

# A economia brasileira nos anos 80 e perspectivas e tendências nos anos 90

Maria Amarante Pastor Baracho \*

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil atravessa o que parece ser a mais profunda crise econômica e social de sua história, que já perdura por uma década. A crise tem origem no esgotamento da estratégia de crescimento com endividamento externo adotada após o primeiro choque do petróleo.

Os resultados da economia brasileira nos últimos dez anos revelam o seguinte comportamento:

QUADRO 1  
INDICADORES BÁSICOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO  
BRASIL  
1981-90

ANO	TAXA		
	Creac. Real PIB (%)	Investim. (% sobre o PIB)	Inflação (base dez 89=100)
1980	9,23	22,9	110,2
1981	-4,39	21,0	95,2
1982	0,27	19,5	90,7
1983	-3,41	16,9	211,0
1984	5,27	16,1	223,8
1985	7,95	16,7	235,1
1986	7,58	19,0	65,0
1987	3,62	18,1	415,8
1988	-0,09	17,3	1037,6
1989	3,30	16,7	1782,9
1990	-4,03	16,3	1477,7
1991	1,50(a)	15,4(b)	486,1(c)

Fonte: VILLELA, R. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política. In: PERSPECTIVA da economia brasileira - 1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. Cap. 2, p. 21-40.

DOELLINGER, C. von. Reestruturação do sistema financeiro. In: PERSPECTIVA DA ECONOMIA brasileira - 1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p. 275-303.

BOLETIM CONJUNTURAL, Rio de Janeiro, IPEA, n. 14, 1991.

(a) e preços constantes para 1991, em que o PIB cresceu 0,94% até setembro de 1991.

(b) Para 1991, revisou-se e previsto do IPEA.

(c) base dez 90=100

\* Pesquisadora Plena da Fundação João Pinheiro.

A partir do quadro 1, pode-se concluir:

a) O PIB do País cresceu apenas 1.54% ao ano no período 1981/90, gerando uma perda de renda per capita de 6.0% na década, enquanto o consumo per capita declinou mais de 15% no mesmo período.

b) A taxa de investimento – razão entre a formação bruta de capital fixo e o produto interno bruto – reduziu-se de 22,9% em 1980 e 21% em 1981 para 16,3% em 1990 (quadro 1).

c) A deterioração dos índices de concentração de renda adquiriu grande velocidade a partir de 1986, e a pobreza absoluta atinge, atualmente, mais de 25% da população das regiões metropolitanas.

d) A inflação crônica se tornou aguda e a economia vem convivendo há alguns anos com o risco de que ela se degenera para a hiperinflação.

e) A agricultura brasileira apresentou um crescimento médio anual de produção de aproximadamente 3,2% no período 1981/1989, resultado não muito distante de sua taxa histórica de 4,0% no pós-guerra. A expansão da área plantada, consolidando o processo de incorporação da região Centro-Oeste à fronteira agrícola, e o aumento de produtividade de algumas culturas explicam este resultado. Todavia, a despeito dele, o desempenho do setor agrícola encontra-se aquém de sua capacidade potencial, uma vez que a safra agrícola 1990/91, de 56 milhões de toneladas de grãos, e a previsão para a safra 1991/92, de aproximadamente 65 milhões de toneladas, situam-se abaixo das 72 milhões de toneladas produzidas na safra agrícola de 1987/88.

As condições climáticas adversas bem como a operação dos instrumentos de política agrícola (preços mínimos e crédito rural), subordinada aos objetivos de curto prazo da política macroeconômica de estabilização, têm impactos desfavoráveis no investimento e no produto agrícola.

Além disso, no final dos anos 80, ocorreu considerável redução dos gastos públicos na agricultura e na infra-estrutura básica. Segundo Alves (1989), os investimentos públicos na agricultura, depois de atingirem cerca de US\$ 300 milhões na década de 70, caíram sensivelmente na década seguinte. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que, sozinha, aplicou cerca de US\$ 222,8 milhões em 1980, reduziu esse montante para apenas US\$ 38,3 milhões em 1989. De acordo com Gasques e Villa Verde (1991), tem-se uma redução global de recursos públicos gastos na agricultura entre 1989 e 1990, em termos reais, da ordem de 28%. Esses números evidenciam o esgotamento da capacidade do Estado de financiar a agricultura e a perda de importância do crédito rural institucionalizado no País.

Outro agravante na questão agrícola refere-se à redução na disponibilidade per capita de alimentos, em face do crescimento populacional a taxas superiores ao crescimento da produção agrícola no período 1981/90.

f) O ritmo de crescimento da dívida externa brasileira reduziu durante a década, mas o mesmo ocorreu com a atividade econômica e as exportações. E, mais grave ainda, o serviço da dívida externa contribuiu para a acumulação de uma dívida interna de montante significativo, com elevado custo de rolagem e curtíssimo prazo de maturação (quadro 2).



