

# A economia peruana: balanço, perspectivas e propostas

*Enrique Cornejo Ramírez\**

A

economia peruana evoluiu favoravelmente nos últimos anos, segundo vários indicadores macroeconômicos. Alcançar taxas positivas de crescimento do produto interno bruto (PIB) durante um período relativamente longo (mais de quarenta meses consecutivos) e um nível de inflação anual inferior a um dígito, deu à economia peruana uma grande estabilidade e previsibilidade para a tomada de decisões.

O Peru conta com um considerável estoque de reservas internacionais para o tamanho de sua economia; ter em reservas o equivalente a mais de quinze meses de importações normais dá uma grande tranquilidade ao mercado cambial, além de revelar um bom comportamento do setor externo, com exportações crescentes de bens e serviços e um balanço em contas correntes significativamente positivo. A gestão de um déficit do setor público decrescente e algumas medidas recentes em matéria de transparência e responsabilidade

\* Economista. Professor da Universidade de São Marcos, Lima  
Ex-Presidente do Instituto de Comércio Exterior do Perú  
ecornejo@amauta.rcp.net.pe

fiscal, como a reforma constitucional relativa ao sistema nacional de pensões, criam também indicações positivas para os analistas internacionais e os investidores potenciais.

No entanto, o principal problema enfrentado pela economia peruana é que os frutos desse crescimento e os bons indicadores mencionados ainda não se traduzem em melhoras concretas do nível de vida da população, da qual 54% vivem, de acordo com os indicadores do Banco Mundial, em estado de pobreza. Em outras palavras, a economia parece ir bem, mas as pessoas sentem que vai mal e isso gera grande preocupação e ceticismo nas camadas mais pobres da população, o que cria conflitos sociais e problemas para a governabilidade democrática. Como adequadamente assinala o Embaixador Allan Wagner, Secretário Geral da Comunidade Andina, no projeto estratégico que a sub-região se traçou, é necessário promover “a globalização com integração, a integração com inclusão social e a inclusão social com governabilidade democrática.”<sup>1</sup>

No Peru, aqueles que têm um emprego adequado alcançam apenas 40% da força de trabalho. O problema principal do país é o subemprego crescente (a taxa de desemprego aberto fica em torno de 10%), o que está associado à também crescente informalidade dos agentes econômicos (estimada em cerca de 65% da atividade produtiva). Em tais circunstâncias, o crescimento econômico verificado não é suficiente para criar um número adequado de postos de trabalho produtivos e as medidas de política econômica tomadas não têm os resultados que se esperam porque são concebidas para uma economia formal, que é reduzida.

Por outro lado, a economia e a política parecem seguir caminhos distintos. A estabilidade econômica contrasta com as dificuldades que encontra o Presidente Toledo – e de modo geral toda a classe política (Congresso, partidos políticos etc.) – para sintonizar-se com as principais preocupações da população. Diariamente, os meios de comunicação dedicam espaço importante a uma série de denúncias e escândalos políticos, enquanto os principais temas da agenda do desenvolvimento parecem não ter a mesma importância. Como diria um analista que há pouco chegou ao país: “Parece que a economia peruana está no ‘piloto automático’<sup>2</sup>, apesar do

---

<sup>1</sup> Ver a respeito documentos incluídos no *site* da Comunidade Andina: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

<sup>2</sup> Comentário feito por um alto funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) durante a realização, em Lima, da Assembléia de Governadores do Banco, no verão de 2004.

ambiente político bastante quente” (em abril de 2006 haverá eleições gerais para mudança do governo e do Congresso e a campanha eleitoral já está começando).

Do nosso ponto de vista, a explicação do que acontece na economia peruana exige uma análise mais profunda, que tentaremos fazer no presente artigo.

## 2. Situação e perspectivas da economia peruana, com base nos principais indicadores macroeconômicos: 2004 e 2005

Como assinalamos anteriormente, os principais indicadores macroeconômicos mostram uma evolução bastante favorável, que ajuda a estabilidade e contribui para criar um clima adequado aos investimentos. A seguir, mostraremos as estimativas para o encerramento do ano de 2004 e as previsões para o de 2005 de alguns desses indicadores, segundo fontes oficiais como o Ministério de Economia e Finanças e o Banco Central de Reserva del Peru, bem com estimativas próprias.

### Quadro nº. 1

#### Principais indicadores macroeconômicos: projeções para 2005

Indicador/Instituição	BCR	MEF	Nueva Economía <sup>3</sup>
PIB (taxa de crescimento %)	4,5%	4,5%	3,5%-4,0%
Inflação (taxa anual %)	2,3%	2,5%	3,0%
Tipo de câmbio (\$ por US\$)	3,40	3,48	3,35
Exportações de bens (milhões US\$)	12.000	11.912	12.000
Importações de bens (milhões US\$)	10.500	9.898	10.000
Déficit Econômico Setor Público (%PIB)	1,0	1,0	1,1

Fonte: Elaboração do autor com base em projeções oficiais do Banco Central de Reserva del Peru (BCR) de fevereiro de 2005; do Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 elaborado pelo Ministério de Economía y Finanzas (MEF) (Ver em: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)) e estimativas da Associação privada Nueva Economía, que o autor preside e que se dedica a estudos de economia com justiça social (Ver em: [www.nueva-economia.org](http://www.nueva-economia.org)).

<sup>3</sup> A Asociación Nueva Economía é uma instituição privada peruana sem fins lucrativos que se dedica ao estudo do desenvolvimento com justiça social em países em desenvolvimento e muito especialmente na América Latina, analisando com ênfase especial as características das diversas economias que coexistem em nossos países. A Nueva Economía é presidida pelo economista Enrique Cornejo, autor deste artigo ([www.nueva-economia.org](http://www.nueva-economia.org)).

