

A Crise Econômica e Social dos Últimos 12 Anos*

Antonio B. de Oliveira e Silva**, Carlos von Doellinger***, Claudio Monteiro Considera***, Maria Helena Horta*** e Renato Villela***

● OS NÚMEROS DA CRISE

No início da década de 70 o professor Edmar Bacha cunhou a expressão *Belíndia* para designar o Brasil, representado, de um lado, por uma Bélgica, com cerca de 10 milhões de habitantes, concentrados nos melhores bairros de nossas mais ricas cidades, usufruindo de quase todas as facilidades da vida urbana moderna, detendo elevada renda *per capita*, oito vezes superior à média brasileira capacitados, por isto, a participar fortemente do mercado de bens de consumo duráveis de elevado valor.

Coexistia com essa Bélgica uma imensa Índia, onde os outros 100 milhões de habitantes residiam enfrentando todos os entraves e dificuldades do lado pobre de nossas cidades, com redes de água, esgoto, de serviços de limpeza urbana e de transportes deficientes e detendo baixo nível de renda *per capita*. Sua capacidade de consumo concentrava-se mais fortemente em bens de consumo não-duráveis e eventuais duráveis de baixo valor.

Naquela época do "milagre econômico", o Brasil crescia em média a mais de 10% ao ano (Gráfico 1), acima, portanto, de sua taxa média histórica, e as questões levantadas em torno desses brutais desequilíbrios iam ficando encobertas pelo crescimento econômico acelerado, permitindo a uma elite privilegiada acenar com a possibilidade de a Bélgica ir progressivamente se alargando e incorporando gradualmente os "indianos" nas benesses do crescimento.

O período pós-80, que já se alonga por 12 anos, interrompeu esse sonho. De fato, durante todo esse período o Brasil vem passando por uma crise que, combinando recessão e inflação, provocou o agrava-

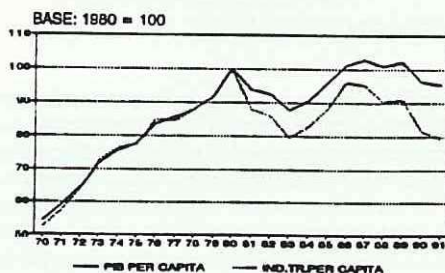
mento das desigualdades, com o lado Índia crescendo mais do que o lado Bélgica.

Olhando as contas econômicas constata-se que, ao final do corrente ano de 1992, o PIB terá crescido cerca de 19% em relação a 1980, enquanto a população terá aumentado cerca de 25%, o que significará um decréscimo de 5% no PIB *per capita*. O setor industrial (extrativa mineral, transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública), por sua vez, apresentará um nível semelhante ao de 1980, logo 20% inferior em termos *per capita*. O mais grave, entretanto, será o desempenho da indústria de transformação, responsável pela produção dos principais bens de uma sociedade moderna: seu nível será cerca de 7% inferior ao de 1980 e, portanto, 26% inferior em termos *per capita*.

Essa indústria, sufocada pela longa duração da crise econômica, apresenta hoje elevados níveis de capacidade ociosa. Beneficiada desde seu nascimento por extensa lista de mecanismos de proteção, apresenta, também, em muitas atividades, elevados níveis de obsolescência tecnológica. Com isto, são bastante reduzidas suas possibilidades de gerar o excedente necessário à reposição e à modernização de sua capacidade de produção instalada, um requisito para sua sobrevivência no novo contexto de exposição à competição internacional decorrente da política de liberalização comercial.

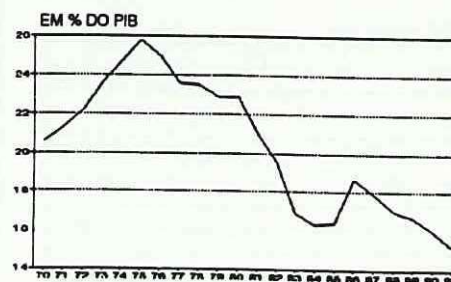
É também alarmante a redução da capacidade de investimento da economia brasileira. A parcela do PIB destinada à formação bruta de capital fixo caiu de 23,3%, na década de 70, para 18,3%, na década de 80, e, neste início da década de 90, está em 15% (Gráfico 2). Houve também uma queda de qualidade nos investimentos, com a proporção de máquinas e equipamen-

GRÁFICO 1
PIB E PRODUTO DA INDÚSTRIA DE
TRANSFORMAÇÃO PER CAPITA



Fonte: IBGE. Elaboração: DIPES/IPEA.

