



“O problema do Brasil é não rever políticas”

José Guilherme Reis

Ex-diretor do Brasil no BID

Claudio Conceição e Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

José Guilherme Reis considera Regis Bonelli um tutor em sua trajetória como economista. E não poupou esforços para, junto a Fernando Veloso (FGV IBRE), reunir outros colegas de Bonelli, de vida e academia, para debater o futuro do país com base nos estudos e ensinamentos que deixou. Entre considerações no âmbito macro e microeconômico colocadas nesta entrevista à *Conjuntura Econômica*, Reis defende a necessidade de se promover uma maior abertura comercial do país, sem a qual, afirma, os agentes econômicos não se esforçarão para ser mais competitivos, e não estimularão a produtividade brasileira. “O Brasil tem possibilidades interessantes para o futuro, mas para isso tem que estar disposto a se integrar mais”, afirma. Reis também defende a necessidade de revisão das políticas de desenvolvimento produtivo vigentes, ressaltando a dificuldade, no Brasil, de se reformar ou eliminar medidas ineficazes. “É preciso investir em uma avaliação rigorosa das políticas que foram e serão implementadas. E, ao se criar uma nova, repensar o que acontece com as antigas”, afirma.

Conjuntura Econômica — Como avalia a contribuição de Regis Bonelli para os estudos de produtividade, e qual sua expectativa sobre a evolução da produtividade brasileira nos próximos anos?

Regis era um pesquisador perspicaz, estudava com muita profundidade a economia brasileira. Não foi por coincidência que o tema da produtividade se tornou importante para ele. Regis identificou que era um tema fundamental para o Brasil, e arregaçou as mangas para criar uma base de informação sobre o tema. Ele sempre se caracterizou pelo que chamamos de *data driven*. O que hoje vemos cada vez mais entre os economistas, de privilegiar pesquisas a partir de ricas bases de

dados, ele já fazia nos anos 1970, 1980, de diversas formas. E estudar produtividade requer muita informação, pois é difícil de medir. E acho que, junto à questão fiscal – à qual a produtividade também está relacionada – são temas-chave para o Brasil sair da armadilha do baixo crescimento. Há uma coluna de Samuel Pessôa publicada na *Folha de S. Paulo* (<https://bit.ly/3Q52bB1>) este ano que foi muito comentada, que mostra a curva *flat* do crescimento brasileiro nos últimos 40 anos, reforça esse diagnóstico.

Os desafios brasileiros são enormes, pois a produtividade tem múltiplos determinantes, e precisa de atenção concentrada. Não é trivial. Uma política que considero importante, sobre a qual me dediquei nos últimos anos, é a questão de o Brasil ser mais aberto à competição internacional, no mercado de bens e serviços em geral. Essa abertura não só é uma determinante direta da produtividade como colabora para a formação de um arcabouço que ajuda a economia, incentivando os agentes a buscar mais eficiência. Mas, como disse, o desafio é grande. O Brasil já passou seu bônus demográfico, e de alguma forma precisa aproveitar melhor os ativos que possui. O país tem tudo para ser uma potência na economia verde, por exemplo, entre outros diversos ativos importantes para voltar a crescer. Entretanto, é preciso um conjunto de ações focadas na melhoria da produtividade de longo prazo.

O país sofre uma dificuldade histórica em aprovar reformas estru-

tuantes – atualmente, temos na lista a tributária e administrativa, por exemplo – devido à resistência política muitas vezes alimentada por uma cultura de privilégios amplamente estudada (sobre este tema, reveja a entrevista do economista Fernando de Holanda Barbosa: <https://bit.ly/3KwwufX>). Como quebrar esse ciclo?

Quando estava no Banco Mundial, fui *manager* da área internacional e pude notar que o que a gente vê

“Vale a pena pensar em como inserir melhor o Brasil nas cadeias globais de valor.

