

POLÍTICA ECONÔMICA: RUMOS RECENTES E FUTUROS

ENTREVISTA DE AMAURY BIER A LÍDIA GOLDENSTEIN,
JOSÉ A. GIANNOTTI E MARIA HERMÍNIA T. DE ALMEIDA

RESUMO

Nesta entrevista, Amaury Bier fala sobre as políticas econômicas implementadas no país desde a segunda metade dos anos 1990, durante as duas gestões do governo FHC (cuja equipe econômica ele integrou), até os dias atuais, sob o governo Lula. Para o economista, a transição governamental se deu sob um quadro de ordenação e consolidação dos fundamentos monetários, fiscais e cambiais, no qual há perspectivas para o crescimento econômico. São abordadas ainda questões como o papel e a atuação do Banco Central, a dimensão político-federativa dos problemas da estrutura tributária nacional e as condições jurídico-institucionais para o bom funcionamento da economia brasileira.

Palavras-chave: política econômica; regime fiscal; crescimento econômico.

SUMMARY

In this interview, the economist Amaury Bier talks about economic policies implemented in Brazil since the second half of the 1990's, throughout Cardoso's two administrations (in which economic team he took part), up to nowadays, under Lula da Silva's government. In his view, this governmental transition occurred under a framework of adjustment and consolidation of monetary, fiscal and exchange fundamentals, in which there are perspectives of economic growth. He also approaches issues as the Central Bank's role and acting, the political-federative dimension of problems concerning national tributary structure, and the institutional-juridical conditions to good working of Brazilian economy.

Keywords: economic policy; fiscal order; economic growth.

José Arthur Giannotti— Gostaríamos de saber, em primeiro lugar, como foi a sua experiência no governo federal. Como você vê o andamento da política econômica da qual participou? Que cenário antevê agora? Esse nosso interesse é duplo: de um lado, pelo trabalho que você fez em Brasília como um dos líderes desse processo, e de outro pelo aspecto memorialista, porque afinal de contas você também foi um cebrapiano...

Amaury Bier— Fui para Brasília como assessor de um outro ex-cebrapiano, o Antonio Kandir, ministro do Planejamento. Entre meados de 1996 e 1998 exerci funções de assessoria macroeconômica. Foi um período que começou de forma muito interessante, sobretudo em relação às questões mais institucionais, como política fiscal, orçamento — como pensar a evolução

do processo orçamentário de maneira a torná-lo mais efetivo, como ligar essa questão às matérias macroeconômicas num momento de consolidação da estabilização da economia. Foi uma experiência riquíssima em aprendizado, muito intensa em termos de trabalho, muito envolvente. Depois a minha participação no governo foi evoluindo: fui adquirindo outras responsabilidades, outro tipo de inserção. Em meados de 1998 fui para o Ministério da Fazenda, primeiro como secretário de Política Econômica e depois como secretário executivo.

Vejo a política econômica no Brasil na segunda metade dos anos 1990 como uma espécie de corrida de obstáculos, em que o país tinha de superar fases distintas que, por sua vez, traziam novos problemas ou aguçavam problemas existentes que subseqüentemente teriam de ser resolvidos. Só para ilustrar, o processo de abrupta redução da taxa de inflação que ocorreu a partir do Plano Real trouxe à tona toda a tensão da política fiscal, quer dizer, você tem um período em que a inflação cai e a dívida começa uma trajetória explosiva até o momento de um ajuste fiscal bastante forte. A mesma analogia vale para a política cambial. A âncora cambial, tão criticada, teve um papel decisivo na superação do processo inflacionário. Pode-se argumentar que o governo demorou muito para sair da âncora, mas acho que saiu na hora certa — não por vontade própria, e sim em decorrência dos movimentos de mercado, o que é provavelmente uma via correta. Não há dúvida de que o processo inflacionário não seria superado sem uma relativa estabilidade da taxa de câmbio. E essa estabilidade gerou problemas graves na balança de pagamentos, que tiveram de ser corrigidos mediante uma combinação de políticas: não só com a própria flutuação cambial, mas também, por exemplo, com intensos esforços na modernização da estrutura portuária.

Essa espécie de corrida de obstáculos acabou culminando, na transição de um governo para outro, numa política macroeconômica muito bem desenhada. As políticas monetária, fiscal e cambial estão bem araimadas, e o novo governo vem reforçando a tese de que é preciso manter esse tripé de mecanismos de política econômica. Ao mesmo tempo que está enfrentando novos desafios, procura dar continuidade às questões ligadas à eficiência econômica — o chamado "custo Brasil", que envolve não só infra-estrutura de transportes, questões tributárias e eficiência na intermediação financeira, mas uma série de matérias que chegam até a segurança jurídica dos contratos. São necessárias reformulações judiciais para que o país possa crescer, não a 2% ou 3%, o que já é possível nas atuais circunstâncias, mas num ritmo mais acelerado e menos sujeito a flutuações intensas. Vejo um cenário em que há muita oportunidade de se avançar. Acho que a reafirmação do tripé de política econômica pelo novo governo, um governo de esquerda, significa muito para o país em termos de percepção de riscos, de consolidação das instituições básicas na área econômica.

