



# O PANORAMA ECONÔMICO MUNDIAL

Mário Henrique Simonsen  
*Ministro da Fazenda*

**E**ntre meados da década de 1960 e 1973, o mundo ocidental atravessou uma fase de prosperidade sem precedentes no século atual. De 1962 a 1972, a taxa média de crescimento das nações industrializadas situou-se em 4,6%, acelerando-se para 6,1% em 1973. Num caso individual, o do Japão, essa taxa média de crescimento manteve-se em torno de 10% ao ano. É verdade que em fins da década de 60 começaram a surgir alguns desequilíbrios de crescimento, tais como o recrudescimento da inflação em alguns países, os desajustes de balanços de pagamentos em algumas nações industrializadas e a quebra das paridades monetárias, com as desvalorizações cambiais e adoção de taxas flutuantes. Esses desequilíbrios, todavia, pareciam fáceis de ser corrigidos por medidas relativamente simples de ajustamento, e a palavra *crise*, no sentido tantas vezes registrado até a Segunda Guerra Mundial, parecia abolida do vocabulário dos analistas econômicos.

A quadruplicação abrupta dos preços do petróleo, no último trimestre de 1973, interrompeu subitamente esse ciclo de prosperidade, dando origem a uma sucessão de problemas de inflação, desemprego e desequilíbrios de balanço de pagamentos que, sob muitos aspectos, continuam desafiando a imaginação dos responsáveis pela política econômica, no mundo ocidental.

Um exame da crise do petróleo exige que nos detenhamos em pelo menos oito dos seus efeitos: (a) modificação no quadro internacional das relações de trocas; (b) o impacto sobre a inflação; (c) a mudança na estrutura dos saldos em conta corrente; (d) o problema do endividamento externo dos países em desenvolvimento; (e) os mecanismos de reciclagem; (f) o efeito das políticas de ajustamento sobre a produção e o emprego; (g) o recrudescimento do proteccionismo; e (h) as tendências de substituição energética.

O impacto imediato da crise do petróleo foi a imediata melhora registrada nas relações de troca dos países da OPEP, de 274%, entre 1972 e 1974. A contrapartida foi a piora de 13% nas relações de troca dos países industrializados, e o desaparecimento, para os países em desenvolvimento, da breve melhoria obtida em 1973. O efeito "relações de troca" equivalia ao de um imposto cobrado sobre os países importadores de petróleo. Esse imposto, embora traumatizante em seu primeiro impacto, já poderia ter sido absorvido, após um ou dois anos de relativo sacrifício, se a crise do petróleo se tivesse limitado a essa dimensão.

Mas o impacto da crise do petróleo sobre a inflação revelou-se mais duradouro do que se poderia pensar à primeira vista. Na realidade, em 1973 os países industrializados já revelavam uma taxa de inflação, pouco ortodoxa para quem não opera com correção monetária, de 7,4%. Em 1974, as taxas de inflação na maioria desses países romperam a barreira dos dois dígitos. E, no corrente ano, não obstante o longo período de medidas de ajuste, a inflação internacional deverá situar-se em níveis próximos aos de 1973.

Por certo, o simples aumento dos preços do petróleo não justificaria mais do que cerca de dois pontos percentuais na inflação internacional, num único ano. Ocorre que, tal como se verifica hoje no Brasil, as economias modernas parecem viver num ambiente de forte realimentação inflacionária, o que torna as taxas de aumento de preços muito mais flexíveis no sentido ascendente do que no descendente. Além do mais, também, à semelhança do que ocorreu no Brasil, vários países tiveram que aceitar certos impactos inflacionistas, como o preço do melhor ajuste do seu balanço de pagamentos. Cabe, aí, notar que as medidas de combate à inflação e de ajuste do balanço de pagamentos convergem nas áreas monetária e de gastos públicos. Mas divergem nas políticas de preços internos dos combustíveis, de desvalorizações cambiais e de proteção aduaneira.

Os progressos conseguidos no combate à inflação, desde 1974, têm sido variáveis, de país para país. Certamente, o caso mais bem sucedido é o da Alemanha Ocidental, que conseguiu reduzir a menos de 4% sua taxa de inflação, desde 1976. Também o Japão, após ter enfrentado altas de preços superiores a 20% em 1974, está-se ajustando, neste ano, a uma inflação da ordem de apenas 5%. Os Estados Unidos estão conseguindo conter a sua taxa inflacionária na casa dos 6% anuais, o que, se representa apreciável progresso em relação aos últimos anos, ainda está muito acima da normalidade histórica da inflação norte-americana. O Canadá e a França se encontram em posição intermediária, enquanto os maiores problemas continuam se localizando na Grã-Bretanha e Itália, com a persistência

dos dois dígitos inflacionários. Os países em desenvolvimento, embora muito menos atingidos que os industrializados nos níveis de produção e emprego, certamente têm sido os mais afetados pelo recrudescimento inflacionista, desde 1974.

