

REFORMAS INSTITUCIONAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: A EXPERIÊNCIA CHILENA

DANIÉLA CORRÊA¹
GILBERTO TADEU LIMA²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o crescimento da economia chilena nas três últimas décadas, marcada por diferentes regimes de governo e padrões de políticas econômicas. As taxas de crescimento da economia chilena a partir da segunda metade da década de 80 podem ser consideradas bastante elevadas não apenas em relação a seu próprio padrão histórico, mas, inclusive, em relação à experiência internacional, particularmente a latino-americana. A explicação mais comum para este desempenho ímpar do Chile, em relação ao restante da região, reside na precocidade e no sucesso das reformas institucionais iniciadas na década de 70, e aprofundadas nas duas décadas seguintes.

Palavras-chave: reformas institucionais; crescimento econômico; economia chilena.

Abstract

This paper intends to analyze the growth performance of the Chilean economy in the preceding three decades, which was marked by different political regimes and economic policies. The growth rates experienced by the Chilean economy since the second half of the 1980s can be seen as quite high not only relatively to its historical standards, but from a cross-country perspective as well. The most usual explanation for such a higher performance, when compared with the experience of other Latin-American economies, is an early start in – and a successful implementation of – institutional reforms initiated in 1970s and deepened in the following two decades.

Key-words: Institutional reforms; economic growth; Chilean economy.
JEL: O11; O40; O54

Introdução

Os países latino-americanos apresentaram um crescimento econômico médio de 5% ao ano nas três décadas após a II Guerra Mundial. Este processo foi interrompido pela crise da dívida do início dos anos 80, que levou a maioria dos países da região à recessão. Uma exceção entre os latino-americanos foi o Chile, que cresceu de maneira firme durante os treze anos que se seguiram à crise da dívida, a taxas muito superiores às daquelas das décadas anteriores – o crescimento anual médio no período 1985-97 ficou em torno de 7,3%. O Chile tampouco sofreu crises econômicas severas durante este período, e foi apenas moderadamente afetado pelas crises do final dos anos 90.

As taxas de crescimento alcançadas pela economia chilena a partir da segunda metade da década de 80 podem ser consideradas elevadas não apenas pelos padrões históricos do país, mas também de uma perspectiva comparativa internacional. Antes desse período, a economia chilena teve um baixo crescimento; apresentou então uma forte retomada depois da crise da dívida. O crescimento continuou durante a maior parte da década de 90, desacelerando apenas a partir de 1998, quando as repercussões da crise asiática e de uma forte crise doméstica de liquidez levaram a uma queda na produ-

ção em 1999. A partir de então, o crescimento tem sido mais modesto. O período 1985-1997 é algumas vezes chamado de 'período dourado chileno', durante o qual o PIB cresceu, em média, 7,3% ao ano, e a renda per capita dobrou (CORBO, HERNÁNDEZ e PARRO, 2005).

Em 2004 e 2005, apoiado na elevação do preço das commodities – em particular dos combustíveis e metais – o crescimento do PIB chileno, foi de 6,3% e 6,1% respectivamente, graças à manutenção de uma atividade econômica robusta, sustentada por taxas de consumo mais elevadas e maior confiança por parte dos consumidores. É necessário destacar, entretanto, a necessidade de redução da dependência da economia em relação ao preço do cobre, o principal produto de exportação do país.³

Entre os pontos fortes do Chile que justificam o desempenho ímpar na América Latina, devem ser considerados a baixa inflação, a disciplina fiscal, a abertura para a economia mundial, preços elevados das exportações, um forte sistema financeiro, a força institucional e a boa qualidade da infra-estrutura. O Chile introduziu e aprofundou uma série de reformas, com ênfase especial na construção institucional. No processo, o país estabeleceu significativa credibilidade, e suas instituições ganharam reputação, sendo consideradas atualmente como as de melhor qualidade na região. Descrever e analisar esse crescimento é o que objetiva este artigo.

¹ Economista pela FEA-USP e Mestranda em Economia pelo IE-UFRJ. (daniela_gmc@yahoo.com.br).

² Professor do Departamento de Economia da FEA-USP. (giltadeu@usp.br).

³ Como reconheceu o próprio IMF (2006).

Uma visão a longo prazo

Durante os anos 60, o Chile e a América Latina como um todo apresentaram uma taxa de crescimento de cerca de 2,2% ao ano, abaixo do crescimento médio mundial, e inferior ao que poderia ser considerado um bom desempenho. A lacuna entre a renda dos países latino-americanos e o mundo desenvolvido neste período aumentou.

Em termos de crescimento do PIB, uma periodização possível estabelece dois períodos, antes e depois de 1985. Enquanto entre 1900 e 1985, o PIB per capita cresceu a uma taxa modesta, de 0,9%, a média anual de crescimento para todo o século foi de 1,5%, graças ao forte aumento na taxa de crescimento depois de 1985. De acordo com Maddison (1995), a renda per capita chilena caiu de metade da renda per capita dos Estados Unidos em 1913 para apenas 35% em 1970, alcançando um mínimo de 27% em 1975. Desde então, o distanciamento vem se reduzindo, especialmente a partir da metade dos anos 80, alcançando 39% do nível norte americano no ano 2000.

Padrão similar foi observado para a América Latina nos anos 70, porém, nesta década, o desempenho do Chile estava bem abaixo daquele verificado no restante da região, e do mundo como um todo. Tal fato pode ser explicado pelas políticas internas vigentes durante esta década, que começaram pela experiência populista do início dos anos 70, seguida de um declínio acentuado na produção durante a estabilização monetária da metade dos anos 70, e pela primeira crise do petróleo. De 1972 a 1983, o PIB per capita chileno efetivamente caiu. Este período começou com uma queda na produção de 1972 a 1975, e terminou com a crise da dívida e outra queda na produção em 1982-1983. A partir de então, iniciou-se um período de rápido crescimento, que durou até o desaquecimento no fim nos anos 90.