GRÁFICO 2
TAXA DE INVESTIMENTO

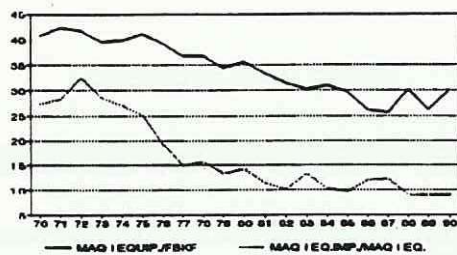


Fonte: IBGE. Elaboração: DIPES/IPEA.

* Os autores agradecem a colaboração do Técnico de Pesquisa da DIPES/IPEA, Eduardo de Cerqueira Moreira da Costa.

** Do IBGE e da DIPES/IPEA.

*** Da DIPES/IPEA.

GRÁFICO 3
COMPOSIÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA
DE CAPITAL FIXO

Fonte: IBGE. Elaboração: DIPES/IPEA.

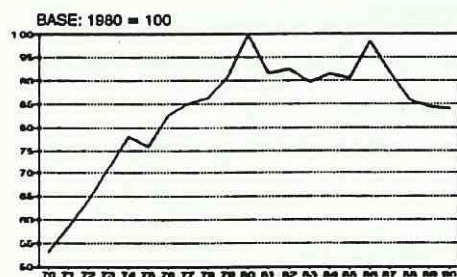
tos se reduzindo em favor da construção civil. A incorporação de tecnologia avançada também reduziu-se, com a queda da participação de bens de capital importados, normalmente de tecnologia mais avançada, no total de máquinas e equipamentos destinados à formação bruta de capital: enquanto na década de 70 esta era de 23,3%, em média, na década de 80 caiu para 11,1% e para 9% neste início da década de 90 (Gráfico 3).

Outro lado perverso da crise é a redução do consumo privado *per capita* que retornou aos níveis de 1976 (Gráfico 4), tanto em decorrência da queda do produto *per capita* como pela prematura transferência de recursos reais para o exterior.

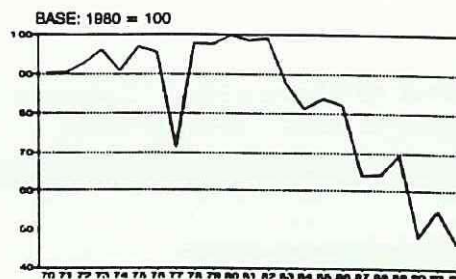
A inflação brasileira, um mal antigo, chegou a alcançar no período pós-80 taxa anual superior a 2.500%, com a média situando-se em torno de 580%, contrastando com a média anual inferior a 40% dos anos 70.

Com a queda do Produto Interno Bruto e a aceleração inflacionária, os rendimentos dos trabalhadores assalariados reduziram-se. O salário mínimo corresponde hoje a menos de 50%, em termos reais, ao vigente no início da década de 80 (Gráfico 5).

A taxa de desemprego aberto é atualmente superior à do início da década, também afetada por uma forte recessão econômica. No caso do emprego industrial, a indústria paulista eliminou nos últimos três anos cerca de 450 mil postos de trabalho, que dificilmente serão reabertos no curto prazo, prevendo-se que a demanda

GRÁFICO 4
CONSUMO PRIVADO REAL PER CAPITA

Fonte: IBGE. Elaboração: DIPES/IPEA.

GRÁFICO 5
SALÁRIO MÍNIMO REALElaboração: DIPES/IPEA.
Deflator: IPC/FGV (estimado para 1992)GRÁFICO 6
EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE
DESDE DE 1960

Fontes: Langoni (1973) e Bonelli e Sedlacek (1989 e 1991).

de mão-de-obra só venha a reagir com níveis de produto bem superiores.

A concentração de renda também se agravou, não apenas pela influência do desemprego nas camadas menos qualificadas da população, mas principalmente pelo efeito da inflação, que pune particularmente os assalariados, especialmente aqueles situados na base da pirâmide, de menor poder de defesa (Gráfico 6).