QUADRO 2

ÍNDICES DE CRESCIMENTO REAL E NOMINAL DA  
DÍVIDA INTERNA E EXTERNA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO  
BRASIL  
(em percentual)

ANOS	EXTERNA		INTERNA
	Nominal	Real	Real
1981	100	100	100
1982	129	126	126
1983	167	203	142
1984	169	204	167
1985	188	218	190
1986	220	225	200
1987	247	230	187
1988	226	183	187
1989	236	134	195
1990	244	158	154

Fonte: MARKWALD, R.A. Ajuste social e estabilização. In: PERSPECTIVA da economia brasileira - 1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p. 111-130.

g) A aceleração e agravamento da crise fiscal e financeira da União, especialmente a partir da Constituição de 1988. O texto constitucional refletiu claramente a posição vitoriosa dos que defendiam uma maior responsabilidade do Estado na provisão de bens e serviços, principalmente os de natureza social, bem como daqueles que lutavam pela valorização das esferas estadual e municipal de governo, dentro do nosso sistema federativo. Os dados evidenciam que, a partir de 1988, a receita pública foi efetivamente descentralizada; os estados e municípios tiveram um aumento significativo de suas receitas disponíveis em detrimento da União (quadro 3), ao passo que a indefinição na distribuição das responsabilidades pela oferta de bens e serviços públicos, resultante da adoção do chamado sistema de competências concorrentes, conduziu ao agravamento do descompasso entre recursos e dispêndios do setor público federal e, portanto, exerceu maior pressão sobre suas necessidades de financiamento;

QUADRO 3  
DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR NÍVEL  
DE GOVERNO I  
PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO  
BRASIL  
1975-1990  
(em percentagem do PIB)

ANOS	CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	ARRECADAÇÃO PRÓPRIA		
		União	Estados	Municípios
1975	25,28 (100,0)	18,59 (73,5)	5,99 (23,7)	0,77 (3,0)
1980	24,77 (100,0)	18,60 (75,1)	5,44 (22,0)	0,73 (2,9)
1987	23,45 (100,0)	16,87 (71,9)	5,99 (25,5)	0,59 (2,5)
1989	22,10 (100,0)	14,80 (67,0)	6,69 (30,3)	0,61 (2,8)
1990	28,15 (100,0)	18,87 (67,0)	8,33 (29,6)	0,95 (3,4)

Fonte: VILLELA, R. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? In: PERSPECTIVA da economia brasileira - 1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. Cap. 2, p. 21-40.

i) Arredação líquida de tributos realizada pelas diversas esferas de governo, inclusive a Administração Indireta.

Resumidamente, a União perdeu impostos, aumentou as transferências intergovernamentais, assumiu dívidas dos governos estaduais e de empresas estatais. Atualmente, a receita tributária líquida do Orçamento Geral da União se situa em torno de 6,0% do PIB, dos quais despense cerca de 4,5% com pessoal e encargos, 3,0% com serviços da dívida e entre 1,0 e 3,0% com custeios e investimentos. Portanto, o déficit potencial da União gira em torno de 2,5 a 3,0% do PIB.

O estrangulamento financeiro do setor público, subsequente à crise da dívida externa, provocou deterioração na capacidade do governo de mobilizar poupanças para realizar investimentos produtivos.

Estes resultados relativos ao comportamento da economia brasileira nos últimos dez anos mostram que ela esgotou sua capacidade de crescer em ambiente inflacionário e que qualquer tentativa de promover o crescimento econômico antes de equacionar o problema fiscal e estabilizar a inflação em níveis razoáveis não obterá resultados satisfatórios. A estabilização constitui, portanto, requisito para o crescimento econômico.



## 2 PERSPECTIVAS E TENDÊNCIAS DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 90

A agenda da economia brasileira nos anos 90 contempla três grandes e urgentes desafios: estabilizar a economia, retomar o crescimento econômico e erradicar a pobreza.

Para se criar um ambiente possível ao crescimento econômico, é preciso que o Governo Federal adote como pressupostos básicos: o ajuste fiscal, a recuperação da safra agrícola, a quebra do processo inflacionário e o acerto com o FMI e a Comunidade Econômica Financeira Internacional, procurando renegociar a dívida externa no limite da capacidade do País.

O ajuste fiscal envolve aspectos distintos e inter-relacionados, como:

a) a reestruturação do gasto público, para assegurar o equilíbrio nas contas públicas em um quadro em que sejam ajustadas as políticas públicas à nova conformação de um Estado moderno e eficiente, envolvendo aumento nos níveis de investimento e maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos num todo, mediante, inclusive, melhor discriminação e maior articulação dos dispêndios efetivados pelas diferentes esferas de Governo;

b) instrumentação, no curto prazo, da tributação como importante fonte de financiamento do setor público.