Durante os anos 60, e até os anos 70, o Chile seguiu basicamente as mesmas políticas dos vinte anos anteriores – por exemplo, substituição de importações casada com uma par-

ticipação ativa do Estado na condução da economia. Exceto pela reforma agrária, nenhuma reforma estrutural significativa foi implementada naquele período. Em termos macroeconômicos, o país apresentou uma tendência de sofrer desequilíbrios e inflação crônica. E apesar dos esforços para diversificar a base de exportações e liberalizar algumas restrições comerciais, o cobre continuou a representar mais de 70% do total de bens exportados, e o país sofreu crises recorrentes no balanço de pagamentos.

O regime militar que se seguiu (1973-1989) inicialmente tentou restaurar o equilíbrio macroeconômico por meio de políticas fiscais e monetárias restritivas. Ainda que os principais desequilíbrios tenham sido controlados ou revertidos, o desemprego manteve-se elevado, a inflação continuou nos dois dígitos para a maioria do período, e a economia sofreu duas crises externas significativas, em 1975 e depois em 1982.

Na segunda metade dos anos 70 e no início dos anos 80, reformas institucionais foram realizadas no sentido de conduzir a uma economia mais aberta, voltada para o setor privado, e sem controle de preços. As reformas incluíram a privatização das empresas de propriedade estatal, redução do protecionismo estatal, mudanças na estrutura regulatória, liberalização comercial e reformas nos sistema financeiro e de seguridade social.

Os anos 80, que foram considerados como a 'década perdida' para a América Latina, foram bem menos desfavoráveis para o Chile, que já começava a se beneficiar de algumas reformas iniciadas a partir da segunda metade dos anos 70 que incentivavam o crescimento. Na realidade, depois do grande declínio da produção no colapso de 1982, a economia recuperou-se rapidamente, e sua média de crescimento durante a dé-

“ A crise de 1982-1983 parece ter sido um sintoma da forma inapropriada com que algumas das reformas foram conduzidas, especialmente aquelas relacionadas à liberalização financeira. ”

cada foi 2,2% ao ano maior que a média dos quinze maiores países da região. Na década seguinte economia chilena conseguiria alcançar taxas recordes de crescimento não apenas para seu padrão histórico, mas também em comparações internacionais, crescendo mais que três vezes a taxa média de crescimento mundial.

A crise de 1982-1983 parece ter sido um sintoma da forma inapropriada com que algumas das reformas mencionadas anteriormente foram conduzidas, especialmente aquelas relacionadas à liberalização financeira. A crise significou a reversão parcial de parte das reformas, que foram reiniciadas na segunda metade dos anos 80. Juntamente com uma mudança drástica na política cambial⁴ para enfrentar a crise no setor externo, as principais reformas realizadas entre 1985 e 1989 foram: o maior impulso às privatizações, a nova lei bancária e o estabelecimento de um Banco Central independente, que em dezembro de 1989, tornou-se uma entidade autônoma.

O período de crescimento econômico recorde do país pode ser dividido em duas fases distintas: a primeira engloba a segunda metade dos anos 80, e a segunda, parte dos anos

⁴ Após o período de recuperação da economia entre 1976 e 1971, alguns desequilíbrios macroeconômicos afloraram com mais destaque, especialmente a forte apreciação cambial, a escalada do déficit em conta corrente e a fragilidade do setor financeiro. Dado o cenário de crescente instabilidade macro-financeira, a economia entrou em colapso com a deterioração do ambiente externo no início dos anos 80. O Governo foi forçado a tomar o controle de diversas instituições financeiras, e acabou controlando cerca de metade do crédito bancário.

“ Depois de o desemprego voltar para seus níveis normais, o crescimento do fator total de produção na década de 90 ficou em torno de 2% ao ano... ”

90 (De Gregorio, 2004). Na primeira fase, depois da recuperação da recessão de 1982, houve uma forte retomada no emprego. O desemprego, que havia alcançado a casa dos 30% na crise de 1982, declinou para taxas de apenas um dígito no final da década. Durante a segunda metade dos anos 80, portanto, o crescimento do PIB chileno pode ser explicado pelo aumento no emprego.

Depois de o desemprego voltar para seus níveis normais, o crescimento do fator total de produção na década de 90 ficou em torno de 2% ao ano, não muito acima de sua taxa de crescimento no final dos anos 80. A taxa de crescimento da produtividade total dos fatores na segunda metade dos anos 80 também esteve muito próxima daquela verificada na década de 90. Porém, em contraste com a segunda metade dos anos 80, durante os anos 90, quase metade da taxa média de crescimento de 6,3% ao ano pode ser relacionada à acumulação de capital, sustentada por taxas de investimento recordes.

A partir de 1990, os governos deram prioridade ao equilíbrio macroeconômico da economia, e ao controle e redução da inflação. Ao mesmo tempo, foram mantidas e reforçadas as reformas institucionais dos quinze anos anteriores: as reformas comerciais foram ampliadas, novas leis bancárias e de mercado de capitais foram promulgadas, as concessões de serviços públicos tiveram grande impulso, as privatizações tiveram seqüência, as reformas na educação foram aprofundadas, o sistema judicial começou a ser modernizado e se tornou mais eficiente, e

a integração com os mercados financeiros mundiais aumentou.

Segundo Maddison (1995), enquanto entre 1900 e 1985, o PIB per capita cresceu a uma taxa modesta, de 0,9%, a média anual de crescimento para todo o século foi de 1,5%, graças ao forte aumento na taxa de crescimento depois de 1985. A renda per capita chilena caiu de metade da renda per capita dos Estados Unidos em 1913 para apenas 35% em 1970, alcançando um mínimo de 27% em 1975. Desde então, o distanciamento vem se reduzindo, especialmente a partir da metade dos anos 80, alcançando 39% do nível norte americano no ano 2000.

