
UMA RECESSÃO SEM FIM? POLÍTICAS ECONÔMICAS NA PERSPECTIVA MÉXICA*

Alicia Puyana

Resumo: o processo de reformas e de ajustes estruturais que ocorreu na América Latina nos anos 1970, 1980 e 1990, e que se intensificou após a assinatura do NAFTA, tem sido apresentado como exemplo do sucesso da liberalização econômica, de ajustamento macroeconômico e disciplina fiscal. Entretanto, no México especificamente, as reformas não geraram taxas de crescimento sustentadas superiores ao período de substituição de importações. Foram alcançados ganhos em produtividade, mas pelo caminho da redução do emprego e não pelo aumento do volume total da produção. A combinação da liberalização plena do comércio, flexibilização da regulação do trabalho e apreciação da taxa de câmbio resultaram em taxas mais baixas de crescimento econômico, fraca expansão da produtividade e queda dos rendimentos reais, gerando fraca demanda doméstica.

Palavras-chave: Liberalização econômica. Disciplina fiscal. Salários. Crescimento econômico.

A NEVER ENDING RECESSION?
ECONOMIC POLICIES FROM A MEXICAN PERSPECTIVE

Abstract: the process of reforms and structural adjustment that took place in Latin America in the 70s, 80s and 90s, and which intensified after Mexico signed NAFTA, have been presented as examples of the successful implementation of economic liberalization, macroeconomic adjustment and fiscal discipline. However in Mexico growth rates have not been higher than those from the period of import substitution. Sectorial productivity gains have been achieved, but mostly by reducing employment rather than by increasing total production volume. The combination of full trade liberalization, flexibilization of labour regulation and exchange rate appreciation has produced lower rates of economic growth, feeble expansion of productivity and the fall in real incomes and, with it, faint domestic demand.

Keywords: *Economic liberalization. Fiscal discipline. Incomes. Economic growth.*

UNA RECESIÓN SIN FIN? POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA PERSPECTIVA MEXICANA

Resumen: *el proceso de reformas y ajustes estructurales que se produjeron en América Latina en los años 1970, 1980 y 1990, y se intensificó después de que México firmó el NAFTA, se ha presentado como un ejemplo de aplicación de la liberalización económica, ajuste macroeconómico y disciplina fiscal. Sin embargo, las reformas no generaron mayores tasas de crecimiento sostenido que en el período de sustitución de importaciones. Hubo aumento en la productividad, pero por medio de reducción de empleo y no por aumento del volumen total de la producción. La combinación de plena liberalización del comercio, flexibilización de la regulación laboral y apreciación del cambio resultó en tasas más bajas de crecimiento económico, bajo crecimiento de la productividad y reducción de los ingresos reales, generando una débil demanda interna.*

Palabras clave: *Liberalización económica. Disciplina fiscal. Salarios. Crecimiento económico.*

O processo de reformas e de ajustes estruturais que ocorreu na América Latina nos anos 1970, 1980 e 1990, e que se intensificou depois de o México assinar o Acordo do Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), tem sido apresentado repetidamente como exemplo do sucesso da implementação da liberalização econômica, de ajustamento macroeconômico e disciplina fiscal. Todos os países, especialmente aqueles da agora chamada ‘Europa periférica’, foram aconselhados a seguir as reformas latino-americanas como uma rota segura e exemplar para se chegar a um crescimento sustentado. Esse foi o sentido das declarações de Sra. Lagarde antes de sua visita ao México, Peru e Brasil em 2008. O Fundo Monetário Internacional (FMI) prudentemente deixou de mencionar que a América Latina é a região com a maior desigualdade no mundo, e que grande parcela da população historicamente tem sido e segue sendo ainda excluído do progresso e dos direitos civis, não tendo conhecido um Estado de Bem Estar Social. Sob as condições políticas prevalentes na América Latina é mais fácil realizar cortes nas despesas sociais básicas do que em sociedades mais plurais, mais democráticas e onde existe menos discriminação. A chefe do FMI, em suas declarações, esqueceu-se de mencionar que as reformas estruturais na América Latina foram iniciadas na década de 1970, no Chile e na Argentina, durante a ditadura militar de Pinochet e Videla e, posteriormente, no México, durante todo o poder do PRI, a “ditadura perfeita”, de acordo com Vargas Llosa. Nesses países, as reformas liberais foram mais precoces e mais intensas e abrangentes do que em outros países menos ditatoriais ou mais democráticos da América Latina.

