



N° 1, janeiro 2013

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Desenvolvimento na América Latina: o desempenho recente da Argentina (2002 – 2008)

PONTO DE VISTA, Nº 1, janeiro 2013
ISSN 1983-73X.

Santiago Bustelo*

i. Introdução

O início do século XXI delineou novos horizontes para vários países latino-americanos. No caso da Argentina, após uma década de regime de tipo de câmbio fixo e implementação de programas de reformas estruturais que modificaram radicalmente a estrutura produtiva e conduziram a uma das maiores crises políticas e econômicas do país, a desvalorização do ano de 2002 significou uma mudança de regime macroeconômico e o início de um novo ciclo de expansão econômica, caracterizado por taxas de crescimento altas e contínuas. É possível observar nesse período uma recomposição da capacidade de intervenção do Estado na economia e nos diferentes níveis da sociedade, assim como a posta em marcha de políticas econômicas destinadas a dinamizar os setores produtivos e ampliar o mercado

* Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT/PPED). Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

interno. O presente trabalho procura descrever o desempenho macroeconômico da Argentina a partir de 2002, assim como refletir sobre os fatores que sustentaram o novo padrão de crescimento.

Para levar adiante esta análise se procederá da seguinte forma. Na primeira parte do trabalho se realizará uma breve descrição do regime econômico dos anos 1990, estudando a evolução das principais variáveis econômicas, assim como as transformações na estrutura produtiva. Na segunda parte do trabalho, se aprofundará o estudo sobre o desempenho recente da Argentina, assim como o funcionamento do regime macroeconômico instaurado a partir de 2002. Dessa forma, se procederá a estudar a evolução das principais variáveis macroeconômicas da Argentina (PIB, Balanço de Pagamentos, Dívida Externa, Taxa de Desemprego etc.), assim como os principais elementos de política econômica que deram sustento a esse processo. Particular ênfase será colocada na aplicação de impostos sobre as exportações, um dos pilares do novo regime macroeconômico e que tem particular relevância na discussão atual sobre a tendência estrutural à apreciação cambial de várias economias subdesenvolvidas (fenômeno também chamado de “doença holandesa”). Finalmente, na terceira seção, se tentará examinar algumas das limitações do novo padrão de crescimento, como, por exemplo, a aceleração do processo inflacionário, assim como as tensões políticas às quais deu origem.

ii. A macroeconomia nos anos de 1990

As políticas econômicas da década de 1990 se caracterizaram por um amplo programa de privatizações, abertura econômica aos fluxos internacionais de bens e capitais e desregulação de diversos setores da atividade econômica. Esse processo de reforma estrutural se realizou na base dos alinhamentos do chamado “Consenso de Washington”, uma série de receitas fomentadas pelos organismos multilaterais de crédito que atingiu a grande maioria das economias latino-americanas.

Um dos pilares do modelo macroeconômico argentino dos anos 1990 foi a política cambial. Em 1991 foi aprovada a Lei de Convertibilidade, cujo principal objetivo era o controle da inflação, que em 1989 tinha atingido patamares extremamente elevados (uma taxa anual de 5.000%). Adotou-se um regime de tipo de câmbio fixo, que amarrava por tempo indeterminado a moeda local ao dólar num patamar de igualdade. Essa paridade estava garantida por lei e pela subordinação da base monetária ao nível de reservas internacionais. Dessa forma, buscava-se acabar com as três causas que, segundo a visão ortodoxa, davam origem ao processo inflacionário: o descontrole da emissão monetária para financiar o déficit fiscal, os “desmedidos” aumentos salariais e as expectativas de desvalorização. O programa limitava e praticamente impedia a aplicação de políticas monetárias e fiscais expansivas.

O pacote de medidas implementadas logrou seu objetivo imediato e funcionou como uma âncora efetiva dos preços internos, mas deu origem a uma crescente valorização cambial, que, combinada com um intenso processo de abertura econômica, determinou um crescimento acelerado das importações e, no longo prazo, um processo de desindustrialização em vários setores da indústria nacional.

A estabilidade cambial e de preços, por sua vez, combinada à abertura financeira e a uma taxa de juros relativamente elevada, acarretou um processo de ingresso de grandes fluxos de capitais. Estabeleceu-se um esquema de *valorização financeira* do qual começaram a participar vários grupos empresariais locais e estrangeiros. Tomavam-se créditos no exterior, que eram aplicados em divisas obtidas no mercado local e, uma vez realizado o lucro, os ganhos eram novamente convertidos em dólares e revertidos ao exterior. Algo similar ocorreu com os prestadores de serviços públicos privatizados, que cobravam, internamente, tarifas internacionalmente elevadas, em dólares, e, depois, remetiam os lucros ao exterior. Dessa forma, o mecanismo estabelecido estimulava os negócios financeiros e desestimulava o investimento produtivo local.

As novas regras da política econômica deixavam escassa margem de atuação para o setor público. Obrigado a garantir a paridade cambial, e sem possibilidades de expandir a oferta monetária, ou de incentivar o uso do crédito, o Estado devia conseguir, desesperadamente, resultados fiscais positivos através do ajuste dos gastos, tarefa empreendida vigorosamente, mas com poucos resultados. Por sua vez, o constante déficit na conta corrente gerava fortes pressões desvalorizadoras na moeda argentina, que o Estado devia conjurar para manter a regra cambial. Uma vez esgotados os recursos das privatizações, a crescente necessidade de dólares foi aplacada através do endividamento externo, fenômeno possível por causa das correntes de capital, que, ao contrário dos anos 1980, se encontravam à disposição dos países periféricos. Esquemáticamente, o Estado se endividava para obter dólares que se dirigiam ao mercado cambial para manter a paridade cambial com o dólar. Essas divisas barateadas eram apropriadas pelos beneficiários do esquema e novamente remetidas ao exterior.