Explicações para o crescimento acelerado dos anos 90

Algumas análises indicam que o rápido crescimento econômico observado no Chile durante os anos 90 origina-se de um extraordinário crescimento na produtividade por trabalhador. Entre 1990 e 1998, o crescimento do emprego foi similar à média das décadas anteriores; o crescimento da produtividade no mesmo período, no entanto, de aproximadamente 5% ao ano, foi substancialmente maior do que o crescimento quase nulo observado durante as décadas de 70 e 80 (JADRESIC e ZAhLER, 2000).

Jadresic e Zahler (2000) testaram empiricamente as principais hipóteses sugeridas na literatura para justificar o bom desempenho da economia chilena, especialmente em comparação com seus vizinhos da América Latina. Os resultados obtidos empiricamente pelos autores indicam uma relação de longo-prazo positiva entre o crescimento da produtividade e o grau de progresso nas reformas institucionais, o nível da inflação, a taxa de juros internacional e o aprofundamento dos direitos políticos. Foi descartada, por sua vez, a possibilidade de que as flutuações em termos de comércio tivessem efeitos de longo-prazo no crescimento da produtividade.

Esses resultados em conjunto sugerem que os fatores-chave que caracterizam o período de rápido cres-

cimento da produtividade nos anos 90 foram as reformas institucionais, que começaram na metade dos anos 70, continuaram e foram aprofundadas nos anos 80 e 90. O ambiente de inflação relativamente baixa que prevaleceu durante os anos 90, e a melhoria nos direitos políticos observada ao longo dos anos 80 também merecem destaque.

Fatores que favoreceram o crescimento de longo prazo Inflação baixa

Inflação baixa, ou, de maneira mais ampla, estabilidade macroeconômica, é uma condição necessária, porém não suficiente, para um crescimento mais rápido. No caso do Chile, destaca-se a grande diferença entre as inflações médias nos períodos antes e depois de 1985, sendo a diferença particularmente surpreendente para o período que se inicia a partir da metade dos anos 90, quando o Chile manteve uma inflação sustentável, de apenas um dígito – a primeira vez em toda sua história.

Entre 1960 e 1990, a inflação média anual foi de 72%, porém, esta média cai para 26% quando os anos de explosão inflacionária – 1972-1976 – são excluídos. A redução persistente da inflação começou em 1990, e de 2000 a 2003, a inflação média ficou em 2,8%. O declínio da inflação, além de contar com a colaboração de fatores monetários e fiscais, resultou do próprio crescimento. Gerou-se um círculo virtuoso entre inflação e crescimento, na medida em que a inflação baixa tornou-se um fator de fomento ao crescimento, enquanto o crescimento, por si mesmo, tornou os esforços desinflacionários menos custosos.

O controle inflacionário no Chile foi o sucesso mais notável dos programas de estabilização e reforma dos anos 90 na América Latina. Outro problema característico das economias latino-americanas é a dificuldade de assegurar políticas fiscais sustentáveis, o que provocou crises recorrentes, de raízes fiscais. A maior parte da região, durante os anos 90 continuou apresentando políticas fiscais pró-cíclicas que contribuíram

“ ... durante os anos 90, os países latino-americanos vivenciaram elevados déficits fiscais, que provocavam dívidas crescentes, mesmo quando as condições econômicas eram boas. ”

para a volatilidade macroeconômica e reduziram a flexibilidade aos choques externos. O Chile, ao contrário, sob condições externas semelhantes, desde 1980 seguiu políticas fiscais que tentavam evitar a crise financeira. Com a exceção deste país, durante os anos 90, os países latino-americanos vivenciaram elevados déficits fiscais, que provocavam dívidas crescentes, mesmo quando as condições econômicas eram boas. Ademais, a falta de credibilidade levou a uma procura crescente por títulos indexados ao dólar, deixando o estoque da dívida vulnerável a fortes saltos em face a turbulências financeiras e movimentos na taxa de câmbio real.

Política fiscal efetiva

Segundo uma determinada visão, a política fiscal é outro fator relevante na promoção do crescimento econômico, operando através de dois canais: (i) desempenhando um papel-chave para o alcance da baixa inflação e da estabilidade macroeconômica, e (ii) na manutenção do tamanho do governo em níveis que não venham a inibir o crescimento econômico (DE GREGORIO, 2004).

Até 1974 o Chile apresentou um déficit fiscal persistente. A primeira recuperação veio na segunda metade dos anos 70, e foi seguida de uma deterioração relativamente modesta com a crise de 1982. A partir de então, o país viveu 12 anos de superá-

vits fiscais, seguidos de uma deterioração ainda menor depois de 1998. Assim como a política antiinflacionária, a disciplina fiscal ajuda a explicar o rápido crescimento do país, e também é parte da explicação das diferenças do antes e depois de 1985. Além da contribuição da política fiscal para a moderação das flutuações cíclicas, o setor público deu um grande incentivo ao crescimento durante o período dourado, e é uma das fontes mais evidentes da força para o crescimento futuro.

Uma boa indicação do conservadorismo fiscal chileno é o nível da dívida pública. A comparação da dívida bruta do governo central de alguns países de renda média revela que o Chile apresenta uma relação muito pequena entre a dívida pública e o PIB. Os superávits fiscais contínuos do final dos anos 80 e da maior parte da década de 90 resultaram em um declínio acentuado da dívida pública. Em 1989, a dívida total do setor público consolidado (governo central mais banco central) era de 73% do PIB em termos brutos e 40% do PIB em termos líquidos, caindo persistentemente desde então. Em 2003 a dívida bruta representava apenas 34% do PIB, e a dívida líquida, 7%. Esses resultados colocam o Chile como o detentor das menores dívidas públicas entre os países com acesso total ao capital financeiro internacional.