Lídia Goldenstein — Tenho cada vez mais dúvidas quanto ao modelo que foi entregue nessa passagem de governo. Não acho que ele garanta as

condições para uma retomada do crescimento sustentado. Concordo totalmente com a sua visão de que o Brasil passou por uma corrida de obstáculos, de que o fim da inflação repôs a questão fiscal como algo crucial a ser resolvido, e nesse sentido o Brasil caminhou de uma maneira muito positiva nos oito anos de gestão FHC, tornando as coisas transparentes. Concordo com a sua análise de que sem a âncora cambial não teríamos feito o Plano Real, assim como não teríamos feito se a situação internacional não tivesse auxiliado — sem liquidez internacional, ela não teria funcionado. Tenho porém algumas dúvidas quanto à sua afirmação de que as coisas ficaram arrumadas. Acho que ficaram fragilmente arrumadas, e a dificuldade de colocar essa economia para crescer novamente, mesmo com um governo de esquerda assumindo os marcos nos quais ela lhe foi entregue, mostra que isso não era suficiente. Creio que esses novos desafios de que você fala, Amaury, na verdade não são novos. Eles já estavam mapeados, apontados e claros, e me intriga o fato de que tenham sido marginalizados na gestão passada. Tínhamos de fato uma corrida de obstáculos, que era exacerbada exatamente porque não enfrentávamos esses problemas, e então entramos num círculo vicioso. De alguma forma, o modelo geral impedia que os atacássemos.

O que eu quero dizer é que na verdade estamos numa armadilha que inviabiliza uma retomada do crescimento. O Brasil não cresce porque, cada vez que vai crescer, esbarra nesses obstáculos internos que você menciona. No passado foi a crise de energia, e neste ano vamos esbarrar no obstáculo dos transportes: uma safra vai se perder por conta das péssimas condições das rodovias, portos etc. Então, eu me pergunto se de fato o "pacote" foi entregue assim, tão arrumadinho. Apesar de o novo governo assumir sem traumas maiores na economia — e sem entrar na questão política, que agora traz um dado novo para o cenário —, não estamos conseguindo criar as condições para o país voltar a crescer.

Amaury— Eu não quis dizer, e em nenhum momento devo ter dito, que o governo anterior teria resolvido todos os problemas do país, entregue o país absolutamente arrumado. Disse apenas que o tripé da política econômica — políticas fiscal, cambial e monetária — é a meu ver apropriado e não foi alterado. É a isso que me referi quando mencionei uma continuidade saudável em termos de política econômica. E não acho que seja correto dizer que o governo anterior nada fez com relação ao chamado "custo Brasil". Pelo contrário, avançou bastante na lei dos portos e na concessão ao setor privado de rodovias, de forma que houve melhoras significativas na área de infra-estrutura. E não me refiro apenas ao âmbito federal: o estado de São Paulo tomou uma iniciativa importante nas rodovias vicinais ao firmar contratos de conservação de longo prazo com o setor privado, dando eficiência e estabilidade a essas rodovias.

No que diz respeito à intermediação financeira, novos instrumentos foram criados, e o sistema brasileiro de pagamentos é um bom exemplo. Na área de financiamento de habitação algumas iniciativas importantes foram

lançadas, com a alienação fiduciária. Boa parte dessas medidas tem um tempo de maturação que envolve não apenas a preparação e a aprovação do projeto de lei, mas também um "teste" pelo setor privado. No caso da alienação fiduciária, testá-la significa, do ponto de vista do sistema bancário, que haja alguns casos julgados no que se refere à segurança da garantia. A alienação fiduciária veio reforçar o estatuto da garantia, mas só terá validade no mercado se o Poder Judiciário interpretá-la no espírito da lei. A Caixa Econômica Federal fez um trabalho usando esse instrumento exatamente para que ao longo do tempo isso possa gerar um mínimo de jurisprudência e segurança jurídica.

Com relação à tensão entre a política fiscal e a redução do custo Brasil, não acho que ela tenha existido no passado, e se existe hoje é porque o governo a quer ou é incapaz de superá-la. Acredito que não se pode questionar a centralidade da política fiscal: desarrumar a política fiscal significa destruir um dos fundamentos do crescimento; não se pode buscar eficiência microeconômica a expensas da política fiscal. É preciso fazer um trabalho para tentar conciliar essas duas coisas, o que envolve questões delicadas até do ponto de vista político, no sentido de que reduzir a cascata tributária, por exemplo, significa aumentar a tributação sobre alguns setores, transformando o tributo em tributo sobre valor adicionado. Setores que têm menos etapas no processo produtivo vão pagar mais imposto, e convencê-los de que com isso se quer mais eficiência econômica é um desafio de natureza política. As pessoas em geral reagem muito mal a esse tipo de mudança.

Lídia — Principalmente num país em que a carga tributária já chega a 37% do PIB.

Amaury — Exato. Uma outra maneira de fazer a conciliação entre a política fiscal e a redução do custo Brasil seria imaginar uma situação em que se pudesse mexer em outras categorias de despesas, trazendo à tona novamente questões muito difíceis do ponto de vista político e quase insuperáveis do ponto de vista jurídico, por serem questões constitucionais, que envolvem direito adquirido e portanto são desafios práticos da gestão pública. A carga tributária é alta, é verdade, mas porque o valor das despesas incompressíveis do orçamento é também muito alto como porcentagem do PIB. Isso tem raízes às vezes constitucionais e políticas e às vezes só políticas.

