

TCC/UNICAMP
AL64u
IE/844



1290000844



IE

TCC/UNICAMP AL64u

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
CE 851- MONOGRAFIA II



Relatório Final

A UNIFICAÇÃO ALEMÃ: ALGUMAS REPERCUSSÕES SOBRE INDÚSTRIA,
EMPREGOS E GASTOS DO GOVERNO

Orientanda: Anna Ozorio de Almeida
RA: 900200
Orientador: Prof. Mariano F. Laplane
Banca: Prof. Sérgio Prado

Dezembro de 1993

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer às seguintes pessoas que contribuíram à realização deste trabalho, embora esteja ciente de que esta lista seja na realidade bem maior:

- ao meu orientador, Mariano, por toda sua atenção, paciência e amizade;

- ao Machado, do Cecon, que iniciou os estagiários na arte de ~~trabalhar~~ lidar com computadores;

- aos meus amigos, que suportaram todo o mau-humor inerente ao processo;

- à minha família, por todo seu carinho;

- ao Marcelo ("Delfim"), que esteve sempre ao meu lado.

ÍNDICE

	Pg
Apresentação.....	2
Cap 1- A Indústria nas duas Alemanhas antes da Unificação.....	3
1.1. Algumas Comparações entre as duas Alemanhas	3
1.2. Problemas da Indústria na RFA.....	7
1.3. A Evolução da Especialização Industrial da RDA	12
1.3.1 As Transformações na Especialização Industrial da RDA.....	13
1.3.2. Uma Inserção Diferente no Comércio do Leste e do Oeste	15
1.3.3. O Comércio Intra-Alemão.....	16
Cap 2- A Unificação e o Mercado de Trabalho	18
2.1. Regulamentação do Mercado de Trabalho na RFA.....	18
2.2. Nível de Emprego e Salários: A Transposição da Legislação Trabalhista para a Alemanha Oriental.....	19
Cap 3- Política Industrial e Impactos da Unificação sobre a Indústria na Alemanha Oriental.....	24
3.1. A "Convergência pelo Mercado".....	24
3.2. A Treuhandanstalt.....	27
Cap 4- Alguns Aspectos da Gestão Macroeconômica da Unificação.....	36
4.1. A Política Fiscal.....	36
4.2. A Política Monetária.....	46
Bibliografia	51
Diagramas	52

APRESENTAÇÃO

Esta Monografia propõe-se a investigar certos aspectos da Unificação entre a Alemanha Ocidental e a Alemanha Oriental, países que viveram, por mais de 40 anos, sob regimes institucionais totalmente distintos.

A velocidade com que se desenrolou esse processo obrigou os gestores da política econômica à tomada de decisões imediatas num contexto em que até os dados estatísticos referentes à situação econômica da República Democrática Alemã eram pouco confiáveis. Procurou-se aqui mostrar alguns dos efeitos, diretos e indiretos, das medidas de política econômica implementadas. Obviamente, trata-se de um assunto vasto e complexo e não foi possível aprofundar-se mais no seu estudo devido à sua proximidade histórica e ao fato da maior parte da literatura sobre o tema estar em alemão.

CAPÍTULO 1

A INDÚSTRIA NAS DUAS ALEMANHAS

A compreensão das dificuldades do processo de integração entre as economias das Alemanhas Ocidental e Oriental, depois de mais de 40 anos sob regimes institucionais diferentes, implica em algum conhecimento das especificidades da economia de ambos os países antes da Unificação. Privilegiamos aqui a análise das características da indústria nesses dois países, dado seu peso no PIB tanto da RFA como da RDA.

A adaptação da economia da Alemanha Oriental ao sistema de mercado constitui variável fundamental para a viabilidade e velocidade do processo de Unificação. Um processo lento e difícil de integração implicaria em: manutenção da produtividade do trabalho e qualidade de vida da população em níveis inferiores aos da Alemanha Ocidental; aumento da emigração na Alemanha Oriental e portanto maiores tensões sociais na Alemanha Ocidental e demais países do oeste europeu; maiores gastos do governo (em termos de subsídios e incentivos fiscais) e da Seguridade Social, aliados a menores receitas fiscais na região; impacto negativo sobre as contas externas da Alemanha Unificada, na medida em que a Alemanha Ocidental precisar suprir um maior mercado interno. O atraso da Alemanha Oriental em relação à Ocidental poderia resultar no surgimento de disparidades regionais crônicas, como é o caso do "Mezzogiorno", na Itália.

1.1. Algumas Comparações entre as Duas Alemanhas

A gravidade dos problemas decorrentes das disparidades entre as duas economias pode ser apreendida na tabela 1, abaixo. O PNB per capita na Alemanha Oriental é de cerca de 1/3 da Alemanha Ocidental, o que está diretamente relacionado a diferenças de produtividade do trabalho.

Tabela 1

Comparação entre a RFA e a RDA

-1989-	RDA=1
PNB (convertido em DM)	7,5...9,4
Produtividade do trabalho	2,0...3,0
Taxa de emprego	0,92
Salário Bruto	3,0

Fonte: *Économie Prospective Internationale* nº43

A inexatidão dos dados decorre de uma série de problemas estatísticos. Por um lado, ocorreu uma certa "maquiagem" dos dados oficiais na RDA, com uma tendência à superestimação. Por outro lado, não se sabe qual porcentagem da produção da RDA teria sido economicamente viável em um sistema de mercado e os preços na RDA eram determinados por decisões políticas, dificultando portanto sua comparação com a produção da RFA.

Os dados para a distribuição setorial do produto e da força de trabalho na RDA (tabela 2), por abstrair de qualquer relação entre os preços da RFA e RDA, são mais seguros, e mostram um fato interessante: a distribuição setorial da força de trabalho das duas economias continua bastante semelhante, mesmo após 45 anos de separação.

Tabela 2

RFA e RDA: Distribuição da Força de Trabalho Empregada
-1989-

Sector Econômico	RFA	RDA
Indústria/Manufatura	33,6%	40,5%
Construção Civil	6,6%	6,6%
Agricultura/Ind.Florestal	4,9%	10,8%
Comércio e Transportes	18,6%	16,2%
"Estado" (Occidental)	16,0%	
"Não-Produtivo" (Oriental)		21,4%

Fonte: The Economy of United Germany

É importante lembrar que a Unificação, que inviabilizou uma parcela razoável da produção na Alemanha Oriental, não teve um impacto homogêneo sobre os diferentes setores de atividade, e que portanto a distribuição setorial da força de trabalho pode ter sofrido sensíveis alterações. A tendência é de queda da participação do emprego industrial, e aumento do emprego no setor serviços.

A agricultura é o único setor em que os dados realmente distoam: a porcentagem da força de trabalho na RDA é o dobro da RFA. Mesmo levando-se em conta a ineficiência relativa da agricultura na RDA, existem dois lünder orientais que são historicamente importantes produtores agrícolas. Parece provável então que o peso do setor agrícola na Alemanha Unificada seja maior que na RFA. Entretanto, a composição setorial da Alemanha Unificada como um todo não deve diferir muito daquela das antigas RFA e RDA.

A Alemanha Ocidental, 2ª exportador e 3ª PNB mundiais em 1989, é tradicionalmente competitiva em quatro indústrias em particular: química, metais primários, maquinaria geral e

maquinaria elétrica. Das exportações anuais equivalentes a cerca de 30% do PNR, mais da metade consistia em bens de capital em 1989. Como mostra a tabela 3, mais da metade do emprego industrial e cerca de 1/5 do emprego total encontram-se nesses setores.

Tabela 3

Distribuição Setorial do Emprego

1989

Sector	% do emprego
Agricultura, Ind. Florest, Pesca	1,0
Energia e Água	2,1
Indústria Manufatureira	38,6
Química, Refinamento	2,9
Ferro e Aço	2,9
Engenharia e Construção de Veículos	12,0
Engenharia Elétrica, ótica	8,2
Madeira, Papel e Impressão	3,6
Têxtil e Vestimento	2,5
Alimentos	3,2
Construção Civil	6,3
Comércio	13,7
Transporte e Comunicações	4,8
Bancos e Seguros	4,1

Fonte: The Economy of United Germany

O peso do setor de bens de capital tem contrapartida na economia da Alemanha Oriental, tradicional produtora de máquinas e equipamentos para os países do bloco socialista.

Como assinalado acima, a composição setorial da economia das duas Alemanhas é bastante semelhante. No entanto, diferente da economia da RDA que é extremamente concentrada, com 126 grandes conglomerados industriais

(Kombinats) respondendo por cerca de 95% do emprego industrial, a grande força da indústria da Alemanha Ocidental está no Mittelstand, constituído por empresas com menos de 500 empregados. Essas firmas, em sua maioria altamente competitivas, respondem por cerca de 2/3 do emprego industrial.

1.2. Problemas da Indústria na RFA

A Alemanha foi um dos últimos países a se industrializar na fase das "industrializações atrasadas", na segunda metade do séc XIX. O cenário internacional, de transição para a segunda Revolução Industrial e para a fase monopolista do capitalismo, assim como a fragmentação política do território alemão, implicaram numa forte centralização do processo de industrialização em torno do Estado. Já no séc XX, durante as duas guerras mundiais, e em especial na década de 30, o Estado assumiu diretamente a condução da economia.

A recuperação da economia da RFA no pós-guerra deu-se no contexto da ordnungspolitik uma infra-estrutura institucional que deveria garantir a estabilidade necessária a um perfeito funcionamento da economia de mercado. Ludwig Erhard, primeiro ministro na década de 50, pregava o afastamento do Estado da gestão direta da economia.

A partir do declínio do "milagre alemão", no final da década de 60, o governo passa a interferir crescentemente na economia, aumentando os subsídios e adotando políticas protecionistas. Em 1972, é criado o Ministério de Pesquisa e Tecnologia, com o objetivo de direcionar o reestruturamento do sistema produtivo, incentivando a inovação de produto e de processo. Em 1975, tenta-se explicitar pela primeira vez os objetivos, instrumentos, e meios para a realização de uma política industrial e tecnológica na RFA. Apesar de a coluna

vertebral da economia alemã ser então constituída pelas indústrias automobilística, mecânica, química e aeronáutica, a maior parte dos gastos públicos em P&D destinaram-se às novas áreas de informática, eletrônica, telecomunicações, robótica, química fina e biotecnologia.