Atualmente, a regra do governo central de manutenção de um superávit fiscal ciclicamente ajustado ('estrutural') de 1% do PIB aumentou o comprometimento com a responsabilidade fiscal. Esse fato viabiliza a operação de estabilizadores automáticos e o uso de políticas fiscais anticíclicas, algo incomum entre os países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos.

As comparações internacionais apontam o Chile como um dos países fiscalmente mais responsáveis no mundo. A política fiscal chilena tem ainda outro impacto, mais estrutural, sobre o crescimento econômico, na medida em que mantém o tamanho do governo relativamente pequeno, e uma composição dos gas-

tos do governo que favorece o crescimento (investimento público em educação, saúde, e outras formas de favorecimento ao crescimento). Os gastos sociais no Chile têm ajudado a compensar a grande desigualdade em relação à distribuição da renda. A seguridade social foi privatizada no começo dos anos 80, e os gastos atuais do governo nesta área existem apenas para cobrir aqueles aposentados que optaram por não mudar de sistema quando da privatização (DE GREGORIO, 2004).

Setor financeiro forte

Um sistema financeiro que funcione corretamente é fundamental para a atração de fundos para projetos de investimento eficientes, e a evidência empírica sobre crescimento econômico mostra que mercados financeiros desenvolvidos são importantes para o crescimento, desde que sejam bem regulados (DE GREGORIO, 2004). O Chile iniciou um processo ambicioso de liberalização financeira no final dos anos 70. Esse processo, entretanto, somado à taxa de câmbio fixa e a uma regulação inadequada, levou a uma rápida expansão do crédito do sistema bancário para o setor privado. A garantia implícita do governo ao setor bancário, a garantia fornecida pelo comprometimento com o câmbio fixo, e a pobre regulamentação financeira eram vulnerabilidades importantes para o setor financeiro e para a economia como um todo. Essa fragilidade levou, em conjunção com uma crise externa severa, em 1982, a uma profunda crise bancária e monetária, cujo custo foi estimado em 35% do PIB (SANHUEZA, 1999).

O colapso do sistema financeiro explicitou a necessidade de uma nova lei bancária, promulgada em 1986, e depois melhorada nos anos 90. Muitos outros mecanismos foram ainda introduzidos para reforçar a regulação potencial. Esses desenvolvimentos, somados à recapitalização do sistema bancário, permitiram a expansão das atividades bancárias em um ambiente financeiro menos vulnerável. Atualmente, o sistema bancário chileno é classificado o

mais forte entre os mercados emergentes, avaliada em níveis semelhantes ao de alguns países desenvolvidos.

O sistema bancário chileno é bastante ativo na intermediação de fundos. O crédito para o setor privado como proporção do PIB é o mais elevado na América Latina, tendo alcançado 65% em 2002, um nível bastante próximo ao de alguns países industrializados. O mercado financeiro no país é essencialmente baseado em bancos. Entretanto, investidores institucionais, especialmente fundos de pensão, que controlam uma carteira combinada de cerca de 50% do PIB, também desempenham um papel importante no desenvolvimento no mercado de capitais do país.

Outro aspecto relevante do desenvolvimento financeiro do Chile é sua completa integração com os mercados financeiros internacionais. Depois de uma história de controle de capitais, todos os controles foram removidos em 1999, como resultado de desenvolvimentos na política macroeconômica que, somados à prudente regulação que envolve o sistema financeiro, introduziram o regime de taxa de câmbio flexível.

Abertura comercial

A explosão de pesquisas no final dos anos 80 acerca dos determinantes do crescimento econômico produziu quase um consenso sobre o papel da abertura comercial na sua promoção. Economias mais abertas têm sido capazes de crescer mais rapidamente do que as fechadas; isso parece ser particularmente importante em períodos de liberalização comercial. De Gregorio e Lee (2004), por exemplo, argumentam que o fator mais importante na explicação dos diferenciais das taxas de crescimento entre a América Latina e o Leste Asiático nos últimos 40 anos é a diferença no grau de abertura das duas regiões.

A abertura da economia chilena foi uma das reformas mais importantes realizadas pelo regime militar nos anos 70 e 80. Em 1973, a tarifa média era de 100 %, e havia múltiplas ta-

xas de câmbio no país. O processo de liberalização comercial que seguiu o golpe militar foi rápido. Em 1979, a média das tarifas já estava na casa dos 10%, todas as barreiras não-tarifárias foram eliminadas, e o mercado cambial foi unificado.

Depois da crise da dívida, houve uma retração na liberalização comercial, iniciada em março de 1983 e cujo auge aconteceu em maio de 1985, com uma tarifa de 35%. Porém, em poucos meses as tarifas foram novamente reduzidas. Em 1991, elas foram reduzidas para 11%, e em 1999 começou um novo processo de redução gradual, de 1% ao ano, de 11% até atingir o atual nível de 6%.

Neste ínterim, o Chile assinou vários tratados de livre comércio com seus parceiros comerciais. À exceção do México, o Chile é o país que mais assinou acordos de livre comércio no mundo, mas isso não reflete de maneira correta a relação comercial entre o Chile e os demais países latino-americanos. Em comparação com a Ásia, a América Latina apresenta um comércio intra-regional relativamente pequeno.

Instituições fortes e regulação de negócios

Começando pelo México, na metade dos anos 80, os países latino-americanos se lançaram, sucessivamente, no processo de implementação de reformas que o Chile havia iniciado em 1974-75. Tais reformas incluíram um programa para o restabelecimento da estabilidade macroeconômica, que compreendia a desvalorização da moeda, uma política monetária contracionista e um ajuste fiscal com cortes significativos em subsídios e em programas não-essenciais. Os objetivos eram três: reduzir o déficit fiscal, equilibrar as contas externas e o combate à inflação (CORBO, HERNANDEZ e PARRO, 2005).