A liberalização do comércio exterior e o NAFTA foram apresentados ao mundo, especialmente aos países em desenvolvimento, como a melhor integração possível na economia global, ligando o México e os Estados Unidos em um processo acelerado de liberalização total do comércio. México e Estados Unidos são países de grandes contrastes em termos das suas dotações de recursos quanto à produtividade, ao desenvolvimento tecnológico, poder político e poder militar. De acordo com a teoria econômica clássica, este acordo de comércio entre o Norte e o Sul, de corte ricardiano mais clássico, teria o efeito de maximizar os benefícios comerciais mexicanos, garantindo taxas de crescimen-

to econômico mais elevadas do que existiam no México antes de o NAFTA entrar em vigor. Depois de duas décadas sob as regras acordadas, nenhum desses efeitos emergiram na velocidade e intensidade esperadas, e a economia mexicana não recuperou ainda as taxas de crescimento do PIB, produtividade e aumento do emprego registradas durante o período de substituição de importações. No entanto, vários países latino-americanos, como Colômbia e Chile, dez anos mais tarde, assinaram acordos semelhantes ao NAFTA, possivelmente para não ficar de fora do clube dos ‘amigos dos Estados Unidos’. Eles seguiram o caminho iniciado pelo NAFTA sem prestar atenção às repercussões que já podiam ser observadas no México. Poderia-se dizer que os líderes no México, na Colômbia ou no Chile não apenas deixaram de ler Linder (1961), Amsden (1986;1989), Krugman (1999) ou Rodrik (2013), mas também deixaram de prestar atenção às lições do mundo real provenientes do México e de outros países.

A América Latina parece estar se especializando em produtos primários, rejeitando o aprofundamento da industrialização, ignorando as consequências danosas que advêm quando se confia nas exportações de recursos naturais, submetendo suas economias às síndromes da doença holandesa (*Dutch Disease*) e do ‘curso natural’ (*natural course syndrome*). Esta “reprimarização” das economias latino-americanas é um efeito esperado e lógico da liberalização das economias das regiões e das políticas de comércio exterior (FRENKEL; RAPETTI, 2011). Todos os países latino-americanos se engajaram em um padrão de exportações ricardianas: de um lado, o México e outros países da América Central e do Caribe como exportadores de manufaturados inseridos em cadeias globais de valor, com baixo valor agregado nacional e baixa intensidade de trabalho no nível de produção individual; do outro, Argentina, Brasil, Chile e Colômbia, entre outros, especializaram-se em *commodities* e manufaturas baseadas em recursos naturais.

Os períodos de crescimento na América Latina (2004-2006/2008-2013) coincidiram com inflação baixa, aumento dos preços das matérias-primas, relaxamento das restrições externas e redução da concentração de renda. E, mais importante, as organizações multilaterais argumentavam que esse crescimento mágico da região tivesse iniciado um percurso de crescimento irreversível e sustentável graças às políticas de liberalização e ajuste. Os governos latino-americanos não precisariam se preocupar em restaurar o crescimento e controlar a inflação (os problemas que há décadas limitavam o desenvolvimento da região), mas, sim, como “gerir a prosperidade com equidade”.

Por fim, dizia-se que a região conseguira reduzir a pobreza e diminuir de forma incipiente a concentração de renda, enquanto em outros países, especialmente na UE e nos EUA, o caminho era o oposto. Para considerar os pontos ora tratados, vamos discutir o caminho da liberalização do comércio e os seus efeitos focando o caso do México, já que este foi um dos países-chave no processo de reformas.