No que concerne à estrutura produtiva, pode-se afirmar que a combinação de valorização cambial e abertura econômica indiscriminada continuaram o processo de desindustrialização pelo qual transitava a economia argentina desde meados da década de 1970. Potencializou-se um perfil da economia vinculado às finanças, aos serviços e à produção primária. Ao longo do período, consolidou-se uma estrutura manufatureira crescentemente associada à exploração de vantagens comparativas naturais (como a produção de alimento e, em menor medida, o refinamento de petróleo) e institucionais de privilégio, como o caso da indústria automobilística, cujo crescimento esteve intimamente ligado a um regime especial de promoção e proteção, assim como a fabricação de certas *commodities* industriais (metais básicos e produtos químicos). É possível observar que ao longo de toda a década a indústria teve um desempenho inferior ao do resto das atividades econômicas, do que é possível concluir que houve uma diminuição da participação do setor no PIB do país, alcançando o patamar de 15,4% em 2002 (CENDAS; 2010).

A partir da recessão iniciada em 1998 acentuou-se a reestruturação regressiva do aparelho industrial, com o fechamento de várias empresas e a desarticulação de vários setores. Foram as indústrias têxtil e metal-mecânica os setores mais afetados.

O desempenho econômico ao longo dos anos 1990 pode ser dividido em duas grandes etapas. Entre 1991 e 1998 o PIB global se expandiu a um ritmo de aproximadamente 4,5% ao ano, enquanto que o valor agregado gerado no âmbito fabril cresceu a uma taxa anual de 3,5%. A partir de 1998 iniciou-se uma crise sem precedentes, que repercutiu sobre o conjunto da economia argentina, mais particularmente sobre a indústria. Entre 1998 e 2001 o PIB global acumulou uma queda de 7,2%, frente a uma retração de 18% do setor manufatureiro. Entre as causas da crise podem ser mencionados o retraimento dos fluxos de capital privado, a queda dos preços internacionais dos principais produtos de importação da Argentina e a desvalorização da moeda brasileira, o principal sócio comercial do país.

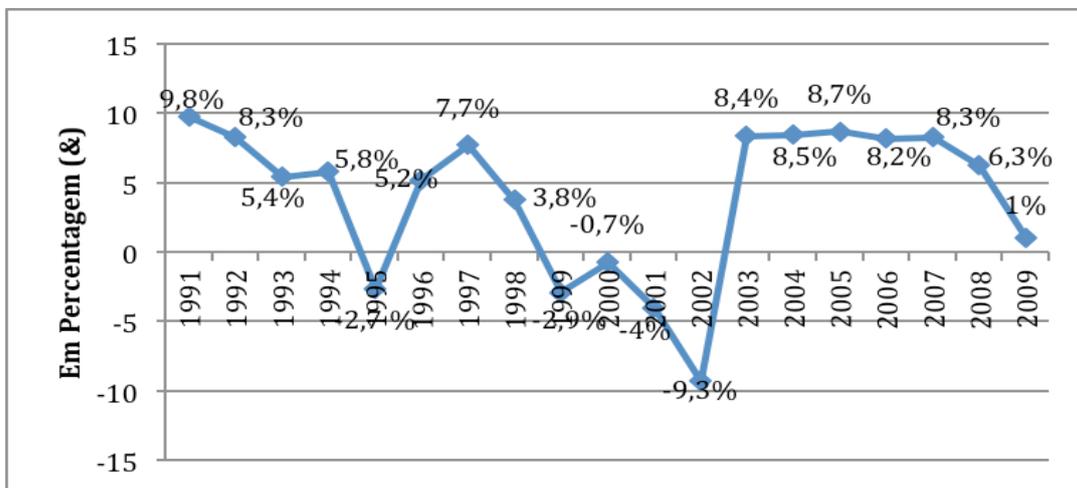
Conseqüentemente, o regime da convertibilidade conseguiu sobreviver durante uma década, ao custo de acumular crescentes desequilíbrios econômicos e sociais. Especialmente no final do ciclo o Estado recorreu cada vez mais ao endividamento externo. Quando às possibilidades de endividamento esgotaram-se, e, após uma recessão econômica de três anos, o modelo ruiu em 2001, desencadeando uma das crises mais profundas da história argentina.

iii. A evolução da economia na pós-convertibilidade

a) O período 2003-2007

Entre 2003 e 2007 a economia argentina se expandiu a uma taxa anual média de 8,5% acumulativos, marcando uma clara diferença com o período de tipo de câmbio fixo e destacando-se como o quinquênio de maior crescimento da economia argentina nos últimos cem anos.

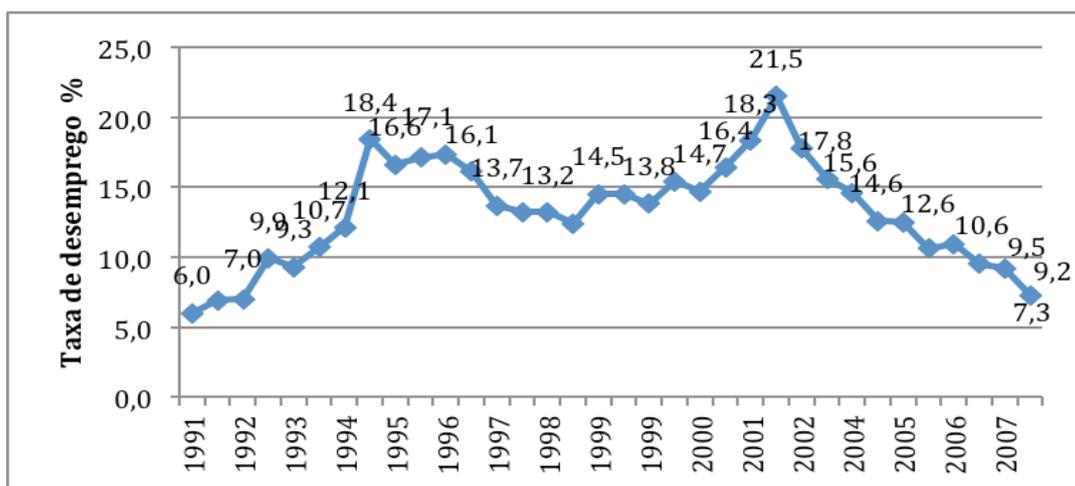
Gráfico 1: Argentina - Produto Interno Bruto (PIB): Variação real anual em percentagens, 1991-2009.



