiais aconteceram em 1984 e em 1986.

Após a desvalorização, os preços internos aumentaram enquanto que os impostos do petróleo se mantiveram ligados à taxa oficial, que era fixa. Preços relativos se moveram contra o governo, aumentando o inicialmente reduzido déficit fiscal e acentuando a instabilidade. Com a possibilidade de repetição da super-desvalorização de 1986, em março de 1989 o governo decidiu abandonar o sistema e deixar a taxa de câmbio flutuar.

Em 1960 a política de comércio venezuelana se tornou protecionista. Importados diretamente competitivos eram proibidos ou taxados a taxas muito altas. Se o importado não era exonerado, as altas tarifas garantiam que ele não seria comprado. Projetos de investimento em novos campos de substituição de importação podiam exigir e normalmente conseguiam proteção contra os importados. Em 1989, o abandono do regime de taxa múltipla de câmbio eliminou o centro do desenvolvimento do sistema protecionista.

O governo de Pérez adotou o que deve ser considerado por qualquer critério uma política radical de liberalização do comércio. Proibições de importações foram basicamente eliminadas com exceção para alguns artigos simbólicos de luxo. Um programa de redução de tarifas também foi adotado.

No período de 1983-88, o ajuste no estilo de Washington foi basicamente ausente, em parte devido às implicações econômicas da política de taxas múltiplas de câmbio que foi adotada. Durante o período de 1984-85, a economia passou a olhar para dentro do país, para a queda da renda do petróleo em 1982-83 e para os fluxos financeiros.

Em 1989, ao contrário, o ajuste no estilo de Washington aconteceu numa taxa espantosa em quase todas as partes, incluindo política de taxa de câmbio, política de

comércio, gastos públicos, reforma fiscal, liberalização das taxas de juros, privatização e investimento direto externo.

Contudo, o apoio político para a política de ajustes foi muito baixo, dado que o PIB caiu numa taxa recorde (mais de 10% em 1989) e a inflação excedeu 80%, o dobro que o recorde anterior de 1987.

## Capítulo 5 – Críticas ao Consenso de Washington

Irei agora falar da opinião de Joseph E. Stiglitz em relação ao Consenso de Washington e o porquê do fracasso das reformas na América Latina. Essas idéias foram tiradas de seu paper “*Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America*”, 2002.

Stiglitz afirma que a estratégia de reformas que prometeu trazer prosperidade para a região falhou de forma quase que única, sem precedentes. Os resultados foram piores do que os críticos temiam; não só não gerou crescimento como, em algumas partes da região, trouxe aumento da pobreza e das desigualdades.

Table 6	Income Distribution in Latin America - Selected Countries				Diagnostic
	(Ratio of Share of Income of richest 20 % to poorest 20 %)				
	1990	1997	1999		
Argentina	13.5	16.4	16.5	Deterioration	
Bolivia	21.4 <sup>11</sup>	34.6	48.1	Deterioration	
Brazil	35.0	38.0 <sup>12</sup>	35.6	Similar	
Chile	18.4	18.6 <sup>13</sup>	19.0 <sup>14</sup>	Deterioration	
Colombia	35.2 <sup>15</sup>	24.1	25.6	Improvement	
Costa Rica	13.1	12.0	15.3	Deterioration	
Ecuador	12.3	12.2	18.4	Deterioration	
El Salvador	16.9 <sup>16</sup>	15.9	19.6	Deterioration	
Honduras	30.7	23.7	26.5	Improvement	
Mexico	16.9 <sup>17</sup>	17.4	18.5 <sup>18</sup>	Deterioration	
Panama	24.3 <sup>19</sup>	23.8	21.6	Improvement	
Uruguay	9.4	9.1	9.5	Deterioration	
Venezuela	13.4	16.1	18.0	Deterioration	

1<sup>1</sup> 1989; 1<sup>2</sup> 1996; 1<sup>3</sup> 1996; 1<sup>4</sup> 2000; 1<sup>5</sup> 1994; 1<sup>6</sup> 1995; 1<sup>7</sup> 1989; 1<sup>8</sup> 2000; 1<sup>9</sup> 1991  
 Source: Social Panorama of Latin America 2001-2002, ECLAC

Fonte: *Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America*, Tabela 2.

Ele indica que essa primeira geração de reformas foi fundamentalmente defeituosa e claramente incompleta. Suas falhas foram bastante básicas: não enfatizou o que deveria ter sido enfatizado e foi baseada numa concepção errada de como fazer uma economia de mercado funcionar. Uma de suas principais críticas ao Consenso de Washington é a tentativa de promover uma agenda única a todos os países da América Latina, não formulada sob medida às situações de cada país.