Lídia — Acho que estamos diante de um grande dilema, pois a meu ver não estão dadas as condições para a retomada de um crescimento sustentável. Não precisaríamos ter para o crescimento o mesmo tipo de *approach* que tivemos no combate à inflação? Você não acha que o país está precisando passar por uma reflexão, um esforço coletivo com ousadia, como ocorreu na discussão do Plano Real? Eu também estive lá e sei as dificuldades de fazer e implementar políticas. Exatamente por isso é que fico cada vez mais temerosa de não termos condições de sair de um crescimento medíocre, o que

significa um imenso problema para um país com tensões econômicas e sociais tão profundas.

Amaury — Acho que a premissa subjacente à pergunta é incorreta, pois dá a entender que quem se dedicou ao combate à inflação e aos demais temas macroeconômicos simplesmente não dava a mínima para o crescimento da economia. Isso é um equívoco: todo o mundo tem essa preocupação. O que não há — para usar um jargão muito empregado durante esses oito anos de Pedro Malan — é essa dicotomia entre estabilidade e crescimento; há uma convergência de objetivos. Eu diria até que o crescimento da economia brasileira em bases mais sustentáveis é quase um pressuposto de estabilidade macroeconômica, e até os investidores estrangeiros estão cada vez mais preocupados com esse tema. Com um raciocínio político um pouco simplista, eu diria que se a economia não começar a crescer não há governo que tenha sustentação para continuar atuando politicamente, e se ela não voltar a crescer esse esforço fiscal que está sendo feito será insuficiente para estabilizar a relação dívida/PIB e gerar o espaço econômico necessário para servir tanto à dívida interna quanto à externa.

Acho também que o potencial de crescimento da economia brasileira é melhor do que se imagina. Entre o último trimestre de 1999 e o ano 2000 a economia cresceu 4%, 4,2%, e esse crescimento foi interrompido fundamentalmente por dois fatores: a crise de energia — uma nota pouco favorável do governo FHC e que atrapalhou bastante do ponto de vista econômico e político — e os problemas herdados de fora, em parte da Argentina e em parte da movimentação da economia norte-americana. Depois entramos na confusão das eleições de 2002, e não há país que possa crescer de forma apropriada com aquele nível de incerteza quanto ao que ia acontecer. E o ano de 2003, na verdade, foi um ano de ressaca do ano anterior.

Giannotti — Você acha que poderíamos ter crescido mais em 2003?

Amaury — Acho que não. Claro, se a política monetária tivesse sido afrouxada mais rapidamente o crescimento poderia ter sido maior. Mas a pergunta que temos de fazer é outra: será que teríamos o mesmo sucesso no processo de redução da taxa de inflação, de comportamento da taxa de inflação em direção às metas, se o Banco Central tivesse agido de modo diferente no que diz respeito à política monetária? Aí entra um elemento de julgamento monumental, e eu me inclino a crer que em geral a política monetária foi bem conduzida. Posso discordar de uma ou outra decisão, mas acho que foi bem conduzida.

Lídia — Você está partindo do pressuposto de que não só a política de metas como as próprias metas decididas são corretas?

Amaury — Estou sim. Mesmo em termos de metas ajustadas para cima, num nível razoável. A meta estabelecida pelo governo para 2002 foi bastante

elevada, de 8,5%, exatamente para acomodar toda a pressão inflacionária. Não se conseguiu cumpri-la, mas a meta este ano converge. E é isso o que importa num sistema de metas de inflação.

Maria Hermínia Tavares de Almeida — Como é que você responderia às ponderações a essas políticas de metas?

Amaury — Eu diria que a política monetária precisa ter algum objetivo, alguma estrutura conceitual. Vamos por um instante deixar de lado a alternativa de fixar metas de inflação: quais são as outras alternativas? Uma é acreditar que a inflação tem uma relação direta com a quantidade de moeda emitida pelo Banco Central — um conceito ultrapassado chamado "monetarismo puro", que não vigora mais em nenhum país. Outra é ter um Banco Central com credibilidade suficiente para não ter de fixar metas. Isso é algo que não se cria: conquista-se ao longo de décadas, não é um processo de curto prazo. É o que faz, por exemplo, o Banco Central norte-americano: não há metas de inflação nos Estados Unidos. Uma terceira alternativa, mais heterodoxa, seria manter a taxa de juros muito baixa e controlar os preços.

Lídia — Acho que isso não está em discussão. Ninguém está propondo isso.

Amaury — Quero chegar exatamente a esse ponto. Se o sistema de metas de inflação não é bom, o que se propõe? O que substituiria esse sistema? Uma segunda ponderação pode ser feita: as metas são muito rígidas, e deviam ser mais flexíveis. Então, 5,5% de inflação para 2003 é muito baixo. Acho que aí entramos num terreno muito perigoso, pois como seria possível determinar o nível adequado? Primeiro 8%, depois 10%, depois 15%? E um pouco a armadilha dos anos 1970: a inflação adquire uma dinâmica unidirecional. Concordo integralmente em que há uma grande subjetividade na definição das metas de inflação, mas acho que o modelo é apropriado. O Conselho Monetário decide uma meta de inflação e o Banco Central a persegue com flexibilidade, sempre preocupado em atingi-la a médio e longo prazos, ou seja, no ano em que há muitos choques você acomoda o choque, e no ano subsequente busca convergência na trajetória das metas.