O alcance e a duração desta política foram no entanto bastante limitados devido à necessidade de ajuste fiscal decorrente do aprofundamento do déficit público alemão e ao excessivo direcionamento dos incentivos a empresas e setores específicos.

Essa preocupação quanto à competitividade industrial da Alemanha persiste atualmente. A partir da década de 70, o governo alemão encomendou a cinco importantes institutos econômicos uma série de pesquisas sobre a estrutura da economia alemã. O resultado dessas pesquisas indicou que com o novo direcionamento da economia mundial, a produção dos mais tradicionais setores da economia alemã (carvão, aço, química, agricultura, maquinaria) perderia crescentemente a competitividade em relação a outros países. Recomendaram um redirecionamento da política econômica em favor dos setores que devem liderar a nova fase de expansão da economia mundial.

Smyser divide os problemas estruturais em quatro grandes categorias:

a) Atraso no Processo de Modernização

Apesar de a indústria da RFA ter os requisitos para produzir os mais aperfeiçoados produtos da segunda Revolução Industrial, não estaria avançando em direção à revolução eletrônica com todo o ímpeto necessário. A maior preocupação era quanto ao atraso alemão em relação às mais modernas tecnologias. Os institutos indicaram que as novas tecnologias poderiam não apenas aperfeiçoar a produção

tradicional como resultar na formação de novas indústrias propriamente ditas, gerando novos empregos e auxiliando o processo de modernização das demais indústrias.

h) Inadequação de Pesquisa, Desenvolvimento e Novos Empreendimentos

Apesar de a RFA dividir com a França o 1º lugar em gastos em Pesquisa & Desenvolvimento na Europa, veio perdendo essa liderança ao longo da década de 80, e não detinha a liderança em P&D voltada para a eletrônica. Além do mais, a taxa de crescimento dos gastos em P&D era inferior à norte-americana e sensivelmente inferior à japonesa. Mesmo liderando os gastos em P&D em relação a EUA e Europa em sua área de especialização (máquinas e ferramentas), estava tendo dificuldades em acompanhar o Japão. Em áreas de alta tecnologia, o atraso era substancial. Foi indicado também que o ambiente não era favorável ao surgimento de novos empreendimentos.

Tabela 4

EUA, Japão e RFA: Gastos Totais em P&D

	Ano	Quantia (bilhões de DM)	% do PNB
EUA	1970	65	2,6
	1980	155	2,3
	1990 (est.)	365	2,7
Japão	1970	15	1,9
	1980	59	2,2
	1990 (est.)	144	2,7
RFA	1970	14	2,1
	1980	36	2,1
	1990 (est.)	66	2,8

Fonte: The Economy of United Germany

c) Inadequação da RFA enquanto Local para Produzir

Apesar da alta taxa de poupança mantida consistentemente pela RFA, grande parte desse capital em potencial não permaneceu no país, mas engendrou um forte e contínuo fluxo de investimentos em direção ao exterior. Parte desse capital é de curto prazo, equilibrando o substancial superávit comercial da RFA, mas o investimento direto estrangeiro na Alemanha tem sido continuamente inferior ao investimento direto alemão no exterior desde o início da década de 70. Alguns especialistas advertiram que, se esse gap de investimento não for corrigido, a Alemanha Ocidental não pode esperar superar seu atraso tecnológico. O Westfälische Landesbank concluiu em 1989 que a situação não poderia ser avaliada a nível nacional, mas a nível de fatores, com alguns fatores atraindo investimentos, outros sendo neutros e outros inibindo-os.

Fatores atrativos

- Nível de treinamento dos trabalhadores alemães
- Infraestrutura de transporte e telecomunicações
- P&D em certas indústrias
- Espírito de competitividade

Fatores neutros

- Tamanho e dinamismo do mercado alemão
- Serviços financeiros
- Compromisso com o trabalho
- Regulamentação
- Rentabilidade

Fatores negativos

- Alto custo de energia
- Controle ambiental
- altos impostos

Outros estudos enfatizaram o alto peso dos salários e a questão do envelhecimento da população alemã. As análises mostraram que a atratividade da Alemanha Ocidental para o investimento direto variava de indústria para indústria, dependendo da importância de cada fator para o setor em questão.

Quanto à Unificação, a localização da Alemanha, não mais à beira de um "meio-continente", mas no meio de um "continente inteiro", deveria torná-la um local mais atrativo para investimentos. No entanto, isso só será passível de avaliação daqui a alguns anos.

d) Excesso de Subsídios

Os institutos expressaram preocupação com o nível de subsídios, que vem crescendo desde a década de 70. Cerca de 1/3 dos subsídios provem do governo federal, e o restante

dos L nder e municipalidades. Apesar de estudos da OCDE mostrarem o nível de subsídios na RFA como próximo da média dos países da CEE, outros estudos indicam que certas indústrias tradicionais, como os complexos de aço e carvão, seriam inviabilizados se fosse retirado o apoio governamental. Mesmo algumas das maiores e mais rentáveis firmas alemães, como a Daimler-Benz, Bayer e Volkswagen recebem alguma forma de subsídio. Os subsídios também contribuíram para o superávit em conta corrente alemão, ao afetar a competitividade de produtos importados.

1.3. A Evolu o da Especializa o Industrial da RDA

No momento de integra o da economia planificada da RDA com a economia de mercado da RFA e demais países ocidentais, faz-se presente a necessidade de alguma avalia o do potencial de sua indústria. A obten o de dados sobre a indústria da RDA pode ser feita de maneira indireta, através da análise da evolu o de seu comércio externo nos últimos anos.

A inconversibilidade da moeda dos países do Conselho para a Ajuda Econ mica Mútua (CAEM) coloca o problema de como comparar os preços do bloco socialista com os países ocidentais. O problema é agravado pelo fato de os preços das commodities serem determinados politicamente, pelo fato de existirem milhares de taxas de câmbio dentro do CAEM (específicos a cada tipo de produto), pelo alto nível de subsídios, pela posi o monopolista da firma socialista, pela inexistência de um mercado de capitais, pelo irrealismo do custo de energia, etc.

No passado, a taxa de câmbio oficial entre o Ost-Mark (OM) e o Deutsche-Mark era o parâmetro para as compara es de preço. Em 1990, o governo da Alemanha Oriental publicou

uma estimativa supostamente mais realista da taxa de câmbio implícita entre sua moeda e a dos países ocidentais, reavaliando portanto os dados passados de seu comércio exterior. No entanto, o comércio com os países do CAEM continuou a ser avaliado pela taxa de câmbio oficial.

O realismo dessa reavaliação é questionável, pois o valor do comércio com os países do CAEM ficaria reduzido a 1/3, a razão entre a nova taxa de câmbio "efetiva" e a oficial. Isso parece sub-estimar a importância do comércio com esses países, e superestimar aquele com os países da OCDE. Neste trabalho é utilizado o sistema antigo, não atualizado.

Estimativas oficiais de 1990 para o valor implícito do DM em 1989:

1DM = 4,40 DM

1US\$ = 8,14 DM

1FF = 1,32 DM

1.3.1. As Transformações na Especialização Industrial da RDA

Inicialmente, no pós-guerra, pretendia-se instaurar uma espécie de divisão do trabalho entre os países do CAEM. Esse projeto não chegou a ser concretizado, mas a RDA, devido a vantagens comparativas anteriores, especializou-se crescentemente na produção de máquinas e equipamentos.

Na década de 70, estes representaram entre 50% e 60 % de sua pauta de exportações, proporção que aumentou continuamente em detrimento de bens de consumo industriais. Havia também uma alta taxa de importação de bens e equipamentos, evidenciando um crescimento industrial rápido. O segundo grupo de maior peso dentro da pauta de importações da RDA ficava por conta de produtos energéticos e matérias primas.

Com o descolamento dos preços praticados no CAEM daqueles do mercado internacional, os baixos preços do petróleo praticado na URSS, mesmo após o 1º choque do petróleo em 1974, incentivaram a especialização da RDA na reexportação de petróleo refinado e seus derivados, principalmente para os países ocidentais. Esse esforço ocorreu em detrimento do alargamento de mercados para sua indústria mecânica. Essa nova especialização da RDA se deu paralelamente a investimentos pesados na área de energia, com o desenvolvimento de um processo de extração de linhito e a rápida construção de um parque de centrais nucleares. Isso por sua vez facilitou a expansão da química pesada e de sua participação na pauta de exportações.

De modo indireto, portanto, os choques do petróleo na década de 70 foram parcialmente responsáveis pelo arrefecimento da expansão do setor de máquinas e equipamentos industriais. Essa perda de competitividade explicita-se também pelo atraso em assimilar a revolução eletrônica e informática, o que afetou as exportações de máquinas, desprovidas que eram de modernos sistemas de comando. De 1970 a 1982 as exportações de máquinas e equipamentos diminuíram de 13% para 7% do total de suas vendas para a RFA. Quanto à sua participação no total de exportações para países ocidentais, esta caiu de 4% para menos de 1% no final dos anos 80.

Depois de 1976, a RDA fez um grande esforço para construir uma indústria eletrônica e informática completa, com um escopo que abarcasse de microprocessadores a sistemas de comandos numéricos. Apesar de altos gastos em P&D e investimentos diretos no setor, entre 1986 e 1990 esses representaram apenas 7% do investimento industrial total. A RDA não conseguiu superar seu atraso tecnológico, e sua especialização industrial em máquinas e equipamentos não se pôde afirmar nos mercados ocidentais.

1.3.2 Uma Inserção Diferente no Comércio do Leste e do Oeste

O maior parceiro comercial da RDA era a URSS (em 1988, 36% das exportações e 39% das importações). A RDA importava da URSS matérias-primas, combustíveis e equipamentos industriais e exportava equipamentos (65% das exportações), têxteis, couro e sapatos.

Apesar de ser um grande fornecedor de máquinas e equipamentos para os países do CAEM, a RDA não conseguiu manter esse mesmo padrão de especialização em seu comércio com os países da OCDE, devido à insuficiência de sua competitividade. Suas exportações tendem a ser de menor conteúdo tecnológico, menos elaborados e de menor valor agregado. No comércio com os países da OCDE, é superavitária em têxteis, minerais não-metálicos, ferro, aço e produtos químicos, e deficitária em máquinas e material de transporte.