A integração comercial tomou duas formas; alguns países optaram por reduções tarifárias unilaterais – como o Chile nos anos 70 – enquanto outros preferiram acordos comerciais e o estabelecimento de áreas de comércio dentro da região, como o

“ As reformas do setor financeiro incluíram o fim de restrições à alocação do crédito, abolindo os tetos para as taxas de juros, e reduzindo as exigências de reservas bancárias. ”

Mercosul. Ademais, os países ainda implementaram reformas tarifárias, e algumas taxas foram aumentadas para compensar as reduções nas tarifas comerciais.

O processo de reformas compreendeu três outras áreas, notadamente, a liberalização comercial, a privatização das empresas estatais, e o mercado de trabalho. As reformas do setor financeiro incluíram o fim de restrições à alocação do crédito, abolindo os tetos para as taxas de juros, e reduzindo as exigências de reservas bancárias. A intenção era desenvolver o setor financeiro de modo que o crédito pudesse ser alocado para seus usos mais produtivos e rentáveis entre os diversos setores. Além disso, os bancos estatais foram privatizados, com o objetivo de aumentar sua eficiência. Similarmente, a privatização das empresas estatais almejou atrair mais investimentos e atingir níveis maiores de eficiência no uso de recursos. A privatização de bancos e empresas proveria fundos excepcionais para o governo, o que ajudaria a resolver o problema da dívida. Finalmente, as reformas no mercado de trabalho foram realizadas com o propósito de aumentar a mobilidade de trabalho e dos salários. Os principais objetivos eram reduzir o custo da demissão e abolir os ajustes salariais automáticos em relação à inflação.

No novo modelo de crescimento o governo abandonou a produção de bens e serviços que poderiam ser

produzidos de maneira mais eficiente pelo setor privado. Ao contrário, concentrou-se na provisão de bens públicos e implementou programas sociais para aliviar a pobreza e melhorar o acesso dos mais pobres aos serviços básicos, como saúde e educação. Porém, neste novo modelo, educação e saúde não são oferecidas necessariamente pelo governo; os mais pobres, com apoio financeiro do governo, podem comprar os serviços de um fornecedor privado.

Instituições que protejam os direitos de propriedade e aloquem os recursos de maneira eficiente são consideradas fatores essenciais para o incentivo da acumulação de capital físico e humano, assim como para estimular os gastos comprometidos com o aumento da produtividade.

Dois aspectos institucionais são importantes para a avaliação da qualidade das instituições chilenas: (i) os indicadores usuais relacionados à governança, tais como a corrupção, cumprimento da lei, e expropriação de risco, e (ii) no estímulo que as instituições dão à criação de novos negócios, a regulação à entrada, as restrições do mercado de trabalho, e a qualidade das políticas públicas para a indução da acumulação de fatores. De Gregorio (2004), com base nos dados da publicação do Banco Mundial, Doing Business Index' (DBI), afirma que o Chile é o 20º país menos corrupto – em um total de 133 países analisados, sendo que os países com desempenho superior ao chileno são países desenvolvidos e, à exceção de Hong Kong e Cingapura, o país está acima de todos os países latino-americanos e asiáticos,

“ A liberalização comercial está no centro do processo de reforma na América Latina. Neste sentido, o Chile também se diferencia do restante da região... ”

e mesmo acima de algumas economias ricas.

Reformas institucionais

Ao final dos anos 90, a maior parte dos países latino-americanos já havia avançado na abertura comercial, na liberalização financeira e, em menor medida, em reformas tributárias e privatização de empresas estatais (chamada primeira geração de reformas). Por volta de 1995, os principais elementos do pacote de reformas tinham sido adotados por quase todos os países da região. A principal diferença do caso chileno em relação à adoção de tais reformas é o fato de que o Chile começou esse processo muito antes dos demais países.

A liberalização comercial está no centro do processo de reforma na América Latina. Neste sentido, o Chile também se diferencia do restante da região, na medida em que foi o primeiro país latino-americano a lançar um programa de liberalização comercial. Reformas comerciais foram lançadas pelo Chile na metade dos anos 70 – uma década antes do segundo país reformador, o México – que no final daquela década já apresentava sua economia relativamente aberta. O processo de abertura do Chile continua até os dias de hoje, garantindo melhor acesso da exportação para mercados maiores através da assinatura de acordos e livre comércio com economias desenvolvidas.

A primeira geração de reformas

Quando o processo de reforma econômica começou, a economia chilena apresentava-se em desajuste; o Estado intervinha em praticamente todas as áreas de produção e interferia em muitas decisões econômicas. Ademais, os déficits fiscais eram elevados, e a economia estava isolada do resto do mundo por uma série complexa de restrições comerciais.

Em 1973, a inflação estava em níveis superiores a 500% ao ano, e o déficit fiscal era de cerca de 30% do PIB. As tarifas médias eram de cerca de 105%, e a proteção efetiva variava entre os setores da economia de-

vido a uma série de restrições, que incluíam barreiras não-tarifárias, e muitos preços eram estabelecidos pelo governo, criando a escassez de bens e serviços em vários mercados. Além disso, o estado era proprietário de cerca de 600 empresas, contabilizando 40% do PIB, e a repressão financeira na forma de taxas de juros (negativas) controladas e restrições na alocação de crédito estavam disseminadas na economia (CORBO, HERNANDÉZ e PARRO, 2005).