### As Falhas

Para tentar explicar a não eficiência das reformas, alguns afirmavam que levaria tempo para que as reformas pudessem fazer efeito. Mas fatos mostraram que a realidade era ainda pior, pois foi na primeira metade da década que ocorreu algum crescimento. Já na

segunda metade da década, principalmente após 1997, observou-se apenas recessão, estagnação e depressão.

Enquanto as políticas do Consenso de Washington prometiam um crescimento que nunca ocorreu, elas pouco discutiam o que seria feito em relação á instabilidade. Em relação à pobreza, o “Consenso” dependia de teorias as quais supunham que os benefícios esperados do crescimento iriam, de alguma forma, se espalhar para os mais pobres.

Os principais problemas foram:

- Aumento da Instabilidade

O capitalismo sempre foi marcado por grandes flutuações. Estas flutuações têm sido mais comuns nos países em desenvolvimento e a América Latina tem contribuído fortemente para esse cenário. A volatilidade, medida de diversas maneiras, aumentou com as reformas na América Latina enquanto diminuiu nos Estados Unidos, como podemos ver na tabela abaixo.

<b>Table 7 Measures of Instability</b>		
	1961-1980	1981-2000
	(Pre Reform Period)	(Reform Period)
<b>Variability (Standard Deviation of Growth Rate)</b>		
United States	2.26	1.92
Latin America	1.80	2.36
<b>Number of Years of Negative Growth Rate</b>		
United States	3	2
Latin America	0	4
<b>Number of Years of Growth Rate below 90% of 1961-2000 Average</b>		
United States	8	3
Latin America	6	12

Note: Calculations based on data from World Development Indicators, World Bank

Fonte: *Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America*, Tabela 6.

- Aumento da Pobreza e da Desigualdade

Os críticos das reformas apontaram não somente que o crescimento não era sustentável, mas também que estas reformas expuseram os países a novas fontes de volatilidade. Volatilidade é constantemente associada com um crescimento da pobreza já que é a camada mais pobre da sociedade que sofre com os aumentos do desemprego. Os efeitos de uma crise temporária podem ser longos e duradouros pois aqueles que perdem seus empregos não têm mais condições de financiar a educação de seus filhos e, uma vez

que esta educação é interrompida, ela provavelmente não será retomada. Ou seja, a pobreza é passada de uma geração para outra.

Algumas das reformas por si mesmas levaram diretamente a um aumento da pobreza. Por exemplo, levar os pobres fazendeiros a competir com a subsidiada agricultura Norte Americana diminuiu os rendimentos de alguns dos mais pobres da região. Além disso, os apertados regimes monetários impostos tornaram difícil a criação de novos empregos assim como novas alternativas de trabalho. Na região como um todo, a fração da pobreza aumentou de 15,3% em 1987 para 15,6% em 1998.

Em relação à desigualdade, até mesmo em países que experimentaram certo crescimento, observa-se que uma parte desproporcional dos benefícios foi para as camadas mais altas da sociedade, enquanto as mais baixas tiveram uma piora. Isto é, em parte, consequência do fato que os mais pobres pagam pelos custos das flutuações na economia, o que é inerente à estratégia de reformas voltadas para o mercado.

O resultado dessas políticas que deveriam fazer com que o mercado funcionasse melhor é, na verdade, que o mercado funcionou pior. O desemprego aumentou em quase 3% e esses números seriam ainda piores se uma grande parcela dos empregos não estivesse migrado para o setor informal. Na tabela 2 mostrada anteriormente podemos observar o crescimento dessa desigualdade ao longo da década em vários países latino americanos.

#### - Indicadores de Desenvolvimento Humano

As falhas no crescimento econômico foram seguidas de falhas no aumento das dimensões do bem-estar social, o qual inclui não só a pobreza, mas também a educação e a saúde. As reformas nada fizeram para diminuir o gap entre o nível do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da região e dos países industriais avançados.

#### - Insegurança

Enquanto a agenda de reformas não criou um crescimento robusto, ela contribuiu para um aumento do senso de insegurança destes países. Existe, além da econômica, insegurança em diversas outras formas. A segurança pessoal também foi afetada pelo aumento do crime e da violência em vários países.