1.3.3 O Comércio Intra-Alemão

O mais importante parceiro ocidental da RDA era a RFA (50% a 60% de seu comércio com o Ocidente). Esse comércio, além de significativo, tem características específicas: é facilitado pelo fato de ser regulado não em DM, mas em unidades de conta em um jogo escritural entre as duas Alemanhas, conforme o acordo de Berlim de 1951.

A dinâmica do comércio intra-alemão era inversamente relacionada à do comércio RDA-Ocidente, parecendo ter uma função compensatória: em conjunturas internacionais desfavoráveis, enquanto os países da Europa Oriental voltavam-se para dentro do CAEM, a RDA voltava-se para a RFA. A RFA constituiu portanto um ponto de apoio à inserção da RDA no comércio internacional.

Uma outra especificidade é a estrutura dos produtos, diferente tanto da pauta de exportações da RDA com seus parceiros do Leste como da RFA com os países da OCDE: o comércio intra-alemão era mais intensivo em produtos de base e intermediários, caracterizado por fluxos cruzados de produtos siderúrgicos, metalúrgicos e químicos. Essa configuração pode ser explicada pela proximidade geográfica, pela especialização semelhante dos dois países e pela importante demanda da RDA por bens intermediários e semi-manufaturados, devido a pontos de estrangulamento em sua economia.

Os equipamentos e máquinas também têm um peso importante nesse comércio. Os produtos da RDA são menos intensivos em tecnologia, e seus termos de troca têm se deteriorado sensivelmente ao longo da década de 80, apesar de terem se mantido estáveis para produtos intermediários. Portanto o comércio cruzado de bens também é explicado por diferenças de tecnologia e qualidade, e o acentuamento

dessas diferenças sinaliza perda de competitividade por parte da indústria manufatureira da RDA.

A partir de 1985, começa a ocorrer uma estagnação do volume e valor das exportações da RDA. Enquanto o preço das importações de petróleo da URSS, indexados com atraso sobre os preços mundiais continua a subir, as receitas de exportações de petróleo refinado e derivados colapsam devido ao "contra-choque" do petróleo em 1986.

Essa crescente estagnação das exportações está inserida num contexto mais amplo, que é o da perda de dinamismo da economia da RDA. O atraso tecnológico em setores fundamentais, associado a altos investimentos em áreas eleitas como prioritárias (energia, petroquímica) provocaram fortes distorções na economia, com pontos de estrangulamento em alguns setores convivendo com altos níveis de capacidade ociosa em outros. Esses problemas devem ser avaliados no novo contexto em que se encontra a economia da ex-RDA, que é a da Alemanha Unificada.

CAPÍTULO 2

A UNIFICAÇÃO E O MERCADO DE TRABALHO

2.1. Regulamentação do Mercado de Trabalho na RFA

As negociações coletivas entre sindicatos e organizações patronais foram instituídas na Alemanha durante a República de Weimar em 1919. Segundo o princípio do Tarifaautonomie, o governo não interfere nas negociações e não existe um salário mínimo legal.

Cada contrato se estende para todos os agentes participando do sindicato ou organização patronal em questão, independentemente de sua participação direta na negociação. Em condições especiais, o governo pode interferir para estender o contrato para uma indústria inteira, cobrindo membros e não-membros das organizações. Esse requerimento, ou Allgemeinverbindlicherklärung pode ser feito por sindicatos ou empregadores e geralmente ocorre em setores de baixos salários e/ou difícil organização, como no comércio atacadista e varejista. Esse mecanismo atua como uma barreira à entrada para firmas com salários mais baixos ou condições mais flexíveis de trabalho.

As negociações ocorrem em base setorial e regional (por exemplo, um contrato poderia cobrir o setor têxtil na Baixa Saxônia), mas na prática, muitos contratos se estendem a nível nacional, impondo essencialmente o salário mínimo básico, por graduação do posto de trabalho. Além dos salários, os contratos (Tarifverträge) também determinam tempo de trabalho, férias, etc. Cerca de 90% da força de trabalho é coberta por um desses 38 mil contratos (OCDF, 1992).

Na prática, os salários nominais superam os estabelecidos pelos Tarifverträge, em cerca de 10 a 20%, pois negociações na própria firma são permitidos, contanto que o mínimo estabelecido pelo salário-Tarif seja respeitado. Em geral, quanto maior a empresa, maior a diferença entre o salário efetivo e o salário-Tarif.

Em cada firma com mais de 5 empregados deve existir um Betriebsrat (conselho de trabalhadores) que representa os interesses dos empregados dentro da firma (exceto no que se refere à negociação salarial). Quanto maior a firma, maior o envolvimento dos trabalhadores na tomada de decisões. Nas empresas públicas e grandes empresas privadas, existe um Aufsichtsrat, ou diretoria supervisora, que designa a Vorstand, ou diretoria executiva. Um terço do Aufsichtsrat deve consistir de representantes dos empregados (metade em companhias públicas com mais de 2 mil empregados), apesar do diretor-executivo, um representante dos acionistas) ter o voto decisivo.

O sistema de Seguridade Social na Alemanha (RFA) não é a mais generosa para padrões internacionais. Com o seguro-desemprego igual a 58% do último salário, está em 10^o lugar entre os países da OCDE. No entanto, após três anos de desemprego, o sistema alemão ainda paga 85% do que seria o seguro, enquanto em outros países o direito ao seguro já teria findado.

2.2 O Nível de Emprego e os Salários: A Transposição da Legislação Trabalhista para a Alemanha Oriental.

A sobrevivência das firmas da Alemanha Oriental e sua adaptação às formas de concorrência capitalista são fortemente condicionadas à evolução de seus custos. Portanto, é fundamental avaliar-se o comportamento dos

salários no período que se seguiu à Unificação, posto que constitui uma "proxy" da evolução dos custos da firma.

O aparato legal e institucional de determinação dos Verträge (contratos) foi introduzido na Alemanha Oriental imediatamente com a Unificação. Como havia uma forte associação dos antigos sindicatos da RDA com o extinto regime, nos estágios iniciais de formação de filiais de sindicatos (ocidentais) nos novos Länder os trabalhadores foram em sua maior parte representados por trabalhadores da Alemanha Ocidental. O mesmo aconteceu com as organizações patronais. A THA, proprietária de praticamente toda a região, assumiu uma postura aparentemente passiva perante a negociação. Isso pode ter ocorrido por motivos políticos, como o medo do governo, controlador em última instância das empresas, de violar a Tarifautonomie. Isto posto, e dado o óbvio interesse dos trabalhadores alemães orientais em que seus salários alcançassem os ocidentais, foi negociado um programa de rápida convergência. Por exemplo, os trabalhadores do importante setor metalúrgico da Alemanha Oriental devem alcançar o salário-Tarif ocidental para esse setor até o final de 1994.

A transposição dessa infraestrutura institucional para a Alemanha Oriental provavelmente agravou seriamente o problema do desemprego e da reentabilidade das firmas, que já enfrentavam uma série de choques adversos. A produtividade dificilmente aumentará na mesma velocidade que os salários e essa convergência deverá ocorrer (e já está ocorrendo) às custas do nível de emprego. Em meados de 1990, havia um pouco mais de 9 milhões de empregos na RDA. No final de 1991, esse número havia caído para 6.75 milhões. Esse declínio no nível de emprego não foi totalmente refletido no crescimento do desemprego: enquanto 2.5 milhões de empregos foram perdidos, a força de trabalho diminuiu de cerca de 1.75 milhões (migrações, adiamento de

aposentadorias, etc) deixando cerca de 1 milhão de desempregados.

É importante notar que o desemprego aberto não é maior devido a uma série de medidas tomadas pelo governo que garantiram um número dificilmente quantificável de empregos (apesar dos policy-makers terem descartado explicitamente subsídios generalizados ao emprego, preferindo subsidiar o capital). Um esquema que funcionou até o final de 1991 pagava salários a cerca de 2 milhões de trabalhadores que não produziam praticamente nada. Havia ainda subsídios indiretos, na forma de garantias de créditos de exportação para países da Europa Oriental e URSS. A THA também oferece apoio ao emprego, descontando preços de privatizações em troca de garantias de preservação de empregos e relutando em fechar firmas não privatizadas com contínuas perdas operacionais. Temos ainda as Beschäftigungsgesellschaften, ou companhias de emprego, que providenciam treinamento e emprego para pessoas desempregadas em certos tipos de trabalhos públicos. Esse esquema existe também, em menor escala, na Alemanha Ocidental.

Segundo a OCDE (1992) as instituições de mercado de trabalho na Alemanha Ocidental desenvolveram um certo grau de inflexibilidade nos salários, o que favorece a situação dos trabalhadores já empregados mas dificulta a dos desempregados, ao estabelecer efetivamente um salário mínimo para a indústria. Essa inflexibilidade pode ter contribuído para o alto nível de desemprego vigente na Alemanha Ocidental durante a década de 80, pois apesar das negociações coletivas ocorrerem a nível regional, seus resultados têm mostrado pouca sensibilidade para com o nível de desemprego em cada região.

Pode-se argumentar que os representantes dos trabalhadores e empregadores ocidentais, que efetivamente

negociaram os primeiros contratos coletivos, mesmo não agindo deliberadamente de modo a prejudicar os novos Länder, não teriam interesse em manter a situação de baixos salários, que poderiam oferecer-lhes severa concorrência. Ainda segundo a OCDE (1992), "o problema parece ter sido que as instituições negociadoras de salários, ao dar pouca importância à situação econômica das firmas individuais, efetivamente ignoraram o fato de que a situação da maioria das firmas da Alemanha Oriental era extremamente precária mesmo ao nível corrente de salários".

A OCDE conclui que "práticas de negociação de salários, legislação e regulação de mercado de trabalho, têm evoluído de modo a fornecer considerável proteção aos empregados contra excessivas flutuações cíclicas e tendenciais de salários e emprego. Ao contribuir para a promoção de paz e coerência social, esse cenário institucional provavelmente contribuiu para a criação de um ambiente que conduz à estabilidade e ao crescimento. No entanto, confrontado com essa necessidade de grandes ajustes estruturais em um grau desconhecido na Alemanha Ocidental desde o final da década de 40, sua contribuição para uma suave integração das duas economias tem sido menos bem sucedida".