A mudança na estrutura dos saldos de balanços de pagamentos em conta corrente, embora pareça constituir um pormenor técnico, é de fato a dimensão mais profunda e duradoura da crise do petróleo. Tradicionalmente, o mundo financeiro habituou-se a raciocinar de forma ortodoxa, nos saldos em conta corrente: os países desenvolvidos, como exportadores naturais de capitais, deveriam ser superavitários; os países em desenvolvimento, absorvedores de capitais, deveriam apresentar déficits em conta corrente, dentro de limites que não provocassem o seu excessivo endividamento externo. Na realidade, as quantias assim transferidas dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, até 1973, situavam-se, no máximo, na ordem dos dez bilhões de dólares anuais.

A mudança estrutural ocorrida a partir de 1974 resultou do fato de que alguns países da OPEP — a Arábia Saudita, o Kuwait, Qatar e os Emirados, não têm sido capazes de gastar as receitas adicionais que lhes foram proporcionadas pelo aumento dos preços do petróleo. Assim, num primeiro impacto, os países da OPEP apresentaram, em 1974, um superávit em conta corrente de 67,4 bilhões de dólares. Em 1975, com a retração da economia mundial, esse saldo caiu para 34,7 bilhões de dólares, mas em 1976 voltou a crescer, para 41 bilhões. Estima-se que, no corrente ano, o superávit da OPEP se situe em 37 bilhões de dólares, não havendo evidência de que venha a baixar sensivelmente, nos próximos anos.

Como em contabilidade não há como escapar das partidas dobradas, o superávit da OPEP representa o déficit do resto do mundo. E o problema está em que as somas a reciclar são várias vezes maiores do que as que correspondiam aos saldos dos países industrializados, até 1973. Na realidade, enquanto persistir esse superávit estrutural, não há como falar em equilíbrio mundial dos saldos em conta corrente. Cabe, apenas, cogitar de soluções cooperativas, para a melhor distribuição internacional dos desajustes. Paradoxalmente, estamos num quadro em que a melhor maneira pela qual os países industrializados podem ajudar as nações em desenvolvimento consiste em, pela diminuição do protecionismo e pela ativação das suas economias, tornarem-se importadores efetivos de capitais, isto é, aceitarem a posição de deficitários em conta corrente. Com efeito, se tal não ocorrer, a contrapartida dos saldos da OPEP recairá por inteiro nos países em desenvolvimento, criando-lhes problemas de difícil solução, em matéria de endividamento externo.

Encontramo-nos, em suma, diante de um quadro em que não mais se pode aceitar a ortodoxia dos sinais tradicionais dos saldos em conta corrente. Há um fato novo, os superávits da OPEP, que invalidam a consistência aritmética da antiga ordem. Romper tradições seculares é, todavia, atitude difícil. Em 1974, os países industrializados, sob o impacto inicial da crise do petróleo, exibiram um déficit em conta corrente de 11,8 bilhões de dólares. Contudo, em 1975, após as drásticas medidas de ajuste, voltaram a um saldo positivo de 17,1 bilhões de dólares. Em 1976, com a recuperação internacional, essas nações tornaram a exibir um pequeno

déficit em conta corrente. Em 1977, o fato novo está sendo a aceitação, pelos Estados Unidos, de um déficit em conta corrente de 15 bilhões de dólares, segundo estimativas do Fundo Monetário Internacional, e que poderá chegar a 20 bilhões de dólares, de acordo com alguns analistas. Outros países industrializados, contudo, continuam insistindo em manter fortes saldos positivos em conta corrente, como a Alemanha e o Japão.

Os países em desenvolvimento, como vimos, têm sido os mais atingidos pela mudança estrutural dos saldos em conta corrente. De 1973 para 1974, seu déficit praticamente triplicou, passando de 10,9 para 29,5 bilhões de dólares. Desde então, esse déficit tem oscilado, conforme o comportamento dos saldos dos países industrializados. Em 1975, quando estes últimos foram superavitários, as nações em desenvolvimento apresentaram um déficit em conta corrente de 38,3 bilhões de dólares. No corrente ano, como os Estados Unidos estão absorvendo boa parte da contrapartida dos saldos da OPEP, o déficit conjunto da conta corrente dos países em desenvolvimento deverá reduzir-se a cerca de 25 bilhões de dólares.

