

1.2 - PANORAMA DA ECONOMIA BRASILEIRA

Ao longo de toda a década de 80 a economia brasileira tem apresentado um padrão de comportamento típico de economias assoladas por profundos desequilíbrios estruturais. A dívida externa, associada à necessidade de remessas elevadas de recursos ao exterior, a fragilidade financeira do setor público e o grau de concentração da renda, têm impedido o desenvolvimento econômico e promovido um intenso processo inflacionário.

Nesse sentido, há um consenso de que a década de 80 foi para o Brasil, assim como para a maioria dos países da América Latina, uma década perdida. Alguns números podem nos dar a dimensão do problema: a taxa média anual de crescimento do PIB entre 1980 e 1988 foi de 2,1%, o que significa um crescimento do PIB per capita praticamente nulo (ver Tabela 1). Esse lento crescimento do produto não tem sido suficiente para gerar o volume de empregos necessário à incorporação de novas parcelas da população ao mercado de trabalho. O resultado é a vinculação dessa mão-de-obra às atividades informais, normalmente caracterizadas por baixos níveis de produtividade.

A falta de dinamismo da economia acompanhada por taxas crescentes de inflação configuram um quadro inibidor de investimentos e propício às atividades especulativas.

Os vários planos de estabilização recentemente empreendidos fracassaram em virtude das dificuldades em superar tais desequilíbrios. Urge o delineamento de um projeto de estabilização que seja acoplado a um plano de desenvolvimento econômico. Para tanto, é necessário elevar a capacidade de investimento da economia através da redução da transferência de recursos ao exterior e do saneamento das contas públicas. Somente um quadro de crescimento econômico poderá propiciar maiores condições de estabilidade à economia.

1.2.1 - POLÍTICA ECONÔMICA RECENTE: PRINCIPAIS ASPECTOS

O fato mais marcante da economia brasileira ao longo da última década foi sua incapacidade em garantir um processo de crescimento econômico mais estável. Tal fato decorreu fundamentalmente do esgotamento de duas importantes fontes de financiamento do crescimento: a poupança oriunda do setor externo e do setor público.

A partir de meados da década de 70, a geração de poupança do setor público começou a dar sinais de esgotamento. Enquanto na primeira metade da década a poupança pública situava-se ao redor de 5% do PIB, em 1979 caiu para apenas 2,3% do PIB, passando a ser negativa a partir de 1982. Um dos principais fatores deste declínio foi a redução da carga tributária líquida, fruto da concessão de incentivos e subsídios, bem como do próprio processo inflacionário. Paralelamente, a poupança externa diminuiu drasticamente no início dos anos 80. Enquanto na segunda metade da década de 70 representava cerca de 5% do PIB, em 1988 o País transferia recursos líquidos para o exterior, ou seja, a poupança externa era de -1,3% do PIB.

A diminuição das poupanças pública e externa refletiu negativamente sobre as taxas de investimento da economia brasileira. Enquanto em 1975 investiu-se cerca de 25% do PIB, em 1988 essa taxa passou para aproximadamente 17%. (Ver Tabela 2).

O declínio da capacidade de investimento, e a consequente diminuição do ritmo de crescimento da capacidade produtiva, acaba por impor limites a qualquer reaquecimento mais intenso da economia com reflexos, inclusive, ao nível dos preços.

Associado ao colapso do financiamento externo, o País passou a viver uma crise cambial cujo equacionamento vem sendo privilegiado ao nível da política econômica, em detrimento da busca de soluções para a crise de financiamento da economia. Tal estratégia de ajuste reforça a tendência de desestruturação das contas públicas levando ao crescente endividamento do setor público.

A partir de 1982, com o fechamento do mercado internacional de crédito, resta ao Estado a dívida mobiliária interna como principal mecanismo de financiamento.