Os programas de convergência de salários estavam baseados nas expectativas de que as economias das duas regiões também deveriam convergir rapidamente. No entanto, a maioria dos artigos sobre o assunto aponta a rápida elevação dos salários como principal entrave ao processo de convergência, ao inibir o investimento e conseqüentemente a rápida elevação da produtividade. Com efeito, de acordo com o processo de "convergência pelo mercado", o diferencial de salários seria uma peça essencial para a atração do investimento. Por outro lado, percebemos que o processo efetivamente em andamento é bastante diverso da estilizada "convergência pelo mercado" e que fundamentalmente o salário

não tem sido indicado como o maior fator de atração do investimento para a Alemanha Oriental (DIAGRAMAS 1 e 2). Ou seja, outros fatores poderiam constituir atrativos para o investimento suficientemente fortes para contrabalançar os efeitos negativos da elevação salarial.

Resta ressaltar ainda que, mesmo alcançando-se o salário-Tarif para cada setor, deve permanecer uma diferença não desprezível de 10 a 20% entre os salários orientais e ocidentais. Isso se deve ao fato do salário Tarif na Alemanha Ocidental funcionar efetivamente como um salário mínimo, freqüentemente superado pelos salários reais (DIAGRAMA 3). Entretanto, não se pode descartar a hipótese do desemprego na Alemanha Oriental pressionar para baixo os salários pagos na Alemanha Ocidental, diminuindo sua divergência dos salários-Tarif. É preciso ter em mente que a força de trabalho alemã-oriental é altamente qualificada, ou mesmo hiper-treinada, com muitos trabalhadores excessivamente qualificados para as funções que exercem.

Sem dúvida, o rápido crescimento dos salários à frente da produtividade tem se constituído numa dificuldade adicional para o processo de integração. Mas é preciso lembrar que: (1) não conhecemos os custos sociais de uma integração determinada exclusivamente pelo mercado e (2) que esse desenrolar dos acontecimentos foi altamente favorável para as firmas da Alemanha Ocidental, na medida em que reduziu as possibilidades de concorrência com baixos salários e garantiu a ampliação de seu mercado.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA INDUSTRIAL E IMPACTOS DA UNIFICAÇÃO SOBRE A INDÚSTRIA NA ALEMANHA ORIENTAL

Em 3 de Outubro de 1990 a República Democrática Alemã deixou de existir enquanto nação, passando a integrar a República Federal Alemã e adotando seu regime institucional. Em julho do mesmo ano ocorrera a Unificação Econômica e Monetária: a área do deutschmark passou a englobar a Alemanha Oriental, e o Bundesbank se tornou responsável pela gestão de sua política monetária.

No entanto, certas transformações não ocorrem de um dia para o outro. Por isso, no que se refere à transição da economia da ex-RDA para "um" sistema de mercado (posto que as especificidades institucionais nacionais determinam a existência de vários sistemas de mercado) o termo integração é mais adequado que unificação. A Unificação Alemã ocorreu em 1990; o processo de integração deve durar ainda alguns anos.

3.1. A "Convergência pelo Mercado"

A OCDE construiu um modelo idealizado para a convergência das duas economias, determinada exclusivamente pela interação das "forças de mercado", i.e., sem a atuação do governo. Para o êxito do processo de integração, a longo prazo deveria ocorrer a convergência entre produtividade do trabalho e salários na Alemanha Ocidental e Oriental.

Partimos de uma situação em que tanto a produtividade do trabalho como os salários na Alemanha Oriental são, de um modo geral equivalentes a cerca de 1/3 do vigente na Alemanha Ocidental. Além do mais, a súbita exposição da

economia da (ex) RDA a competição dos países ocidentais, aliada à ampliação do peso da dívida com a conversão para o DM (na paridade de 2:1 para ativos financeiros) e a rápida expansão dos salários nominais provocaram a inviabilização de muitas firmas e a perda de milhares de empregos.

De que modo ocorreria essa convergência? O desemprego e os baixos salários provocariam um duplo movimento. Haveria migração de trabalhadores da RDA à RFA em busca de empregos e mais altos salários. Por outro lado, apesar da baixa rentabilidade das empresas da (ex) RDA, devido à obsolescência de seu estoque de capital, novos investimentos seriam altamente rentáveis, devido aos baixos salários. Portanto ocorreriam dois fluxos contrários: de capital para a Alemanha Oriental e de trabalho para a Alemanha Ocidental. Esses fluxos levariam com o tempo a um menor crescimento dos salários na Alemanha Ocidental e a um menor retorno da inversão do lado Oriental. Ou seja, teoricamente as duas economias tenderiam naturalmente à convergência.

Qual seria então a necessidade de uma gestão estatal do processo de integração? Em primeiro lugar, segundo a OCDE (1992), por questões políticas. A Unificação decorreu do desejo da população alemã-oriental de usufruir dos benefícios do sistema de mercado ocidental. Não fazia parte do "acordo" um período indeterminado de alto desemprego e nível de renda incompatível com a estrutura ocidental de preços. Do lado Ocidental, havia a questão do espaço e infraestrutura social necessária para acomodar um grande fluxo de alemães orientais, além da tensão decorrente da concorrência de força de trabalho qualificada barata. Além do mais, poderia surgir um círculo vicioso em que emigrasse a parte mais produtiva da força de trabalho (por exemplo, os jovens), desincentivando novos investimentos na região.

Em segundo lugar, a incerteza quanto ao sucesso da integração, assim como a situação precária da infraestrutura pública, principalmente em áreas de crescente importância como telecomunicações, levaram o governo a oferecer uma série de incentivos para atrair o capital privado.

Um terceiro e mais controvertido argumento é o que se refere à possibilidade da Alemanha Oriental tornar-se uma região com problemas crônicos de baixa tecnologia e baixos salários, o chamado "cenário Mezzogiorno". O mecanismo "puro" de mercado descrito acima implicaria em que, pelo menos por um certo período, o investimento privado seria atraído para a Alemanha Oriental pelo baixo nível de salários, o que tenderia a perpetuar métodos de produção relativamente intensivos em trabalho. No entanto, se em face da forte pressão pela convergência salarial a necessidade de se fechar o gap entre salários reais e produtividade é clara, o subsídio ao investimento aliado à política de altos salários tende a favorecer a formação de uma estrutura industrial excessivamente intensiva em capital. Isso poderia criar problemas numa região em que o nível de desemprego é alto e o nível de renda sustentado pelo governo.

A relevância dessa questão parece discutível na medida em que, de acordo com a OCDE (1991), o nível de salários não foi apontado como o fator ultrativo mais importante para investimentos privados na Alemanha Oriental (Diagramas 1 e 2).

Por último, podemos citar um quarto e não menos importante determinante do papel do estado no processo: pelo Tratado de Unificação, o governo da Alemanha Unificada assumiu o controle de cerca de 95% dos ativos produtivos da ex-RDA, as chamadas State-Owned Enterprises (SOEs). Surge então a questão de como transferir esses ativos para o setor

privado, posto que a manutenção de seu controle pelo governo é incompatível com as funções constitucionais do Estado da República Federal Alemã.

3.2. A Treuhandsanstalt

O direito à propriedade não existia na RDA, a não ser para objetos pessoais e, de forma restrita, para casas. O princípio de restituição permeava o Tratado de Unificação; a outra opção, que seria a de compensação por propriedades não restituídas, era mal vista, posto que pareceria legitimar as expropriações ocorridas durante o regime nazista e no pós-guerra. O subsequente desenrolar de eventos mostrou que manter o princípio de restituição como prioridade estava dificultando o processo de ajuste na Alemanha Oriental.

Enquanto as questões de propriedade eram decididas juridicamente, as empresas precisavam continuar operando, e a grande maioria, que não estava sujeita à restituição, deveria ser transferida para o setor privado. A Treuhandsanstalt, ou agência de privatizações, foi encarregada de executar o grosso desta tarefa.

A Treuhand (THA) foi criada em 1990 pelo governo comunista de transição, adquirindo a propriedade legal de quase todas as empresas e terras estatais com a Lei Treuhand de 17 de junho de 1990. O objetivo então era de adaptar o setor empresarial progressivamente a uma maior orientação para o mercado, mantendo-se entretanto o controle estatal. Com o novo governo de coalizão de Maizière (Abril/Outubro de 1990) essas metas foram radicalmente alteradas, passando a consistir basicamente no seguinte (OCDE 1990/1991):

a) reduzir o papel empresarial do Estado o mais rápido possível;

b) estabelecer a competitividade do maior número possível de empresas e portanto garantir e preservar empregos;

c) tornar a terra disponível para fins econômicos;

d) prover aos poupadores penalizados pela conversão dos ativos financeiros em DM à paridade 2:1 uma participação na propriedade estatal, como forma de compensação.

Antes da União Econômica em julho de 1990, a THA era administrada por cerca de 600 alemães orientais, em sua maioria membros do partido comunista. Com a Unificação, a THA assumiu uma estrutura parecida com a de uma companhia pública da Alemanha Ocidental, com uma diretoria em dois níveis: a Vorstand (diretoria executiva) e a Verwaltungsrat (diretoria supervisora). Em 1992, havia na Vorstand um único alemão oriental. O Verwaltungsrat é constituído por diretores e gerentes de grandes firmas alemãs (ocidentais), um único gerente de uma firma alemã oriental, os premiês dos cinco novos Bundesländer, representantes dos Ministérios de Finanças e Economia, do Bundesbank e dos sindicatos.

Conforme mostrado acima, o êxito dos sindicatos alemães ocidentais em garantir a paridade da taxa negociada de salários até 1994 afetou seriamente a rentabilidade de muitas empresas na ex-RDA.

Simplemente permitir o desemprego subsequente teria sérias implicações políticas; por outro lado, a possibilidade de subsidiar os salários para sustentar o nível de emprego foi rejeitado por "cristalizar" aquela configuração do emprego e produção.

O governo instruiu então a THA a dar preferência, no processo de privatizações, a compradores que se comprometessem com a manutenção de certos níveis de emprego e investimento, em detrimento daqueles que oferecessem os

maiores preços. A política governamental era portanto de subsidiar a criação de firmas e não o emprego corrente. Enquanto as firmas potencialmente viáveis eram identificadas, o emprego na THA foi sustentado por subsídios.

O governo federal alemão e a Comunidade Europeia designaram a RDA como região especial, passível de uma série de medidas de apoio regional, como garantias para exportações, subsídios ao investimento e a gastos em P&D, preferência em licitações públicas, etc. Além de proteger algumas indústrias importantes, como o núcleo da microeletrônica e de máquinas-ferramentas, essas políticas almejaram também promover maior competição local.