É útil, neste ponto, comentar brevemente a evolução da carga tributária brasileira. Até a primeira metade dos anos 60, ela se situava em nível superior a 20% do PIB, elevando-se, a partir de 1968, para um patamar de 25 a 26%, que foi sustentado por uma década. Nos anos 80, a carga tributária apresentou um certo declínio, atingindo 21% do PIB em 1988/89.

As dúvidas de que nosso ingresso na modernidade passa por uma expansão de carga tributária tendem a se desfazer quando se registra que em 1965 apenas seis dos 21 países da OECD apresentavam carga tributária inferior a 25% (Markwald 1992, p. 128). No Brasil, o aumento da carga tributária é um imperativo decorrente da estabilização, da retomada do crescimento e, inclusive, da urgente necessidade de se promover mudança significativa no perfil da distribuição de renda.

A partir do segundo semestre de 1991, o Governo Federal vem procurando equacionar o problema fiscal. A Comissão Especial de Reforma Tributária, formada por especialistas em questões fiscais que exerciam naquele momento atividades fora do Governo, foi incumbida para elaborar o Programa de Saneamento Financeiro e Ajuste Fiscal, popularizado como Emendão. Assim, no início de outubro de 1991, após negociações com as principais lideranças políticas e alguns segmentos organizados da sociedade, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de múltiplas e profundas mudanças à Constituição Federal. Pelo menos potencialmente, tal proposta poderia transformar 1991 em um ano de transição entre uma década de desequilíbrios fiscais e o lançamento das bases para o ajustamento econômico indispensável à retomada sustentada do crescimento.

Além da abertura mais ampla ao capital estrangeiro e a participação da iniciativa privada na produção de bens e serviços, hoje sob a responsabilidade do setor público, o Emendão geraria as pré-condições para um

ajustamento fiscal perene, pois previa a redução dos gastos do Governo com pessoal, permitia a rolagem e o posterior controle das dívidas dos estados e municípios e incluía elevação das receitas públicas, através de dispositivos que garantiam maior eficácia no combate à corrupção e à sonegação de impostos. O Emendão vem sofrendo alterações e, a despeito disto, precisa ser efetivamente implantado, incluindo a reforma fiscal de emergência, uma vez que constitui grande decisão política para o enfrentamento, em definitivo, do problema fiscal no País.

No setor agrícola, não deverá persistir a redução dos investimentos em pesquisa agrônômica e em infra-estrutura básica, observada no final da década de 80 e agravada pela excessiva tributação sobre os produtos agrícolas, uma vez que o Governo Federal objetiva não comprometer as perspectivas de modernização e crescimento da agricultura e a competitividade da produção brasileira de grãos para o mercado internacional nos próximos anos. Espera-se uma recuperação da produtividade agrícola e da área plantada na safra 1992/93 pois, ao contrário do que aconteceu em 1991, quando o Governo financiou apenas o custeio e plantio, o setor agrícola terá acesso, no próximo ano, a uma linha de crédito para investimento no valor de aproximadamente Cr\$ 400 bilhões, a uma taxa em torno de 24% ao ano, acrescida da taxa referencial de juros (TR).

A maior abertura da economia brasileira condiciona enormemente a sua evolução às condições do ambiente econômico internacional. No curto prazo, os prognósticos das instituições especializadas apontam para uma retomada mais forte do comércio mundial em 1992, quando o volume total do comércio deverá crescer entre 5 e 6%, principalmente como reflexo da recuperação do comércio de produtos manufaturados. Pelo lado comercial, embora a retomada do crescimento nas economias líderes deva proporcionar um período favorável à expansão das exportações brasileiras de manufaturados e uma recuperação nos preços das commodities, a tendência recente de criação de novos blocos econômicos poderá causar impacto negativo, na medida em que o comércio intrablocos poderá apropriar-se da maior parcela destes efeitos e, até mesmo, deslocar o Brasil de suas posições atuais de mercado.

### 3 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALVES, E. Transformações da agricultura no Brasil. In: IICA (Ed.). **Os desafios da agricultura brasileira dos anos 90 da crise econômica ao crescimento auto-sustentado**. Brasília, 1989.
- 2 BOLETIM CONJUNTURAL. Rio de Janeiro: IPEA, n. 14, 1991.
- 3 CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 45, n. 1, jan. 1991; v. 45, n. 4, abr. 1991; v. 45, n. 12, dez. 1991.
- 4 DOELLINGER, Carlos von. Reordenação do sistema financeiro. In: **PERSPECTIVA da economia brasileira-1992**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p. 275-303.
- 5 GASQUES, J. C. VILLA VERDE, C. M. **Gastos públicos na agricultura**: algumas questões. Brasília: IPEA, 1991.

- 6 MARKWALD, Ricardo A. Ajuste final e estabilização. In: PERSPECTIVA da economia brasileira-1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p. 111-130.
- 7 VILLELA, Renato. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? In: PERSPECTIVA da economia brasileira-1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. Cap. 2, p. 21-40.