O crescimento da dívida mobiliária federal, associado a um quadro de inflação acelerada e instabilidade econômica generalizada, foi tornando seu financiamento cada vez mais difícil. O resultado foi um processo gradativo de encurtamento dos prazos e elevação das taxas de juros. Criou-se desta maneira um círculo vicioso, onde a elevação dos juros, utilizada para garantir o financiamento do setor público, acaba por ampliar ainda mais as suas necessidades de financiamento.

A fim de combater o crescente processo inflacionário, utilizaram-se vários planos de estabilização. Entretanto, todos falharam, pois não conseguiram equacionar a questão da dívida externa e sanear as contas públicas, pontos básicos para a recuperação da capacidade de financiamento do crescimento econômico.

A ineficácia desses planos foi crescente. Enquanto no Plano Cruzado, as taxas de inflação foram inferiores a 20% ao mês, por onze meses, durante o Plano Bresser foram inferiores durante oito meses e durante o Plano Verão por apenas quatro. Tal quadro revela a necessidade de adotar medidas que recuperem a capacidade de crescimento da economia a fim de viabilizar a efetiva promoção de melhores condições de estabilidade de preços. É por esse motivo que se reafirma a real necessidade de acoplar, aos planos de estabilização econômica de curto prazo, um projeto de desenvolvimento econômico.

1.2.2 - A ECONOMIA EM 1989

A evolução da economia brasileira no primeiro semestre de 1989 refletiu seus desequilíbrios básicos. Apesar da implantação do plano de estabilização em janeiro, em poucos meses a economia voltou a apresentar um intenso processo inflacionário. Quanto ao nível de atividades continuou praticamente estagnado, apesar de revelar uma certa recuperação nos últimos meses.

A seguir serão detalhados alguns aspectos destes dois tópicos. Posteriormente, mostraremos a evolução dos principais indicadores da economia paulista.

1.2.2.1 - Inflação

No final de 1988 e início de 1989, a economia apresentava taxas de inflação superiores a 25% ao mês (ver Tabela 3). Constatada a ineficácia da chamada política de feijão com arroz, que buscava estabilizar as taxas ao redor de 15% ao mês, e a fim de evitar um processo hiperinflacionário, que se afigurava como iminente, o Governo Federal adotou o Plano Verão. Apesar de anunciar medidas que controlassem o déficit do setor público, com o intuito de recuperar sua capacidade financeira, e introduzir medidas eliminando os mecanismos de indexação, esse plano mostrou-se, mais uma vez, incapaz de recuperar as fontes de financiamento do desenvolvimento, sem as quais qualquer congelamento de preços estará fadado ao fracasso.

Assim é que as taxas de inflação, tomando-se como base o índice de Preços ao Consumidor (IPC), mantiveram-se abaixo do patamar de 10% ao mês apenas até maio. Em junho, a inflação já atingia 24,8% e em julho 28,8% (ver Tabela 3).

1.2.2.2 - Nível de Atividades

Apesar das elevadas taxas de inflação, o nível de atividades da economia ainda tem conseguido manter-se relativamente estável. A evolução do Produto Interno Bruto (PIB) mostra, inclusive, que houve certa recuperação do nível de atividades durante o segundo trimestre de 1989. Enquanto no primeiro trimestre a taxa de crescimento do PIB em relação ao trimestre anterior foi de -0,32%, no segundo trimestre essa taxa passou para 6,08% (ver Tabela 4).

Essa recuperação do nível de atividades deveu-se fundamentalmente ao crescimento apresentado pelo setor industrial. Em maio a produção industrial foi 5,4% superior a do mesmo mês do ano anterior, e em junho foi 4,4% superior a de junho de 1988 (ver Tabela 5). Assim, enquanto em janeiro a produção industrial acumulada em doze meses apresentou queda de -2,7%, em junho essa taxa já era de -1,9% (ver Tabela 6). Convinha destacar que a melhoria do desempenho industrial não foi homogênea. Como se observa na mesma tabela, tal recuperação ocorreu nos setores de bens intermediários e, principalmente, de bens de consumo.