As "diretorias" foram utilizadas para introduzir especialistas estrangeiros (e principalmente da Alemanha Ocidental) de bancos e negócios na gerência do processo de privatizações.

As grandes empresas encontram-se sob a legislação que estipula uma determinada proporção de representação dos empregados nas diretorias (ver acima). Participam também empregados de bancos, autoridades locais, etc.

A THA, apesar de não se envolver com a gerência imediata das firmas, mantém o controle do acesso ao crédito: este é limitado crescentemente àquelas firmas cuja viabilidade no mercado já foi identificada. A agência só não conseguiu manter sob controle o nível dos salários, em geral cerca de 5% superiores aos salários não-THA.

As empresas da THA tiveram que apresentar balancetes "de abertura" (opening balance-sheets) em DM. Esses balancetes foram avaliados e ajustados por especialistas da RFA de modo a permitir às firmas maior chance de

sobrevivência nos próximos anos. Três critérios foram utilizados para se determinar esses ajustamentos:

- a) a existência ou não de mercado para o produto;
- b) a capacidade gerencial da firma;
- c) a existência ou não de parceiros no Ocidente;

As empresas foram divididas em 6 categorias, de acordo com sua viabilidade potencial.

a) Rentável, sem necessidade de reestruturação, pode ser privatizada rapidamente;

b) Rentabilidade esperada para 1992, requer pouca reestruturação, pode ser privatizada rapidamente;

c) Pode ser provavelmente privatizada se desagregada em

- aquelas que devem produzir um acordo de cooperação com o comprador e

- aquelas que não podem ser privatizadas imediatamente;

d) Parecem capazes de se tornarem rentáveis mas precisam de novos planos/estratégias;

e) Pequena probabilidade de se tornarem rentáveis. Requerem maiores investigações;

f) Sem possibilidade de se tornarem rentáveis. Requerem falência ou liquidação.

Em 1991, 70% foram consideradas potencialmente viáveis e 30% seria reexaminada, prevendo-se então que cerca de 10% do total seria fechada. Em 1992, as estimativas eram de que 20 a 30% seria fechada.

As dívidas das empresas viáveis para com o antigo banco estatal da RDA foram conservadas até o ponto em que sua estrutura ativo/passivo fosse semelhante ao das firmas da Alemanha Ocidental. Além desse ponto, elas foram written-off

(eliminadas). Calcula-se que cerca de 70% das dívidas de 106 bilhões de DM foram eliminadas. Quando as firmas entram em falência, o governo federal assume sua dívida; enquanto em privatizações e fechamentos, a THA se torna responsável. Ou seja, em última instância o ônus será do contribuinte.

A THA "desmembra" os Kombinate para criar firmas menores e "viáveis", passíveis de serem compradas pelas firmas do Mittelstand da Alemanha Ocidental (firmas de médio porte) e por Mutual Benefit Organizations (MBOs) organizadas por alemães orientais. Em abril de 1992, 28 dos 232 Kombinate originais estavam completamente privatizados e 52 em processo de liquidação. Dos restantes, metade estava sendo desmontada e reorganizada.

As empresas destinadas a fechar são transferidas para uma divisão especial da THA, que pesa as implicações regionais e sociais. Onde as implicações em termos de emprego são sérias, a THA, o governo federal e dos Länder cooperam para minimizar esses efeitos adversos, tomando medidas para incentivar a criação de novos empregos.

Existem duas formas de fechar as firmas. A primeira é a "Treuhand-liquidation", negociada entre a THA e os credores da empresa. Esse processo, que cobriu cerca de 85% dos fechamentos até 1992, permite maior ação da THA no sentido de garantir a reorganização do negócio e a retenção do emprego. A outra forma é a "court-liquidation": o comprador deve fornecer um plano para a empresa, citando o mercado de produtos, planos para investimento e emprego, prováveis relações com fornecedores e fregueses locais, etc.

Quando o comprador é da Alemanha Ocidental e tem um capital de giro superior a 500 milhões de DM, o Escritório Federal de Cartéis tem que ser notificado da compra.

O valor líquido da firma está no "opening balance sheet", mas o preço de venda é ajustado quanto ao investimento que o comprador pretende fazer, o número de empregos garantidos e a velocidade com que a modernização é iniciada. Em média, o preço é diminuído de 20 a 50 mil DM por trabalhador retido.

A THA iniciou suas operações em 1990, com 8 mil empresas, responsáveis por 4,1 milhões de empregos (45% do emprego na RDA).

Com o processo de desmembramento e reestruturação, o número de empresas cresceu para 11.662, sendo que em abril de 1992 a THA era proprietária majoritária de 42% (4.863 empresas) e minoritária de mais 5%. O restante foi vendido para o setor privado (35%), reprivatizado, i.e., devolvido aos antigos proprietários (6.7%), transferido para autoridades locais (1.9%) ou fechado (12%).

Do total de vendas integrais ou parciais, 75% foram para alemães ocidentais, 5% para estrangeiros (concentradas em grandes empresas) e 18% para MBOs envolvendo alemães orientais e às vezes parceiros ocidentais.

As privatizações ocorreram homogeneamente pelos diferentes "size-groups", em contraste com a maior parte da Europa Oriental, onde as privatizações ficaram em grande parte restritas às pequenas empresas. No entanto, uma pesquisa da THA de meados de 1991 mostrou que das empresas ainda não privatizadas com mais de 500 empregados, 30% não interessava a nenhum comprador, enquanto para aquelas com menos de 200 empregados, essa proporção cai para menos de 20%. MBOs e reprivatizações ficaram restritas a pequenas empresas.

Dificuldades maiores têm sido encontradas para privatizar as empresas nos setores de tradables que nos setores de construção civil, serviços e comércio. As indústrias de vestuário, produtos metálicos, brinquedos, engenharia elétrica e de precisão e química sintética sofreram cortes de cerca de 70% do emprego em 1991. A intensiva reestruturação resultou em poucas vendas na indústria de vestuário, mas facilitou privatizações nas indústrias de engenharia elétrica e de sintéticos.

Nos setores de maquinaria e equipamentos, houve perda de cerca de 50% dos empregos, mas a privatização é lenta devido à complexa estrutura dos Kombinats e à sua dependência de exportações para o (ex) bloco socialista.

Mais da metade das receitas de vendas veio dos setores de energia, serviços e mineração; pouco veio da indústria de transformação. Foram garantidos um pouco mais de 1 milhão de empregos, menos de 25% do número original de empregos da THA.

A THA previa inicialmente receitas de DM 600 bilhões com a venda das empresas. Em 1992, as estimativas mais otimistas não superavam DM 60 bilhões. A THA incorreu num déficit de DM 20.5 bilhões em 1991 e previsto em 31.4 bilhões em 1992.

Tabela 5

Despesas e Receitas da THA, 1991-92

	bilhões de DM	
	1991	1992
DESPESAS	30.5	50.2
I- Relacionadas a atividades correntes das empresas	18.5	28.8
1. Custo de sustentação da atividade corrente das firmas (perdas com empréstimos garantidos pela THA)	4.5	8.0
2. Gastos com melhorias de capital	4.4	8.5
3. Concessões para compradores	1.1	3.4
4. Redundancy payments	5.0	2.9
5. Custo de fechamento de firmas	2.5	2.8
6. Juros da dívida da THA	1.0	3.2
II- Gastos com o funcionamento da agência	1.0	1.3
7. Pessoal	0.4	
8. Equipamentos	0.3	
9. Administração	0.3	
III- Gastos "Herdados"	11.0	19.8
10. Limpeza ambiental	0.9	1.0
11. Gastos com dívidas antigas das SOEs e reprivatizações	7.1	10.1
12. Pagamentos de juro da dívida interna e externa da RDA (de acordo com o Tratado de Unificação, a THA paga metade dos juros)	3.0	8.7
RECEITAS	10.1	18.8
13. Privatizações	9.8	14.8
14. Liquidações	0.3	4.0
DÉFICIT	20.5	31.4

Mas os custos do processo de privatização não se reduzem ao déficit da THA. Apesar de o custo financeiro de 20.5 bilhões em 1991 e 31.4 bilhões em 1992 incluir custos como o de "limpeza ambiental" e dívida pública, outros de mais difícil contabilização estão excluídos, como o custo social da perda de 58% dos empregos (34% se incluídas as garantias negociadas de emprego) e os welfare costs (strictu e lato sensu) relativos à sustentação de mais de um terço da população desempregada. Temos ainda subsídios implícitos na forma de empréstimos da capacidade gerencial da Alemanha Ocidental para a Alemanha Oriental.

CAPÍTULO 4

ALGUNS ASPECTOS DA GESTÃO MACROECONÔMICA DA UNIFICAÇÃO

4.1. A Política Fiscal

É impossível tratar da questão da união política e monetária das duas Alemanhas sem considerar as repercussões, para ambas, do enorme volume das transferências de recursos públicos para os novos Länder. Essas transferências destinam-se não apenas à recuperação da precária infraestrutura pública desses Länder como, em grande parte, à sustentação do consumo corrente das famílias na ex-RDA.

A rápida contração da economia da Alemanha Oriental nos meses que se seguiram à Unificação colocaram para a política fiscal o desafio de impedir um declínio excessivamente abrupto do nível de vida nos novos Länder. Os gastos com a Unificação foram de início subestimados, o que é evidenciado pelo fato de que pretendia-se financiá-los com recurso apenas ao mercado de capitais. Apesar do aumento das contribuições da Alemanha à Comunidade Européia e dos gastos com a Guerra do Golfo, um aumento dos impostos só ocorreu em meados de 1991, ou seja, um ano após a Unificação. Somou-se a isto o fato de que em 1990 foi dada continuidade à terceira e última etapa da Reforma Tributária de 1986-1990, que diminuiu as alíquotas dos impostos de renda de pessoas físicas e jurídicas, reduzindo a carga fiscal em cerca de DM

50 bilhões neste período, sendo que a etapa de 1990 contribuiu para metade desta quantia.

Em 1989 o Governo Geral (categoria que inclui as autoridades territoriais e o sistema de Seguridade Social) obtivera um superávit financeiro de cerca de 0.2% do PNB, o primeiro desde o início de 1970. Esperava-se obter, com a implementação da terceira etapa da Reforma Tributária, um déficit de menos de 1% do PNB em 1990.

