

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 36-J

Do Milagre à Crise
A Economia Brasileira
nos Anos Oitenta
José Márcio Camargo



PUC-Rio – Departamento de Economia
www.econ.puc-rio.br

Junho de 1982

A elevada taxa de inflação e a situação do balanço de pagamentos tem sido apontados como pontos focais da crise por que passa a economia brasileira atualmente. Estes problemas têm sido tratados como problemas conjunturais e passageiros que exigem medidas de curto prazo, sem qualquer preocupação com suas consequências de médio e longo prazos.

Neste artigo arguiu-se que a crise atual tem raízes estruturais bem mais profundas e que sua resolução exige uma mudança da estrutura produtiva do país. Este objetivo somente será obtido através de um planejamento de longo prazo que leve em consideração as origens dos atuais problemas.

Dívida Externa e Recessão

O rápido crescimento industrial do Brasil nos anos setenta (o “milagre econômico”) teve como características principais um grande incentivo à produção de bens de consumo duráveis e grandes “projetos de impacto” a nível governamental.

No primeiro caso, o resultado foi uma enorme dependência em relação ao petróleo importado. Esta dependência se concretizou em diferentes níveis:

- 1) o setor industrial instalou tecnologia cuja principal fonte de energia é o óleo combustível;
- 2) estimulou-se a substituição do transporte ferroviário pelo rodoviário tanto para passageiros quanto para cargas e, dentro do transporte ferroviário, substituiu-se energia elétrica por óleo diesel (este processo teve seu início já na segunda metade dos anos sessenta). Para realizar esta mudança, aumentaram-se as estradas asfaltadas com objetivo de escoar a produção;
- 3) finalmente, pouco foi realizado no sentido de melhorar os transportes coletivos de massa nas grandes cidades, estimulando-se o uso de meios de transportes individuais, principalmente o automóvel. Também aqui, grandes obras de infraestrutura tiveram que ser realizadas (viadutos, vias elevadas etc.) para cuja conservação o petróleo é a matéria prima principal.

No segundo caso, a execução dos grandes projetos planejados exigiu enormes volumes de investimentos que somente puderam ser concretizados através do rápido crescimento da dívida externa. Assim, esta dívida atinge hoje a casa dos US\$ 70 bilhões.

O resultado deste estilo de crescimento foi que, no começo dos anos oitenta, o país estava em uma situação na qual, para utilizar plenamente sua capacidade produtiva instalada, o valor das importações de petróleo deveria corresponder a cerca de 50% do valor de suas exportações totais (em 1980 o valor das exportações brasileiras foi de US\$ 18 bilhões enquanto que as importações de petróleo foram cerca de US\$ 9 bilhões). Por outro lado, o serviço da dívida externa (juros e

amortizações) em 1980 chegou à casa dos US\$ 14 bilhões (crescendo em 1981 para US\$ 18 bilhões). Ou seja, mais de 75% do valor das exportações do país em 1980 estava comprometido com o pagamento do serviço da dívida. Em outras palavras, somente para cobrir os gastos com o petróleo e com o serviço da dívida, foram gastos em 1980 US\$ 5 bilhões a mais que o valor das exportações. Se incluirmos os gastos com a importação de outros produtos, principalmente máquinas e equipamentos e insumos industriais não produzidos no país, este déficit atinge a casa dos US\$15 bilhões em 1980. Portanto, o fechamento das contas externas exigiu um volume de empréstimos no exterior de aproximadamente US\$ 15 bilhões em 1980.

Dadas estas considerações, o país se viu no início da década de oitenta diante da curiosa situação de ter construído uma estrutura produtiva que não pode ser plenamente utilizada devido à falta de divisas para financiar as importações que isto acarretaria. Neste sentido, uma grande parte do moderno parque industrial construído na década de setenta está precocemente obsoleto, pois não pode ser utilizado. Esta é a origem da “crise externa” pela qual passa a economia brasileira atualmente.