Os países superavitários da OPEP têm-se mostrado pouco propensos a investir diretamente no exterior, particularmente nas nações em desenvolvimento. Sua preferência tem sido a de concentrar recursos sob a forma de depósitos a prazo curto no sistema bancário internacional, tornando-se com isso credores, em escala crescente, do resto do mundo. Essa a origem de dois outros problemas trazidos à tona pela crise do petróleo, o do endividamento externo e o da reciclagem. Na medida em que os países industrializados partilhem do déficit mundial, que é a contrapartida do superávit da OPEP, eles simplesmente diminuem seu saldo credor contra o resto do mundo. Ocorre que grande parte dos déficits têm recaído sobre os países em desenvolvimento, com o conseqüente aumento, em proporção sem precedentes, do seu endividamento externo. Reciclar para os países deficitários as somas imensas que se acumulam ano a ano tem sido tarefa surpreendentemente bem conseguida, sobretudo pelos bancos comerciais. Os organismos internacionais, particularmente o Fundo Monetário Internacional, têm conseguido algum sucesso em criar programas especiais de reciclagem, como foram a Facilidade Petroléira e, agora, o Financiamento Suplementar. Deve-se convir, todavia, que as instituições financeiras internacionais não foram dimensionadas para enfrentar desequilíbrios em conta corrente de magnitude como a surgida após a crise do petróleo.

Para ajustar-se à nova ordem econômica mundial, as nações industrializadas adotaram, em 1974 e 1975, fortes medidas de contenção monetária e fiscal. O resultado é que o produto real desses países, após se expandir de 6,1% em 1973, aumentou apenas de 0,1% em 1974, e caiu de 0,9% em 1975. Em 1976, essas economias se recuperaram de 5,4% mas, já em 1977 sua taxa de crescimento deverá cair para 4%. Os países europeus têm-se revelado particularmente lentos na recuperação, devendo aumentar seu produto real de apenas 2,5% no corrente ano. O aspecto mais dramático da recessão, porém, não incidiu nas taxas de crescimento, mas na queda dos níveis de emprego. Tanto na Europa, como nos Estados Unidos e Japão, as taxas de desocupação de mão-de-obra continuam bastante elevadas, não obstante a recuperação do produto no ano passado.

O aspecto menos favorável do novo quadro econômico mundial certamente residiu no recrudescimento do protecionismo, nos países industrializados. Em tese, todos os países reconhecem que a contrapartida do superávit da OPEP não pode recair apenas sobre os países em desenvolvimento. Mas, na prática, raros são os países industrializados que, conscientemente, aceitam partilhar do déficit coletivo dos importadores de petróleo. Nesse sentido, o desempenho dos Estados Unidos, em 1977, representa a exceção, e não a regra. Na maior parte dos casos, os países concordam com a tese mas, em suas políticas internas, trabalham para obter um superávit. Nesse jogo de soma zero, o resultado tem sido a crescente adoção de medidas protecionistas por parte das nações mais desenvolvidas. É satisfatório verificar que na última reunião do Fundo Monetário Internacional registrou-se condenação quase unânime dessa escalada protecionista. Resta, todavia, esperar que, da teoria, se passe à prática.

Afora esse elenco de problemas, a crise do petróleo trouxe à humanidade um grande desafio tecnológico: o de encontrar maiores reservas de petróleo, e ao mesmo tempo desenvolver formas substitutivas de energia. É certo que os novos níveis de preços viabilizaram explorações na plataforma submarina, bem como o aproveitamento de reservas terrestres antes classificadas como antieconômicas. É certo, também, que algum progresso se tem conseguido no maior aproveitamento da energia hidráulica, na tecnologia nuclear, na maior utilização do carvão e na exploração de formas não-convencionais de energia. Contudo, como a humanidade responderá nos próximos trinta anos ao desafio energético, é questão ainda em aberto.

Diante dessa grande incógnita, é natural que as opiniões dos futurólogos se dividam. De um lado, há os otimistas, que antevêm a possibilidade de que, em poucos anos, o superávit da OPEP desapareça, ou pelo menos se reduza a cifras compatíveis com o restabelecimento de uma ordem satisfatória nos saldos em conta corrente. O pressuposto desses analistas é de que os preços do petróleo não sofram novos aumentos em termos reais, e que os Estados Unidos adotem medidas severas no sentido da economia de energia. De outro lado, despontam os pessimistas, que consideram inevitável a progressiva exaustão das reservas mundiais de petróleo, e a conseqüente escalada dos seus preços.

Até agora, a História tem conseguido desmentir, um a um, os profetas do Apocalipse. O fato, porém, é que vivemos uma quadra de intensos desafios em matéria de formulação de política econômica, e em que se recomendam soluções que, se não trazem euforia a curto prazo, permitem segurança a longo prazo.

Certamente, os dois grandes problemas apresentados ao atual governo brasileiro foram: ajustar o balanço de pagamentos e o de diminuir o nosso grau de dependência em relação ao exterior, simultaneamente. Esses desafios foram sublinhados por uma condicionante, a de que a sociedade brasileira, pelo seu nível ainda modesto de renda per capita e, sobretudo, pelo seu alto índice de crescimento demográfico, dificilmente poderia suportar uma recessão como a que afetou as nações industrializadas.