Fonte: Ministério de Economia

Essas elevadas taxas de crescimento foram acompanhadas por um grande dinamismo no mercado de trabalho, como não se observava na economia argentina fazia décadas. Entre 2003 e 2007 foram criados 4 milhões de empregos, o que se refletiu numa marcada diminuição da taxa de desemprego. Houve também uma clara melhoria dos salários reais, depois de anos de congelamento.

Gráfico 2: Argentina – Taxa de desemprego, 1991-2007.

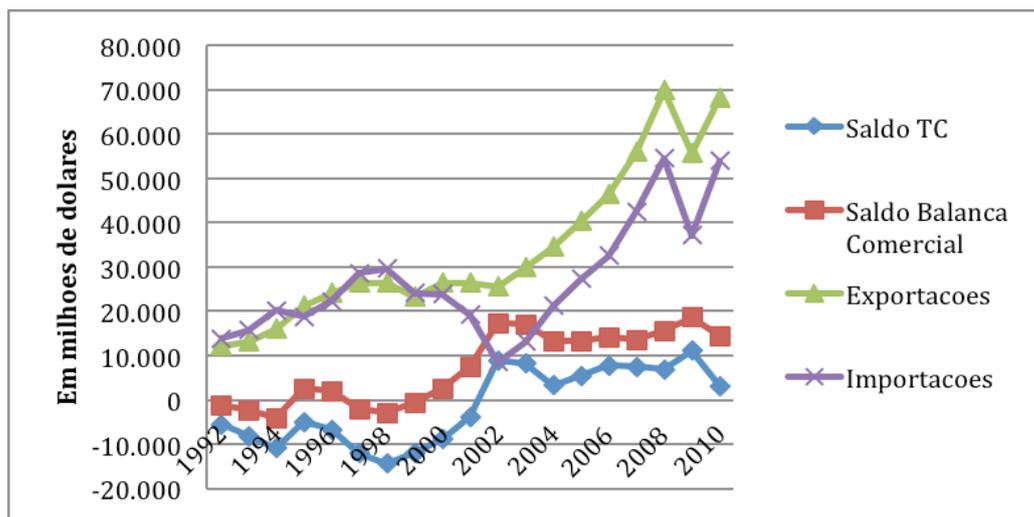


Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Na esfera da estrutura produtiva, mesmo que ainda seja cedo para avaliar se houveram mudanças estruturais, a orientação da produção mostrou um câmbio relevante em comparação aos anos 1990. Ao longo do período 2002-2008 a indústria cresceu a uma taxa de 11% (acima da média de economia) e os serviços, a um ritmo de 6,9%.

A reversão do signo do balanço de pagamentos é outro dos rasgos distintivos desse período, o qual passou de ser sistematicamente deficitário a ter saldos fortemente positivos. A partir de 2003 registrou-se um notável aumento das exportações, alcançando uma cifra recorde em 2007, de 70.043 milhões de dólares.

Gráfico 3: Argentina - Exportações, importações, saldo balança comercial e saldo em transações correntes (TC) 1992-2010. Em milhões de dólares.



Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

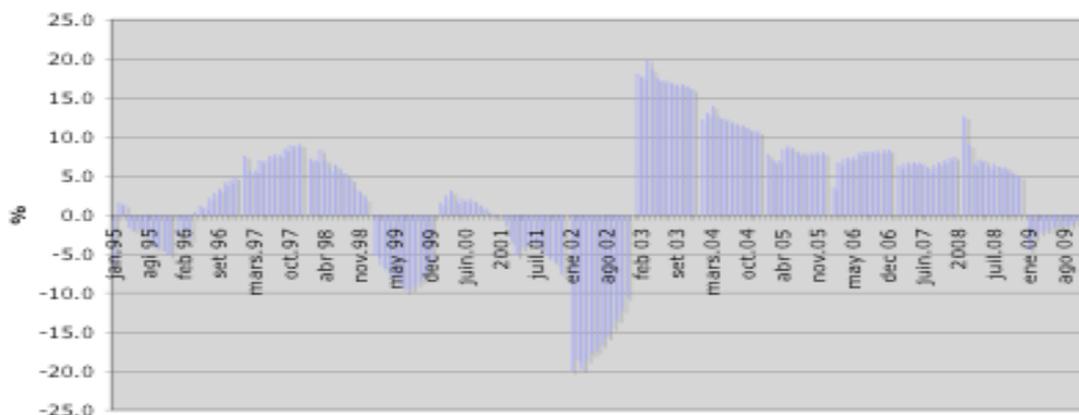
Por outro lado, começou a ser registrada uma tendência de fortes superávits fiscais, diminuição do endividamento público e acumulação de reservas internacionais. Em relação às taxas de juros, elas passaram de elevados níveis positivos durante a década de 1990 a valores negativos após a depreciação de 2001.

Isso significou uma perda de atratividade para as colocações financeiras e uma maior rentabilidade relativa dos investimentos produtivos.

b) O desempenho do setor industrial na pós-convertibilidade

Durante o quinquênio entre 2003 e 2007 a economia, em geral, e a indústria, em particular, mostraram um elevado ritmo de crescimento. Ao longo desses anos, o PIB se expandiu 36,1% e as atividades manufatureiras, 45,6%, aumentando o coeficiente de industrialização de 15,4% para 16,5% em 2007 (CENDAS; 2010). É possível afirmar que esse crescimento da indústria abrangeu a totalidade das atividades fabris, mas não da mesma forma e intensidade.