Parte do crescimento dessas cadeias já chegou a um pico, mas ainda há muito a avançar em serviços”

no Brasil no campo da abertura comercial não é tão diferente do que a gente vê em outros países grandes de renda média. Por exemplo, tive a oportunidade de ir à Índia falar de abertura, e não os vi muito interessados. Paquistão, África do Sul, Turquia... todos esses países têm seus interesses estabelecidos. Mas, até por uma questão de eficiência,

de fato é preciso pensar em combinar um conjunto de ações, e a reforma tributária é uma delas. O sistema tributário brasileiro é caótico, é muito desincentivador de uma série de atividades produtivas. Outro elemento absolutamente chave é a infraestrutura. Apesar de ser um país líder em termos de participação privada nesse setor, o Brasil ainda tem dificuldade no campo do investimento público, e o resultado é que ainda registramos um déficit considerável em infraestrutura. A solução para isso é de longo prazo, como também acontece com a educação, só para citar algumas variáveis-chave que explicam produtividade de longo prazo.

É otimista quanto às chances de conseguirmos avançar nessa agenda?

Há algumas semanas, Martin Wolf escreveu no *Financial Times* sobre otimistas e pessimistas de longo prazo. Quanto ao Brasil, ainda tento me manter no campo dos otimistas de longo prazo. É uma prova dura. Parafraseando Bonelli e (Pedro) Malan em artigo dos anos 1970, estamos sempre testando “os limites do possível”, no mau sentido. Manter a prudência fiscal é chave. Também há o lado microeconômico, no qual preocupam iniciativas como a de mudança da Lei das Estatais, por exemplo. Reformas micro e macroeconômicas que atraíam investimento são absolutamente cruciais para o crescimento da produtividade.

O que acontecerá adiante ainda é difícil de prever, já que o governo

ainda está se organizando. Tudo dependerá das prioridades e das ações que serão tomadas. É preciso voltar aos temas fundamentais: temos uma dívida pública alta, uma pressão por gastos públicos enorme, e o governo começa aumentando o déficit público de curto prazo. Isso requer uma ação de curto/médio prazo importante para sinalizar uma trajetória viável, e não explosiva, da dívida pública.

Queira ou não, o mercado já tem reagido aos passos do novo governo, e daí também vem meu otimismo, de que as trajetórias vão se ajustando do ponto de vista macro. Estive no BID nos últimos anos, e pude acompanhar diferentes experiências na América Latina. Se pensarmos bem, o Brasil tem avanços importantes: um Banco Central independente, uma contabilidade pública bem detalhada, sabemos tudo o que acontece. Já passamos peças de arcabouço fiscal importantes como a Lei de Responsabilidade Fiscal – estive envolvido nisso há 20 anos –, e, mais recentemente, o teto de gastos. Todos respondendo a problemas desafiantes, que se recolocam, é verdade, mas apesar disso há compreensão da existência desses temas, e acho que a razão tende a prevalecer no longo prazo.

A conjuntura externa e doméstica é muito diferente da encontrada por Lula em seus governos anteriores. Há riscos de que no novo governo se tente repetir uma fórmula que não se encaixe no atual contexto?

Vale lembrar que, no primeiro mandato, Lula teve vento a favor apenas a partir do segundo ou começo do terceiro ano de governo. E o que assentou as bases para isso foi ele ter perseverado nas políticas ortodoxas que o precederam, mantendo o que estava funcionando bem, aprofundando reformas microeconômicas, ampliando o superávit primário. Acho que seria positivo uma sinalização de que não voltaremos ao Lula 2, ou Dilma 1. O resultado econômico dependerá um

“O Brasil precisa de políticas convergentes para retomar o tema da produtividade e ser capaz de absorver investimentos que atendam ao mercado interno e ao externo”

pouco da sorte, sobre como evoluirá o cenário internacional. É um contexto negativo a princípio, mas com alguns pontos alentadores, como a manutenção de preços de *commodities* em um nível ainda razoável. Mas o governo tem que fazer sua parte: conduzir a economia de forma consistente com objetivos de longo prazo, dos quais tratamos aqui.

Qual seu balanço da política comercial nos últimos anos?

O Brasil é um *global player*, se relaciona comercial e financeiramente com boa parte dos países do mundo, e tem que permanecer nessa linha. Precisa estabelecer prioridades conforme as coisas vão evoluindo, sem ser seletivo. A América Latina é um bom começo. Acho que uma maior integração regional, não apenas no Mercosul, é importante e poderá beneficiar o Brasil. Além disso, e até pelas características geográficas do país, que faz limite com quase todos os países sul-americanos, a agenda física de infraestrutura é importante, bem como a agenda digital.