### **Interpretando os Fatos**

Existe pouca dúvida que o desempenho da década de 90, em quase todas as dimensões, foi não somente pior do que se esperava, mas foi considerada quase que

deprimível. Mas o crescimento desta década, por mais fraco que tenha sido, ainda foi melhor que dos anos 80.

O período de estagnação terminou, mas Stiglitz sugere que o fim da década perdida tem mais a ver com a resolução do problema da dívida do que com a estratégia de reformas. Olhando para os anos 90, dessa forma tem-se uma perspectiva ainda mais desanimada do limitado crescimento desta década. Não é raro que, quando uma economia passa por um período de recessão ou estagnação, exista uma época de equiparação assim que as oportunidades perdidas são aproveitadas e os investimentos englobando os avanços tecnológicos são colocados em dia. Essa interpretação é particularmente plausível ao se observar que a maioria do crescimento robusto aconteceu na primeira metade da década.

Stiglitz acredita que a maioria da culpa da crise deveu-se ao choque da taxa de juros imposto pelos Estados Unidos. A América Latina, assim como o resto do mundo, sofreu com os choques do preço do petróleo nos anos 70 mas conseguiu superá-los excepcionalmente bem, muito melhor que algumas outras regiões. Mas isso foi feito de forma insustentável, dependente da entrada de capitais. Ele afirma que a crise iria ter acontecido. Não importa se o endividamento estrangeiro surgiu de uma baixa poupança ou de grandes investimentos, nem se as empresas estatais foram eficientes ou não. Desta forma, a ineficiência destas empresas, por si só, não podem ser consideradas culpadas.

*“There is a counter thought experiment which goes something like this: assume the U.S. had not raised interest rates. Would the excessive borrowing of the inefficient state enterprises eventually have brought the system into collapse, even if the U.S. had not raised interest rates? If that were the case, one might claim that the interest rate increase only affected the timing of the crisis, not its occurrence. But if one believes that interpretation, one has to believe that the governments would not have seen “the writing on the wall”. The problems of the countries would, in this interpretation, have mounted slowly, so that the government would have been able to take action, before the crisis came to a head.”(Stiglitz, 2002).*

O crescimento do início da década de 90 não era sustentável e esta época foi marcada por enormes entradas de capital. O FMI, prestando pouca atenção nos riscos gerados por fluxos de capital de curto prazo, parecia achar que: contanto que os empréstimos estrangeiros não fossem adquiridos por causa de extravagantes gastos fiscais públicos, os déficits de conta corrente seriam sustentáveis. Mas estas entradas de capitais não levaram a um aumento do investimento real e, em grande parte, simplesmente financiaram um

crescimento do consumo. Parte do fluxo de capital foi resultado de privatizações e de vendas de bens nacionais a estrangeiros.

A contabilidade dos países gerou uma falsa idéia de sucesso no início das reformas. Os países deveriam se focalizar no futuro potencial de bem-estar de seus cidadãos; levando em consideração a depreciação dos recursos físicos país e o esgotamento de seus recursos naturais, a degradação do meio ambiente, a venda dos bens nacionais e o aumento do sentimento de insegurança e vulnerabilidade econômica. Uma contabilidade correta deveria mostrar que se um país está vendendo seus bens e com isso desfrutando de um aumento coletivo do consumo, então seus cidadãos estão se tornando mais pobres.

Além das privatizações, grande parte dos fluxos de capital eram de curto prazo, o tipo de dinheiro que entra e sai do país a qualquer hora, e não do tipo que constrói fábricas e cria empregos. Um aumento das exigibilidades não combinado com um correspondente aumento de bens produtivos deixa o país mais pobre. Uma contabilidade correta deveria ter mostrado tudo isso.

Mesmo que os fluxos de capital de curto prazo não tivessem contribuído para um aumento da riqueza, eles tiveram um efeito positivo de curto prazo na demanda agregada. Este aumento da demanda colocou em uso recursos que, por muito tempo, estavam inutilizados. Parecia que as reformas levaram a uma nova era de crescimento mas, em grande parte, o aumento da produtividade observada era simplesmente o aumento normal que ocorre quando uma economia se recupera de uma recessão (assim como a América Latina estava se recuperando da crise dos anos 80).

A estrutura da contabilidade, assim como o foco no PIB, não forneceu uma visão apropriada do que estava realmente acontecendo. Enquanto os números (e o PIB) sugeriam que a performance econômica da América Latina no início dos anos 90 era realmente impressionante, uma melhor contabilidade mostraria uma visão mais realista e não tão otimista dos fatos.