O CASO DO MÉXICO

A expansão das exportações mexicanas é fato de destaque entre os países latino-americanos, chamado por alguns, no início dos anos 1990, como um verdadeiro milagre. Tomando por base o dólar de 2000, as exportações mexicanas cresceram de US\$24 bilhões, em 1980, para US\$

330 bilhões, em 2013. As importações cresceram de forma ainda mais rápida. Os produtos manufaturados representam 85% das vendas externas, dos quais 85% são originados nas maquiladoras e outros programas de importação temporária. As exportações mexicanas de itens manufaturados incorporam baixo valor agregado nacional, têm baixa intensidade tecnológica, são intensivas em insumos importados e, apesar de sua relativa intensidade de mão de obra, geram poucos empregos. Enquanto as exportações de manufaturados avançaram de 10 para 85% do total das vendas externas mexicanas, a participação no PIB e no emprego total estagnou (cerca de 18% de participação no PIB) ou diminuiu (para 10% de participação no emprego total). Assim, foram alcançados ganhos em produtividade, mas pelo caminho de redução do emprego e não pelo aumento do volume total da produção. Esses fatos demonstram o impacto resultante da combinação de três fatores: liberalização plena do comércio, flexibilização da regulação do trabalho e apreciação da taxa de câmbio. O índice de abertura do setor industrial representa cerca de 93% do PIB deste setor em função do elevado índice de conteúdo importado nas exportações de manufaturados.

Contrastando com o que foi proposto, no México, nem a dotação de capital por trabalhador nem a formação bruta de capital fixo cresceram em relação ao PIB, apesar do aumento dos fluxos financeiros externos. O aumento dos investimentos no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 resultou principalmente das privatizações e aquisições de empresas existentes, nenhuma das quais levantou capital acionário. Em 2013, a dotação de capital por trabalhador mexicano foi 3% (aproximadamente), menor do que em 1980 (em dólares de 2000). Os investimentos foram feitos por um número limitado de empresas ligadas ao setor de exportação ou a atividades que surgiram durante a industrialização relacionada à substituição de importações, tais como montadoras de automóveis, produtos químicos, plásticos, eletrônicos etc. Entretanto, quando essas atividades e esses negócios integram cadeias produtivas globais, situam-se em segmentos do processo de produção com menor conteúdo tecnológico e os investimentos não são complexos.

Paralelamente à trajetória negativa dos investimentos, ocorre aumento da economia informal e do emprego informal. A economia informal representa cerca de 27% do PIB e o emprego informal cerca de 63% da população ocupada total (PUYANA; ROMERO, 2012). O avanço do setor informal sugere, em primeiro lugar, que o excedente da mão de obra na agricultura se deslocou para as cidades e se refugiou no setor informal, e em segundo, que não ocorreu aumento da produtividade total ou por setores, tampouco houve aumento da produtividade de mão de obra, como sugerido por Puyana e Romero (2009) e diferentes autores citados naquele trabalho.

Tanto as reformas como os acordos que promoveram a liberalização do comércio multilateral (NAFTA) parecem não ter conseguido alterar a estrutura do PIB e do emprego em direção a setores de maior produtividade na comparação internacional. Estes têm recuado consideravelmente, paralelamente à expansão do setor de serviços e construção civil, segmentos que combinados têm menor produtividade do que a indústria, embora superiores à agricultura. Essa nova composição do PIB e do emprego é um sintoma do recuo prematuro dos setores de maior valor agregado, num processo que vem se intensificando desde 1981 e que afeta praticamente todos os países da América Latina, com destaque para Colômbia, Argentina ou Brasil.