Nos primeiros anos do governo militar, as taxas de câmbio foram unificadas, os preços liberalizados para a maioria dos bens e serviços, e muitas empresas, bancos e fazendas que haviam sofrido intervenção e passaram a ser controlados pelo estado foram devolvidos a seus antigos proprietários. Em adição, um pacote fiscal, compreendendo cortes drásticos no investimento público e nos subsídios, e o congelamento dos salários do setor público, reduziu o déficit fiscal para apenas 5% do PIB em 1974. O ajuste fiscal continuou, gerando um superávit de 4% apenas dois anos depois.

As reformas foram muito além da estabilização e da correção dos desequilíbrios macroeconômicos. Barreiras não-tarifárias foram reduzidas e o nível das tarifas baixou para uma série de bens. Este processo continuou em 1979, quando foi estabelecido um teto para as tarifas de 10%, para a maioria dos produtos. Reformas importantes foram também implementadas no setor financeiro, onde as taxas de juros foram liberalizadas, alocações de crédito obrigatórias foram abolidas, e barreiras à entrada baixadas, e o escopo das atividades permitidas foi alargado. O fim da repressão financeira, no entanto, não foi acompanhado de uma melhoria na estrutura de supervisão e regulação, exacerbando o risco moral e problemas de seleção adversa. Além dos empréstimos excessivos, os bancos mantinham carteiras altamente concentradas. A fragilidade financeira tornou o sistema como um todo mais suscetível à crise, e provou ser custosa quando a economia sofreu choques severos no início dos anos 80.

O resultado de todas as reformas acima combinadas foi a rápida recuperação econômica e uma forte redução tanto no déficit fiscal como na taxa de inflação. Na verdade, depois da severa recessão de 1975, o PIB cresceu em média 6,8% ao ano entre 1976 e 1981 (7,5% em 1977-81). A inflação caiu fortemente e alcançou dois dígitos poucos anos depois do programa de estabilização. O balanço fiscal apresentou superávit durante todo o período 1976-81, e a economia recebeu grande fluxo de capital privado.

A economia naufragou quando o ambiente externo se deteriorou no início dos anos 80. A crise econômica e financeira provocou um retrocesso em algumas políticas e resultados dos anos anteriores. O governo teve de assumir diversas instituições financeiras e acabou controlando cerca de metade do crédito bancário. Além disso, ainda tomou várias empresas e intermediários financeiros não-bancários que estavam perto do colapso e tiveram que sofrer a intervenção estatal. Tarifas de importação foram impostas para auxiliar no equilíbrio fiscal. Todas essas medidas representaram um retrocesso para o modelo econômico implantado desde 1974, e forçaram o governo a incorrer em um déficit fiscal, com a permissão de maiores taxas de inflação. É importante mencionar outras duas reformas que foram implementadas logo após o golpe da crise da dívida, que desempenharam papel fundamental no período subsequente: a nova Constituição de 1980 e a reforma do sistema de pensões de 1981.

A segunda geração de reformas: aprofundamento e institucionalização das reformas

Após a crise da dívida, o governo concentrou suas políticas em duas áreas: refazer alguns dos trabalhos dos anos anteriores – privatizando os bancos e as empresas que sofreram intervenção durante a crise, continuar na redução do déficit orçamentário e da inflação – e revisar a estrutura institucional para corrigir os problemas regulatórios que foram diagnosticados durante a crise.

Outras mudanças institucionais importantes incluíram o estabelecimento de uma estrutura para o controle e monitoramento de práticas monopolísticas, e a privatização das estatais – não apenas os bancos e empresas tomados durante a crise, mas também aquelas atividades formalmente pertencentes e operadas pelo Estado, como a produção e distribuição de energia ou as telecomunicações.

Em 1989, uma nova legislação para o Banco Central foi criada, segundo a qual a instituição tinha como únicos objetivos a estabilidade dos preços, do sistema de pagamentos doméstico, e das contas externas. O Banco Central autônomo, em 1991, adotou uma política monetária baseada em metas de inflação e no alargamento da banda da taxa cambial (abandonada em 1999, quando o Chile passou a adotar o regime de livre flutuação cambial).

A transição dos regimes de governo autoritário para o democrático aconteceu de maneira suave, confirmando e aprofundando a opção pela economia aberta de mercado, através da aceleração do processo de abertura, consolidado na posição fiscal e na melhoria das regulações, enquanto, ao mesmo tempo, enfatizaram-se os esforços em relação às políticas sociais e à implementação de novos programas para aliviar a pobreza.

Desempenho econômico e social da América Latina

Nas últimas quatro décadas, o desempenho econômico da América Latina variou significativamente de um período para outro, em contraste com a experiência do leste asiático. Na média, a América Latina cresceu aproximadamente metade da taxa do leste asiático para todo o período 1960-2002, e não recuperou as taxas de crescimento atingidas nas décadas de 60 e 70.

Entre todos os países latino-americanos, o Chile é o único cujo crescimento nas duas últimas décadas alcançou taxas comparáveis àquelas atingidas pelas economias asiáticas. Entre os latino-americanos, o Chile

“ Tentativas recentes de avaliar o processo de reformas na América Latina concluíram que elas de fato contribuem para a aceleração do crescimento, ainda que seus efeitos tenham sido transitórios... ”

foi o único que, no último quarto de século, aproximou seu PIB per capita ao dos países mais desenvolvidos. O bom desempenho do país se reflete nos indicadores sociais: a expectativa de vida aumentou, assim como a taxa de alfabetizados, a mortalidade infantil caiu, a pobreza foi reduzida (o índice de pobreza caiu de 33% no início dos anos 90 para 17% em 2000). A única área em que o Chile não teve o mesmo êxito foi na de distribuição da renda (CORBO, HERNANDEZ e PARRO, 2005).