### **Explicando o Fracasso**

Stiglitz, em seu paper, explica como que as reformas do Consenso de Washington, mesmo que tenham tido boas intenções, tornou os países da região mais vulneráveis aos choques externos e contribuiu em diferentes maneiras para as falhas ocorridas em anos mais recentes. Ele se focalizou em três pontos críticos:

- As reformas, incluindo as diversas formas de liberalização, aumentaram a exposição dos países ao risco sem aumentar sua capacidade de poder arcar com estes.
- As reformas macroeconômicas eram desequilibradas, colocavam muito peso na luta contra a inflação e pouco na luta contra o desemprego e na promoção do crescimento.
- As reformas incentivaram as privatizações, fortaleceram o setor privado e deram pouca atenção ao melhoramento do setor público, com isso, alcançaram um mal equilíbrio entre o mercado e o Estado.

As reformas do Consenso de Washington (trocas, mercado de capitais e liberalização do setor financeiro) expuseram os países a altos riscos. Mas, aparentemente, quase que inconscientes destes riscos, a agenda de liberalização foi levada adiante.

As chamadas reformas expuseram estes países às sucessivas mudanças do mercado de uma maneira nunca antes vista, tanto pelas trocas como pelos fluxos de capital. Tudo isso antes que houvesse um fortalecimento das suas “redes de segurança”.

Foi a liberalização do mercado de capitais que acabou gerando os efeitos mais adversos. Simples modelos econômicos argumentaram que países em desenvolvimento são como países desenvolvidos só que com menos recursos, em particular menos capital. Essa perspectiva em desenvolvimento levou os países a achar que se conseguissem obter mais capital eles iriam crescer mais rapidamente. E se não eram capazes de gerar poupança dentro do próprio país teriam que recorrer ao capital estrangeiro. O argumento era bem simples: contanto que o retorno excedesse a taxa de juros paga, então o investimento seria bom pra economia, o empréstimo poderia ser pago facilmente e o que sobrasse entraria como lucro, enriquecendo o país. Não fazia muita diferença se esse capital era de curto ou de longo prazo.

A escassez de capital significava que o retorno deveria ser maior nos país em desenvolvimento do que nos já desenvolvidos e, com a liberalização dos mercados de capitais, haveria um fluxo freqüente de capital dos países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos. Defensores da liberalização dos mercados de capital também argumentavam que isso levaria a uma maior estabilidade pois, em períodos ruins, os países em desenvolvimento poderiam pegar emprestado de outros países para fortalecer suas economias.

Entretanto, os fluxos de capital de curto prazo são altamente voláteis. Ao invés de diminuir a volatilidade da economia, como seus defensores disseram que iria, eles foram na verdade uma grande fonte de volatilidade e, mesmo que não fossem a raiz do problema,

eles contribuía para a magnitude das flutuações. Estes fluxos de capital eram, em particular, altamente pró-cíclicos. Ou seja, o capital entrava no país quando as coisas estavam indo bem e saía quando estavam indo mal. Tipicamente, nos períodos de crise, quando os países estão desesperadamente necessitando de capital, a grande questão é quanto será pago de volta aos países industrializados (emprestadores). O fluxo de capital passa a ser para fora do país.

A volatilidade e próciclicidade destes fundos tiveram outras conseqüências. Os tomadores de empréstimos não levaram em consideração as externalidades, principalmente para empréstimos feitos quando a situação ia mal. As altas taxas de juros levaram até os pequenos devedores à falência; e a contração fiscal e monetária levou milhões de trabalhadores ao desemprego.

É obvio que quando o capital está entrando no país fica mais fácil ver os benefícios gerados. Estes eram bastante evidentes na América Latina no início dos anos 90. Mas os ganhos claramente não compensam as perdas geradas num momento de crise. Essas crises têm sido regulares e freqüentes na América Latina e por isso o preço pago tem sido particularmente alto.

Além disso, os custos da falência têm, com o tempo, tornado-se cada vez maiores, não somente por causa do aumento do número de credores tornando uma resolução ordenada mais difícil, mas também por causa do mix da dívida em dólar e em moeda local. Isso levanta problemas de equidade no tratamento da dívida e afeta adversamente as instituições financeiras domésticas, degradando assim a economia.