Revela-se aí a falha mais importante das reformas: a incapacidade para garantir taxas de crescimento sustentadas que superassem as taxas do período de substituição de importações na América Latina e fossem superiores aos países desenvolvidos, o que, no caso do México, significa reduzir o hiato entre o país e os Estados Unidos. Afirmou-se repetidamente que o NAFTA daria impulso às exportações e aos investimentos, e que esse movimento seria de tal magnitude que, à medida que convergissem as duas economias, o México passaria a exportar bens e não pessoas. Isso não aconteceu. Ocorreu o contrário. No período de 1980 a 2011, o crescimento anual médio do PIB per capita no México esteve no menor nível desde 1900, e muito inferior ao registrado no período entre 1945-1980, quando as taxas de crescimento do PIB per capita foram mais altas do que nos Estados Unidos e a diferença entre os dois países diminuiu. Desde a implantação do NAFTA, a migração multiplicou-se chegando a mais de meio milhão de migrantes por ano, gerando uma expansão de remessas para mais de 24 bilhões de pesos em 2008, com um forte efeito sobre os ganhos de pelo menos quatro milhões de famílias mexicanas pobres. Somente a partir da crise nos Estados Unidos e a militarização da fronteira, reduziu-se a migração e reverteu-se a diáspora.

Além do “sucesso das exportações”, dois outros aspectos são apresentados como provas da força da economia mexicana: o baixo desemprego – aproximadamente 4,4% da população economicamente ativa desde 1982 – e a baixa inflação, inferior a 6% (2013). Porém, dada a sobreposição de emprego informal, a baixa produtividade e os baixos rendimentos, a taxa baixa de desemprego não indica que a economia mexicana esteja em boa saúde ou se aproxime do pleno emprego. Em reação às crises sucessivas, o mercado de trabalho mexicano sofreu um ajuste em termos de renda e salários, ocorrendo modificação na relação entre emprego formal e informal. O agravamento estrutural e permanente das condições de trabalho resultou no decréscimo da participação de mão de obra na renda nacional e o aumento relativo do peso da renda de capital. A participação de mão de obra diminuiu de quase 40% da renda, em 1975, para pouco mais de 29%, em 2012 (Figura 1).

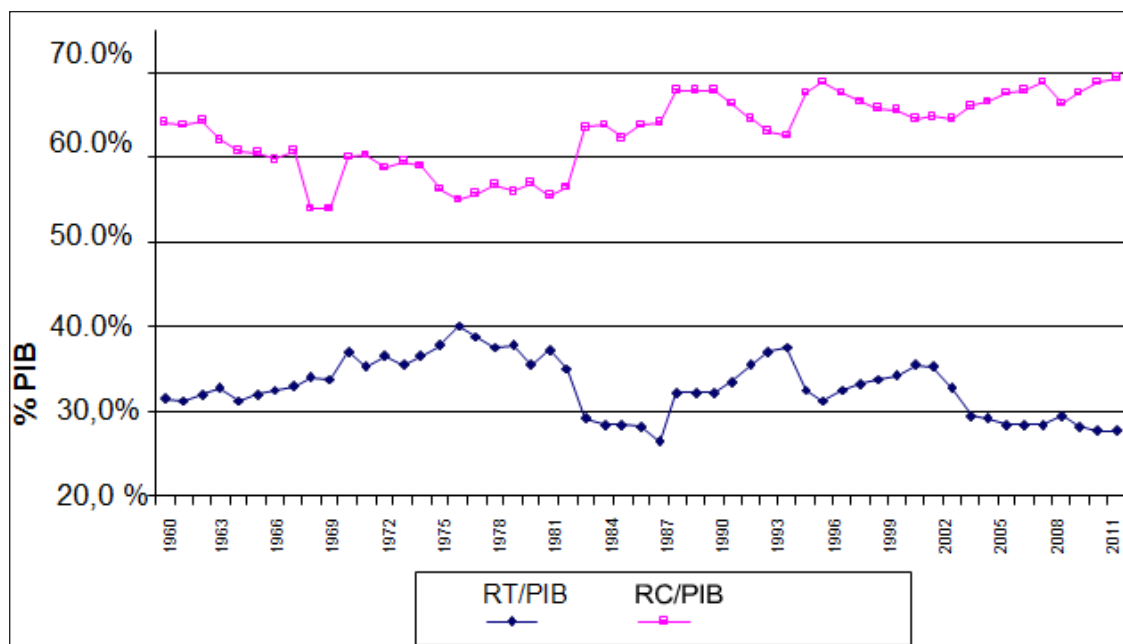


Figura 1: Evolução da participação da renda do capital e renda do trabalho na renda nacional 1960-2012
Fonte: Puyana (2014).