Gráfico 4: Argentina – Produção Industrial (IVF). Variação % interanual, 1995-2009



Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

O melhor desempenho do setor industrial não se traduziu numa transformação notável da estrutura produtiva, e é até possível afirmar que vários rasgos do período anterior foram aprofundados. Segundo autores como Azpiazu e Schorr (2010), os setores industriais que mostraram maior dinamismo nos últimos anos foram, principalmente, os ligados ao processamento de recursos naturais (essencialmente

agropecuários, mas também de hidrocarbonetos), os produtos químicos, a siderurgia, a produção de alumínio primário e a indústria automobilística. Esses setores, que dadas suas características setoriais foram dinâmicos nos anos 1990, consolidaram sua participação no valor bruto da produção no período 2003-2008 a partir de crescentes exportações, com baixos salários (para a escala internacional) e condições externas extremamente favoráveis. Em outras palavras, foram as agroindústrias, o setor automobilístico (favorecido por regimes de privilégio) e os ramos produtores de *commodities* (siderurgia, alumínio primário, química básica, cimento) os que mais contribuíram para o crescimento industrial verificado no período em questão.

Inegavelmente, porém, houve nos últimos anos um crescimento considerável de setores produtores de bens destinados principalmente ao mercado interno. Trata-se de setores intensivos em trabalho que, amparados pelo tipo de câmbio alto e baixos custos laborais, reverteram a tendência recessiva da década de 1990 e exibiram importantes lucros na pós-convertibilidade. Dentro desses setores destacam-se a indústria têxtil e de calçados, a produção de vidro, maquinaria agrícola e eletrodomésticos, ente outros. A recuperação desses setores, que foram um dos mais afetados na longa recessão iniciada em 1998, explica em boa medida o grande dinamismo do mercado de trabalho durante o período recente.

Para autores como Fernandez Bugna e Porta (2006), os setores que mostraram maior dinamismo no novo regime macroeconômico são, em primeiro lugar, aqueles que experimentaram uma maior queda relativa do volume de produção durante a crise econômica de 2001. Trata-se das indústrias têxtil, metal-mecânica, de material de construção e maquinaria e equipamentos. Por outro lado, os setores que cresceram nos anos 1990 e que sofreram em menor medida os efeitos da crise exibem incrementos sustentados no período recente, porém menos pronunciados do que os setores anteriormente referidos. Essa diferença seria explicada, na maioria dos casos, pelo fato de que essas indústrias já estavam utilizando níveis mais elevados da sua capacidade instalada, requerendo grandes projetos de

investimento. De qualquer forma, os autores afirmam que a nova dinâmica não se traduz ainda numa mudança na estrutura produtiva argentina nem no valor setorial do produto industrial.

Entre 2001 e 2007 as vendas externas de produtos manufaturados cresceram 127%, ao passo que o valor da produção local cresceu 53,5%. Segundo diversos autores, é o setor externo que explica a reativação industrial verificada nos últimos anos, cujo sustento principal foi a elaboração de *commodities*. No ano de 2007 foram apenas cinco setores os que explicaram os aproximadamente 85% das exportações industriais (agroindústria, setor automobilístico, refinamento de petróleo, elaboração de produtos e substâncias químicas e a manufatura de metais comuns).

Simultaneamente, ao longo do período 2003-2007 aprofundou-se a tendência à estrangeirização da economia argentina verificada na década de 1990. Diversas companhias estrangeiras ampliaram sua participação acionária ou compraram grandes empresas com importante presença exportadora e posicionamentos oligopólios no mercado doméstico. É possível mencionar os casos dos frigoríficos Swift, Finexcor e Quickfood, a cimenteira Loma Negra, a cervejaria Quilmes, um dos integrantes do duo siderúrgico local, Acindar, e a têxtil Alpargatas. Grande parte dessas transferências de capital para inversores estrangeiros tiveram como atores centrais companhias ou *holdings* brasileiras, que, em grande parte, contaram com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através de linhas de crédito preferenciais orientadas à “internacionalização das empresas brasileiras”.

c) Os fatores explicativos do novo padrão de crescimento

Em primeiro lugar, é preciso destacar que no período da pós-convertibilidade diversos fatores do contexto internacional se tornaram altamente favoráveis para a economia argentina. Trata-se, principalmente, do intenso crescimento da economia

mundial e regional e de uma evolução favorável dos termos de troca. O ciclo de expansão mundial ao longo do período 2003-2007 foi acompanhado por um enorme crescimento do comércio internacional, uma redução das taxas de juros e de elevados preços, em termos históricos, para os principais produtos de exportação da economia argentina.

Além dos fatores internacionais, contudo, é preciso ter em conta as diversas medidas adotadas pelo governo, bem como alguns fenômenos, frutos da crise de 2001, que possibilitaram o grande crescimento econômico dos últimos anos. Podem ser mencionados, especialmente, três fatores de índole local que determinaram o desempenho macroeconômico argentino: a política cambial, os efeitos da crise de 2001 e os impostos relativos ao comércio exterior.

- *A política cambial:*

O período da convertibilidade se caracterizou por uma sobreapreciação cambial que deteriorou progressivamente a competitividade da economia argentina, que já se caracterizava por uma produtividade menor em relação à mundial. A partir da depreciação de 2002 as autoridades públicas tiveram como um dos eixos principais da política econômica a manutenção de um tipo de câmbio competitivo, fazendo importantes esforços para evitar a apreciação. Essa política de dólar caro significou uma clara proteção cambial da indústria e permitiu o desenvolvimento de determinadas produções domésticas em setores que haviam perdido terreno ou praticamente desaparecido na etapa anterior.