Na área de educação e saúde públicas estão estampados o esgotamento da capacidade de financiamento do Estado decorrente da erosão das contas públicas. Queda na qualidade do ensino básico devido aos exíguos salários, ao baixo rendimento do corpo docente e ao aumento da evasão escolar; sucateamento de hospitais e outras instituições de saúde e aumento das áreas de endemias rurais, são a contrapartida das restrições orçamentárias do governo.

● AS ORIGENS DA CRISE

A estratégia brasileira, adotada após o primeiro choque do petróleo ocorrido em 1973, de manter a economia crescendo a taxas elevadas e financiando o déficit em conta corrente mediante empréstimos contratados a taxas de juros flutuantes, deixou o país em uma situação extremamente vulnerável a novos choques externos. O segundo choque do petróleo, ocorrido em 1979, bem como o ajustamento relativamente rápido das contas externas dos países industrializados — provocando uma queda acentuada no nível de atividade e,

conseqüentemente, no volume do comércio mundial, bem como uma brusca elevação das taxas de juros internacionais — resultaram em uma sensível deterioração das contas externas brasileiras, que foi agravada pela política expansionista adotada em 1979/80, quando o déficit acumulado em conta corrente atingiu US\$ 23,5 bilhões.

Pressionado pela perda de reservas e pelo agravamento do quadro externo, já em meados de 1980 o governo adota políticas de caráter nitidamente restritivo, visando a contenção da demanda interna. Com a brusca interrupção do fluxo de empréstimos externos voluntários no final de 1982, o governo se viu forçado a aprofundar as políticas de ajustamento externo, promovendo um corte substancial do déficit operacional, adotando uma política monetária mais restritiva e decretando uma maxidesvalorização de cruzeiros de 30%, o que permitiu, já em 1983, a geração de um superávit comercial de US\$ 6,5 bilhões.

A retomada do crescimento em 1984 e 1985, estimulada inicialmente pelo bom desempenho das exportações e, posteriormente, pelo crescimento do consumo interno viabilizado por uma política fiscal e monetária menos restritiva, foi, no entanto, ainda compatível com uma redução do valor das importações. Como resultado, foram gerados saldos comerciais extremamente elevados, que foram utilizados para a transferência de recursos reais para o exterior da ordem de 5% do PIB, que se contrapõem a um fluxo líquido positivo de recursos da ordem de 5,8% do PIB no período 1974/79.

A prematura transferência de recursos reais para o exterior resultou em uma drástica redução das taxas de investimento, apesar da sensível elevação da taxa doméstica de poupança interna, restringindo assim as oportunidades de crescimento. Paralelamente, a transformação da dívida externa de longo prazo do setor privado em dívida interna de mais curto prazo do setor público provocou um sério desequilíbrio nas contas públicas. Incapaz de produzir um superávit primário que lhe permitisse pagar a conta dos juros sobre as suas dívidas interna e externa, o governo teve que recorrer, ao longo da década, seja a uma elevação da dívida interna, que foi se transformando em “moeda” indexada, seja a um aumento da oferta de moeda, com conseqüências extremamente graves sobre o processo inflacionário, deslocando a ênfase das políticas de ajustamento externo para políticas objetivando o controle da inflação já a partir de 1986.

● A CRISE DO SETOR PÚBLICO

Aos impactos originários do setor externo sobre as contas públicas vieram a se somar aqueles decorrentes da instabilidade econômica, bem como outros de caráter político-institucional. Do lado do gasto, mesmo com a redução do investimento público a partir do final da década de 70, os elevados níveis de inversão do período anterior e o alargamento do papel do governo na vida nacional já garantiam o aumento das despesas correntes, apenas por conta da operação e manutenção de um setor público mal-dimensionado e ineficiente. Na segunda metade dos anos 80 observou-se

um expressivo aumento na folha salarial do funcionalismo, em virtude de uma também significativa expansão de seu contingente. Tal processo culminou em 1989 com um gasto com pessoal (incluindo encargos sociais, inativos e pensionistas) da União equivalente a 4,1% do PIB, após ter correspondido a 3,0% na década de 70 e a 2,5% no período 1980/85.