Giannotti — Como você explica então que os economistas vivam se digladiando do ponto de vista das idéias nos jornais e depois, na hora de propor as coisas, parece que elas estão mais ou menos ajustadas?

Amaury — Com relação à política monetária, acho que boa parte da discussão se prende a diferenças de visão em relação ao que está acontecendo com a inflação e à possibilidade de o Banco Central reduzir as taxas de juros de forma mais ou menos veloz. Aí as acusações de parte a parte têm terreno fértil.

Lídia — Você não acha que a partir do novo governo o Banco Central atuou como um cristão novo, que precisa ser mais católico do que os católicos

para não ser pego pela Inquisição? Quer dizer, havia um problema efetivo, criado pela própria postura do PT em oito anos de oposição absolutamente radical e ideologizada: de repente foi preciso provar para o mercado que o partido tinha um "bom comportamento", pois caso contrário o país entraria numa crise bastante grave. Muito do que o Banco Central fez durante 2003 esteve mais pautado por esse problema do que por metas.

Maria Hermínia — Mas aí tem o "custo PT"...

Amaury — É aí que eu quero chegar.

Lídia — Então não é verdade que se trata de metas decididas "cientificamente", que toda a discussão da perseguição da meta é dada por critérios absolutamente objetivos de medição de inflação. Há um custo político imenso...

Amaury — Vou formular o que você disse em outros termos para a gente convergir. Acho que o Banco Central atua sim perseguindo a meta, e nesse processo há um julgamento muito informado, que exige muita reflexão, trabalho, análise de dados e tudo o mais. Mas tem um outro aspecto que se liga a essa questão do "custo PT": quanto mais o Banco Central tiver credibilidade, menor o custo, do ponto de vista da política monetária, para se atingir o mesmo objetivo em termos de inflação. Se o Banco Central não tem essa credibilidade, ou se ela precisa ser provada — e acho que foi isso que ocorreu —, é claro que o custo da política monetária aumenta. Isso se liga de forma bastante interessante ao tema da autonomia do Banco Central. No fundo, o único benefício palpável que a autonomia do Banco Central poderia trazer ao país seria diminuir o custo da política monetária.

Lídia — Mais uma vez estamos de acordo, mas eu diria que quando o Banco Central adquire credibilidade e consegue baixar a taxa de juros surge o custo da política fiscal, e entre um custo e outro estamos permanentemente fadados a um crescimento medíocre. Quando se torna possível destravar a política monetária, a trava da política fiscal torna-se impeditiva do crescimento.

Amaury — Por que a ligação? Não entendi.

Lídia — Durante 2003 a desculpa para o não-crescimento foi a taxa de juros, que estava muito alta. No momento em que se consegue baixar a taxa de juros, vem a restrição fiscal. A carga tributária está comprometendo a capacidade de investimento das empresas e levando o país a um grau de informalidade bastante complexo. Não há liberdade para o país voltar a crescer com essa carga fiscal.

Amaury — Eu não concordo com esse encadeamento. A política fiscal não se alterou: ela continua tão restritiva quanto estava em 2003.

Lídia — É que o holofote não estava sobre ela...

Amaury — A política monetária é menos restritiva, de modo que você diminui uma das restrições ao crescimento. Você pode dizer que essa restrição continua impeditiva, mas eu diria que em 2003 nós melhoramos. Tanto é que o crescimento na margem da economia brasileira ao longo de 2003 já é visível, a ponto de os cálculos indicarem que se a economia não crescer nada de janeiro a dezembro de 2004 em relação a dezembro de 2003...

Lídia — É um efeito estatístico.

Amaury — Não é só um efeito estatístico. Significa que a economia cresceu ao longo de 2003 e que começa 2004 acima do seu nível médio de 2003. Se não crescer nada, cresce mais que 3% em 2004.

Lídia — Não: se não crescer nada, meu cálculo é que o PIB cresce 1%.

Amaury — O cálculo que eu vi aponta 3%, 3,2%. O argumento conceitual é o mesmo, ou seja, ao longo de 2003, com o relaxamento da política monetária, a economia já começou a crescer. Se isso vai se sustentar, depende de investimento, de um ambiente um pouco mais desanuviado — o que não é o caso neste momento — e de um mecanismo regulatório adequado, não só para atrair investimento estrangeiro...

Lídia — Esse é o ponto: investimento.

Amaury — Não há empresário brasileiro que se comporte de maneira distinta do empresário estrangeiro quando o marco regulatório não é eficaz. É o que se discute hoje no setor de energia, por exemplo. Acho que essa é uma questão que exige continuidade do debate. Foi um dos problemas do governo FHC: não conseguir estruturar um marco regulatório de maneira satisfatória. O novo governo, depois de um ano, apresentou um marco regulatório na área de energia que parece trazer algumas inquietações a investidores nacionais e estrangeiros. Sem essa base a economia não poderá crescer.

Reconheço que há questões que poderiam ser resolvidas se não houvesse restrição orçamentária: seria possível fazer o setor público investir em determinadas áreas sem problema nenhum, diminuir a carga tributária e transferir ganhos para o setor privado, estimulando o investimento e a economia. Mas existe um problema fiscal. Além disso, eu pergunto: que custo final tem, por exemplo, fazer uma reforma, digamos, da estrutura de execução contratual que fosse capaz de dar segurança ao sistema financeiro, aos bancos e, em última instância, ao poupador?