- *Os efeitos da crise de 2001*

Trata-se, fundamentalmente, de dois elementos, que, combinados à proteção cambial, permitiram o surgimento de uma (re)nascente indústria substitutiva. Em primeiro lugar, a existência de uma *considerável capacidade ociosa* no aparelho produtivo argentino, após três anos consecutivos de retração econômica. Em segundo lugar,

uma abundante oferta de trabalhadores desempregados e dispostos a trabalhar a níveis salariais extremamente baixos. Sobre essa base começaram a se expandir produções intensivas em trabalho e destinadas ao mercado interno, sem ter que competir com importações, agora encarecidas pela proteção cambial. A partir de 2003 foi possível expandir a produção de determinados artigos manufaturados sem necessidade de grandes investimentos.

- Os impostos ao comércio exterior

Nos últimos anos, dado o forte aumento dos preços internacionais de diversas *commodities* exportadas por vários países latino-americanos e os elevados superávits comerciais a que esses aumentos deram origem, originou-se um interessante debate, que retomou a problemática da chamada “doença holandesa” e provocou uma série de reflexões que atualizaram o debate sobre esse fenômeno. De acordo com Bresser Pereira (2008), a doença holandesa é o principal fator determinante da tendência à sobreapreciação do tipo de câmbio, e resulta de uma “falha de mercado decorrente da existência de recursos naturais baratos e abundantes usados para produzir *commodities* (e da possível elevação dos preços destas) que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que a necessária pelos outros bens comercializáveis produzidos com a melhor tecnologia disponível”. Segundo esse autor, a neutralização da doença holandesa pode ser feita de maneira completa através da administração da taxa de câmbio e pelo estabelecimento de um imposto ou contribuição sobre a venda dos bens que lhe dão origem[†].

Marcelo Diamand, economista argentino formado pelo pensamento estruturalista da Cepal, realizou importantes reflexões sobre essa problemática macroeconômica latino-americana em 1973, dez anos antes que o termo “doença

[†] Segundo o autor, esse imposto não pode incidir apenas sobre as exportações, porque isso implicaria um desvio artificial da produção para o mercado interno.

holandesa” fosse inventado. Segundo Diamand, nos países exportadores primários, como a Argentina, o setor primário existe e tem uma produtividade muito alta por causa das suas vantagens naturais. Nessas condições, o tipo de câmbio situa-se no nível do setor primário mais produtivo e não pode refletir a paridade do setor industrial. Quando os preços do setor industrial se traduzem na base do tipo de câmbio primário, tornam-se muito altos, e o país não pode concorrer nas condições do mercado internacional. Diamand chamou esse fenômeno de *Estrutura Produtiva Desequilibrada*, marcando claramente que a chamada doença holandesa não se trata de um fenômeno passageiro, mas de uma característica estrutural das economias subdesenvolvidas. Diamand também propõe um conjunto de medidas de política econômica que, integradas, podem superar esse dilema do subdesenvolvimento. Trata-se de uma política de câmbios múltiplos que reconheça os desequilíbrios estruturais, e que também sirva para a contenção dos preços dos alimentos e uma melhora dos salários, que implique um aumento da demanda agregada, através do consumo das classes populares, sem derrubar a competitividade industrial necessária para manter o equilíbrio na conta corrente.

Tendo em conta essas reflexões, é possível afirmar que num contexto internacional de preços crescentes das matérias primas, o ingresso maciço de capitais deveria ter conduzido a uma apreciação progressiva da moeda argentina, a qual tornaria inviável um crescimento industrial sustentado. Na Argentina, contudo, a partir do ano 2002 a aplicação de impostos ao comércio exterior sobre os principais produtos de exportação do país permitiram neutralizar os efeitos perversos da estrutura produtiva desequilibrada. Por sua vez, os efeitos desses impostos, além de evitar a apreciação cambial, permitiram ao Estado acumular reservas no banco central (ao intervir diretamente no mercado de divisas), recompor sua solvência fiscal e aumentar a oferta de crédito e o gasto público, estimulando o crescimento do consumo e do investimento.

Tabela 1: Argentina – Impostos ao comércio exterior, em percentagens.

	mar-02	abr-02	nov-05	ago-06	ene-07	nov-07
Soja	13.5	23.5	23.5	23.5	27.5	35
Trigo	10	20	20	20	20	28
Milho	10	20	20	20	20	25
Farinhas e óleo de soja y girassol	5	20	20	20	24	32
Carne	5	5	15	15	15	15
Lácteos	5	15	15	15	5	5
Manufaturas de Origem Agrícola	5	5	5	5	5	5

Fonte: Ministério de Economia

O grande aumento dos preços internacionais desses produtos, combinado com a manutenção de um tipo de câmbio depreciado, deveria ter se refletido necessariamente num aumento dos preços dos produtos primários no mercado interno. No entanto, a aplicação de impostos às exportações permitiu limitar o aumento dos preços internos dos produtos traçáveis, o que efetivamente consistiu num desvio artificial da produção para o mercado interno.

Neal Richardson (2009) aponta um fato que é preciso considerar para compreender o funcionamento desses impostos e a sua atual dinâmica. Tradicionalmente, as exportações argentinas eram compostas, principalmente, de trigo e carne, que também eram os principais produtos de consumo no mercado interno dos setores de baixa renda. Na atualidade, a soja reemplçou a carne e o trigo como os principais elementos da pauta exportadora. O fato de a soja não ser um produto consumido no mercado interno permite a aplicação de impostos sem afetar a capacidade de consumo dos setores populares nem gerar uma crise no balanço de pagamentos. A mudança recente na pauta exportadora argentina permite ampliar as margens de manobra da política econômica, possibilitando uma captação de recursos sem gerar pontos de estrangulamento em outras áreas. Nos

últimos anos o governo conseguiu fechar as exportações de trigo para garantir a oferta no mercado interno, sem que isso afetasse significativamente o superávit comercial.