A recessão do início dos anos 80, o amplo sistema de incentivos fiscais estabelecido na década anterior e o crescimento da inflação levaram à queda da arrecadação tributária no país concomitantemente ao aumento do gasto. A partir de 1984 e até as vésperas do Plano Collor, a carga tributária bruta se estabilizou em um patamar próximo a 22% do PIB, cerca de três pontos percentuais abaixo do nível médio observado desde 1970, o que conferiu às contas públicas contornos deficitários crônicos.

Com o aumento da inflação e do gasto e com a capacidade arrecadadora do Estado reduzida o financiamento dos déficits era feito à base do endividamento. À medida que aumentava a instabilidade da economia, tal financiamento se dava em prazos cada vez menores, de forma que, no auge da crise fiscal do final da década de 80, a dívida federal era refinanciada diariamente, tornando-se o pagamento de juros o principal item isolado da despesa pública, representando em 1989 quase 6% do PIB.

Em 1990, com o primeiro Plano Collor, numa tentativa de romper o circuito “déficit-dívida-inflação”, a terapia de choque concentrou-se no seqüestro de 80% dos ativos financeiros do país. Ao mesmo tempo, instituiu-se a incidência extraordinária do IOF sobre estoques financeiros e possibilitou-se o uso de recursos seqüestrados para pagamento de tributos. O impacto conjugado dessas medidas foi inicialmente favorável, seja pelo crescimento da carga tributária, de mais seis pontos percentuais do PIB em apenas um ano, seja pela redução do gasto com títulos da dívida decorrente do confisco, ainda que de caráter transitório. *Grosso modo*, decorridos 12 meses, tais efeitos exauriram-se. O fracasso da estabilização dos preços foi importante coadjuvante na erosão da credibilidade governamental, o que, juntamente com a queda no nível de atividade, serviu de escusa a um crescente movimento de evasão (legal e ilegal) das responsabilidades tributárias. A volta das pressões do lado do gasto, inclusive as decorrentes do endividamento, e elevados níveis de evasão e sonegação constituem o pano de fundo das renovadas discussões sobre uma ampla reforma fiscal.

● A FALÊNCIA DOS PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO

A retrospectiva da evolução da inflação e dos resultados das políticas de estabilização, nos últimos 12 anos é, no mínimo, melancólica. De fato, é um relato de frustrações de todos os tipos, que colocaram o Brasil, em 1992, na singular posição de ser o único país do mundo com inflação mensal de dois dígitos.

Os seis anos que entremearam as duas crises do petróleo (1974/79) já se haviam caracterizado por médias

anuais elevadas de inflação: 44,4%, de acordo com o IGP-DI.

A segunda crise do petróleo, em 1979, seguida da crise financeira internacional, em 1980, estabeleceu o novo patamar de 100%, até 1982, quando sobreveio a crise da dívida. As políticas de estabilização dessa época, no entanto, visaram sobretudo ao reequilíbrio das contas externas. Como consequência, algumas pressões de custos se intensificaram, sobretudo a cambial (maxidesvalorização) e as decorrentes de aumentos reais de tarifas públicas. De certo modo isso poderia explicar, ou pelo menos atenuar, o fracasso em atingir a meta de estabilização de preços. Entre 1983/84 a inflação passou ao patamar de 200%, atingindo 235% em 1985 (IGP-DI).

Em 1986 iniciou-se novo estilo de políticas de estabilização. Abandonando em grande parte o instrumental ortodoxo até então utilizado, o governo passou a interpretar a inflação como predominantemente inercial, de expectativas, eventualmente decorrentes de conflitos distributivos e, mais à frente, decorrente do ônus social das dívidas públicas externa e interna.

Em fevereiro de 1986, com a taxa mensal superando os 16% (IGP-DI), foi decretado o Plano Cruzado. O pressuposto era de inflação meramente inercial, sem causas primárias relevantes. Não era. Ao final do ano a taxa voltou ao mesmo patamar do início do plano.

Em junho de 1987 nova tentativa, com o Plano Bresser. Desta vez combinou-se a idéia da inércia com uma causa primária predominante: o ônus das dívidas públicas externa (o governo já havia decretado a moratória em fevereiro de 1987) e interna. A taxa mensal era de 26%. Novo fracasso. Após três meses de trégua, as taxas mensais voltaram a subir, e em setembro de 1988 já alcançavam o mesmo nível do mês de lançamento do plano.