O State Treaty de 1990 envisava uma considerável ajuda financeira à ex-RDA: o Governo Federal cobriria cerca de 2/3 do déficit governamental da Alemanha Oriental na segunda metade de 1990 e em 1991 e proveria financiamento temporário para a reforma do sistema de Seguridade Social. O restante do déficit da RDA seria coberto por empréstimos sujeitos a um teto inicial de DM 10 bilhões no segundo semestre de 1990.

Previam-se apenas uma curta e limitada contração da produção e do nível de emprego nos novos Länder, seguido por uma vigorosa expansão da atividade econômica liderada pelo investimento privado. Portanto, as projeções para o orçamento baseavam-se num curto período de desemprego, o que significaria um período também curto de apoio governamental durante o processo de ajustamento.

O Unity Fund (Fonds Deutsche Einheit), autorizado a captar DM 95 bilhões entre 1990 e 1994 e com DM 20 bilhões providos pelo governo federal, cobriria as dívidas de curto prazo das autoridades territoriais dos Länder orientais. Os encargos do serviços da dívida do Fundo devem ser igualmente divididos entre o governo federal e dos Länder ocidentais. Sua capacidade de financiamento deve ser incrementada em cerca de DM 30 bilhões a partir de 1993 devido a um aumento do imposto sobre o valor agregado.

Tabela 4

O Unity Fund	bilhões de DM				
	1990	1991	1992	1993	1994
Capacidade financiamento	22.0	35.0	33.9	31.5	23.9
da qual:					
Mercado financeiro	20.0	31.0	24.0	15.0	5.0
Governo Federal	2.0	4.0	9.9	12.6	14.1
do qual:					
Fim dos gastos com					
a divisão	2.0	4.0	4.0	5.0	5.0
Aumento do IVA em					
1993	-	-	-	6.6	8.1
Outros	-	-	5.9	1.0	1.0
Länder	-	-	-	3.9	4.8

Fonte: OCDE

A tarefa da reestruturação industrial ficou, como colocado acima, a cargo da Treuhand. As receitas oriundas do processo de privatização deveriam cobrir a maior parte dos custos de recuperação (leia-se adaptação ao sistema de mercado) do setor empresarial.

Em 1990, apesar das transferências para os novos Länder terem superado as projeções (DM 45 bilhões contra DM 25 bilhões), o déficit do governo geral unificado foi menor que o esperado, pois o transbordamento da demanda reprimida da ex-RDA por produtos ocidentais impulsionou fortemente o nível de atividade na antiga República Federal e a execução dos gastos públicos na ex-RDA foi atrasada por ineficiências administrativas. A receita fiscal do governo cresceu apenas moderadamente devido à reforma tributária, mas as contribuições ao sistema de Seguridade Social aumentaram significativamente. Por outro lado, os gastos do governo geral cresceram cerca de 10% em relação ao ano anterior, dentre os quais as transferências correntes, incluindo aquelas para a área da Alemanha Oriental, quase dobraram.

No longo do processo de integração em 1990 foram aprovados três orçamentos suplementares (DM 7 bilhões em fevereiro, DM 5 bilhões em maio e DM 84 bilhões em outubro) para financiar transferências ao sistema de Seguridade Social e às autoridades territoriais nos novos Länder.

O impacto direto da Unificação nos antigos Länder limitou-se inicialmente a uma participação no pagamento de juros sobre a dívida contraída pelo Unity Fund. Por outro lado, as autoridades territoriais e o sistema de Seguridade Social ocidentais foram sobrecarregados pela avalanche de migrantes que fluíram tanto da ex-RDA como do restante da Europa Ocidental.

A política fiscal tornou-se expansiva após a Unificação, em decorrência do apoio financeiro aos novos Länder. Para 1991 previa-se que o déficit do governo geral (incluindo-se também a conta do Unity Fund) crescesse de DM 51 bilhões em 1990 para cerca de DM 135 bilhões, isto é, de 2% a 5% do PNB da Alemanha Ocidental.

Em virtude da ampliação de seu déficit prevista para 1991, o governo federal tomou algumas medidas para moderá-lo, entre as quais o corte de gastos com defesa, com subsídios e com transferências ao Escritório Federal de Trabalho.

Nos primeiros meses de 1991 a situação financeira dos governos locais e dos Länder orientais mostrou-se mais crítica que o esperado, levando à criação do programa Upswing East: um pacote de DM 24 bilhões para 1991 e 1992 que deveria acelerar os investimentos em infraestrutura tanto a nível regional como municipal.

Por outro lado, com a contribuição financeira à Guerra do Golfo e à retirada das tropas soviéticas da Alemanha Oriental ficou claro que a tomada de medidas fiscais seria necessária. Estas consistiram em:

- um aumento de 7,5% sobre o imposto de renda que duraria de julho de 1991 a julho de 1992 e que aumentou a arrecadação em DM 10 bilhões em 1991;

- um aumento médio de 35% de vários impostos sobre energia e combustíveis, que elevou a arrecadação em DM 7 bilhões em 1991;

- um aumento de 25% na taxaçoão do tabaco a partir de janeiro de 1992;

- um aumento do imposto sobre prêmios de seguro.

O apoio para a Alemanha Oriental tomou a forma de uma série de esquemas de subsídios, de investimentos em infraestrutura, transferências de renda e crédito garantido. Extensivos programas de crédito a taxas de juros subsidiadas do ERP (European Recovery Program- antigo Plano Marshall) e do KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau- agência de crédito para a reconstrução) foram criados para dar apoio para pequenas e médias empresas, construção residencial e

investimentos em infraestrutura. Todos esses programas levaram a um aumento do nível de subsídios, que vinha declinando a partir de 1986 devido à Reforma Tributária.

Tabela 7

Ajuda Financeira aos Länder Orientais bilhões DM

	1990	1991
Unity Fund	22.0	35.0
Ajuda de emergência	2.6	-
Turnover tax equalization	1.3	7.0
Orçamento da RDA	10.0	-
Parte Federal das receitas do		
Unity Fund	-	5.0
Programa Upswing East	-	12.0
Seguro-aposentadoria	3.1	5.0
Seguro-saúde	2.9	1.0
Seguro-desemprego	2.0	9.5
Transferências de seguro desemprego da		
Alemanha Ocidental para Oriental	-	23.0
Total	45.0	97.5

Fonte: OCDE.

Em 1991 o gasto público total em infraestrutura foi previsto para superar substancialmente o investimento privado: cerca de DM 50 bilhões estavam destinados a

investimentos (excluindo-se aqui aqueles relacionados a correios e ferrovias) contra investimentos privados no valor de DM 20 a 30 bilhões. Isto contrasta com as expectativas anteriores de que a reconstrução da Alemanha Oriental seria liderada pelo investimento privado e reflete a desaceleração do crescimento das principais economias industrializadas e o crescente descrédito quanto à rápida recuperação dos novos Länder.

Em 1991 foi enfatizada a necessidade de procurar-se reduzir o déficit público, através da redução do gasto público. O plano financeiro de médio prazo do governo de 1991 previa a redução do déficit financeiro do governo federal a DM 30 bilhões (1% do PNB da Alemanha Ocidental) até 1994. O déficit previsto para 1992 era de DM 50 bilhões. Para atingir esse objetivo o crescimento dos gastos do governo federal teria que se limitar a apenas 2% ao ano. A evolução da relação dívida pública/PNB depende obviamente, não apenas do volume do déficit como, também, da evolução do PNB e do custo do endividamento. Entretanto, a realização desse plano dependeria da situação dos novos Länder: se a recuperação for demorada, grandes transferências de recursos podem ser necessárias por um período prolongado.

O déficit do governo geral em 1991 (incluindo-se aqui apenas autoridades territoriais e Seguridade Social) foi de DM 77 bilhões, inferior ao esperado. Apesar do aumento dos

gastos com funcionalismo, transferências e investimentos, houve um aumento de receitas fiscais devido às medidas de emergência tomadas ao longo do ano, do aumento dos salários negociado em 1991 e à continuação do crescimento econômico até meados do ano. Cerca de 1/5 dos gastos do governo federal estava diretamente relacionado à Unificação.

Em 1992, apesar de que se fariam sentir plenamente os efeitos do aumento dos impostos indiretos de 1991, o "solidarity surcharge" (sobre o imposto de renda) acabaria no meio do ano e as contribuições à Seguridade Social continuariam a declinar. Por outro lado, os gastos deveriam continuar a aumentar, principalmente aqueles relativos a transferências aos novos Länder.

Os encargos financeiros do setor público no sentido de fornecer apoio à reconstrução econômica dos Länder orientais mostraram-se muito maiores que o esperado. Tornou-se evidente o fato de que a infraestrutura pública na Alemanha Oriental era extremamente precária; no entanto o baixo nível de produção e de emprego na região, reduzido pelo confronto com a concorrência ocidental, implicaram em pequenas receitas fiscais: em 1991, os Länder orientais, com 20 % da população da Alemanha Unificada, contribuíram com apenas 6% das receitas do setor público.

As transferências brutas de recursos aos novos Lnder (inclusive o crédito de instituições especializadas como o Unity Fund, ERP, etc) devem atingir DM 218 bilhões em 1992, contra DM 170 bilhões em 1991. O maior contribuidor é o governo federal, seguido do sistema de Seguridade Social (diagrama 4), dentro o qual é o sistema de seguro-desemprego o mais onerado pela Unificação, seguido do sistema de seguro-aposentadoria. As tranferências líquidas do Escritório do Trabalho para os novos Lnder totalizaram DM 25 bilhões em 1991, devendo somar DM 30 bilhões em 1992.

Cabe notar que quase metade das tranferências para os novos Lnder foram destinadas a propositos que não de investimento, dentre os quais se destacam as transferências correntes para famílias: em 1992 estas deveriam atingir DM 85 bilhões, financiando cerca de um terço do consumo privado na ex-RDA. Neste mesmo ano, DM 55 bilhões foram destinados ao investimento e  promoção do investimento, tanto em infraestrutura pública (DM 15 bilhões) quanto na forma de crédito subsidiado para investimentos privados (DM 40 bilhões).