O valor do produto interno bruto (PIB) ao encerrar-se o ano de 2004 é estimado em 248,3 bilhões de novos sóis ou seu equivalente de cerca de US\$70.000 milhões. Este produto, como dizíamos, tem crescido nos últimos anos a uma taxa de cerca de 4,5%, o que, embora positivo, é insuficiente, já que se deveria crescer a pelo menos 7% para absorver a nova força de trabalho e buscar uma solução cabal ao problema do subemprego. Para conseguir isso é preciso pelo menos duplicar os níveis atuais de investimento, o que não parece tarefa simples no contexto descrito; no entanto, o potencial existe.

No fechamento do ano de 2004, a inflação foi de 3,5% (maior do que a meta oficial, que era inicialmente de 2,5%) e a moeda nacional se valorizou em 5%. Este fenômeno de fortalecimento do novo sol peruano deve-se a três fatores: a) o importante aumento das receitas de exportação de bens e serviços e das remessas de peruanos no exterior; b) o excedente estrutural de dólares americanos que existe no mercado local (reforçada pelos dólares provenientes do narcotráfico); e c) o debilitamento do dólar americano em relação ao euro e a outras moedas fortes.

O aproveitamento do Acuerdo de Preferências Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (conhecido por sua sigla em inglês Aptdea), especialmente no que se refere a produtos têxteis e confecções, assim como a produtos agroindustriais, e a manutenção de bons preços internacionais dos principais produtos básicos de exportação (especialmente os metais), devido ao bom desempenho das economias industrializadas e especialmente da China, foram os fatores que explicaram o crescimento do comércio exterior (exportações mais importações) que, só no tocante a bens, superou os US\$20.000 milhões.

A população peruana, no ano 2004, foi estimada em 28 milhões de pessoas com uma renda média per capita de US\$ 2.400. Esta cifra, entretanto, deve ser tomada com cautela porque não reflete as profundas desigualdades que existem no país, que tem a distribuição de renda mais desigual da região depois do Haiti.

No Peru, embora esteja em andamento um processo de regionalização que visa a fortalecer a capacidade de gestão das regiões e dos municípios, ainda há uma grande concentração econômica em Lima e algumas poucas cidades principais. Na capital, concentram-se mais de 80% das transações financeiras ativas e passivas; lá se encontram 70% dos estabelecimentos industriais registrados e vive um terço da população. Em Lima praticam sua

profissão nove de cada dez cardiologistas e a inflação do país ainda se mede pelo comportamento dos preços ao consumidor na Lima metropolitana.

O Estado administra um orçamento anual de cerca de US\$ 12.000 milhões, mas diante da ausência de uma adequada reforma do Estado, tais recursos ainda são gastos de maneira ineficiente e pouco transparente. O Estado peruano é o maior comprador de bens e serviços no país, mas não utiliza seu grande poder de compra, com os efeitos negativos daí decorrentes. A importância da informalidade existente leva a uma arrecadação tributária muito baixa. Apenas 1,8% das principais empresas contribuintes respondem por mais de 84% da arrecadação, havendo grande evasão e muitas exonerações. A carga tributária é de apenas 13%.

Para cobrir as necessidades de financiamento público, diferentes governos vêm recorrendo crescentemente ao endividamento público, que já chega a cerca de US\$ 30.000 milhões (equivalente a 42% do PIB). A dívida pública externa total eleva-se a pouco mais de US\$ 24.000 milhões (34% do PIB) e, nos últimos quatro anos, aumentou consideravelmente a dívida pública interna (basicamente através da emissão de títulos soberanos), que já se aproxima dos US\$ 6.000 milhões (em torno de 8% do PIB).

A dívida pública externa está contratada principalmente com organismos multilaterais e governos, ficando uma quinta parte dela vinculada a detentores de bônus Brady e outros tipos de bônus. O problema da dívida pública nos próximos anos não é tanto de estoque como de fluxo. Será necessário, portanto, utilizar vários mecanismos de mercado para mudar o perfil do serviço futuro da dívida, com vistas a tornar mais manejável o seu pagamento, sobretudo em termos do orçamento do setor público.

Para o ano de 2005, como mostra o Quadro no. 1, espera-se um crescimento entre 3,5% e 4,5% e uma diminuição da inflação em relação a 2004. No tipo de câmbio, não se esperam maiores mudanças, de modo que – de nosso ponto de vista – continuará o enfraquecimento do dólar americano e a apreciação da moeda peruana. No que diz respeito ao manejo das finanças públicas – embora nos encontremos em um período pré-eleitoral – espera-se o cumprimento da meta de reduzir o déficit econômico do setor público a 1% do PIB.

Com relação ao setor externo, espera-se um comportamento igualmente favorável dos preços internacionais, ao mesmo tempo em que a ratificação de vários tratados de livre comércio – especialmente com os EUA – poderia

significar um impulso importante para os investimentos e para o desenvolvimento exportador, principalmente em produtos têxteis e agroindustriais. Estima-se que as exportações de bens superarão os US\$ 22.000 milhões. Um projeto de grande importância, cuja execução se iniciará em 2005, é a terceira etapa do gás de Camisea, que permitirá exportar aquele produto para o mercado norte-americano.

Se tudo isso se realizar, parece que 2005 será outro ano de bons indicadores macroeconômicos e de grande “calor político”, enquanto os temas sociais continuarão esperando a definição do próximo governo. Quem quer que assuma a chefia do governo terá diante de si um desafio muito difícil, pouca margem de manobra e grande expectativa social. Será preciso, portanto, atuar com visão de Estado e com grande prudência e transparência fiscal.

Como já mencionamos, não se dispõe de cifras confiáveis de pobreza, mas tudo faz crer que ela cresceu, sobretudo no campo e nas cidades mais afastadas da capital. Diversas constatações que fazemos diariamente na rua ou no campo mostram-nos que há maior desigualdade e também maior concentração econômica do que antes. A informalidade, que cresceu fortemente, tem um papel decisivo na explicação do que ocorre na economia peruana.