Dessa forma, os três fatores identificados anteriormente interagiram de maneira a dar lugar a um novo padrão de crescimento. As exportações argentinas se compõem, principalmente, de produtos primários. A produção agropecuária argentina é internacionalmente competitiva devido a vantagens comparativas, principalmente em função de suas condições agroambientais, extremamente favoráveis. Os elevados preços desses produtos no mercado internacional dão lugar a elevados lucros agrícolas, que ingressam no mercado doméstico através do comércio exterior. O efeito normal desse ingresso de divisas na economia local deveria ser a apreciação da taxa de câmbio e, em consequência, a perda de competitividade do setor industrial (doença holandesa). Porém, as retenções limitam o ingresso de dólares e evitam a apreciação da moeda doméstica e, ao deslindar os preços internos dos seus preços internacionais, também limitam o encarecimento dos produtos primários no mercado interno.

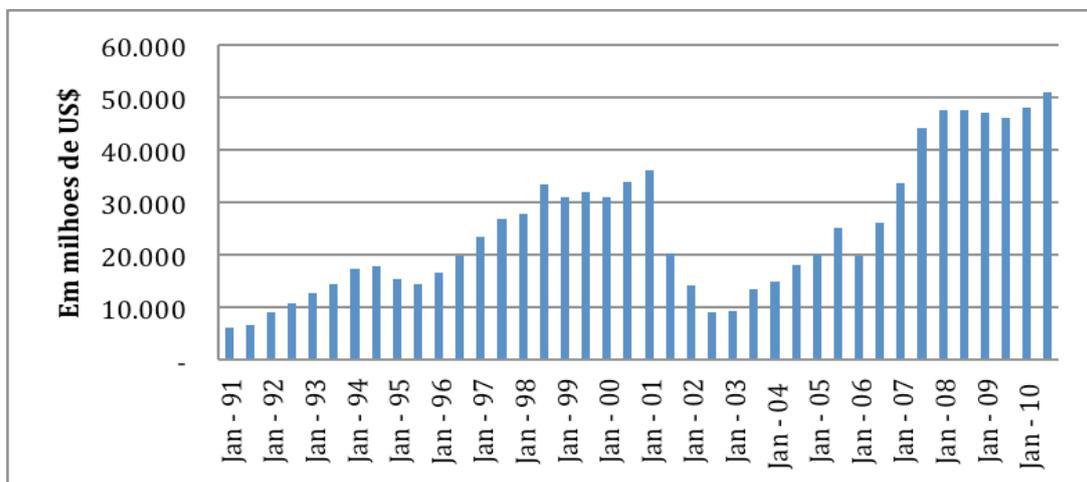
Os recursos originados dos impostos sobre as exportações, além de evitar a apreciação cambial, permitiram ao Estado acumular reservas no banco central (ao intervir diretamente no mercado de divisas) e aumentar a oferta de crédito e o gasto público. As contribuições dos impostos ao comércio exterior representaram, entre 2003 e 2009, 13% dos ingressos tributários (CENDAS; 2010).

Todos esses fatores combinados deram origem a um incipiente processo de reindustrialização substitutiva. Tratou-se de uma canalização de riqueza desde o setor agrícola até a indústria e, secundariamente, do agro aos assalariados.

As contas públicas começaram a mostrar resultados altamente superavitários, alimentadas tanto pelas retenções como pelos impostos sobre a produção e o consumo interno (que cresciam a elevadas taxas). Dessa forma, reapareceram as políticas fiscais expansivas e a assistência ao crédito. Nem todos os recursos se

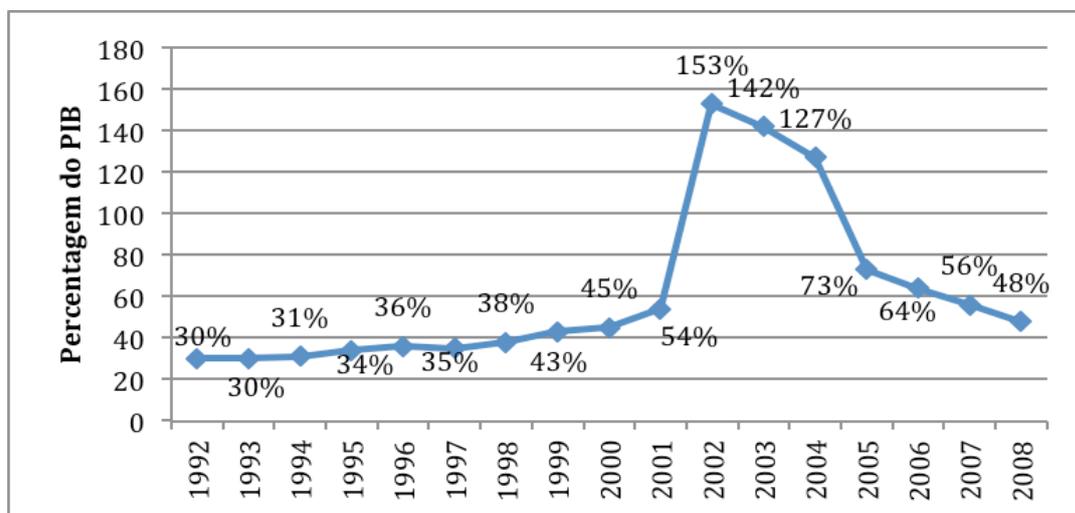
dirigiram ao mercado interno; uma parte considerável deles foi utilizada no mercado cambial para manter a moeda desvalorizada, o que possibilitou a acumulação de reservas. Parte importante da acumulação de reservas foi utilizada no que se denominou “política de desendividamento”. O gasto social, por sua vez, cresceu de forma notável.