Giannotti — Você acha que na área da economia temos instituições confiáveis o suficiente para que possamos ter uma política econômica eficaz?

Maria Hermínia — Eu posso emendar nessa direção? Todo processo de reforma — e tivemos um processo muito profundo de reforma — implica uma construção institucional que não aparece no debate mais comum e corrente, mas que é fundamental: é o lado invisível da política de qualquer governo reformador. Uma parte da ação do governo FHC consistiu na reforma institucional. Eu gostaria que você fizesse um balanço disso na área econômica: o que foi feito e o que falta fazer?

Amaury — Na minha opinião, a existência de instituições para que o processo econômico seja bem digerido e conduzido de forma apropriada é o drama do desenvolvimento econômico do país. Acho que o sistema bancário funciona muito bem no Brasil. Depois de todo um trabalho — que não foi fácil — de reestruturação da situação financeira, os bancos têm uma estrutura de capital sólida e são modernos, no sentido de que sabem operar sob mecanismos modernos, presentes em qualquer país desenvolvido. Se compararmos o sistema bancário com o mercado de capitais, por exemplo, veremos que este está muito menos desenvolvido e que precisa cumprir um papel que não cumpre, de canalização de poupanças para o financiamento das empresas. Isso não ocorre no Brasil, ao contrário de outros países. Desde o início dos anos 1970 discute-se uma forma de fortalecer o mercado de capitais no país. Acho que alguns passos foram dados, e outros ainda não. Recentemente avançou bastante o debate sobre o novo mercado, sobre o respeito aos acionistas minoritários e a superação de práticas danosas ao desenvolvimento do mercado de capitais por parte das empresas.

A discussão relativa à tributação do mercado financeiro e de capitais é importante também. Acho que do ponto de vista da política econômica as instituições relativas à política fiscal receberam um enorme impulso com a lei de responsabilidade fiscal. O próprio debate público sobre a questão fiscal nos últimos anos, que envolveu a renegociação das dívidas dos estados, o que isso implicava para União e para o contribuinte, a questão dos precatórios municipais, a questão de como os bancos públicos eram utilizados para burlar as decisões fiscais e transferir para as gerações futuras o ônus dessas decisões, isso tudo ajudou a constituir no país um maior conhecimento da questão fiscal e a reforçar as instituições fiscais. Em relação à política monetária, como já disse, acho que o arranjo institucional é apropriado: o governo decide os objetivos a serem alcançados reunindo o Conselho Monetário e o Banco Central tem a função institucional...

Giannotti — Você é favorável à autonomia dele?

Amaury — Sou. Mas a meu ver a autonomia não deve ser entendida num sentido absoluto. Há decisões do Banco Central que são necessariamente decisões de governo. Por exemplo: acumular "n" bilhões de reservas e transferir o diferencial, que é um diferencial negativo para o Tesouro na forma de prejuízo. Essa é uma decisão que o Banco Central não deve tomar

sozinho: deve ser uma decisão do governo, pelo menos em consulta com o governo. Questões desse tipo precisam ser mais bem discutidas e debatidas. A essência do debate, a meu juízo, não se dá em termos de sim ou não para a autonomia, mas em torno do tipo de autonomia que se deseja. Enfim, creio que em geral se avançou bastante no âmbito das instituições.

Giannotti — Quais são os gargalos?

Amaury — Acho que hoje o mercado de capitais e o sistema judiciário são um problema. A atual lei de falências, por exemplo, não é economicamente razoável. É preciso que esse processo seja rápido e construtivo do ponto de vista do país. Isso significa isolar o problema financeiro da empresa e aproveitar o seu capital — que não se constitui apenas de máquinas e instalações, mas de toda uma estrutura de produção —, colocando-o a serviço do país o mais cedo possível, bem como encontrar um mecanismo institucional que permita que o processo de falência ou de concordata se transforme em processo de recuperação.

Giannotti — Por exemplo, a Parmalat?

Amaury — A Parmalat é um exemplo muito bom.

Giannotti — O que aconteceria?

Amaury — Primeiro, os donos do negócio seriam isolados completamente e se discutiria a responsabilidade de cada um, o seu patrimônio pessoal, de forma a separar, por exemplo, o parque industrial, o corpo de funcionários. Então, esse conjunto de ativos é posto sob a gestão profissional, por exemplo, de um comitê de credores. Depois procura-se satisfazer esse comitê com as receitas geradas pelo próprio funcionamento do negócio. Isso faz parte da legislação que está sendo discutida no Senado, a qual é uma proposta de reformulação já antiga.

Lídia — Que não resolve a questão...

Amaury — Talvez não resolva por completo, mas é preciso acabar com o juiz que toma conta da falência, pois isso virou foco de corrupção.

Lídia — Você diz que é preciso caminhar mais na institucionalidade do mercado de capitais. Eu estou convencida de que sem um mercado de capitais forte o Brasil não consegue voltar a crescer. A M&B Associados tem vários trabalhos de pesquisa que mostram que o mercado de capitais não tem condições de se desenvolver no Brasil por duas questões que decorrem da política monetária e da política fiscal. Quer dizer, com as taxas de juros elevadas como estão jamais teremos um mercado de capitais, e, volto a dizer, quando se tira o holofote da política monetária

aparece a questão fiscal. Acabei de entrevistar sessenta empresas de todos os tipos e tamanhos no Brasil inteiro, e posso dizer que a franca maioria delas não tem interesse em mercado de capitais. Por quê? Porque não há competitividade nem crescimento com a atual estrutura tributária do país. Volta-se assim à questão de que estamos numa armadilha, pois quando se elimina a restrição dos juros, que era impeditiva, surge a restrição fiscal: com esse nível de estrutura tributária não se consegue fazer decolar o mercado de capitais.