Trataremos de explicar o que acontece, introduzindo duas hipóteses de trabalho: a primeira assinala que a política econômica que se pretende aplicar no país pressupõe a existência de uma única economia, quando na prática coexistem diferentes tipos de economia, cada uma com sua dinâmica própria. A segunda hipótese que propomos afirma que existe um Estado formal e legal que, no entanto, só chega a uma minoria da população, enquanto há outro Estado informal – ou talvez outros Estados – que atua em paralelo e no qual há direitos e deveres reconhecidos e do qual a população se sente parte.

### **3. A economia peruana ou a economia da diversidade e suas implicações para a política econômica**

Freqüentemente se questiona a eficácia das políticas econômicas que normalmente se aplicam em nossos países. O crescimento – quando se produz – não vem acompanhado de emprego produtivo suficiente; as políticas de estabilização privilegiam a luta contra a inflação, mas descuidam o crescimento produtivo e o estímulo ao investimento; a busca da competitividade costuma

basear-se na redução de custos e benefícios trabalhistas, mas descarta o aumento da produtividade do capital ou a melhora da infra-estrutura básica. A economia é freqüentemente avaliada apenas pelo comportamento de alguns indicadores macroeconômicos, sem a devida atenção ao que ocorre com os indicadores sociais, que têm a ver com o nível de vida da população, o qual, ao fim e ao cabo, é a razão essencial da política econômica.

Essa discussão é antiga. Partindo da existência de recursos escassos e de necessidades crescentes a serem satisfeitas, sempre se estão, em política econômica, adotando decisões que têm um alto custo de oportunidade. Crescer com estabilidade; integrar-nos ao mundo com competitividade; buscar um desenvolvimento com justiça social; conseguir que a inclusão social se faça com governabilidade democrática são alguns dos objetivos, em princípio conflitantes, cuja consecução devemos assumir como um desafio para a política econômica.

Nada disso é, tampouco, um problema que ocorra somente nos países pobres e pequenos. Também se apresenta nas economias industrializadas, embora com outras dimensões e diferentes pontos de partida. Do nosso ponto de vista, nos países pobres como o Peru, o problema não é que as políticas econômicas expostas não sejam aplicáveis (Milton Friedman já discutiu este tema nas primeiras décadas do século passado, distinguindo entre “realismo das suposições” e “poder de previsão das hipóteses”), mas, sim, que são aplicadas no entendimento equivocado de que a economia já está num estágio avançado de desenvolvimento ou, pelo menos, tem um comportamento “normal” de competição, transparência e livre mobilidade de fatores.

Esse problema já foi estudado de diferentes perspectivas. Víctor Raúl Haya de la Torre sustentava que economias como a peruana “tinham duas velocidades”<sup>4</sup>, uma rápida, vinculada aos setores modernos da economia, e outra mais lenta, relacionada com os setores pobres e tecnologicamente atrasados; um carro que tem tal variação de velocidades – e de forma simultânea – não pode ter uma marcha (crescimento) normal.

Na década de setenta do século XX, autores como McKinnon, Shaw e Galbis introduziram a tese da “repressão financeira”<sup>5</sup> para tratar de explicar o

<sup>4</sup> Ver a respeito: Haya de la Torre, Víctor Raúl, “El Plan Económico del Aprismo”; discurso pronunciado em Lima, em 9 de outubro de 1945, em *Obras Completas*, Tomo V, pág. 369.

<sup>5</sup> Ver a respeito: Cornejo Ramírez, Enrique, *Tasas de Interés: teoría y política*, Lima, 1978, Universidad de Lima.

comportamento das pequenas empresas em relação ao acesso ao crédito formal. Desde as teorias do desenvolvimento, também se apresentaram hipóteses como o dualismo estrutural e autores como Adolfo Figueroa<sup>6</sup> criticam o modelo neoclássico de crescimento (base das chamadas políticas neoliberais) por não considerar o “ponto de partida” dos diferentes países no momento de aplicar tais políticas (em cada país é diferente) e tampouco considerar fatores não econômicos, como os culturais, que podem ser altamente explicativos da eficácia ou ineficácia das mesmas.

Na nossa opinião coexistem no Peru pelo menos quatro tipos de economia: a) uma economia de auto-sustento, ligada sobretudo aos setores rurais extremamente pobres, com um desenvolvimento tecnológico quase nulo e onde se mantém o escambo; b) uma economia informal e urbana, com baixos níveis de produtividade, mas grande absorção de mão de obra, que não paga impostos; c) uma economia moderna e industrial, basicamente relacionada com a agroindústria e outros setores manufatureiros que se dedicam à exportação, que entende os mercados internacionais e aplica estratégias competitivas; e d) uma economia pós-moderna do conhecimento e dos serviços, na qual coexistem empresas transnacionais da informação e serviços diversos com tecnologia de última geração e dezenas de milhares de cabines públicas de Internet, criação peruana, bem como pequenas empresas exportadoras de software.

## Quadro nº. 2

### Os quatro tipos de economia que coexistem no Peru

---

A: Economia de auto-sustento, que inclui setores rurais de extrema pobreza, grande parte da qual não tem acesso ao mercado; tecnologias rudimentares; baixos níveis educacionais e nutricionais; economia de escambo.

---

B: Economia informal urbana, explica cerca de 70% da atividade produtiva; grande absorção de mão de obra, mas baixos níveis de produtividade; paga altos custos de financiamento no mercado paralelo; em geral, não paga impostos diretos e está voltada para o mercado interno.

---

<sup>6</sup> Ver a respeito: Figueroa, Adolfo, *Sobre la Desigualdad de las Naciones*, ensaio publicado em Libro Memoria de la XIV Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina – AFEIEAL, 2000; Tegucigalpa, Honduras, 2000, páginas 255-272.



---

C: Economia moderna e industrial, agroindústria, setores manufatureiros que se dedicam à exportação, como confecções ou metal-mecânica; entendem os mercados internacionais; têm organizações modernas, aplicam estratégias competitivas e se preocupam com a produtividade; pagam seus impostos e normalmente estão expostos a sobrecustos pelo fato de serem formais.