A Unificação aumentou significativamente o volume do recurso do setor público ao mercado de capitais. Uma parcela considerável da poupança privada agregada, originada principalmente da Alemanha Ocidental, foi canalizada para financiar a reconstrução da Alemanha Oriental e o apoio

social à sua população. Isto implica em mudanças na posição da Alemanha enquanto exportadora líquida de capitais e se refletiu numa redução de seu superávit em transações correntes nos anos que se seguiram à Unificação.

4.2. Política Monetária

Em 1991, diante do quadro de instabilidade da economia alemã em seu primeiro ano de unificação, os policy-makers optaram por uma meta de crescimento do agregado monetário de 4% a 6% (igual à do ano anterior), sujeita a possíveis reajustes no decorrer do ano. No entanto, com o rápido ajuste do portfólio dos agentes econômicos na Alemanha Oriental, que se traduziu numa redução da preferência pela liquidez e subsequente ampliação dos depósitos de longo prazo, o Bundesbank resolveu, no meio do ano, rever sua meta, reduzindo-a para o intervalo de 3% a 5%.

A partir do último trimestre de 1990, o Bundesbank iniciou uma política de pequenas e frequentes elevações nas taxas de juros controladas de forma a conter as pressões expansionistas na Alemanha Ocidental e enxugar o excesso de liquidez decorrente da conversão do ostmark para o deutschemark.

No outono de 1991 tanto a taxa lombarda como a taxa de redesconto foram elevadas rapidamente, apesar do aumento da

taxa de inflação no segundo semestre aparentemente refletir, em sua maior parte, a elevação de impostos e salários que ocorrera ao longo do ano. Essa elevação da taxa de juros por parte das autoridades monetárias foi entendida como uma sinalização de que estas não acomodariam uma taxa mais alta de inflação.

Em dezembro o Bundesbank anunciou como meta para o período entre os últimos trimestres de 1991 e 1992 um crescimento da oferta monetária no intervalo de 3.5% a 5.5%, uma meta inferior à recomendada pelos principais institutos de pesquisa econômica.

No primeiro semestre de 1991, apesar do crescente diferencial da taxa de juros, o marco enfraqueceu-se perante ao dólar, depois de mais de um ano de valorização, devido à percepção, no mercado, das dificuldades do processo de unificação e à crescente esperança de uma rápida recuperação econômica nos EUA. Essa esperança, no entanto, foi de curta duração e já no segundo semestre de 1991 a tendência a favor da valorização do marco se reafirmou.

Quanto aos membros da CEE, a taxa de câmbio de suas moedas frente ao marco permaneceu estável neste período, posto que a maioria dos países europeus moveu sua taxa de juros em uníssono com a Alemanha.

No entanto, a severidade da política monetária do Bundesbank fez-se sentir plenamente em 1992, provocando uma crise interna e externa de repercussões significativas.

Neste ano, continuou a manifestar-se a tendência à queda do comércio internacional resultante da desaceleração do crescimento económico na maioria dos países industrializados. Em 1991, o declínio da demanda externa havia sido mais que compensado pelo transbordamento da demanda reprimida nos novos Länder, revigorada pela conversão do marco oriental em deutschmark e canalizada para a Alemanha Ocidental. Esta forte demanda por produtos da antiga RFA fora responsável pelo crescimento do nível de atividade nesta região, pelo menos durante o primeiro semestre.

O ano de 1992 foi marcado pelo fim da euforia: constatava-se a baixa rentabilidade privada e a precária infraestrutura pública nos novos Länder e portanto o custo da Unificação para o setor público e conseqüentemente para o contribuinte.

Fazem sentir-se então os efeitos da escalada da taxa de juros e do nível deprimido do comércio internacional. A taxa de desemprego, já extremamente alta na Alemanha Oriental, começa a elevar-se também do lado ocidental.

A austeridade da política monetária do Bundesbank começou a ser fortemente questionada pela primeira vez: o fantasma da hiperinflação da década de 20, que rondou a Alemanha durante todo o século, é apenas um pesadelo distante para os desempregados dos anos 90. Essa discussão não se restringiu apenas à Alemanha, visto que o Bundesbank era considerado como provável modelo para o Banco Central Europeu.

A crise também gerou graves tensões externas para a Alemanha. Ao longo do ano foi se tornando cada vez mais insustentável para outros países do Sistema Monetário Europeu (SME) acompanhar as altas taxas de juros mantidas pelo Bundesbank. Por uma série de motivos, que vão de altos níveis de desemprego ao custo de rolagem da dívida pública, a política do Bundesbank mostrou-se contraditória com os interesses internos desses países.

A tensão crescente desembocou na crise do SME de outubro de 1992, que levou à retirada da libra esterlina e da lira da "serpente europeia" e pôs em questão o futuro da União Monetária Europeia.

Percebe-se então o alcance dos efeitos diretos e indiretos da política implementada pelo Bundesbank diante dos temores inflacionários suscitados pela Unificação e pela

conversão do marco oriental (1) a uma paridade vantajosa e coloca-se uma pergunta: até que ponto outras importantes questões devem ser subordinadas a política do "deutschmark über alles"? (2)

(1) na paridade de 1:1 para rendas correntes e para quantias de até 6 mil ostmarks, dependendo da idade do cidadão. A taxa de conversão para ativos financeiros foi de 2:1. Conforme mencionado acima, estimava-se que a taxa "real" fosse de aproximadamente 4:1.
(2) "acima de todos"

Bibliografia

- Aglietta, M., Delessy, H. e Pisani-Ferry, J. Tirer les leçons de la Crise Monétaire Européenne. in La Lettre du CEPII n° 106. Paris, 1992
- Carlin, W. e Mayer, C. Restructuring Enterprises in Eastern Europe. in Economic Policy n.15. Cambridge University Press, 1992.
- Kousnetzoff, N. e Samson, I. "Échanges extérieurs et potentiel industriel d'Allemagne Oriental" in Economic Prospective Internationale n°43, CEPII. Paris, 1990.
- Miranda, J.C. Regulação Macroeconômica: Moeda, Câmbio, Juro e Salário.s.d. mimeo.
- OECD Economic Surveys- Germany (1990/1991).Paris, 1991
- Germany (1991/1992).Paris, 1992
- Smyser, W.R. The Economy of United Germany- Colossus at the Crossroad. St. Martins Press, New York, 1992.