A produção de itens manufaturados apresenta uma trajetória similar: ocorre crescimento das taxas de retorno(g) e menores salários(r). Para o período de 1990 a 2013, o valor de $r-g$ foi negativo em -13,48, sinalizando uma grande expansão de g . Já para o período de 1995 a 2013 encontramos ganhos de produtividade que contrastam com a queda nos salários reais por trabalhador/ano (Figura 2).

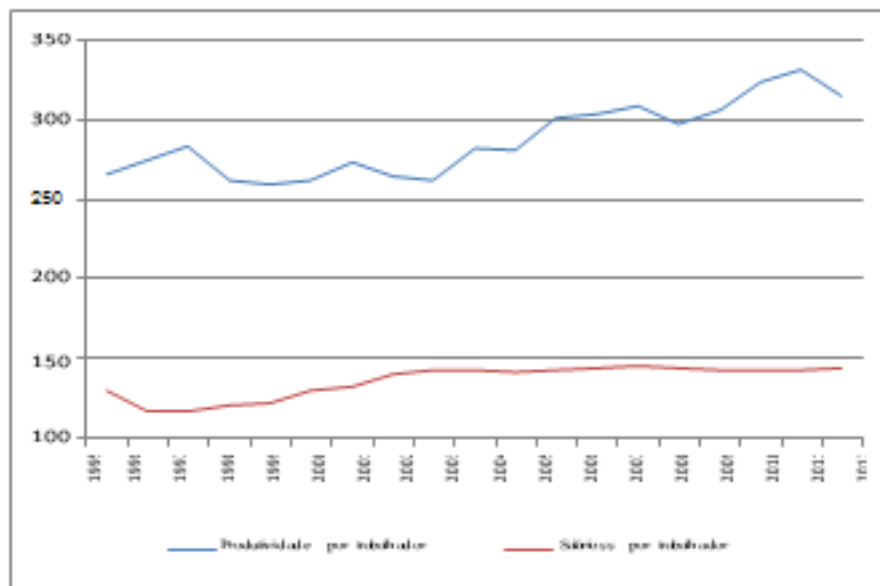


Figura 2: Produtividade anual por trabalhador e salários reais por trabalhador, 1995-2013 (em milhares de pesos)
Fonte: Puyana (2014).

De acordo com Lewis (1954), em condições de abundância de mão de obra, as rendas reais do capital aumentam. Já quando uma economia passa do estágio mais antigo do desenvolvimento clássico com abundância de mão de obra para a segunda fase, a do desenvolvimento neoclássico, com mão de obra escassa, ocorrem aumentos da renda total do trabalho. Antes de chegar a esta etapa, os benefícios do crescimento decorrem da absorção do trabalho excedente e não do crescimento dos rendimentos (PUYANA; ROMERO, 2012)¹. Nossa suposição é que a economia mexicana ainda esteja na fase do desenvolvimento clássico, de abundância de mão de obra, entrando em um ponto de virada pre-lewisiano, consequência do padrão e da dinâmica de crescimento econômico desde as reformas. O excedente de mão de obra na agricultura passou a engrossar o setor informal urbano (mão de obra doméstica, comércio, camelôs, e assim por diante) e não foi incorporado a setores modernos como de bens manufaturados e serviços sofisticados, atividades de produtividade mais elevada. As emigrações agrícola e rural no México têm ocorrido a um ritmo intenso, mas não ocorreu aumento correspondente na produtividade do trabalho agrícola, e sim diminuição da participação no PIB total e na mão de obra. O México e outros países latino-americanos não promoveram a revolução agrícola, ou seja, não ocorreram aumentos importantes na produtividade do trabalho e rendimentos por hectare, condição necessária à industrialização e que constitui um fator de desenvolvimento indispensável, segundo Kaldor (1967). Em períodos posteriores, outros autores,