---

D: Economia do conhecimento e serviços, ainda não muito importante em tamanho relativo, porém de grande crescimento. Nela coexistem empresas transnacionais de informação, com dezenas de milhares de cabines públicas da Internet – criação peruana –, bem como algumas pequenas empresas exportadoras de software. Há criação de conhecimento novo – em biodiversidade, por exemplo – e grande dinamismo da atividade turística em diferentes segmentos (natureza, aventura, histórico-cultural, gastronômico etc.).

---

Fonte: Elaborado pelo autor.

O problema é que as quatro categorias de economia coexistem. Em termos da população envolvida e de níveis de pobreza, a) e b) são majoritárias; em termos de contribuição para a geração do PIB, geração de divisas, pagamento de impostos e contacto com o mundo externo, c) e d) são as mais importantes, embora minoritárias em termos de população. Em tais circunstâncias, que política econômica aplicar? Como incorporar o elemento mestiçagem ou diferenciação no momento de tomar as decisões de política? Que prioridades adotar e em que prazos?

São perguntas-chave que, na nossa opinião, merecem um debate sério e profundo. As políticas econômicas que normalmente se propõem não consideram a coexistência de realidades econômicas e sociais distintas; há uma primeira etapa, na qual é necessário criar as condições para que a economia seja mais homogênea e com menos desigualdades sociais.

#### 4. O Estado legal e o Estado paralelo

O tamanho do Estado peruano é grande ou pequeno? Um Estado cujo orçamento do setor público é de US\$ 12.000 milhões contra um PIB de cerca de US\$70.000 milhões (ou seja, que representa 17% do PIB) não parece ser de

tamanho exagerado (de fato, é de um tamanho médio na América Latina), porém esses recursos são mal gastos, são gastos de maneira ainda muito centralizada e com pouca transparência, o que faz que nem sempre se alcance adequadamente a população alvo.

Faz-se necessária uma profunda reforma do Estado, que trate de aproximá-lo da população e, portanto, lhe permita ganhar representatividade e legitimidade. Da mesma forma, a reforma também deve visar à modernização da administração pública, a transparência do seu funcionamento, a prestação de contas, a vigilância por parte da população organizada, a desconcentração de suas atividades, o que, no conjunto, redundará em maior eficiência e em menor corrupção. Também é necessário reestruturar o atual orçamento do setor público, do qual 64% se destinam ao pagamento de pessoal, pensões, bens e serviços, 25% ao serviço da dívida pública e apenas 11% a projetos de investimento público. A reestruturação deve ser no sentido de transferir recursos de gastos correntes para programas sociais e gastos de investimento, sobretudo em infra-estrutura básica.

Então, estamos falando sempre de reformar o Estado e suas instituições, mas qual é o Estado que queremos reformar? A primeira pergunta que surge é: precisa-se reformar o Estado? A resposta é afirmativa. Diversas situações indicam-nos que o Estado atual entrou em colapso e necessita uma profunda transformação. A ausência ou incapacidade do Estado manifesta-se, por exemplo, em temas como segurança do cidadão, trabalho de inteligência, saúde, seguridade social, educação básica, tributação, infra-estrutura, manejo do território, política de fronteiras, corrupção etc.

O problema é, porém, mais grave do que parece. Não se trata – como pretendem alguns, de um ponto de vista neoliberal – de reduzir o tamanho do Estado e transferir para o setor privado a maior quantidade de funções e instituições. Num país como o Peru – com tanta pobreza e desigualdade – discutir o tamanho do Estado é um assunto muito relativo. Mesmo, porém, que possa haver, em alguns setores, um certo superdimensionamento ou excesso de burocracia, o problema principal, como já dissemos, é que os escassos recursos públicos são muito mal utilizados, de forma ineficaz, sem transparência e de maneira concentrada. Porém, mesmo que corrigíssemos tudo isso, seria insuficiente.

O problema principal, que todos devemos aceitar e entender é que aquilo que reconhecemos como Estado – com suas instituições, suas leis e seus funcionários públicos – só representa em torno de 10% dos peruanos. Em outras

palavras, nove de cada dez peruanos não se sentem representados no Estado atual – e sua percepção não os trai, pois não estão representados no Estado atual!

Algumas constatações e perguntas simples para explicar essa “situação de exclusão” no Estado peruano:

- a) Mais de 80% das unidades econômicas empresariais no país são de tamanho micro ou pequeno (Mepes) e a maioria, informais. Quem, no Estado, se preocupa em entender e atender os micronegócios em suas principais necessidades e preocupações?
- b) Dos produtores agrícolas no Peru, 90% são minifundiários, com menos de 10 hectares cada um. Qual é a pessoa ou instituição que, no Setor Agricultura, se preocupa com a realidade específica desses pequenos produtores?
- c) Milhares de crianças e jovens no Peru abandonaram a escola; os que assistem as aulas têm sérios problemas em seu processo de aprendizagem, com matérias que não lhes servem para nada; faltam professores nos povoados do interior do país; nossos estudantes universitários não fazem pesquisa e milhares de jovens passam horas a fio em “grupos de conversação” na Internet, perdendo um tempo valioso e, inclusive, esquecendo o bom uso do seu idioma. Frente a tal situação, que faz o Estado em matéria de educação?
- d) Face à corrupção crescente, só se vê ineficiência na administração da justiça e impunidade. Que faz o Estado que não promove uma verdadeira reforma do Poder Judicial?
- e) É crescente a insegurança do cidadão nas ruas e no campo. Em muitos bairros urbanos e em povoados do interior do país, a população, cansada do abuso e da inação do Estado, decidiu fazer justiça com suas próprias mãos e dotar-se da segurança que o Estado não lhe oferece. Os recentes episódios ocorridos em Andahuaylas não são uma demonstração da total inoperância do Estado?
- f) Os micronegócios precisam de crédito e de assistência técnica, que são oferecidos por Edpymes, Cajas Rurales e Cajas Municipales, mas o Estado – representado pela Superintendência de Banca y Seguros – parece só estar preparado para regular e apoiar o trabalho dos grandes bancos (bancos múltiplos e outras instituições financeiras).