As economias da região têm vivenciado enorme instabilidade macroeconômica. O FMI e os neoliberais tinham uma interpretação própria que dizia que a intervenção do governo no mercado e uma fraca política monetária eram as principais causas dos distúrbios macroeconômicos. Mas esta interpretação de instabilidade ignorou duzentos anos de história do capitalismo onde se observa que, antes dos governos assumirem o papel que hoje possuem, as economias de mercado eram marcadas por volatilidade, booms e quebras.

Em relação as reformas, estas substituíram estabilizadores automáticos por destabilizadores automáticos. Na América Latina como um todo, a política fiscal, ao invés de ser contra-cíclica, era pró-cíclica. Mas isto não era devido a falha dos economistas latino-americanos e sim era, em parte, porque o FMI, o qual muitos dos países

da América Latina tornaram-se dependentes de dinheiro e de conselhos, encorajou e muitas vezes insistiu que adotassem políticas pró-cíclicas.

Com fracos mercados de capital domésticos, fluxos de capital privado pró-cíclicos, fortes lembranças da crescente inflação do passado, com o FMI insistindo nos cortes do orçamento e com as instituições multilaterais, especialmente o FMI, se engajando em empréstimos pró-cíclicos, os países não tinham muita opção a não ser adotar políticas fiscais pró-cíclicas.

Enquanto as reformas expunham os países da região a mais choques e piorava sua capacidade de arcar com estes, a postura política defendida pelo Consenso de Washington tornavam as coisas ainda piores. Com um foco praticamente único nos problemas do passado, nos déficits do orçamento e na inflação, quando os países viam suas receitas fiscais diminuir devido a um declínio de seus salários ou quando viam seus gastos aumentando devido a um aumento das taxas de juros, os países eram encorajados a cortar os gastos e aumentar os impostos. E estas políticas fiscais pró-cíclicas agravavam as crises de cada um dos países da região.

A enganosa contabilidade contribuiu não só para uma excessiva austeridade e excessiva contração na política fiscal durante períodos de crise, mas também contribuiu para um subinvestimento em infra-estrutura e para uma crescente instabilidade econômica.

Os mercados foram abertos e empregos destruídos, mas ainda acreditava-se que a oferta cria suas próprias demandas. Quando isso não aconteceu, os países foram novamente culpados pela excessiva rigidez do mercado de trabalho. Os salários deveriam cair ainda mais, empobrecendo mais ainda os que já eram pobres. À salários suficientemente baixos, as empresas achariam então lucrativo contratar novos trabalhadores.

Na maioria dos países da região, o setor informal, onde a convencional rigidez não existe, é imenso. Se as idéias econômicas do FMI estivessem corretas, então este setor, por si só, seria capaz de absorver toda a força de trabalho. Com isso, o setor de rígidos salários iria encolher. Haveria um grande diferencial de salários e certa ineficiência devido a isso, mas a economia estaria num nível de pleno emprego.

Não é a rigidez dos salários que se deve culpar, e sim as políticas do FMI que por várias vezes reduziu a capacidade da economia de criar novos empregos ao, entre vários outros motivos, forçar altas taxas de juros. Como resultado, a liberalização comercial

levou os trabalhadores a se moverem não de empregos de baixa produtividade para empregos de alta produtividade, e sim do primeiro diretamente para o desemprego.

Existia quase que um único impulso para as políticas do Consenso de Washington: reduzir o papel do Estado. Até mesmo a estabilização macroeconômica se focalizou na restrição do papel do governo através de cortes nos seus gastos.

Um dos problemas centrais das políticas do Consenso de Washington foi sua visão muito estreita das coisas. Eles se focaram na eficiência econômica esperando que, de alguma forma, os problemas sociais fossem endereçados dentro de algum outro contexto. Os estreitos objetivos econômicos falharam e pior ainda, ampliaram os problemas sociais.

Mesmo se as políticas do “Consenso” tivessem sucedido em promover crescimento e estabilidade, ainda assim haveria uma demanda para reformar as reformas.

## Conclusão

A década de 90 para a América Latina não foi tão próspera como se esperava. Este período sofreu com um lento crescimento e crises cada vez mais freqüentes. Até mesmo a pobreza que se reduziu no início da década voltou a crescer a partir de 1997. O problema da hiperinflação foi reduzido mas a taxa de emprego, o investimento e os preços dos produtos primários estavam todos a taxas muito baixas. Ou seja, não se viam grandes melhoras geradas pelas reformas.

Voltando agora à visão de John Williamson, ele discute em seu novo livro *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, 2003, após as críticas de Joseph Stiglitz, o que ele acredita ter dado errado com as reformas.