DIAGRAMA 1. Atrativos para o Investimento na Alemanha Ocidental

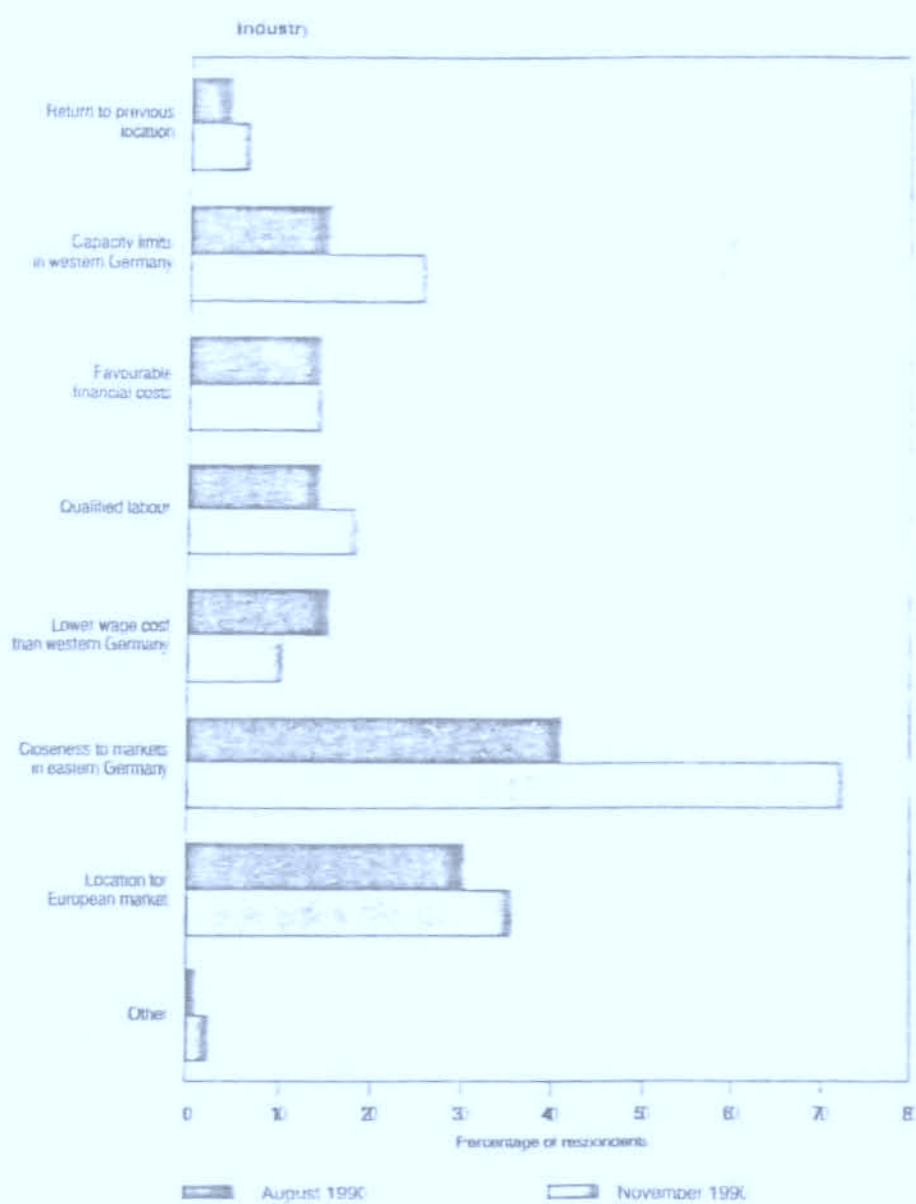


DIAGRAMA 2. Obstáculos ao Investimento na Alemanha Oriental

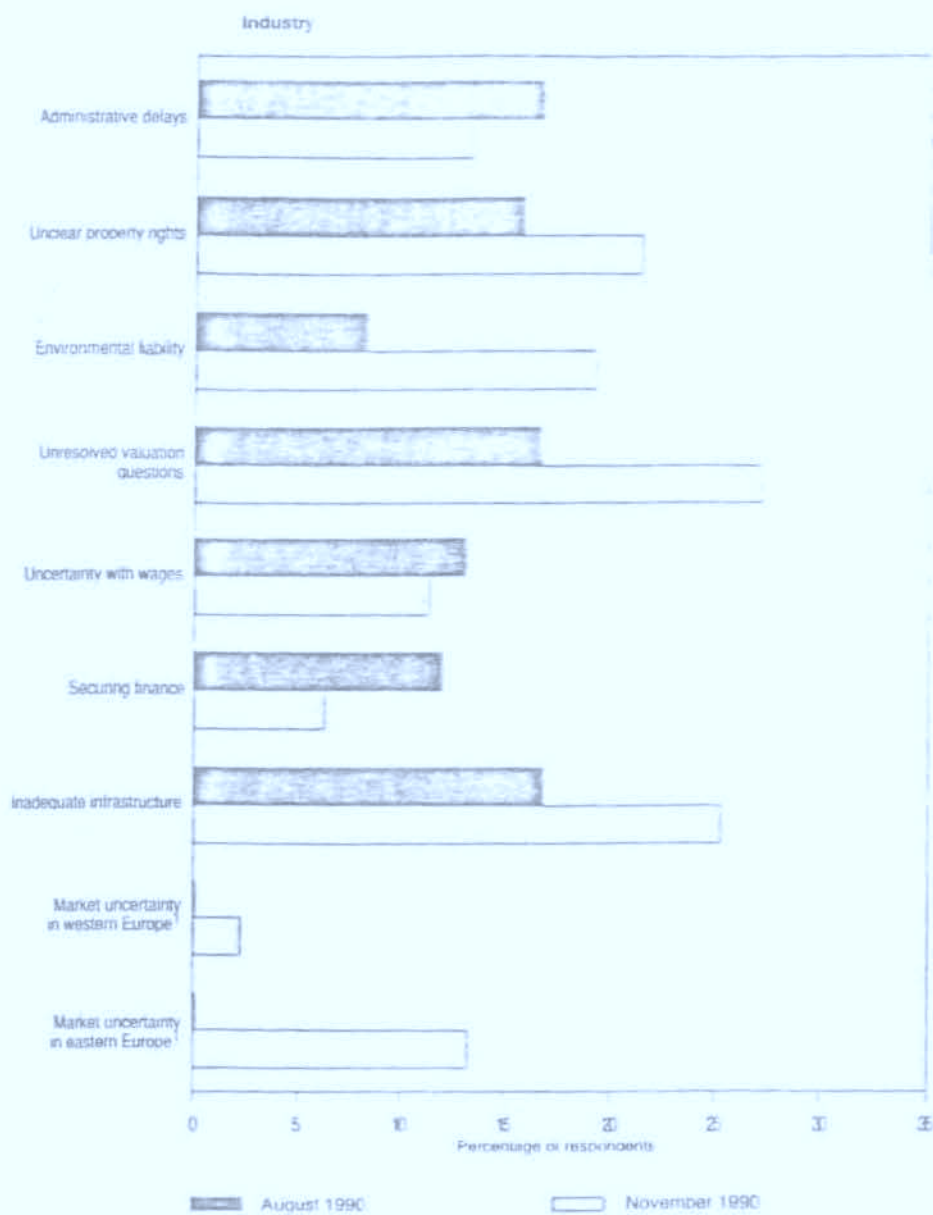
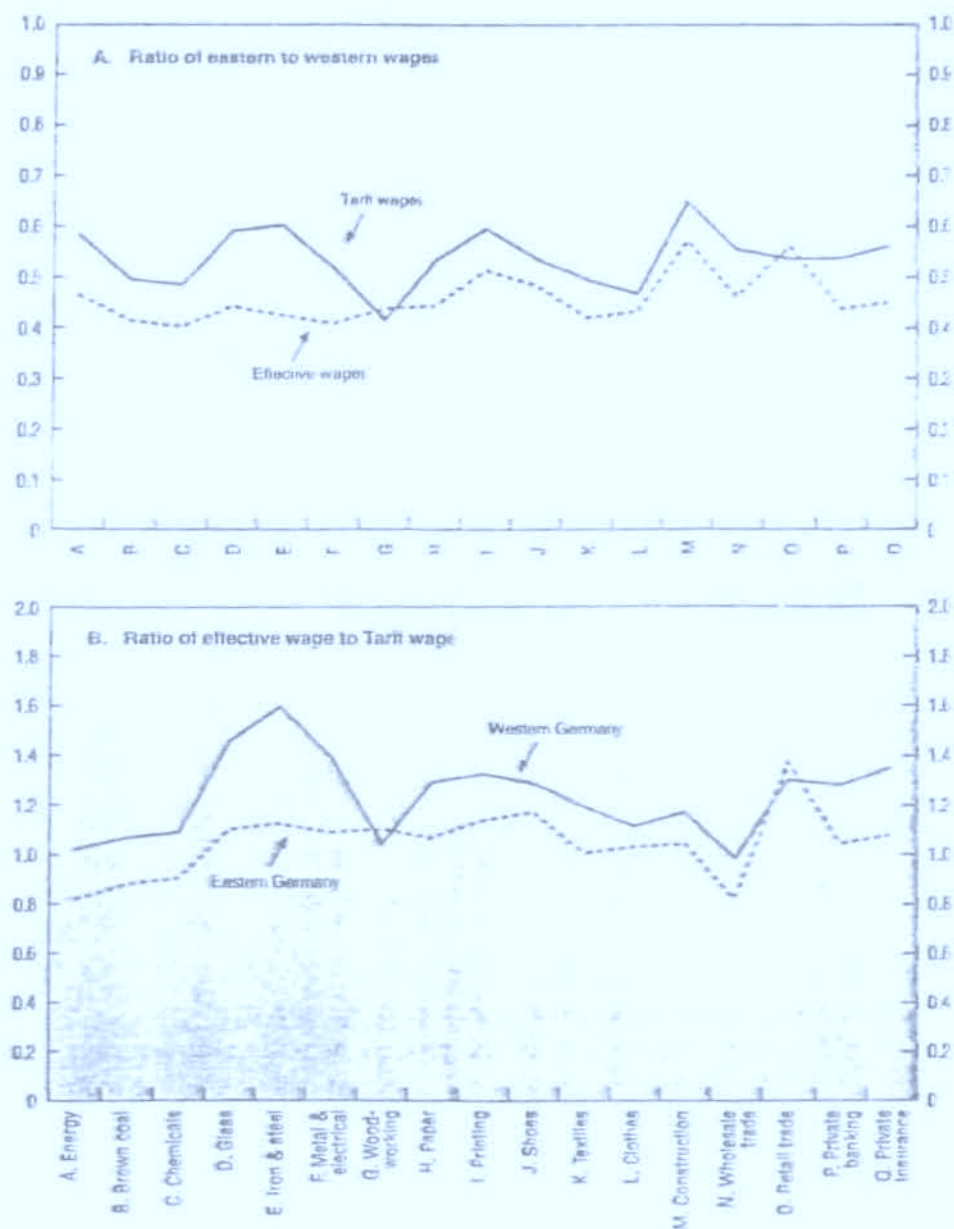
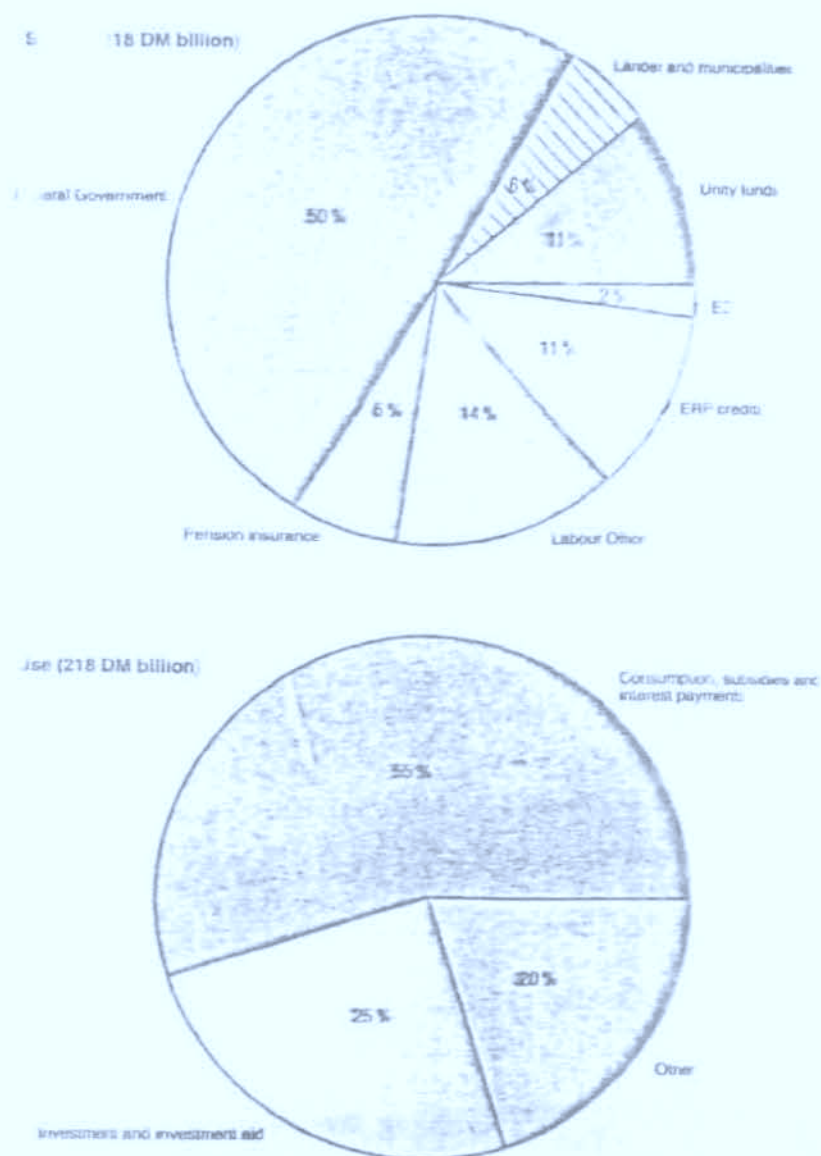


DIAGRAMA 3. Salários Tarif e Efetivos na Alemanha Ocidental e Oriental, por Indústria



Sources: Federal Ministry of Labour and Social Policy and OECD estimates.

DIAGRAMA 4. Fontes e Usos das Transferências de Capital para a Alemanha Oriental



Source: Deutsche Einheit.