como Meier (1995; 2000), Krugman (1997) e Rodrik (2013) reforçaram essa tese. Para as economias abertas e intensivamente integradas nos mercados globais, a industrialização da agricultura é ainda mais importante (IRFAN et al., 1995). O perfil das exportações de um país impacta diretamente sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda. Há muitas diferenças entre exportar batatas fritas ou microchips (IRFAN et al., 1995). A incapacidade de industrializar e elevar a produtividade agrícola colocou os países latino-americanos numa rota de níveis medíocres de crescimento (baixa renda e baixa demanda). A demanda agregada deprimida impulsionada pela interação com a economia internacional em condições que não são de pleno emprego provoca um processo de desindustrialização (PATNAIK, 2003). Nos países emergentes, mesmo nos mais dinâmicos, o pleno emprego nunca foi e ainda não é a norma.

O México e praticamente toda a América Latina liberalizaram totalmente suas economias para que o movimento de bens e capital fosse totalmente livre, mas o trabalho não é livre e a migração internacional econômica custa muito caro. A liberalização parcial dos fatores de produção acelerou a mobilidade do capital e aumentou a relação capital/mobilidade do trabalho. Portanto, o capital é relativamente mais escasso, o trabalho mais abundante e a rentabilidade relativa do capital maior. De 1980 a 2012, o salário mínimo real mexicano entrou em colapso e os salários médios estagnaram. A Tabela 1 apresenta o índice de salários mínimos e médios reais no período de 1980 a 2013. O índice do salário mínimo em 2012 foi 68,3% menor do que em 1980.

Tabela 1: Índice de salários mínimo real e salário médio real 1980-2013. Ano 2000 = 100

Ano	Salário mínimo real	Salário médio real
1980	312	114
1990	145	89
2000	100	100
2010	97	113
2013	99	114

Fonte: Puyana (2014).

O problema é que no México, como em outros países latino-americanos, há evidências de uma redução assimétrica da elasticidade-renda do emprego, o que significa que a resposta do emprego às quedas de produção é menos intensa, mas, ao mesmo tempo, quando a economia expande, essa resposta é ainda mais deprimida. Em outras palavras,

para quem acredita na teoria da taxa natural de desemprego, esta parece estar aumentando. A liberalização da economia e a expansão das exportações não provocaram maior absorção de mão de obra ou sua transferência para os setores com maior produtividade.

Outro fator a considerar é o declínio da intensidade de mão de obra no PIB observado entre 1960 e 2011. No México caiu 40%, enquanto na Colômbia, Argentina, Chile e Uruguai caiu mais de 50%. Essa tendência é consequência do aumento da produtividade, substituindo empregos por capital e mantendo um crescimento fraco do produto. Essa situação é paradoxal, pois, com a liberalização, a demanda efetiva pelo produto interno passa a ser global, o que significa que para países pequenos como Colômbia, Chile e até o México

a demanda pode ser considerada infinita, porém (à exceção de alguns produtos como o café brasileiro e colombiano) sua produção e exportação não afetam os preços mundiais.

A redução do custo de produção por meio da importação de melhores insumos a preços inferiores aos praticados no mercado interno ou pela liberalização dos mercados de trabalho e de capitais e cortes de impostos não se traduziu em mais investimentos e maior crescimento do produto e do emprego. Ocorreu um aumento da taxa de lucro e uma elevação da participação do capital na renda total, concomitante ao declínio da participação dos salários, situação delineada muito claramente no México, conforme Figuras 1 e 2 (PUYANA, 2014). Essa tendência traduziu-se na queda dos salários mínimos e médios reais. Enquanto os salários médios recuperaram a perda sofrida entre 1980 e 1990, o nível do salário mínimo real caiu drasticamente, representando em 2013 apenas 31% do valor de 1980. Em 2013, a proporção de trabalhadores que ganhavam até três salários mínimos era de 65%, o que se traduz em um aumento de 35% em relação a 1980. Este aumento ilustra a queda dos rendimentos do trabalho, já que três salários mínimos de 2013 representam em termos reais apenas um terço do salário mínimo de 1980. Assim, o saldo da liberalização mexicana é alarmante: taxas mais baixas de crescimento econômico, fraca expansão da produtividade e queda dos rendimentos reais, gerando fraca demanda doméstica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há sérias dúvidas quanto à probabilidade que uma mudança de paradigma econômico ocorra como resultado da prolongada crise econômica global. Para que uma mudança radical seja viável, é necessária uma mudança política talvez mais profunda. O poder dos grandes interesses financeiros é grande e nos Estados Unidos existe base legal para que promovam a eleição de presidentes e congressistas, e há também permissão legal para pressioná-los. A América Latina parece dividida em dois campos bem definidos, com duas formas distintas de fazer política e dirigir a economia. Qual destes será predominante no longo prazo é uma questão que permanece obscura.