Amaury — Volto a insistir: é um equívoco você pensar que tirando a restrição monetária aparece a fiscal...

Lídia — Não é que "aparece". Elas estavam juntas o tempo todo, mas é como se houvesse duas feridas imensas: quando se elimina uma, a outra dói mais.

Amaury — Só para mapear a divergência: você está dizendo que nessa situação o país simplesmente não cresce?

Lídia — O que estou dizendo é que temos uma armadilha. Não estou propondo romper com a estabilidade, que o Estado volte a gastar como gastava, não estou propondo subsídio, déficit público, não estou propondo fechar a economia de novo. Como você disse, os avanços do governo FHC nessas áreas foram imensos. Mantendo tudo isso, como é possível romper a armadilha? E esse o ponto.

Amaury — Eu entendi bem o ponto. A única divergência de fundo é que eu acho que o país cresce, sim, 2%, 3% ao ano...

Lídia — Mas não é o "vôo da galinha"? Não vamos acabar restritos aos nossos limites?

Amaury — Não. Com base nas atuais circunstâncias acho que é possível crescer 3%. Por isso eu dizia que é preciso continuar avançando nessas reformas "micro" para que tenhamos um crescimento mais acelerado e seguro, mais sustentável e num prazo maior. Mas é preciso esquadriñar os problemas — por exemplo, o problema das empresas que não querem a parceria do investidor por meio da bolsa de valores...

Lídia — Não que não queiram: elas simplesmente não podem.

Amaury — Ou não podem. Estão sufocadas pela carga tributária nominal, porque a carga efetiva é metade disso. O meu ponto é o seguinte: vamos olhar essa situação e desenhar uma estrutura tributária que dê a essas empresas o estímulo necessário para buscar o acesso aos mecanismos. Não acho que seja uma armadilha: aos poucos você vai andando. Outra questão muito debatida é a incidência da CPMF na bolsa de valores, que é uma

questão possível de resolver. No limite, não há tensão entre política fiscal e esse tema a não ser num raciocínio muito pequeno, achando que se mexermos na lei da CPMF, criando essa isenção, outras isenções virão por pressão do Congresso. Muito bem, se essa arrecadação é necessária e se a bolsa de valores não é o lugar apropriado para obtê-la, vamos aumentar um outro tipo de tributo e criar uma substituição entre as bases tributárias para poder manter a consistência. É um trabalho de formiguinha, de acerto de problemas que precisam ser elencados para que seja possível conhecer a importância relativa de cada um.

Lídia — Eu acho que isso não é suficiente. Com as atuais taxas de juros e uma meta de 4,5% de superávit primário não há trabalho de formiguinha que faça a economia voltar a crescer de forma sustentada a taxas mais elevadas. É preciso uma solução mais ousada.

Giannotti — Mas o que seria uma solução mais ousada?

Amaury — Para crescer é preciso resolver esses problemas e para resolvê-los é preciso voltar a crescer.

Lídia — É essa a armadilha...

Giannotti — No fundo, percebo que quando os economistas ficam discutindo eles no fundo estão dizendo: "Se o meu grupo estiver no poder, nós faremos o crescimento". E não fazem. Esse é o problema.

Amaury — Eu não estou argumentando nesses termos.

Lídia — Nem eu.

Amaury — Estou dizendo o contrário, inclusive. Nós estávamos defendendo uma estrutura de política econômica que foi mantida por um outro grupo que assumiu o poder. Ótimo! Ainda bem que o Brasil está sendo mantido, e espero que continue sendo. É suficiente? Não. É preciso fazer outras coisas? Sim. É um trabalho difícil? Sem dúvida.

Maria Hermínia — Eu gostaria de fazer uma pergunta ainda em torno da questão tributária, mas olhando de outra maneira. Quando o governo FHC assumiu, em 1995, havia a idéia de que era necessário fazer a reforma tributária, mas rapidamente o discurso mudou. Eu me lembro muito claramente de ouvir o Pedro Malan dizer que a reforma tributária é um processo, não uma reforma. E na verdade o que se fez? O que foi possível fazer: aumentar as contribuições. O governo Lula também entrou com esse mesmo discurso e, da mesma maneira, não se pode dizer que tenha feito uma reforma. Em suma, qual a sua percepção com relação a esse tema? É assim mesmo? As pressões e os interesses em torno de uma reforma são

tão grandes, fragmentados e diversos que a única maneira de caminhar é ir resolvendo passo a passo, sem que haja a possibilidade de pensar numa reestruturação um pouco mais ampla?

Amaury — Para fazer uma grande arrumação tributária no país não se pode prescindir de um debate ou de uma mudança profunda no ICMS. Primeiro porque o ICMS, que é um imposto sobre valor adicionado gerido pelos estados, tem um erro de concepção: é um tributo que não deveria ser dado aos estados. Ele deveria ser gerido nacionalmente e repartido com os estados. O problema é que essa é uma discussão política. Não vejo possibilidade de os governadores abrirem mão da sua capacidade tributária. Sem mexer no ICMS e criar um imposto sobre valor adicionado federal — coisa que se tentou discutir, com repercussões políticas estrondosas entre os governadores —, o que sobra?