Ajustar balanço de pagamentos é, certamente, tarefa politicamente ingrata. O maior ou menor sucesso no desempenho das contas externas não é problema que, de imediato, a população sinta na carne. Ao contrário, o preço do sucesso pode ser a adoção de medidas obviamente antipáticas, e que prejudicam ou o crescimento, ou o combate à inflação. O problema do balanço de pagamentos só é sentido pelo leigo quando se chega ao colapso. Mas aí, a dor é mortal, quando se torna inevitável o racionamento de importações essenciais, com a imobilização de empresas por falta de matéria-prima e a paralisação de novos investimentos pela impossibilidade de importar equipamentos, com a explosão da inflação de pontos de estrangulamento e a proliferação do desemprego.

Em 1974, sob o primeiro impacto da crise do petróleo, nossas importações mais do que duplicaram, expondo-nos a um déficit comercial de 4,6 bilhões de dólares, e ao déficit em conta corrente de 7,1 bilhões de dólares. Foi possível cobrir a maior parte desse déficit pelo ingresso de capitais externos, mas o resultado, inevitável, foi a duplicação da nossa dívida líquida para com o exterior.

Ajustar o balanço de pagamentos implicava, por um lado, em conter importações, e de outro, em expandir exportações. Conseguir evitar que as importações crescessem em dólares já representaria uma grande conquista, tendo em vista a inflação internacional e a expansão interna da economia. Assim, o grande elemento de ajuste teria que residir na expansão das exportações, o que ao mesmo tempo colocaria nos devidos níveis os saldos comercial e em conta-corrente, e viabilizaria os números, inevitavelmente crescentes durante alguns anos, da dívida externa.

De fato, em 1975 e 1976 conseguimos manter importações inferiores, em dólares, às de 1974. De janeiro a setembro deste ano, as importações ficaram, inclusive, levemente abaixo das registradas em igual período de 1976. Esse resultado, no momento, já começa a refletir a concentração de investimentos na substituição de importações. Em boa parte, todavia, foi ele devido a medidas de contenção monetária e fiscal, e inclusive ao antipático mas eficiente depósito prévio da Resolução nº 354, do Banco Central.

No triênio 1974/1976, não obstante as condições adversas da conjuntura internacional, conseguimos sustentar uma taxa de crescimento de 18% ao ano, em média, nas exportações. Nos nove primeiros meses deste ano, a taxa de crescimento de exportações atingiu a 30%. Por certo, os altos preços do café no primeiro semestre colaboraram eficazmente para essa cifra. Mas, é importante destacar que, excluído o café, as demais exportações cresceram de mais de 15%.

Após um triênio de déficits comerciais, conseguimos apresentar, de janeiro a setembro deste ano, 250 milhões de dólares de saldo positivo na conta de comércio. O déficit em conta corrente, no corrente ano, deverá situar-se algo abaixo dos 4 bilhões de dólares, nível aceitável de absorção de capitais estrangeiros pela economia brasileira. A dívida externa, no final do ano, estará em torno dos 30 bilhões de dólares. Descontadas as reservas internacionais, restará uma dívida líquida da ordem de duas vezes as nossas exportações, padrão perfeitamente conservador, para o mundo de hoje.

Ajustar o balanço de pagamentos certamente nos custou algumas frustrações, em termos de desaceleração do crescimento e de reativação da inflação. Mas, em nenhum momento nos custou o perigo da recessão ou do desemprego em massa. E um subproduto positivo desse ajustamento é o melhor grau de integração da indústria brasileira, resultado da política de substituição das importações de insumos básicos e de bens de capital, que vem diminuir apreciavelmente o nosso índice de dependência externa.

Por certo, continuamos com intrincados desafios a solucionar, desde a redução de imediato das taxas de inflação até o problema bem mais complexo de conquista da independência energética. Sob este último aspecto, creio que cabe especial menção quanto à importância, a longo prazo, do Programa Nacional do Alcool, de especial interesse para o Nordeste. Pode-se alegar que, a curto prazo, mesmo aos atuais preços deprimidos, melhor seria exportar mais açúcar e importar mais petróleo. A questão mais sutil é que, a longo prazo, as relações de preço podem mudar. A importância do programa está em que se trata de uma fonte renovável de energia; de um produto próximo dos hidrocarbonetos, e por isso mesmo com razoável afinidade tecnológica em relação aos motores convencionais. E, particularmente, de uma fonte de energia em que podemos facilmente conseguir a auto-suficiência. Não devemos ser pessimistas, e comungar com os futurólogos do Apocalipse. Mas não podemos ser levianos, e descuidar da segurança.

*Palestra proferida na Escola de Administração da Fundação de Ensino Superior de PERNAMBUCO, outubro de 77*