Ele afirma que a sucessão de crises nos países emergentes (México, Ásia Oriental, Rússia, Brasil, Argentina, etc) foi com certeza uma das principais razões para o fracasso do crescimento econômico na América Latina.

Mesmo admitindo a decepção dos resultados, ele não concorda que o Consenso de Washington foi responsável pela quebra dos países, como por exemplo a Argentina. Ele diz que a Argentina cometeu dois erros fatais: apegou-se a um *currency board* que resultou na total perda de competitividade da taxa de câmbio e não seguiu as rígidas políticas fiscais necessárias para que esse *currency board* funcionasse. Ou seja, em relação às crises, Williamson assume que sua versão do Consenso de Washington não ensinou como evitá-las, mas afirma que nenhum dos países que decidiu aderir ao “Consenso” estava obrigado a tomar as atitudes que os levaram às crises.

Muitos dos países latino-americanos tomaram decisões que os tornaram dependentes da entrada de capitais. Essas decisões foram não somente a estimulação da entrada de capitais, mas também a supervalorização da moeda quando os mercados de capitais estavam lançando recursos à região, a utilização de uma taxa de câmbio fixa ou do sistema de *crawling peg* como âncora nominal e a introdução de uma política fiscal pró-cíclica. Por isso ficavam sem muitas opções em épocas mais difíceis da economia mundial.

O desempenho dos países e a aplicação do “Consenso” foram bastante diferentes de um país para o outro. E outro motivo para o crescimento econômico não ter ocorrido como o esperado foi o fato das reformas propostas terem sido abandonadas ou até mesmo ficado incompletas. Algumas reformas de primeira geração nunca foram empreendidas e poucos países chegaram de fato a uma agenda de reformas de segunda geração, que envolvia o

fortalecimento das instituições que garantissem as bases para um crescimento voltado para o mercado.

Por último, um dos grandes problemas foi que o objetivo das reformas ficou muito limitado ao reestabelecimento e aceleração do crescimento e não se preocupou o suficiente com o lado social, ou seja, com o emprego, a pobreza e a distribuição de renda. A grande questão é se podemos culpar o Consenso de Washington por essas falhas.

*“O resultado desses eventos internos, bem como externos, é que os anos de 1990 foi outra década decepcionante para as economias latino-americanas. Dentre as várias causas possíveis desse desapontamento – tais como uma recessão aparentemente secular nas commodities, a alta dependência de financiamento estrangeiro volátil e a persistência da fragilidade nas finanças públicas – particularmente uma se destaca: a propensão de países-chave na região de não conseguir administrar suas políticas macroeconômicas – a combinação entre as políticas fiscal, monetária e cambial – de um modo sustentável que evite crises periódicas. Foi esse o caso para o México, depois, o Brasil e, agora, a Argentina. Existem várias razões para essas incapacidade. Uma delas é o desejo dos formuladores de políticas de unir objetivo que, na prática, são irreconciliáveis: a estabilidade da taxa de câmbio para obter inflação baixa, de um lado, e viabilidade do balanço de pagamentos em um mundo de fluxos voláteis de capital, de outro. Outra é a miopia que reiteradamente tem levado os planejadores a passarem os períodos bons sem pensar no futuro. Isso é reflexo de um problema mais geral, a fraqueza de instituições-chave, de forma que as decisões consideradas essenciais e normais nas economias mais avançadas, na prática, se tornam altamente politizadas num contexto latino-americano.”*  
(Pedro-Pablo Kuczynski, 2002)

De qualquer forma, tanto se tendo o ponto de vista de John Williamson ou o sentido neoliberal empregado por Stiglitz, o que fica claro é o desejo de se corrigir os erros e identificar uma nova agenda de reformas para a América Latina, sucessora do tão discutido Consenso de Washington.

**BIBLIOGRAFIA:**

Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro Pablo Kuczynski, and Mario Henrique Simonsen. 1986. *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Mexico City: El Colegio de Mexico; Washington: Institute for International Economics.

Williamson, John, editor. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

Naim, Moises. 2000. Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign Policy*, 118(86), Spring.

Williamson, John. 2000. What Should the World Bank Think About the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, 15(2), August.

Stiglitz, Joseph E. 2002. "Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America." *CEPAL Review*, no. 80 (August 2003): 7-37.

Williamson, John. 2002. Did the Washington Consensus Fail? *Center for Strategic & International Studies*, August.

Kuczynski, Pedro-Pablo, and John Williamson. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.