A recuperação do nível de atividades a partir de março deste ano esteve associada à recomposição dos estoques, tanto por parte do comércio como da indústria. Por outro lado, o desempenho fraco do setor produtor de bens de capital deveu-se basicamente às próprias incertezas quanto à evolução futura da economia, que inibem as decisões de investimento.

1.2.2.3 - Evolução da Economia Paulista

A seguir serão apresentados alguns indicadores ilustrativos do comportamento da economia paulista ao longo do primeiro semestre de 1989.

Como se observa na Tabela 7, desde meados de 1988 o INA-Indicador do Nível de Atividades aponta certa recuperação da indústria paulista, sinalizando a diminuição de intensidade do processo recessivo. Nota-se que no início de 1989 houve pequena reversão nesse quadro, e a partir de então, a situação permaneceu relativamente inalterada.

Em relação às vendas reais a situação é ainda mais clara. Apesar do volume de vendas ainda apresentar retração, nota-se que as quedas reduziram-se significativamente desde o final do ano passado.

Os dados da Federação do Comércio do Estado de São Paulo mostram que o comércio apresentou, inclusive, um crescimento real de 4,6% no 1º semestre (ver Tabela 8). O maior responsável por essa expansão foi o segmento de bens de consumo, não duráveis. Enquanto em janeiro este setor apresentava uma queda de 8,4%, em junho sua taxa de crescimento refletia uma expansão de 9,1%. Os demais setores também apresentaram relativa recuperação.

Como resultado desta melhora no nível de atividades observa-se (ver Tabela 7) um crescimento do nível de utilização da capacidade instalada no setor industrial do Estado de São Paulo: em abril o índice de utilização era de 77,80% passando a 81,50% em junho. Também houve um impacto positivo sobre o nível de emprego. A mesma tabela mostra um crescimento neste indicador de 0,38% em junho, o primeiro resultado positivo que se observa há exatos 2 anos.

Com a relativa recuperação da economia, gerou-se um impacto positivo sobre as receitas estaduais. Vale lembrar, entretanto, que uma série de outras medidas também contribuíram para a recente evolução positiva da arrecadação.

Entre os fatores que explicam o aumento da arrecadação estadual, além dos de ordem conjuntural (recuperação do nível de atividades e queda das taxas de inflação nos primeiros meses do ano), podem-se mencionar aqueles decorrentes da recente reforma tributária determinada pela nova Constituição Federal. Conforme estabelecido pela reforma, aumentaram os recursos do Fundo de Participação dos Estados, introduziu-se o adicional sobre o Imposto de Renda e incorporou-se ao antigo ICM as bases dos impostos Unicos (IUM, IUEE e IUCIGL) e dos tributos sobre comunicação e transporte intermunicipal de cargas e passageiros. Além disso permaneceu o Imposto Causa-Mortis com a ampliação de sua base, que passou a incluir também os bens mobiliários. Ainda no que diz respeito ao ICM, houve elevação das alíquotas, particularmente no caso dos bens supérfluos. Por fim, os produtos intermediários exportáveis passaram também a fazer parte da arrecadação. Vale ressaltar, entretanto, que algumas das mudanças citadas estão sendo introduzidas gradativamente não gerando, portanto, resultados imediatos.

Por outro lado, várias mudanças concorrem para a atenuação do impacto positivo da reforma tributária sobre as receitas, particularmente no caso de São Paulo.

Dentre elas podemos citar as negociações relativas às alíquotas interregionais do ICMS, a perda, pelos Estados, do imposto inter-vivos e a ampliação da cota-parte dos municípios na receita do ICMS de 20% para 25%.

Desse modo, é à luz das mudanças acima mencionadas, seja ao nível da conjuntura econômica, seja ao das reformas institucionais e dos programas de aperfeiçoamento administrativo, que será analisada, a seguir, a evolução do ICMS, principal fonte de recursos tributários do erário público paulista.