Gráfico 5: Argentina - Reservas Internacionais (US\$ milhões), 1991-2010.



Fonte: Banco Central de la República Argentina.

Gráfico 6: Argentina - Dívida Setor Público Nacional, 1992-2008. Em percentagem do PIB no final do período.



Fonte: Banco Central de la República Argentina.

Simultaneamente, desenvolveram-se diversas medidas de regulação tarifária e de subsídios a determinados setores (principalmente energia elétrica, gás e transportes), o que constituiu em uma grande vantagem para a indústria, já que permitiu manter os salários baixos em termos nominais junto com os preços de insumos chave para a produção. Essa política de subsídios implica grandes e polêmicas transferências do Estado às empresas que oferecem esses serviços.

iv. Signos das limitações do padrão de crescimento

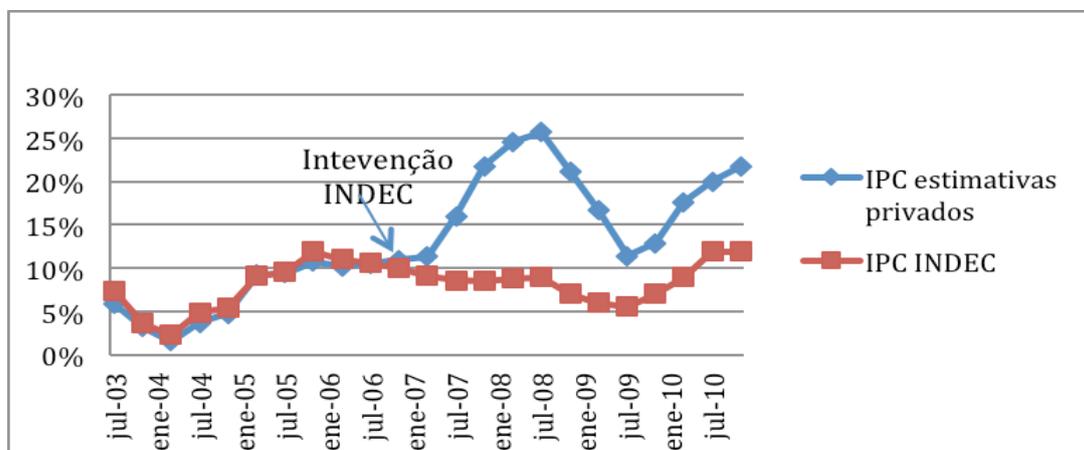
Os diversos fatores, e principalmente os três pilares, que configuraram o padrão de crescimento na pós-convertibilidade começaram a mostrar sinais de esgotamento ao longo do período, o que se foi manifestando em diversas tensões internas. Em primeiro lugar, o Estado requeria constantes ingressos para conter a apreciação cambial e os gastos públicos (principalmente subsídios). A manutenção do ritmo de crescimento e do emprego exigia novos investimentos para ampliar a capacidade produtiva. Da mesma forma, a redução do desemprego colocava os trabalhadores em condições de obter aumentos salariais crescentes. A tensão entre esses elementos teve como principal resultado a *intensificação do processo inflacionário*. A partir de 2008 o esquema começou a mostrar limitações na hora de garantir ganhos gerais para os distintos segmentos da sociedade. A aceleração do processo inflacionário começou a corroer a proteção cambial e a competitividade industrial, ao mesmo tempo em que intensificava as tensões distributivas.

a) O período 2008-2009

O processo inflacionário afeta diretamente o núcleo da dinâmica de crescimento na pós-convertibilidade. Uma taxa de aumento dos preços traz consequências decisivas para o regime em geral, assim como para os distintos setores da

sociedade. Ante o aumento de preços, desata-se uma corrida desesperada dos diversos atores para manter os benefícios do modelo. O setor exportador assiste a um aumento dos seus custos, o que significa uma diminuição dos lucros de não mediar uma nova depreciação ou um aumento similar dos preços externos. Os setores produtores de bens destinados ao mercado interno também assistem a um aumento de custos e, também, a uma perda de competitividade e uma diminuição da proteção cambial, incrementando as pressões da competição externa. Por último, os trabalhadores devem lutar por incrementos salariais que lhes permitam, no melhor dos casos, manter seu poder aquisitivo frente ao aumento dos preços domésticos. Dessa forma, depois de cinco anos de crescimento e estabilidade política, o programa econômico foi, progressivamente, perdendo apoio entre seus principais atores.

Gráfico 7: Argentina – Índice de Preços ao Consumidor, IPC-INDEC e IPC privados, 2003-2010.



Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos e Consultoras Privadas.

Isso se manifestou com particular intensidade no ano de 2008 com o conflito deflagrado pelo aumento dos impostos sobre as exportações. Após meses de intenso embate político, incluído aí desabastecimento de produtos no mercado local e aceleração inflacionária, o governo foi derrotado no intento de estabelecer retenções móveis. Ao longo do conflito a coalizão governante sofreu grandes tensões e perdeu importantes apoios. O incremento das retenções, segundo o

governo, era uma solução simultânea em todas as frentes: reduz o preço interno dos alimentos, ao mesmo tempo em que permite ao governo aumentar seu recursos para absorver a oferta incrementada de divisas com recursos orçamentários (sem emissão de moeda ou títulos), evitando a apreciação nominal.

A derrota política do governo na contenda pelas retenções significou uma limitação de um dos seus principais instrumentos de política econômica, ficando a economia fortemente dependente da evolução dos preços internacionais e das correntes de comércio e dos fluxos de capital. A proteção cambial passou a depender de fatores exógenos, como a melhoria de competitividade derivada da apreciação das moedas estrangeiras, da duração da crise internacional e da evolução dos preços internacionais. Isso significa uma importante ameaça para o incipiente processo de industrialização que nasceu sob a proteção cambial.