Havia o problema da cascata das contribuições sociais, que já está consertado. Começou com o PIS, que entrou em vigor como medida provisória e depois foi convertido em lei. Essa mesma medida provisória dizia que, um ano depois, o Poder Executivo deveria encaminhar uma proposta estendendo o tratamento dado ao PIS à Cofins, e então o novo governo resolveu agir de modo mais abrangente e encaminhou a reformulação da Cofins. Algumas discussões sobre outros tributos, inclusive o ICMS, foram acalentadas, mas no final das contas o que se teve foi uma emenda constitucional desnecessária, porque uma lei ordinária seria suficiente para tão-somente converter a Cofins em Cofins não-cumulativa. Mesmo assim, o que aconteceu? O pedido da grande maioria do empresariado brasileiro que tem uma contribuição não-cumulativa acabou engendrando um problema político monumental para o governo: o que fazer com os setores que acabam pagando mais impostos? É um problema politicamente muito delicado. Mais do que isso, aparentemente aumentou-se a calibragem da alíquota da Cofins, o que elevou a carga tributária até mesmo sobre os produtos domésticos, além de estendê-la aos importados.

Esse exemplo mostra como é difícil o tratamento da questão tributária. Para estender o prazo de vigência da CPMF e para fazer essa modificação na Cofins o governo precisou do apoio político dos governadores e teve de repartir com os governos estaduais a Cide — a contribuição de intervenção do domínio econômico incidente sobre os derivados de petróleo —, gerando assim um dreno, uma despesa fiscal adicional. Isso para fazer uma pequena mudança: imagine fazer uma revolução tributária! É isso o que o economista aprende quando se confronta com questões governamentais objetivas. Seria possível reunir economistas de boa qualidade, talvez mais advogados tributaristas do que economistas, e desenhar um sistema tributário muito mais racional, que lidasse talvez com grande parte dos problemas que a mídia menciona. Só que depois haveria toda uma fase de discussão política, e quando esse projeto fosse mandado para o Congresso certamente sairia com outra cara, provavelmente sem nenhuma racionalidade. São coisas assim que a gente aprende.

Giannotti — Apesar dessa irracionalidade, não seria possível dizer que temos finalmente um capitalismo financeiro que permite aos bancos ter lucros extraordinários, em que toda a poupança mundial é carregada para eles?

Amaury — Acho que não se trata disso. Os bancos, como qualquer outra empresa, vão sempre buscar a melhor rentabilidade possível. A situação do Brasil é propícia para a alta rentabilidade dos bancos porque boa parte desses lucros advém de aplicações em títulos do governo federal, embora não sejam os bancos que carreguem a maior parte da dívida pública interna — em boa medida somos todos nós, os aplicadores em fundos de investimento. O que é aplicado em títulos públicos, mais o que gira em tesouraria nessas oscilações de mercado, dá aos bancos uma rentabilidade muito alta, com um risco relativamente baixo.

Lídia — Eu trabalhei assessorando o secretário de Política Econômica anterior a você, o José Roberto Mendonça de Barros, e a nossa maior preocupação era construir pontes entre a Fazenda, o Planejamento, a área de comércio exterior, o Ministério da Indústria e Comércio, o BNDES etc., tentar pensar de uma maneira mais orgânica todos os lados das políticas econômicas e desenvolvê-las, a fim de criar as bases para uma retomada do crescimento. Não usávamos política industrial, pois isso era considerado pecado: usávamos política de investimento e competitividade para nos diferenciar, para que não nos acusassem — o que acabaram fazendo de qualquer maneira — de querer fechar o país, de querer voltar a dar subsídio, voltar às velhas políticas, o que não era em absoluto a nossa intenção. Eu gostaria de saber como, na sua época, a Secretaria de Política Econômica transitava entre os diferentes ângulos da política econômica, como se lidava com as pressões envolvidas.

Amaury — A minha permanência na Secretaria foi curta, de menos de um ano. O meu enfoque ao assumir foi diferente do enfoque do José Roberto. Eu achava, e ainda acho, que a prioridade era a política fiscal. Então, toda a minha energia se voltou para a mudança do regime fiscal, o que acabou ocorrendo no último trimestre de 1998. Foi um ajuste muito forte, que se manteve nos anos seguintes. Nesse sentido, embora eu tenha tido um diálogo muito fluido e aberto com todas as áreas que você mencionou, a minha atuação era mais defensiva do que a do José Roberto em relação a essas matérias, exatamente por causa do choque entre a política fiscal e a política de competitividade a que você se referiu.

Essa experiência de ajuste fiscal é reveladora desse tipo de tensão que foi mencionado. Há evidentemente pressões de todos os lados, às vezes até exageradas. Em certos casos é preciso dar um passo atrás e fazer alguma concessão para se conseguir avançar em novos espaços. Precisamos cuidar dessa área do governo, pois ela está fragilizada e necessita de um apoio maior. Isso tem importância do ponto de vista político, e se não há

Entrevista realizada no Cebrap em 20 de fevereiro de 2004.

Amaury Bier, economista formado pela USP, exerceu diversas funções nos ministérios da Fazenda e do Planejamento (1990-92 e 1996-2002) e atualmente é sócio da Gávea Investimentos.