Poderíamos continuar dando muitos exemplos da ausência ou má gestão do Estado. O principal objetivo de uma reforma integral do Estado deve ser, pois, conseguir que a maioria ou a totalidade dos cidadãos nele seja incluída ou representada. No Peru atual, há um Estado legal, formal, constitucional, que é ineficiente e, lamentavelmente, só se preocupa ou tem influência sobre 10% dos peruanos. Ao mesmo tempo, há um Estado paralelo e informal, mas que funciona e ao qual estão vinculados 90% dos peruanos. É neste Estado paralelo e informal que atuam e criam suas próprias regras de jogo milhões de microempresários, pequenos produtores, auto-empregados, informais, mototaxistas, comunidades, organizações não-governamentais, associações diversas etc.

Este Estado paralelo, sim, funciona; seus integrantes traçam suas próprias regras e procedimentos e os cumprem, têm valores, metas, objetivos e compromissos assumidos. Há uma vinculação a este Estado informal; há confiança nas suas lideranças e, portanto, há participação, compromisso e até sacrifício. Enquanto isso, aqueles que nos encontramos no Estado legal e formal não entendemos o que se passa e continuamos falando e legislando para 10% da população.

## 5. Dez propostas para uma Agenda de Consenso

Com o intuito de aproximar o Estado paralelo do Estado formal, propomos uma agenda de dez pontos para convertê-los em objetivos de consenso:

- 1) Investimento com emprego digno, o que supõe esforçar-nos por incrementar os níveis de investimento para gerar crescimento com emprego produtivo. Crescer a taxas de 7% ou 8% ao ano por um período prolongado e em setores intensivos em mão de obra é uma prioridade.
- 2) Justiça social com responsabilidade fiscal. Não há desenvolvimento sem justiça social; a principal responsabilidade do Estado é garantir essa justiça social, mas ela deve ser alcançada com transparência e responsabilidade no uso dos escassos recursos do setor público.

- 3) Engenharia social para conseguir o consenso, o que implica desenvolver esforços pluridisciplinares para aproximar as posições e os interesses dos investidores e os da população que vive na zona de influência do projeto de investimento correspondente; é buscar mecanismos de harmonização, esforçando-se por entender as preocupações das comunidades e propiciar uma gestão socialmente responsável por parte das empresas.
- 4) Descentralização produtiva, que significa passar da atual regionalização apoiada no funcional e no burocrático para uma descentralização produtiva, que favoreça a formação de macroregiões e crie as condições para que seja atraente investir e gerar emprego local no interior do país.
- 5) Agricultura rentável e com segurança alimentar, o que implica transformar e modernizar o setor agrário no Peru, organizando os produtores, concedendo crédito com assistência técnica, propiciando a constituição de cadeias produtivas, desenvolvendo infra-estrutura de irrigação e criando canais de comercialização. Mas implica também assegurar a alimentação e a nutrição adequada, especialmente das mães e crianças do Peru.
- 6) Educação de qualidade e para o trabalho, que eleve o nível de escolaridade do atual sexto grau para o nível superior, que melhore a qualidade dos programas educativos e que estimule no aluno os valores da solidariedade, a produtividade e a competitividade.
- 7) Ciência e tecnologia para a mudança, na convicção de que sem pesquisa científica e mudança tecnológica não há desenvolvimento nem participação adequada no contexto global e competitivo.
- 8) Associatividade para a exportação, de modo que milhares de micro e pequenas empresas possam alcançar o volume de negócios adequado, tenham acesso ao crédito e possam beneficiar-se da cooperação técnica e financeira, orientando seus esforços para o mercado interno e para a exportação.
- 9) Gestão para a justiça social, o que implica preparar funcionários públicos nas diferentes tarefas do Estado, para que trabalhem com competência e dedicação ao serviço, sempre conscientes de que seu

objetivo final é satisfazer as demandas dos cidadãos e agir com eficiência e transparência.

- 10) Integração competitiva, que supõe reafirmar nossa vocação integracionista em suas diferentes formas: sub-regional, regional e hemisférica, buscando na integração uma forma de atuar juntos para alcançar a competitividade e a conseqüente elevação dos níveis de vida da população.

Não achamos que essa agenda esteja completa; de fato, existem outros temas importantes que podem ser incluídos, mas o que deve ocorrer de toda maneira é que se eleve o nível do debate e que avancemos na busca de pontos de consenso e de políticas de Estado.

## **6. É possível buscar a justiça social com responsabilidade fiscal?**

Do nosso ponto de vista, a criatura humana deve ser a prioridade fundamental de uma estratégia de desenvolvimento. Portanto, devemos dar atenção tanto aos indicadores econômicos, que contribuem para a estabilidade, como aos indicadores sociais, que asseguram inclusão e governabilidade democrática.

Nesse sentido, a principal tarefa do Estado deve ser a de contribuir para um desenvolvimento com justiça social. Isso significa entender que a criação de emprego e a diminuição da pobreza e da desigualdade só podem concretizar-se com um crescimento econômico sustentado, o qual, por sua vez, requer investimentos privados e públicos. Como promover tal investimento nos níveis necessários? Como fazer que esse investimento e o crescimento dele resultante sejam sustentáveis? Como conseguir que esse crescimento venha acompanhado da criação de emprego produtivo? Como fazer que esse crescimento se produza com equidade? Como melhorar a eficiência dos investimentos públicos, para melhor aproveitar os escassos recursos orçamentários? Essas são algumas das perguntas que é preciso responder com inteligência e responsabilidade.

A criação de emprego virá então basicamente da participação dos investimentos privados em novos projetos de desenvolvimento. A tarefa do Estado será criar o clima propício para que esses investimentos se possam dar em condições

adequadas de rentabilidade e estabilidade. O Estado também deve cuidar de oferecer a infra-estrutura básica com vistas à integração do país e à competitividade.