Notas

- 1 Lagarde (2011), em entrevista à iMFDirect, declarou: “... a nova América Latina pode fornecer algumas lições para os países desenvolvidos sobre a importância de se fazer poupança para períodos de mau tempo e controle do sistema financeiro”. Argentina enfrentou a crise de 2001 desvalorizando o peso e falta de pagamentos, medidas que a Grécia, Espanha e Itália não pode adotar se quiserem permanecer na união monetária.
- 2 Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México que governou entre 1929 até 2000 (nota da tradutora MRCS).
- 3 Trata-se de fabricação em zona de comércio livre que importa material e equipamentos numa base com isenção impostos para a montagem, transformação ou fabricação, exportando os produtos acabados.
- 4 Em Puyana e Romero (2012) o modelo de Lewis é analisado em detalhe, e sua formulação econométrica é desenvolvida e aplicada ao estudo do crescimento mexicano entre 1940 e 2008.

Referências

AMSDEN, Alice H. *Asia's Next Giant*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. *Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal*

amenaza para América Latina en la próxima década? ECLAC. 2011. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/45172/P45172.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl>>

IRFAN, Haque et al. Trade, technology, and international competitiveness. *World Bank Institute (WBI) development study*EDI development studies*. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/265331468765926233/Trade-technology-and-international-competitiveness>>. 1995.

KALDOR, Nicholas. *Strategic Factors in Economic Development*. New York: Ithaca, 1967.

KRUGMAN, Paul. *Pop Internationalism*. The MIT Press, 1997.

_____. The Fall And Rise of Development Economics. 1999. Disponível em: <<http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>>.

LEWIS, William Arthur. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. In: BURENSTAM, Linder Staffan. *An Essay on Trade and Transformation*. London: Cornell University Press, 1961.

MEIER, Gerald M. *Leading Issues in Economic Development*. 6. ed. New York: Oxford University Press, 1995.

PATNAIK, Utsa. Global capitalism, deflation and agrarian crisis in developing countries. *Journal of Agrarian Change*, v. 3, n. 1/2, p. 33-66, jan./apr. 2003.

PUYANA, Alicia; ROMERO, José. *México: de la crisis de la deuda al estancamiento económico*. El Colegio de México, 2009.

_____. Informalidad y dualismo en la economía. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 27, n. 2, p. 449-489, mayo/ago. 2012.

RODRIG, D. The past, present, and future of economic growth. *Global Citizen Foundation Working Paper 1*, jun. 2013.

* Recebido em: 20.11.2016. Aprovado em: 30.11.2016. Tradução de Margot Riemann Costa e Silva. Este artigo é uma versão atualizada da conferência na inauguração da autora como membro da Academia Colombiana de Ciências Econômicas, Bogotá, em abril de 2013. A autora agradece a José Antonio Ocampo, Rosemary Thorp, Martin Puchet, José Romero, Eva Paus e Nelson Arteaga pelos seus comentários úteis e generosos que ajudaram a esclarecer os argumentos. Ela também agradece a Agostina Costantino por sua assistência na preparação de uma versão anterior deste trabalho. Todos os erros e omissões são da exclusiva responsabilidade da autora.

ALICIA PUYANA

Doutora em Economia. Professora e pesquisadora da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, México. *E-mail*: aliciapuyana@gmail.com