A diferença nos resultados obtidos pelo Chile em relação aos demais países latino-americanos leva à indagação sobre o verdadeiro papel das reformas institucionais implantadas pelo país durante os anos 80 e 90. Tentativas recentes de avaliar o processo de reformas na América Latina concluíram que elas de fato contribuem para a aceleração do crescimento, ainda que seus efeitos tenham sido transitórios, o que implica que para atingir uma taxa de crescimento em uma base sustentável, os países devem dar continuidade ao processo de reformas (CORBO, HERNANDEZ e PARRO, 2005).

Ao menos outras quatro conclusões importantes emergem da literatura a respeito do assunto. A primeira é que os resultados foram insatisfatórios em alguns países porque o esforço reformista foi considerado insuficiente, seja no escopo ou na profundidade. Em segundo lugar, o retorno das reformas depende das ins-

tuições, ou seja, as reformas foram consideradas mais efetivas em países onde as leis funcionavam melhor. Em terceiro lugar, as reformas são complementares; por exemplo, os retornos das reformas comerciais eram maiores em países com um setor financeiro mais desenvolvido. Por fim, as reformas tendem a afetar o crescimento, sobretudo através de incrementos na produtividade total dos fatores, e menos pela acumulação de fatores. Em suma, países que não colocam em prática um arranjo institucional adequado, que apóie o investimento em inovação e a adaptação de novas tecnologias, não obterão os benefícios do alcance de um crescimento econômico acelerado, ainda que outras reformas se processem, como a liberalização comercial ou a estabilidade macroeconômica.

Para Calderón e Fuentes (2005), no caso do Chile, o maior crescimento em relação aos outros países latino-americanos nos períodos 1996-2000 e 1981-1985 parece estar relacionado a elementos institucionais, de estabilização e abertura. No período 1981-1985, a economia se encontrava em um processo de reformas apesar de uma severa crise macro. Desde o final dos anos 80 e durante os anos 90, o Chile começou a experimentar os benefícios das reformas (políticas, institucionais e abertura), assim como um aprofundamento das mesmas o que, somado à estabilidade macroeconômica alcançada nesse período, pode explicar o rápido crescimento.

Distribuição de Renda

A maior parte da redistribuição da renda realizada durante o regime militar foi feita por meio da redução da participação da classe média na renda, em favor dos 20% mais ricos: entre 1959 e 1989, a classe média viu sua participação na renda reduzida em três pontos percentuais (de 32% da renda em 1959-64 para 28,9% em 1974-89), mesmo valor do aumento da participação dos 20% mais ricos na renda nacional (de 18,1% para 23,0% nos períodos).

Estimativas econométricas apresentadas no estudo de Meller, O’Ryan

e Solimano (1996) sugerem que o desemprego agregado afeta mais fortemente as classes de renda mais baixa e, portanto, têm efeito regressivo sobre a distribuição da renda. O fato de o país ter apresentado taxas de desemprego persistentes por mais de uma década depois da adoção das políticas de livre mercado ajuda a explicar parte importante da piora na distribuição da renda durante aquele período. A taxa de crescimento do PIB real, ao contrário, apresentou um coeficiente positivo e significativo para a parcela mais pobre da população, o que leva a concluir que o crescimento real do PIB reduz os diferenciais de renda entre a população, beneficiando os de mais baixa renda.

Os salários mínimo e médio, que haviam sofrido contração durante os anos 80, entre 1990-1993 aumentaram a taxas de 8,0% e 3,95%, ao ano, respectivamente. Os gastos sociais *per capita* em saúde, educação e habitação aumentaram, em termos reais, em cerca de 20% no mesmo período. Apesar da melhora nos indicadores, entretanto, aparentemente houve apenas uma discreta melhoria na distribuição da renda. Em 1990, os 40% mais pobres, e os outros 40% classificados como de renda média tinham participações relativas na renda total de 14,1% e 32,2%, respectivamente. Em 1992 notou-se uma pequena melhora nos indicadores, com a participação dos grupos passando para 15,1% e 32,5%, respectivamente. Os 20% mais ricos viram sua participação na renda total cair de 53,7% em 1990 para 52,4% em 1992.

Considerações finais

Durante três décadas (de 70 a 90) o Chile experimentou regimes políticos e econômicos bastante diversos: um sistema progressista democraticamente eleito foi deposto em 1973, dando início à era marcada pelo governo militar, que significou mudanças radicais na economia. Os militares restabeleceram o sistema de mercado, altamente liberalizado, no qual o setor privado tinha papel dominante e crescente. Os governos de-

mocráticos que assumiram a partir de 1990 mantiveram a política econômica do regime anterior, mas tiveram de realizar esforços para melhorar a equidade social e reduzir a pobreza.

Jadresic e Zahler (2000) afirmam que o rápido crescimento verificado nos anos 90 é em grande parte consequência das reformas institucionais orientadas para o mercado, que começaram na metade da década de 70, e que continuaram e se aprofundaram nos anos 80 e 90. Porém, outra hipótese também levantada pelos autores sugere que o bom desempenho foi, em grande medida, resultado de um ambiente externo favorável, caracterizado por fluxos abundantes de capital, devido a um declínio das taxas de juros nos países industrializados, e termos de comércio favoráveis.

Outra interpretação do rápido crescimento dos anos 90 sugere a mudança política como justificativa do bom desempenho. Esta hipótese sustenta que o crescimento acelerado foi provocado pelo retorno do país ao regime democrático, em 1990, fato que teria reduzido a incerteza sobre a sustentabilidade das regras econômicas. Os resultados estatísticos e quantitativos a que chegam os autores sustentam a hipótese de que o rápido crescimento chileno durante os anos 90 deveu-se tanto a boas políticas econômicas como à melhoria do ambiente político. Ao mesmo tempo, os resultados não fornecem evidências de que os bons resultados tenham sido fruto de condições externas favoráveis.