Sendo uma crise de cunho claramente estrutural, para seu equacionamento serão necessárias medidas também estruturais. Isto significa uma redefinição de prioridades de investimentos, tanto públicos quanto privados, que reduza a dependência externa em relação ao petróleo, nesta direção, a melhoria dos transportes coletivos nas grandes cidades, o desenvolvimento de tecnologias economicamente viáveis que utilizem fontes de energia disponíveis no Brasil (eletricidade, álcool etc.), o redirecionamento do transporte de carga para as ferrovias em lugar de caminhões, são alguns programas possíveis.

O problema é que todas essas soluções exigem elevado investimento que só serão efetuados pelos empresários se estes contarem com o apoio e incentivo do governo. Por outro lado, pelo menos parte destes investimentos terão que ser efetivamente realizados pelo Estado, devido a seu prazo de maturação.

Assim, o corte indiscriminado dos investimentos estatais e dos subsídios, se por um lado reduz as importações no curto prazo, devido a seus efeitos recessivos, e ajuda a “fechar” o balanço de pagamentos ano a ano, agrava a situação de médio e longo prazos pois impossibilita a mudança de estrutura produtiva necessária para resolver a crise estrutural.

Desta forma, medidas específicas de contenção das importações (como a proibição de importações de produtos não essenciais, acompanhado de quotas quantitativas para o uso do petróleo, se necessário teriam um efeito mais imediato e direto que uma recessão generalizada como a ocorrida em 1981, sem os efeitos de longo prazo enunciados acima.

Em segundo lugar, uma reforma tributária que aumente a carga tributária da renda advinda do capital, e das rendas mais elevadas em geral, combinada a uma redistribuição da receita em favor das unidades administrativas menores (estados e municípios), reduzindo-se ao mesmo tempo o poder

financeiro do governo federal, é um passo fundamental. O aumento da carga tributária aumentaria a receita e geraria recursos adicionais para os investimentos necessários. O redirecionamento das receitas fortaleceria os estados e municípios, cujos interesses estão mais diretamente ligados às necessidades das populações.

Para que possa dar frutos esta reforma precisa vir acompanhada de um aumento do grau de democratização em geral e das decisões de política econômica em particular. Somente assim os gestores da política econômica, em todos os níveis, se verão forçados a dirigir recursos para a melhoria das condições de vida da massa da população (casas populares, transporte coletivo etc.) e não em grandes projetos que, em geral, sobrecarregam o balanço de pagamentos e pouco benefício tem, no curto prazo, para as populações mais carentes.

Ainda assim, dificilmente esta mudança da estrutura produtiva poderá ser realizada sem algum tipo de renegociação da dívida externa pois a carga de juros e amortizações atingiu a um ponto que, por si só, parece suficiente para estrangular as contas externas do país.

Inflação e Recessão

O segundo aspecto importante da atual crise da economia brasileira é a elevada taxa de inflação que, a partir de 1980, atingiu níveis próximos dos 100% ao ano. Este recrudesimento do processo inflacionário teve sua origem no brusco aumento dos preços internos dos derivados do petróleo no 2º e 3º trimestres de 1979. Na esteira deste choque, aumentaram os custos e, com eles, os demais preços. Os trabalhadores, para evitar uma redução em seus salários reais, lutaram e conseguiram reajustes semestrais. Os empresários, vendo seus custos subirem, remarcararam seus preços para proteger seus lucros, e assim por diante. Portanto, ocorrido o primeiro choque, a luta entre os diferentes grupos sociais para repassar à outros os custos de sua assimilação, gerou a aceleração inflacionária.

Sendo um problema de conflito distributivo, sua resolução exige uma combatibilização das demandas dos diferentes grupos. Neste contexto, uma política que reduza a oferta de créditos para o sistema produtivo e aumente a taxa de juros (como a executada a partir de 1980) acaba tendo efeitos negativos. A redução da oferta de crédito diminui a procura e, portanto, o nível de atividade. Por outro lado, o aumento nas taxas de juros transfere rendas dos empresários industriais para os bancos.