Ao final de janeiro de 1989 foi lançado o Plano Verão, com a taxa mensal em 36,6%. Foram incorporadas poucas mudanças substanciais em relação aos planos anteriores, porém com grandes promessas de ajustes nas contas consolidadas do setor público. Reconhecia-se então a necessidade de atacar as causas estruturais da inflação, supostamente negligenciadas nos planos anteriores. Mas era final de governo, e pouco se fez. As taxas mensais voltaram a subir após os mesmos três meses de trégua, superando o nível de janeiro após cinco meses de elevações sucessivas. A escalada ascendente continuou, agravada por expectativas desfavoráveis, até atingir 81,3% em março de 1990.

O novo governo assumiu o poder em março de 1990 com um plano ambicioso de estabilização e de reformas estruturais na economia (Plano Collor I). Nessa nova postura, além das causas já reconhecidas anteriormente, foi arguída a necessidade de ampla reforma no setor público, no setor externo e no sistema financeiro. A inflação, no entanto, após recuar para 9% entre maio e junho (taxa anualizada de 181%), voltou a subir em julho, atingindo o patamar de 20% em janeiro de 1991.

Nova tentativa de "plano de choque", em fevereiro de 1991 (Plano Collor II), desta vez com maior ênfase em medidas não-ortodoxas, a exemplo dos planos do governo anterior. A taxa mensal era de 21,1%. Após quatro meses de trégua relativa dos preços, a escalada de taxas mensais se revigora em meados do ano, chegando a 22,1% em dezembro.

Com a sociedade aparentemente saturada de planos de choque, o governo voltou à ortodoxia pura, mas o máximo que conseguiu foi evitar novo crescimento explosivo dos preços. Em janeiro desse ano a taxa mensal foi de 26,8%. Em setembro último era de 27,34%. Na melhor das hipóteses (taxas mensais de 26% em outubro, 23% em novembro e 21% em dezembro) a taxa anual de 1992 será de 1.140%, não muito distante dos índices anuais dos últimos três anos. Assim, à falência dos "planos de choque" podemos certamente incorporar o fracasso da ortodoxia dos últimos nove meses.

● REFORMAS ESTRUTURAIS E PERSPECTIVAS

Em seu processo de desenvolvimento no pós-II Guerra Mundial a economia brasileira conseguiu empreender uma série de reformas estruturais. Muitas delas embora tenham sido importantes fatores de transformação no passado tornaram-se, no decorrer da década perdida de 80, os novos gargalos estruturais.

Como tais, podem ser identificadas: a) as barreiras alfandegárias protecionistas da indústria nascente que se tornaram uma proteção à ineficiência; b) a criação do controle sistemático de preços que tornou-se apenas um elemento de administração de preços por parte dos próprios oligopólios; c) a criação progressiva de mais de 800 empresas estatais; d) a enorme dívida externa, que se transformou numa fonte de evasão da poupança interna; e) e, finalmente, uma dívida interna que decorre em princípio da transformação da dívida externa privada em pública, e dos custos de seu permanente refinanciamento.

Esta constatação foi sendo crescente e relutantemente assimilada pelas equipes econômicas ao longo destes 12 anos. Nenhuma delas, entretanto, foi capaz de colocar em ação um programa amplo de reformas estruturais buscando remover todos os gargalos mencionados. As tentativas, todas parciais, foram persistentemente derrotadas.

A segunda equipe econômica do governo Collor, que assumiu frente a um quadro de amplo desajuste institucional e de nova ameaça de hiperinflação, procurou desarmar o aparato de intervenção governamental herdado, visando recuperar a capacidade dos instrumentos de política econômica, dando, ainda, continuidade ao programa de reformas estruturais iniciado pela primeira equipe econômica.

Estas reformas visavam superar os novos gargalos estruturais mencionados e consistiram em: a) liberalização do comércio exterior; b) retomada das relações com a Comunidade Financeira Internacional, após mais de três anos de ruptura; c) privatização de empre-

sas públicas e desregulamentação de serviços e da administração pública; d) liberação dos preços; e) a Reforma Administrativa que, embora necessária, transformou-se num grande fracasso e terá que ser realizada no contexto de uma rediscussão do papel do Estado.