Em termos globais, uma coisa que fica faltando para o Brasil é uma maior participação nas cadeias globais de valor. Hoje cerca de 50% do comércio global estão nessas cadeias, nas quais o Brasil tem participação pequena. Parte disso pode ser explicada por ser um país que basicamente produz matérias-primas, com baixo nível de processamento. Mas parte dessa explicação vem do fechamento da economia. Para participar de cadeias globais de valor – ou seja, ter fábricas que atravessam as fronteiras do país –, não se pode praticar tarifas altas sobre insumos e bens de capital. É preciso ter níveis mais toleráveis. O melhor exemplo nesse sentido é o da Embraer. O acordo aeronáutico permite tarifas baixas, e a companhia é um *player* internacional, enquanto em outros setores não conseguimos nos posicionar da mesma forma. Vale a pena pensar em como inserir melhor o

Brasil nesse universo das cadeias globais de valor. É fato que parte do crescimento dessas cadeias já chegou a um pico, mas ainda tem muito a avançar em serviços, setor no qual o processo de internacionalização ainda está no começo. O Brasil tem possibilidades interessantes para o futuro, mas para isso tem que estar disposto a se integrar mais.

Diversos eventos internacionais, como a pandemia, têm alimentado hipóteses quanto a reconfigurações das cadeias globais de valor. Qual sua expectativa a respeito, e como o Brasil se posicionaria?

De fato, de 2016 para cá, com a guerra comercial entre Estados Unidos e China, observamos ao menos uma reversão de parte desse processo. Mas quando se analisa, por exemplo, para onde migraram as importações americanas desde que o país aumentou tarifas sobre a China, veremos que estas têm como destino basicamente outros países asiáticos, como Vietnã e Camboja. No entanto, é perfeitamente razoável imaginar que esse processo tende a continuar, pois os conflitos geopolíticos têm aumentado e podem chegar a níveis ainda mais acirrados. Basta ver o que está acontecendo com o mercado de semicondutores. A própria decisão americana de não negociar tecnologia com a China quebra a lógica de cadeia global de valor, que pressupõe, além de um fluxo de bens, um fluxo de conhecimento. E isso tenderia, de fato, a abrir espaço para uma reorganização mais ampla dessas cadeias.

Se o Brasil poderá se aproveitar desse contexto, vai depender de nossas reformas internas. Acho que temos boas condições para isso, especialmente no campo da economia verde e das energias renováveis. Temos escala, e escala é importante. Quando se pensa em cadeia global de valor, pensa-se muito na lógica de um elo da cadeia; mas se considerarmos a massa de investimento que foi para a China, veremos que é porque lá tem escala, capacidade de troca. Muitas ativida-

“Economistas têm apontado a superposição de políticas. Criam-se novas sem desfazer o que não está dando certo. E com isso o sistema se torna insustentável”

des acontecem entre pequenas e médias empresas, com trocas incessantes. Acho que o Brasil tem potencial, mas precisa de políticas convergentes para retomar o tema da produtividade e ser capaz de absorver investimentos que tanto atendam ao mercado interno – porque o Brasil continua sendo atrativo desse ponto de vista – quanto ao mercado externo.

Os governos anteriores do presidente Lula foram marcados por uma estratégia de política externa que privilegiou as relações sul-sul, bem como o desenvolvimento dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, a pesquisadora associada do FGV IBRE Lia Valls destacou a importância de, diante do atual contexto geopolítico, o país evitar grandes alinhamentos, buscando uma diplomacia mais neutra (entrevista completa: <https://bit.ly/3Vo2bxb>). Qual a sua opinião?