No primeiro caso, tem-se um aumento do conflito, distributivo na medida em que existe menos produto para ser apropriado pelos diversos grupos sociais. No segundo, vendo suas receitas caírem devido à redução da demanda e sua dívida financeira subir devido ao aumento dos juros, os empresários industriais tendem a recompor sua posição através de um aumento em suas margens brutas de lucro e, portanto, nos preços.

Em outras palavras, o problema inflacionário está ligado ao fato de que todas as rendas e todos

os preços na economia brasileira estão atados por mecanismos de indexação (institucionais ou de mercado) à taxa de inflação passada. A lei salarial reajusta os salários, as minidesvalorizações cambiais reajustam o preço das matérias primas importadas e a correção monetária reajusta os contratos em geral. Todos eles com base no aumento de preços que já ocorreu. Desta forma a inflação passada se torna a inflação futura, até que algum outro choque externo aconteça.

Sendo assim, a quebra do elo entre inflação presente e inflação passada é fundamental. Porém, isto significará perdas de renda real para algum ou alguns dos agentes econômicos envolvidos. Novamente, em uma sociedade democrática, isto exige um certo grau de consenso entre os grupos sociais e, provavelmente, sacrifícios para todos eles.

Políticas que estimulem a produção agrícola para o consumo interno e melhorem a capacidade de armazenagem e comercialização destes produtos, reduzindo a taxa de crescimento de seus preços e sua dependência a variações cíclicas de oferta, podem ter um papel importante para ajudar a quebrar o “ciclo inflacionário” descrito acima. Porém, dificilmente o país escapará de um processo amplo de discussão através do qual as regras de reajustes de salários, da taxa de câmbio e da correção monetária sejam definidas de forma clara e precisa. Neste processo, pelo menos dois pontos são fundamentais:

- 1) que a discussão ocorra a nível político e que dela participem todos os grupos sociais (empresários, trabalhadores, banqueiros, tecnocratas, intelectuais etc.);
- 2) que este processo seja realizado através e com a participação do congresso e que, uma vez definidas, estas regras sejam por ele aprovadas para que adquiram um caráter estável e confiável pelos agentes econômicos.

Estas duas condições, se por um lado garantiriam a democratização das decisões de política econômica no país, hoje inteiramente centralizadas nas mãos de um pequeno grupo ligado ao poder executivo, obrigaria a que *todos* os segmentos sociais abrissem mão de parte de suas rendas para atingir o objetivo de reduzir a inflação.

Um arrocho salarial, como o preconizado por alguns, que não venha acompanhado de mudanças na mesma direção dos outros mecanismos de indexação enunciadas acima, teria como resultado uma queda no salário real e a concentração dos custos da luta anti-inflacionária sobre os trabalhadores. Aliás, este remédio já foi utilizado na segunda metade dos anos sessenta, com “grande sucesso”, se visto sob a ótica míope do crescimento dos preços, mas com elevados prejuízos em termos de queda do salário real dos trabalhadores (principalmente os de renda mais baixa) e aumento do grau de concentração de rendas na economia.

Além disso, há de se considerar que, dada a grande mudança na estrutura de custos das empresas industriais na última década, com um aumento da participação dos custos com energia e dos custos financeiros e uma queda na participação relativa dos salários (que hoje representam apenas 15% dos custos industriais), tal política teria uma efetividade bastante reduzida atualmente. Colocando de outra

forma, para se conseguir a mesma redução na taxa de crescimento dos preços hoje, seria necessária uma redução muito mais drástica nos salários reais (entre 1964-1969, o salário mínimo real caiu cerca de 30%). Este ponto é importante quando observamos que o salário mínimo real pouco cresceu durante os anos setenta estando, ainda hoje, em níveis inferiores aos atingidos no início dos anos sessenta.

Finalmente, esta estratégia dificilmente seria possível sem um grande retrocesso político, com a volta do autoritarismo, e graves consequências do ponto de vista político-social.

Uma política alternativa seria a adoção de regras similares para reajustar os três preços básicos enunciados acima, em conjunto com um controle de preços e uma política monetária que reduz esse a taxa de juros interna a níveis compatíveis com este controle. Embutido nesta estratégia deveria estar o objetivo de reduzir o grau de indexação das rendas na economia brasileira.