Os êxitos obtidos não foram — e não poderiam ser — suficientes para se alcançar a estabilidade econômica, ainda que em algum momento isto tenha sido esperado pelo governo; tampouco seriam suficientes para evitar os custos econômicos e sociais do processo de estabilização, que algumas dessas reformas necessariamente tenderiam, no curto prazo, a agravar. Nestes custos, de fato, se tem incorrido ao longo de toda década perdida, sem que durante ela, entretanto, se tenha tido qualquer benefício.

O exame das reformas feito anteriormente deixa claro que ficou de fora uma vez mais o sempre inalcançado ajuste fiscal. Inalcançado, pois as tentativas empreendidas no passado mostraram-se, *a posteriori*, insuficientes para seus objetivos. Constata-se, pois, que a sociedade está novamente frente à decisão que vem sistematicamente adiando — fazer o ajuste fiscal suficiente e definitivo. E isso compreende os seguintes componentes: reforma do sistema tributário socialmente injusto e operacionalmente complexo; corte e reordenação dos gastos públicos e sua redistribuição entre esferas de governo; corte de subsídios e incentivos fiscais; e reforma da Previdência Social.

Sem dúvida, desta decisão dependerá o futuro de nossa economia. O que está se decidindo não é mais se queremos alargar a porção do primeiro mundo ou, como se anunciava até pouco tempo, nele ingressar. Nesse momento estaremos, bem mais modestamente, evitando que a Bélgica seja engolida pela Índia, optando por impedir que o Brasil seja rebaixado do terceiro para o quarto mundo.

O quadro político atual é bastante favorável à discussão do ajuste fiscal junto ao Poder Legislativo, embora o ajuste definitivo se encaixe melhor no próximo ano, no âmbito da Reforma Constitucional prevista, devendo ser equacionado após uma ampla discussão sobre o papel e o tamanho do Estado que a sociedade brasileira deseja, as atribuições de cada esfera de governo e as prioridades que se pretende atender.

No curto prazo, a ação governamental se restringe ao lado da receita. Os ganhos possíveis derivam, por um lado, e principalmente, da recuperação do vasto espaço

de arrecadação perdido nos meses mais recentes em virtude de medidas judiciais, por queda na capacidade de administração tributária e, conseqüentemente, por aumento de sonegação; por outro lado, deriva também do pacote fiscal que se consiga aprovar no Congresso Nacional até o final do ano.

Já há algum tempo a sociedade brasileira se deu conta de que a prioridade máxima da política econômica deveria ser o combate à inflação, um objetivo inadiável uma vez que ela tenha atingido patamares incompatíveis com a boa gestão dos orçamentos, quer individuais, de empresas, ou do governo. Como se viu acima, no passado não muito longínquo, acreditou-se ser possível fazer isto através de passes de mágica, o que deu origem a diversos pacotes econômicos que pretendiam terminar sem custos de uma vez por todas com a inflação.

No período recente, a sociedade brasileira também convenceu-se da inutilidade de apelar apenas para políticas baseadas apenas em choques antiinflacionários, passando a trabalhar com uma proposta mais ampla que incorpora uma série de reformas capazes de remover os novos gargalos estruturais da economia brasileira. Entre as reformas necessárias está o mencionado ajuste fiscal.

A segunda equipe econômica do governo Collor deu continuidade às reformas estruturais iniciadas em 1990, descartou e manteve a decisão de não recorrer a planos heterodoxos e apostou, até o início da crise política, na possibilidade de aprovar no Congresso Nacional sua proposta de ajuste fiscal.

A política econômica hoje possível, dentro desta linha, é a de continuar mantendo um rígido controle da política monetária e o realismo da política cambial. Só a partir de um ajuste fiscal que aponte para o saneamento das contas públicas será possível pensar em adicionar a esse *menu* uma política de rendas negociada (prefixação, indexação cambial, ou alguma outra), visando a queda acelerada da inflação e a concomitante retomada do crescimento econômico.

No curto prazo, há necessidade de se minorar os terríveis efeitos da política econômica recessiva, que necessariamente deverá prevalecer durante o tempo necessário a controlar a ameaça da aceleração inflacionária. Isto poderá ser feito através de políticas sociais compensatórias, cujo financiamento deverá atentar para as limitações do orçamento público.