Acho que a estratégia sul-sul não deve ser conduzida em detrimento de outras. O Brasil tem que se aproveitar das múltiplas relações que tem, e da capacidade de diálogo em várias frentes. Mesmo o governo que está terminando agora, que privilegiou muito a relação com os Estados Unidos, não abriu mão da relação sul-sul. Veja que hoje o Banco dos BRICs (como é conhecido o Novo Branco de Desenvolvimento) tem um presidente brasileiro, Marcos Troyjo. Tudo isso é importante para reforçar o papel histórico que o Brasil tem de ajudar a construir relações, e não dinamitá-las.

Se na política comercial o balanço foi a favor do pragmatismo, na política externa, entretanto os últimos anos também foram marcados por importantes roces. Considera que o novo governo conseguirá recompor a imagem brasileira com facilidade?

Acho que o principal passivo do governo que está saindo é na área

ambiental, que está no cerne dos desacordos e é um ativo potencial enorme do país. Se o novo governo souber tratar disso – e há pessoas competentes para tanto – temos como fazê-lo, e superar a ideia de que manter a floresta em pé é incompatível com a geração de emprego e o crescimento do país. É preciso sair disso imediatamente. A expectativa quanto ao desempenho do novo governo nesse campo é positiva, mas vale lembrar que é um problema difícil, já que os países passaram a tomar medidas mais duras, com impacto protecionista, relacionadas ao desmatamento. Isso exigirá bastante trabalho do Brasil para garantir a expansão de exportações e investimentos em áreas que estejam relacionadas ao uso da terra.

Um dos temas de estudo mais caros a Regis Bonelli foi o da industrialização brasileira. Hoje há uma tendência mundial de volta de políticas industriais, inspiradas por diversos fatores como estímulo ao crescimento, descarbonização das economias e insegurança geopolítica. Como considera que esse tema deva ser tratado no Brasil, levando em conta que o novo governo já menciona preocupação em reindustrializar o Brasil?

A discussão de política industrial ocorre de fato em todos os países do mundo, mas deve ser tomada com cuidado. Acho que, em primeiro lugar, é preciso estar aberto para rever políticas, analisar se deram certo, se cumpriram seus obje-

tivos, com o melhor instrumental possível. Algo que Regis nos ensinou, a usar bem os dados e fazer, na medida do possível, uma avaliação cautelosa de políticas.

O problema do Brasil é não rever políticas. Veja o caso da Zona Franca de Manaus, que foi criada em 1967 e cujos benefícios tributários são recorrentemente prorrogados (*a última prorrogação foi em 2014, estendendo seu prazo até 2073*). Políticas de desenvolvimen-

“Não se pode pensar todas as estratégias com base numa trajetória de política monetária relacionada a uma questão conjuntural”

to regional não são necessariamente bem-sucedidas, mas são mantidas. Economistas têm apontado a superposição de políticas, porque criam-se novas sem desfazer o que claramente não está dando certo e precisa ser reformado. E com isso o sistema se torna insustentável. Se quer gastar com outras políticas, por exemplo, de combate à pobre-

za, mas não se abre espaço fiscal, por exemplo, desfazendo o gasto tributário da isenção que é inefetivo, e o resultado é que os pobres acabam pagando de outra forma, com preços mais altos, recessão ou baixo crescimento da economia.

Assim, independentemente da simpatia por política industrial, é preciso investir em uma avaliação rigorosa das políticas que foram e serão implementadas. E, ao se criar uma nova, repensar o que acontece com as antigas.

Uma das frentes relacionadas a esse tema é a da ação do BNDES. O novo governo já mencionou uma possível mudança da TLP, taxa operada em suas operações. Considera que é preciso reformar as diretrizes atuais do banco?

Seria fundamental preservar os avanços dos últimos anos, em particular na gestão. O que inclui a TLP, que promove um efeito *crowding in*, de estímulo ao financiamento privado. Quando os juros estão altos, a TLP está ruim. Mas há 3 anos o Brasil mostrou que tem condições de praticar juros mais baixos. Se hoje eles estão mais altos é por conta de uma inflação que está no mundo inteiro, e não se pode pensar o desenvolvimento de todas as estratégias com base numa trajetória de política monetária relacionada a uma questão conjuntural. Com uma boa âncora fiscal, uma sólida trajetória declinante do déficit público e a continuidade de reformas microeconômicas, os juros tendem a cair de novo. ▾