Setores importantes na criação de emprego e na luta contra a pobreza, como a agricultura, devem ter prioridade. O agro tem de ser rentável – e isso supõe agir sobre custos e preços. Compensar os produtores agrícolas pelos alimentos importados com subsídio, mediante a utilização de faixas de preços, é uma medida adequada; planificar cultivos e estabelecer zonas para a sua prática, de modo a evitar situações de superprodução, é outra tarefa importante; estabelecer uma política tributária *ad hoc* para o campo e diminuir os sobrecustos que afetam o agricultor também é importante. O agro precisa de promoção e de assistência técnica, de crédito, de apoio para a criação da infra-estrutura de irrigação e armazenamento, de respaldo para a organização dos produtores, entre outras medidas. Assim como no caso do agro, também é preciso estabelecer políticas setoriais para a indústria manufatureira, a construção, o turismo etc.

Mas não basta crescer, mesmo criando emprego. A tarefa de fomentar a justiça social implica trabalhar por uma educação de qualidade, em que se privilegie a pesquisa científica e o desenvolvimento de novas tecnologias; implica também lutar por uma seguridade social universal e pelo acesso de toda a população aos serviços básicos de saúde. A justiça social passa também pela luta contra a pobreza e a desigualdade, bem como pela busca da descentralização produtiva.

Esse esforço pela justiça social requer um financiamento saudável. Ele não virá de maior endividamento e, menos ainda, da emissão desordenada ou do aumento do déficit público; os recursos terão de vir da reestruturação dos gastos públicos, de modo que, com modernidade, transparência e ação descentralizada, os recursos sejam reorientados do gasto corrente burocrático para o gasto de investimento e para o financiamento dos programas sociais. Para isso será necessária uma autêntica reforma tributária, que se apóie em poucos impostos, mas que todos paguemos, buscando uma efetiva ampliação da base tributária.

## 7. A reforma tributária necessária: cidadania e tributação

Se, como dissemos, a principal tarefa do Estado é garantir a justiça social, os gastos públicos têm de ser financiados de forma responsável. Durante as últimas décadas, os diferentes governos cobriram o déficit fiscal com endividamento – e essa alternativa não funciona mais. A dívida pública já representa mais da metade do valor PIB anual.

Em termos do que se tem de pagar anualmente a título de serviço da dívida, quatro de cada dez dólares que entram como receita de exportação destinam-se a tal pagamento, o que significa – visto de outro ângulo – 25% do orçamento público. E essa cifra continuará a crescer enquanto não se fizer uma reestruturação ou uma mudança do perfil de tal serviço. Só durante a gestão do Presidente Toledo, criou-se uma dívida pública adicional (externa e interna) de cerca de US\$5.000 milhões.

Para financiar o gasto público (fundamental para assegurar a justiça social) só resta aumentar a arrecadação tributária ou promover economias nos gastos públicos. É preciso entender e aceitar isso. Acabou-se a era do endividamento.

No Peru, arrecadam-se anualmente em torno de US\$ 7.700 milhões com impostos de vários tipos. Não é uma arrecadação muito alta para as necessidades do orçamento público (que requer, como já dissemos, cerca de US\$ 12.000 milhões por ano) e tampouco é uma arrecadação elevada se consideram os altos níveis de evasão e de elisão tributária, contrabando, subvaloração, pirataria e as exonerações existentes. Como, então, ampliar a arrecadação?

Consideramos que se deve fazer uma verdadeira reforma tributária. O termo “reforma tributária” desprestigiou-se ultimamente com a criação de impostos antitécnicos, como o imposto sobre transações financeiras (ITF), a cobrança de impostos adiantadamente e a ênfase na fiscalização dos que já pagam seus impostos em vez de identificar e cercear aqueles que não o fazem.

Uma reforma tributária séria deve buscar, na nossa opinião, quatro objetivos fundamentais: a) ampliar a base tributária; b) tornar progressiva a estrutura tributária; c) simplificar a tributação e procurar torna-la neutra; e d) criar nos peruanos uma consciência tributária.

### Quadro nº. 3

#### Os quatro objetivos da reforma tributária

---

1. Ampliar a base tributária.
  2. Tornar progressiva a estrutura tributária.
  3. Simplificar a tributação e buscar sua neutralidade.
  4. Criar em cada peruano a consciência tributária.
- 

Elaboração: o autor



Deve-se tratar de ampliar a base tributária fazendo exatamente o contrário do que atualmente faz o governo, isto é, identificando e fiscalizando os que hoje não pagam – grandes e pequenos – e não elevando alíquotas ou criando novos impostos. Não é possível que 84% da receita tributária sejam pagos por apenas 0,6% dos contribuintes, denominados Pricos. Também não é possível que o imposto de renda arrecade tão pouco.

A atual estrutura tributária é muito regressiva. Dos impostos arrecadados, 75% correspondem à tributação indireta (pagamo-los todos no preço do que consumimos, independentemente da nossa renda ou de termos ou não emprego), enquanto apenas 25% correspondem a impostos sobre a renda ou o patrimônio. Isso é injusto e deve mudar. Deveríamos estabelecer como meta que o peso dos impostos diretos se eleve a – pelo menos – 50% da arrecadação total.

Também devemos ver que seja fácil tributar. Três ou quatro impostos deveriam permanecer (Renda, IGV, ISC e Tarifas Alfandegárias), enquanto os demais deveriam ser gradualmente eliminados. Além disso, a tributação deve ser neutra, isto é, não deve criar situações de exceção ou de privilégio ou reduzir a competitividade das empresas. As atuais exonerações tributárias, de caráter setorial ou regional, deveriam ir diminuindo de forma gradual e concertada. Finalmente, precisamos criar em cada peruano a consciência da importância de pagar os impostos que lhe correspondam, de forma pontual e adequada; a escola tem um papel-chave nesse aspecto.

Se administrarmos o gasto com responsabilidade e transparência, recuperaremos a credibilidade dos peruanos e poderemos incentivá-los a cumprir com suas obrigações tributárias. Nestes tempos de globalização, em que os Estados não podem renunciar ao seu objetivo de garantir a justiça social, a única forma de obter receitas seguras é tributando. Em certo sentido, os peruanos devem pagar seus impostos para poderem exercer plenamente sua condição de cidadãos.