A ligação da correção monetária aos reajustes salariais teria o efeito de evitar que uma parte substancial da cesta de consumo dos trabalhadores (aluguéis, casa própria etc.) tenha seus valores crescendo mais que os salários, evitando-se uma queda muito forte nos salários reais. Por outro lado, estando os preços das matérias primas importadas ligados às desvalorizações cambiais, também estes ficariam atados aos outros dois preços básicos (é importante ter claro que este processo exigiria um controle quantitativo rígido das importações).

Neste contexto, as mudanças de preços relativos necessárias para consolidar as mudanças da estrutura produtiva, descrita na primeira parte deste artigo, deveriam ser implementadas de forma planejada através de uma reforma tributária que aumente os impostos sobre aqueles produtos cujo consumo se quer reduzir (petróleo, por exemplo) combinado a uma diminuição nos tributos sobre os bens de consumo de massa. Nesta mesma direção, temos as propostas de redução dos encargos trabalhistas buscando-se fontes alternativas de financiamento para os benefícios deles advindos. Isto reduziria o custo real da mão de obra para as empresas sem redução do salário real dos trabalhadores, facilitando o combate à inflação.

Dentro desta estratégia, deve ser evitada a manipulação, com objetivos de curto prazo, de regras gerais que afetem todos os preços e aumentem o grau de incerteza dos agentes econômicos.

Concomitantemente com estas reformulações o controle de preços evitaria o aumento nas margens brutas de lucros e a redução da taxa de juros não permitiria que este controle acabasse em uma transferência de rendas para o setor bancário.

O conjunto de medidas proposto acima não é uma regra mágica que anuncia o fim do processo inflacionário em um curto espaço de tempo, nem esgota o arsenal do possível. Isto aliás somente poderá ocorrer através da discussão ampla de propostas alternativas que explicitem os custos sociais envolvidos em cada uma. Além disso, os aspectos operacionais de sua implementação precisariam ser melhor desenvolvidos e alguns problemas solucionados (um problema claro que não foi tratado

se refere a estratégias de incentivo às exportações).

Porém, nosso objetivo aqui é apontar em três direções:

- 1) que existem opções de política econômica diferentes das adotadas atualmente e que precisam ser discutidas e analisadas, valorizando um planejamento de médio e longo prazos em lugar da miopia de curto prazo hoje reinantes;
- 2) que a redução do conflito distributivo geradora da inflação exige a compatibilização de demandas de todos os grupos sociais;
- 3) que, dado isto, todos eles (ou quase) terão de pagar uma parte do preço de seu combate. De outra forma, o consenso se torna impossível e o resultado é a continuação do conflito distributivo ou um retrocesso político-institucional.

Conclusões

Este artigo teve como objetivo mostrar que a atual crise da economia brasileira é o resultado da inadequação da estrutura produtiva do país à realidade atual da economia internacional. Foi mostrado que a origem da crise foi o estilo do crescimento econômico perseguido pelo Brasil durante os anos setenta e a inviabilidade de tal processo a longo prazo.

Dado isto, a solução destes problemas passa por mudanças estruturais no sistema produtivo, que dificilmente ocorrerão sem o suporte do Estado. Parece claro hoje que o estrangulamento do Balanço de Pagamentos atingiu tal magnitude que uma política recessiva ao mesmo tempo em que provoca uma situação insustentável do ponto de vista social, torna ainda mais difícil a reordenação interna da economia.

Do lado da inflação, mostramos que sua origem é um processo de luta entre os diferentes grupos sociais para evitar que ocorra uma queda em suas rendas reais. Assim, somente políticas que consigam compatibilizar as demandas destes diversos grupos às disponibilidades de recursos da economia conseguirão reduzir o processo inflacionário. Também neste aspecto, políticas recessivas que reduzam o total de produto a ser apropriado aguçam o conflito distributivo e pouco efeito tem sobre o processo inflacionário.