Evidências encontradas por Solimano e Soto (2005) sugerem que houve declínio na acumulação de capital nos últimos 20 anos em todas as economias latino-americanas, com a exceção do Chile. A queda na contribuição do capital ao crescimento não é, de maneira geral, resultado de menores taxas de investimento do setor privado. O investimento público, por sua vez, caiu em sete dos doze países avaliados no estudo, o que pode sugerir que este tipo de investimento pode ter um papel importante na condução do

crescimento. A exceção para este caso é o Chile, onde o investimento público caiu para 2,5% nos últimos 20 anos, porém, foi amplamente compensado por um substancial aumento do investimento privado.

De acordo com o estudo, as contribuições do trabalho e do capital não se mostraram como importantes para o aumento nas taxas de investimento, o que sugeriria que a maior parte da queda nas taxas de crescimento pode ser ligada a uma produtividade total dos fatores declinante. No período 1960-1980, a produtividade total dos fatores nos países da região cresceu aproximadamente no mesmo nível dos países desenvolvidos (entre 1,5% e 2% ao ano), com a exceção do Chile, Peru e Uruguai, cujas taxas de crescimento ficaram abaixo desse patamar. No período 1981-2002, entretanto, o crescimento na produtividade praticamente desapareceu em todas as economias, e apenas no Chile e na República Dominicana, o crescimento da produtividade total dos fatores foi positiva e significativa, levando ao incremento no PIB per capita.

Apesar do êxito da experiência chilena em termos de crescimento, estão atreladas ao seu sucesso econômico conseqüências ambientais do processo de crescimento que foram, segundo Meller, O’Ryan e Solimano (1996), negligenciadas historicamente pelos formuladores de políticas econômicas tanto no nível nacional como setorial.

O aumento das exportações baseadas nos recursos naturais, o processo de industrialização e a manutenção dos elevados níveis de pobreza contribuíram para o agravamento da questão ambiental. Os principais problemas relacionados ao mau uso dos recursos naturais são: a pesca predatória, o uso inadequado dos recursos hídricos, erosão do solo e desertificação, além do risco de extinção de espécies nativas de florestas. Na região central do país, especialmente na capital Santiago, o problema ambiental é ainda mais evidente, com elevados

índices de poluição do ar, contaminação de rios e do mar devido à poluição industrial e aos resíduos domésticos sem tratamento são os principais problemas.

Devido ao processo de liberalização da economia, em duas décadas o setor exportador cresceu em volume ao menos sete vezes, de U\$ 1 bilhão em 1970 para U\$ 8,6 bilhões em 1990. É necessário destacar, entretanto, a necessidade de redução da dependência da economia em relação ao preço do cobre, o principal produto de exportação do país. Os produtos baseados em recursos naturais renováveis (pesca e madeira) e não-renováveis (mineração e terra) são componentes muito importantes da pauta de exportações. Quase 90% das exportações estão diretamente relacionadas a recursos naturais. Do resto, 70% têm os recursos naturais como base. O crescimento no volume das exportações, por sua vez, resultou no derrubamento de várias florestas e na pesca excessiva, assim como na deterioração da qualidade ambiental em áreas próximas a atividades mineradoras.

As estimativas de degradação da terra ou da perda de solos cultiváveis impressionam: quase 50% da superfície continental do país estão sujeitas ao processo de degradação. Dos solos degradados, 7% apresentam níveis extremamente sérios de erosão, e outros 27%, níveis sérios. O sucesso do setor agrícola industrial aumentou a pressão pela conversão das florestas nativas para usos alternativos. A principal causa da degradação ambiental, entretanto, é a extração irregular e ilegal de floresta nativa para a produção de combustível natural e a queima deliberada de áreas florestais (MELLER, O’RYAN e SOLIMANO, 1996).

A indústria pesqueira também foi fortemente beneficiada pelas condições favoráveis das exportações. O setor pesqueiro foi o que apresentou o maior crescimento no Chile nos anos 80, crescendo a uma taxa média anual de aproximadamente 12%

entre 1975 e 1989. Como resultado, o país era uma das cinco maiores indústrias pesqueiras do mundo. Os super-investimentos e a super-exploração desses recursos causaram uma queda na captura de 26% em 1990, em comparação ao ano anterior, e estima-se que a biomassa de algumas espécies tenha caído em mais de 80% entre 1986 e 1989. O setor de mineração, por sua vez, também apresentou altas taxas de crescimento. Entre 1975 e 1990, o Chile foi o maior produtor mundial de cobre. A indústria da mineração inclui ainda o carvão, o ferro, a prata e outros minerais. Em termos de quantidade de poluentes, o setor minerador é a principal de contaminação do ar e da água no país.

Referências

- CALDERÓN, C., FUENTES, J.R. (2005), **Cuanto explican las reformas y la calidad de las instituciones el crecimiento chileno?** Uma comparación internacional, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo n° 314.
- CORBO, V. HERNANDÉZ, L., PARRO, F. (2005), **Institutions, Economic Policies and Growth: Lessons from the Chilean Experience**, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo n° 317.
- DE GREGORIO, J. (2004), **Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects**, Banco Central de Chile.
- IMF (2006), **World Economic Outlook - Globalization and Inflation**, April 2006.
- MELLER, P., O’RYAN, R., SOLIMANO, A. (1996) **Growth, Equity, and the Environment in Chile: Issues and Evidence**, *World Development*, Vol 24, No. 02, pp 255-272.
- JADRESIC, E., ZAHLER, R. (2000), **Chile’s rapid growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change?**, IMF Working Paper, Research Department.
- SOLIMANO, A., SOTO, R. (2005), **Economic growth in Latin América in the late 20th century: evidence and interpretation**, Cepal, Economic Development Division, Serie Macroeconomía del desarrollo.