## **8. Buscando uma inserção produtiva no mundo, com gradualismo e bom senso**

Que sentido devemos atribuir às importantes mudanças que se vêm dando na economia mundial? Como inserir-nos produtivamente na economia global

e competitiva? Ser moderno significa abandonar objetivos nacionais e perder identidade como país? Que estratégias devemos adotar?

Algumas das respostas que comumente se dão a essas perguntas costumam afirmar que o mais conveniente é abrir rapidamente as economias nacionais, inclusive unilateralmente, isto é, sem qualquer negociação, pois se obterão ganhos naturais e rapidamente. Na nossa opinião, esta é uma interpretação simplista do que vem ocorrendo – e a carga ideológica neoliberal que geralmente a acompanha costuma dar a ela um tom fundamentalista.

É claro que as mudanças que vêm ocorrendo na economia mundial são substanciais, mas acreditamos que é preciso entender a natureza de tais mudanças para poder traçar as estratégias adequadas. De um ponto de vista estritamente teórico, uma economia de tamanho pequeno como a peruana precisa participar ativamente da economia internacional, precisamente para contra-restar as desvantagens de uma participação tão pequena na “torta mundial”.

Em termos alfandegários, os diferentes países – os industrializados e os pobres – abriram substancialmente suas economias nos últimos cinquenta anos. No caso dos países industrializados, a tarifa alfandegária média baixou de 25% a menos de 5% nesse período. Por outro lado, a proliferação de acordos de livre comércio, entre países ou entre blocos regionais, reduziu a zero boa parte do universo alfandegário, a tal ponto que muitos pensam que as tarifas alfandegárias desapareceram no tempo.

No entanto, embora haja uma maior abertura do lado alfandegário, há também maior protecionismo do lado das chamadas “barreiras para-alfandegárias” e, neste aspecto, são os países industrializados que mais adotam políticas de competição desleal no comércio internacional.

Assim, por exemplo, europeus e americanos subsidiam abertamente seus produtos agrícolas de exportação; o mesmo fazem australianos e neozelandeses em relação a seus laticínios e a seu gado; são também conhecidas as quotas ou “contingentes alfandegários” impostos pelos Estados Unidos a suas importações de produtos têxteis e confecções ou as severas “exigências administrativas” estabelecidas para autorizar a entrada de nossos produtos de exportação nas economias industrializadas. As “licitações vinculadas” completam o quadro do lado dos serviços. No caso dos países em desenvolvimento – especialmente asiáticos – são frequentes as práticas de subsídio, *dumping* (exportar a preços abaixo do custo) e de subvalorização.

Tudo que foi dito indica que, embora se tenha avançado substancialmente na abertura comercial pelo lado alfandegário, retrocedeu-se bastante no que se refere a barreiras para-alfandegárias. O livre comércio como tal ainda não existe. E este é um problema conhecido a nível mundial, que se discute permanentemente no quadro da Organização Mundial de Comércio (OMC) e, inclusive, países em desenvolvimento liderados pela Índia e pelo Brasil formaram o chamado Grupo do G21 para incluir na agenda de negociação esta preocupação de desmantelar as “barreiras para-alfandegárias” contra as exportações dos países pobres.

No caso peruano, a tarifa nominal média está próxima de 10%; as importações de matérias primas estão sujeitas a uma tarifa de 4% e os bens de capital são importados com tarifa zero. Isto significa que já fizemos um importante esforço de abertura comercial – em boa parte sem negociar nada em troca – e, na nossa opinião, as negociações comerciais que se desenvolvam daqui em diante devem visar a uma abertura gradual e a um adequado equilíbrio entre os objetivos de acesso aos mercados para as nossas exportações, a promoção dos investimentos e o cuidado necessário que devemos dar à produção nacional, quando ela se veja afetada por importações subsidiadas ou pelo *dumping*. Se nos vendem produtos subsidiados, temos de compensar nossos produtores. Enquanto houver a prática da competição desleal no comércio internacional, teremos de adotar políticas de defesa comercial permitidas pela OMC, isto é, temos de agir com muito pragmatismo e bom senso.

## 9. O Peru: um país de grandes contradições, mas também de grandes oportunidades

Às vezes nos temos perguntado, como definir o Peru? Diversos autores tentaram uma resposta. Na nossa opinião, trata-se de um país de grandes contradições, mas também de imensas oportunidades. Esta ambivalência explica boa parte do que temos feito ou do que não temos feito em matéria de desenvolvimento econômico e social.

### As contradições

Poderíamos escrever todo um livro sobre as contradições que ocorrem no Peru, mas mencionemos apenas algumas delas. Dispõe-se de abundantes recursos naturais, porém com baixos níveis de crescimento e com mais de

metade da população em condições de pobreza. Em contraste, um país como o Japão, quase sem recursos naturais, é uma potência mundial. O Peru é um dos países com maior potencial hídrico do mundo, mas dele só utilizamos cerca de 3%; em contraste, nos Vales da Costa, que têm pouca água, ainda se cultivam produtos usando sistemas extensivos de irrigação e até hoje não se tem uma Lei de Águas, que regule este recurso escasso.

Os antigos peruanos organizaram-se territorialmente seguindo a bacia do rio. Nossa atual organização territorial é caótica. Há províncias de um mesmo distrito que não se podem comunicar entre si; seus habitantes devem descer à Costa e tornar a subir para chegar à província irmã. Os antigos peruanos deram à humanidade, entre outras coisas, a organização e a tecnologia agrícola em terreno inclinado, com plataformas (ou terraços agrícolas) que, em certa época, chegaram a cobrir cerca de 900.000 hectares; atualmente, não usamos essa tecnologia e mantemos as plataformas abandonadas ou apenas como eventual atração turística em algumas zonas.