As expectativas iniciais indicavam uma expansão da ordem de 9,0% da receita real do ICMS ao longo de 1989, sendo 6,0% devido à reforma tributária e 3,0% em função do aumento da eficiência da máquina arrecadadora. De acordo com essa hipótese, a contribuição da atividade econômica para o crescimento do ICMS seria nula.

Os dados disponíveis para o primeiro semestre indicam um desempenho ligeiramente superior às expectativas. A evolução da arrecadação, mês a mês, mostra que esta inicia o ano a taxas negativas, passando a apresentar a seguir recuperação gradativa, tornando-se positiva a partir de abril.

A queda real acumulada no primeiro trimestre, vis-à-vis mesmo período do ano anterior, foi de 2,4%. Esse resultado é, em boa parte, explicado pela elevada taxa de inflação no primeiro mês do ano, que ultrapassou o patamar de 30,0%.

Os efeitos da reforma tributária, por sua vez, passam a ser sentidos a partir de abril. Esse crescimento da arrecadação também já começa a refletir a relativa recuperação do nível de atividades.

1.2.3 - PERSPECTIVAS

Em função do exposto ao longo desta apresentação percebe-se que a economia brasileira, apesar de todos os problemas, tem conseguido manter a produção e o emprego em níveis relativamente estáveis.

Essa relativa estabilidade econômica é fruto, fundamentalmente, da reintrodução das regras de indexação que permitem aos agentes econômicos a tomada de decisões em um clima de maior segurança. Neste sentido, as perspectivas para o segundo semestre estão atreladas fundamentalmente à confiança que os agentes tenham no sistema de indexação.

De maneira geral, a economia brasileira exibe melhor performance durante o segundo semestre em termos do nível de atividades. Descartando a hipótese de hiperinflação, pode-se supor que o setor industrial venha a fechar o ano com um nível de produção semelhante ao de 1988. Adicionalmente, as perspectivas apontam para uma taxa de crescimento do setor comercial por volta de 5,0%, enquanto que a produção agrícola deverá apresentar uma expansão real superior a 2,0%. Com relação aos demais setores (transportes, financeiro e governo), a previsão é de que apresentem uma evolução favorável.

Assim, esperar um crescimento positivo para o PIB ainda este ano não está fora de cogitações. Mesmo que isso venha a ocorrer, entretanto, será insuficiente para garantir um crescimento na renda "per capita".

TABELA 1
 PIB E PIB "PER CAPITA" -- TAXAS DE CRESCIMENTO
 ANUAL MÉDIO
 1970/88
 Em percentagem

PERÍODO	PIB	PIB "PER CAPITA"
1970/75	10,1	7,5
1975/80	7,2	4,7
1980/85	1,1	-1,1
1985/88	3,6	1,4
1980/88	2,1	-0,1

FONTE: Contas Nacionais

TABELA 2
 EVOLUÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (FBKF) E
 POUPANÇA AGREGADA
 1970/88
 Em percentagem

ANOS	FBKF	POUPANÇA AGREGADA	
		POUPANÇA INTERNA	POUPANÇA EXTERNA
1970	20,57	19,27	1,3
1971	21,30	18,70	2,6
1972	22,20	19,70	2,5
1973	23,58	21,48	2,1
1974	24,67	17,87	6,8
1975	25,75	20,25	5,5
1976	25,01	21,01	4,0
1977	23,56	21,26	2,3
1978	23,52	20,02	3,5
1979	22,89	18,09	4,8
1980	22,87	17,47	5,4
1981	20,97	16,57	4,4
1982	19,53	13,83	5,7
1983	16,94	13,64	3,3
1984	16,15	16,15	0,0
1985	16,72	16,71	0,0
1986	19,00	17,10	1,9
1987	18,27	17,77	0,5
1988	17,51	18,81	-1,3

FONTES: Banco Central do Brasil, FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.