Porém, uma série de fatores permitiram estender durante os últimos anos o funcionamento do modelo. Após a crise financeira de 2008, que significou uma significativa retração da atividade econômica, a economia argentina continuou a crescer a taxas elevadas em convivência com o fenômeno inflacionário. Alguns economistas apontam uma série de fenômenos que explicam esse desempenho. Por um lado, a *estatização do sistema de previdência* significou um importante fluxo de ingressos para o governo, assim como a diminuição da dívida pública. No mesmo sentido, o cancelamento da dívida pública com reservas internacionais permitiu liberar recursos fiscais para diversos gastos, entre os quais cabe mencionar a *Asignación Universal por Hijo* no ano de 2009. Ao mesmo tempo, mesmo que a inflação tenha apreciado constantemente a moeda argentina, a evolução das moedas dos principais parceiros comerciais do país (particularmente o Brasil) neutralizou em grande medida o seu efeito. Atualmente, a taxa de câmbio bilateral entre Argentina e Brasil é praticamente a que se observava em 2006, apesar do elevado nível de inflação. Por último, o comportamento excepcional dos termos de troca, que continuaram a melhorar depois da crise de 2008.

A partir do ano 2007 é possível observar uma progressiva perda de competitividade do setor manufatureiro associada fundamentalmente à tendência à apreciação cambial, produto da crescente inflação. Esse fenômeno afetou com maior intensidade os ramos menos competitivos e destinados ao mercado interno, que começaram a sofrer a crescente competição externa. Isso se traduziu numa desaceleração do crescimento industrial, o que não significa que amplos setores industriais não mantenham altas taxas de lucro, particularmente os setores mais concentrados, ligados ao processamento de *commodities* e com um forte perfil exportador.

Por fim, em relação ao balanço de pagamentos, apesar de o saldo comercial manufatureiro ter sido fortemente superavitário ao longo do período, houve uma progressiva redução do superávit até alcançar níveis negativos em 2007. Isso se deveu ao constante crescimento das importações, principalmente de bens de consumo e de capital. A continuidade dessa tendência poderia reconduzir o país às clássicas problemáticas características do funcionamento da economia argentina no período de substituição de importações: restrição externa e ciclos de *stop and go*.

v. Conclusão

A saída do regime de tipo de cambio fixo que predominou na década de 1990 significou para a Argentina o início de um novo regime macroeconómico. A manutenção de um tipo de cambio competitivo, combinada com preços elevados das *comoditties* e um esquema de impostos às exportações possibilitou uma nova dinâmica nos principais indicadores macroeconómicos assim como uma recomposição da capacidade de intervenção do Estado nos diferentes níveis da sociedade. A indústria cresceu a taxas elevadas, pondo fim ao processo de desindustrialização pelo qual transitava a economia argentina. Tanto a situação externa quanto o resultado fiscal apresentaram um quadro de significativas melhoras. O sistema de tipo de cambio duplo baseado na aplicação de impostos

aos principais produtos de exportação pode ser considerado uma resposta adequada para equiparar a estrutura de produtividades heterogêneas da economia argentina. Porém, ainda persistem problemas estruturais de fundo a serem resolvidos, os quais se manifestam num desempenho decrescente nos últimos anos. Desta forma, resulta imprescindível pensar em políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo que dêem sustento ao atual processo de crescimento.

Referências bibliográficas

AZPIAZU, D.; SCHORR, M. *Hecho en Argentina, industria y economía 1976-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BASUALDO, E. *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BEKERMAN, M.; DALMASSO, G. “Estructura industrial y asimetrías de políticas. Argentina y Brasil desde el Tratado de Asunción”. In: *Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina. Congreso Anual 2010: Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina. Desafíos del bicentenario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

BIANCO, M.; PORTA. *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*. Colecao de documentos e projetos. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “From old to new developmentalism in Latin América. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Handbook of Latin America economics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

_____. “The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach”. *Brazil Journal of Political Economy*, vol. 28, n. 1 (109), Jan.-Mar. 2008, pp. 47-71.

CENDA. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Editorial Atuel, 2010.

CEPAL. Naciones Unidas. *La Transformación Productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Coordinación José Luis Machinea, con la colaboración de Juan Martín y Mario Cimoli. 2008.

COATZ, D.; GARCIA D. F.; WOYECHESZEN, S. *Acerca de la dinamica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina. Un aporte para pensar las politicas publicas a partir del analisis desde la estructura ocupacional*. Separata. Boletín informativo de Techint. Buenos Aires, may-ago 2010.

DIAMAND, M. “*La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio*”. Desarrollo Economico, vol. 12, n. 45, Buenos Aires: IDES, 1972.

FERNANDEY BUGNA, C.; PORTA, F. “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo regimen sin cambio estructural”. In: Kosacoff, B. (Ed.). *Crisis, recuperacion y nuevos dilemas. La economia argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, 2007.

KATZ, A. (ed). *Estabilización macroeconómica, reformas estructurales y comportamiento industrial, estructura y funcionamiento del sector manufacturero en los años '90*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1996.

KOSACOFF, B. (ed). *El desempeño industrial en argentina, mas allá de la sustitución de importaciones*. Buenos Aires: ECLAC, 2000.

KULFAS, M. *Cambio de regimen y dilemas del largo plazo. La economia argentina entre 2003 y 2007*. In: Asociación de economía para el desarrollo de la argentina, Congreso Anual 2009: Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad. Buenos Aires, 2009.

KUPFER, D. “Tecnologia e Emprego São Realmente Antagônicos?”. In: Sicsu, João et al. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp. 239-270.

O' DONNELL, G.; OSZLAK, O. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, octubre de 2007.

RICHARDSON, N. P. "Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions". In: *Argentina. Postprints: Multi-Campus*, 2009.

TAVOSNANSKA, A.; HERRERA, G. *La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.* Buenos Aires: Mimeo, 2008.