Novos Estudos
CEBRAP

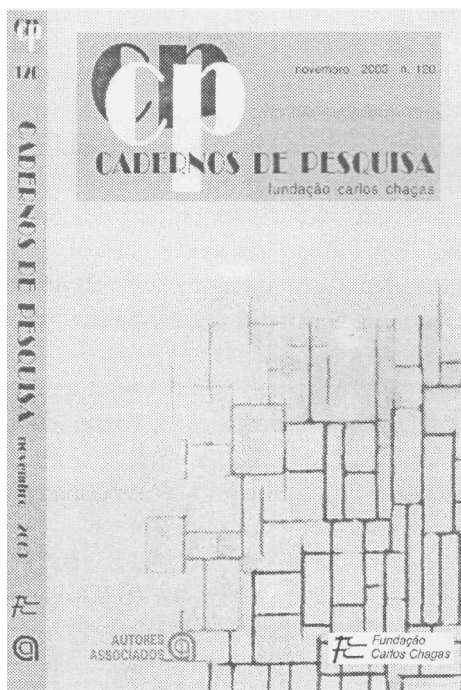
N.º 68, março 2004
pp. 141-155

maturidade para entender isso não se consegue avançar no ajuste fiscal. Essa é a minha experiência. Uma experiência positiva de relacionamento com a área política do governo, às vezes diretamente com o Congresso Nacional, em discussões muito tensas de renegociação de dívida de agricultores, por exemplo. Não posso dizer sem mentir que é agradável ceder num momento de pressão. Às vezes, do ponto de vista técnico, você pensa: "Não vou ceder nada, isso está errado, estamos caminhando na direção errada" — mas com um olhar menos "curto-prazista" você percebe que se não fizer esse tipo de concessão não conseguirá dar depois os três passos adiante que serão necessários. É assim que se vai.

E fogo amigo sempre tem. Não que as pessoas não tenham lealdade, caráter ou humildade, mas têm opiniões diferentes, e às vezes essas opiniões chegam à imprensa e vira aquele alvoroço. Acho que isso é mais trivial do que se imagina, mais humano do que se imagina: é uma divergência de opinião que extravasa, que passa para o domínio público.

Giannotti — Por causa dos interesses políticos em jogo. Trata-se de um jogo que é ao mesmo tempo de gestão e de política.

Amaury — Claro.



TEMA EM DESTAQUE
A CONTRIBUIÇÃO DE BERNSTEIN PARA A SOCIOLOGIA DA EDUCAÇÃO

Organizadora:
Luciola Licínio de C. P. Santos

**BERNSTEIN E O CAMPO EDUCACIONAL:
RELEVÂNCIA, INFLUÊNCIAS E INCOMPRENSÕES**
Luciola Licínio de C. P. Santos

**BERNSTEIN, DURKHEIM E A SOCIOLOGIA DA
EDUCAÇÃO NA INGLATERRA**
Brian Davies

**A PEDAGOGIZAÇÃO DO CONHECIMENTO:
ESTUDOS SOBRE RECONTEXTUALIZAÇÃO**
Basil Bernstein

OUTROS TEMAS

**TRABALHO E ESTRATÉGIAS FORMATIVAS:
UM EXEMPLO EMPÍRICO**
Vanilda Paiva, Vera Calheiros e Giselia Potengy

**EXAME NACIONAL DE CURSOS E POLÍTICA DE
REGULAÇÃO ESTATAL DO ENSINO SUPERIOR**
Alfredo Macedo Gomes

**CONTROVÉRSIAS SOBRE EDUCAÇÃO MATEMÁTICA NO BRASIL:
MALBATAHAN VERSUS JÁ COMO STÁVALE**
Wagner Rodrigues Valente

A ESCOLA MÉDIA: UM ESPAÇO SEM CONSENSO
Nora Krawczyk

LITERATURA, INDÚSTRIA CULTURAL E FORMAÇÃO HUMANA
Joana Alves Philadelfio

**UMA ANÁLISE DA MUNICIPALIZAÇÃO DO
ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO**
Angela Maria Martins

Periódico quadrimestral publicado pela
Fundação Carlos Chagas desde 1971.

ASSINATURA

EDITORA AUTORES ASSOCIADOS

Caixa Postal 6164 CEP:13081-970 Campinas/SP
Pabx/Fax:(19) 3289-5930 e-mail:editora@autoresassociados.com.br

- Renovação
- Novo Assinante

Nome: _____

CGC/CPF: _____ RG: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____

Cidade: _____ Estado: _____

Telefone: _____ E-mail: _____

Opções de Pagamento:

- Débito no cartão de crédito VISA

Nº: _____ Validade: ____/____ Assinatura: _____

• Depósito em conta corrente, Banco do Brasil - Agência 1515-6 Conta nº 1.099-5 em favor da Editora Autores Associados Ltda. (passar FAX do recibo de depósito junto com o pedido e endereço completo ou envie o recibo de depósito junto com o cupom de pedido, devidamente fechado e colado).

• Cheque nominal pré-datado para até 30 dias do pedido, à Editora Autores Associados (envie cheque nominá.. junto com o cupom de pedido, devidamente fechado e colado).

| | Boleto Bancário: ele será enviado junto com as suas revistas para pagamento 30 dias após o envio. Pague-o no banco até o dia do vencimento. (Acréscimo de R\$ 2,00 de despesas + cobrança).