Produz-se milho e batata, mas a dieta básica dos peruanos inclui pão e massas preparados com trigo, que não produzimos. Em contraste, mexicanos e centro-americanos de todas as classes sociais consomem suas tortilhas feitas com milho que, sim, produzem em suas terras. O Peru é o maior produtor mundial de farinha de peixe, mas o consumo per capita de peixe no nosso país é extremamente baixo. Temos proteína (farinha de peixe) e fibras (cana de açúcar) para fazer uma boa alimentação equilibrada para os animais, mas não temos gado. Em contraste, Cuba não tem proteína (importa farinha do Peru), mas nos vende gado.

Nas melhores terras da costa peruana, produz-se com baixos níveis de produtividade. Em contraste, o Chile, em um território não maior do que Piura (um distrito situado na costa norte do país), exporta quase dez vezes mais em produtos agrícolas. Taiwan, em um território não maior do que o departamento de Ica (na costa sul do país), exporta sessenta vezes mais do que o Peru. Temos recursos escassos, mas eles são desperdiçados porque não se planifica. Não é um problema de território, de recursos naturais ou mesmo de recursos financeiros, é um problema de estratégia, de organização e de mentalidade.

## As oportunidades

No entanto, ao mesmo tempo em que experimentamos tão flagrantes contradições, temos grandes oportunidades que apresentam também grandes

desafios. A variedade de microclimas e ecossistemas deveria colocar-nos na vanguarda mundial da exportação competitiva no setor agroindustrial em diversas frutas, colorantes naturais e legumes. A diversidade geográfica, cultural e social de nosso país deveria converter-se em uma força e não numa debilidade. Por exemplo, os Estados Unidos baseiam sua força não na uniformidade de seu território, mas sim, na diversidade de sua população, majoritariamente imigrante.

O peruano está acostumado a viver em situações de escassez, é engenhoso e tem uma capacidade biológica invejável para adaptar-se rapidamente a diversos ecossistemas. Em lugar de aproveitar essas capacidades, exportamos peruanos que vão a outros países desenvolver suas habilidades.

Como vimos anteriormente, a maioria de nossas empresas, no campo e na cidade, são micro e pequenas. Há um grande potencial para associar produtores, consorcia-los e melhorar os níveis de produtividade. De tão pequenos que atualmente somos no contexto mundial (menos de 0,2% do comércio internacional) podemos, se quisermos, crescer significativamente em nossas exportações. Como temos as matérias primas, o território e o fator humano, podemos construir cadeias produtivas muito competitivas.

Os acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou a União Européia podem tornar-se muito boas oportunidades. A integração andina e com o Mercosul podem ser muito benéficas; uma relação econômica mais estreita com a China e outros países asiáticos podem ser de grande proveito. Para que essas oportunidades se convertam em emprego e renda para a população, precisamos pôr-nos de acordo sobre o fundamental, em uma estratégia de desenvolvimento que busque também a justiça social. É um assunto que os peruanos devemos resolver – e quanto antes melhor.

## 10. Reflexões finais

Ao longo deste ensaio apresentamos as principais características exibidas pela economia peruana em fins de 2004, suas projeções para 2005 frente ao período eleitoral que se aproxima e que culminará quando, em abril de 2006, os peruanos elejamos um novo governo nacional e um novo Congresso. O que mais sobressai nessa análise é a contradição que existe entre alguns indicadores econômicos, que demonstram estabilidade, e alguns indicadores sociais, que pioraram e dificultam a governabilidade democrática. Observa-se

também que o importante crescimento, que já dura quarenta meses, não se traduz em emprego produtivo suficiente, de modo que as pessoas “não sentem” que sua economia familiar esteja melhorando.

Tratamos de explicar as razões dessa contradição, em razão da qual “a economia está bem, mas o povo está mal”, através de duas colocações centrais: a) as políticas econômicas que se propõem cometem o erro de considerar que suas medidas se aplicarão a uma só economia homogênea, quando sustentamos que na realidade há até quatro tipos distintos de economia que coexistem no país; e b) há um Estado legal e formal que, no entanto, só representa, entende e influi em uma minoria da população, enquanto existe um Estado paralelo e informal que funciona, mas que segue seu caminho imune ao vai-e-vem da política econômica e da política em geral.

Considerando estas duas colocações, propusemos uma agenda de dez pontos que consideramos fundamentais para alcançar o desenvolvimento com base no consenso; afirmamos que a justiça social é a principal tarefa do Estado e que, para alcançá-la, é preciso atuar com responsabilidade fiscal. Traçamos as principais características que – do nosso ponto de vista – deve ter uma reforma tributária integral e propusemos associar o requisito da tributação à categoria de cidadão.

Referimo-nos em seguida a como inserir-nos produtivamente no mundo e a como fazê-lo com gradualismo e bastante senso comum. Finalmente, fizemos uma reflexão sobre as possibilidades do Peru, que definimos como um país de contradições e oportunidades. Esperamos que este artigo sirva para que o leitor conheça o fundamental da economia peruana, assim como os diferentes aspectos da sua problemática, e que as colocações que fizemos contribuam para encontrar saídas viáveis para um desenvolvimento com justiça social.

Nas décadas de setenta e oitenta do século XX, o Peru adotou o modelo de substituição de importações, em consequência do qual se criou uma certa base industrial; nos anos noventa, no quadro do modelo neoliberal de abertura, o Peru ganhou em competitividade nos setores modernos e de exportação, mas aumentou a pobreza, a desigualdade, a informalidade e, nos anos seguintes, o crescimento alcançado não se fez acompanhar de emprego produtivo suficiente.

Nos primeiros anos do século XXI, enfrentamos desafios simultâneos: crescer de forma sustentada e com emprego, promover o investimento, diversificar as exportações, descentralizar produtivamente, ganhar produtividade

e competitividade e diminuir a pobreza e a desigualdade. No entanto, o principal desafio é, sem dúvida, entender que as soluções fundamentais não virão “de fora” e, menos ainda, de forma espontânea; necessita-se um projeto estratégico e um mínimo de consenso. Por isso, há neste ensaio várias sugestões e propostas de política econômica que esperamos contribuam para o debate. ■■■

Tradução: Sérgio Bath.