

Prevista queda de 3,5% no PIB e reação em 84

Diz o relatório:

I — METAS

1) Objetiva-se o aumento da poupança interna de 14,5% do Produto Interno Bruto em 1982 para quase 16% em 1983, 18,5% em 1984 e 20% em 1985. Isso permitirá a redução do déficit de conta corrente de 4,5% do PIB em 1982 para 2,2% em 1983, 1,5% em 1984 e 1 (um)% em 1985.

2) Espera-se que a taxa de inflação decline substancialmente ao longo do período coberto pelo programa. Projeta-se que a taxa de inflação dos 12 meses no fim do período caia de 100% em 1982 para 70% em 1983, 40% em 1984 e 20% em 1985. Taxas médias anuais de inflação serão um pouco mais elevadas.

3) O balanço de pagamentos total está programado para exibir uma reviravolta em relação ao déficit de 7,5 bilhões de dólares em 1982 e chegar ao equilíbrio em 1983 e a superávits de 1 bilhão de dólares e 2 bilhões de dólares em 1984 e 1985, respectivamente. Tal melhora provocará redução na razão do serviço da dívida de 85% em 1982, para 55% em 1985 (como percentagem das exportações), declínio na taxa de aumento dos créditos bancários (Bank Exposure) de quase 15% em 1982 para cerca de 4% em 1985, e um aumento das reservas internacionais líquidas de cifra negativa, preliminarmente estimada para o final de 1982, de 1,5 bilhão de dólares para um número positivo de 1,5 bilhão no final de 1985.

II — PRESUNÇÕES

1) Projeta-se que o PIB real declinará 3,5% em 1983, refletindo principalmente a redução do consumo interno e dos investimentos do setor público. Espera-se a retomada do crescimento econômico em 1984 (2%) e 1985 (4%).

2) Projeta-se que o valor das exportações em dólares americanos aumentará cerca de 8,9% em 1983, com base em um aumento de 4% nos preços das exportações e de 5% no volume. Uma recuperação mais forte da economia mundial e o prosseguimento de políticas internas adequadas devem produzir taxa média anual de crescimento de uns 14% no valor das exportações em 1984 e 1985.

3) Projeta-se que o valor das importações em dólares americanos cairá em cerca de 17,5% em 1983. As importações de petróleo (cerca da metade do total das importações) devem declinar cerca de 14,5% em valor como resultado da redução de 2% nos preços e de 13% no volume. Em 1984 e 1985 o valor das importações totais deverá crescer em cerca de 11% anualmente. Projeta-se que a conta petrolífera declinará em cerca de 10% em 1984 e 7,5% em 1985, a despeito dos aumentos dos preços de 5% e 4,5%, respectivamente. Ao longo do período coberto pelo programa, a produção interna de petróleo deve continuar expandindo-se à taxa média anual de mais de 20%.

4) Estima-se que a Libor (taxa de juros interbancária de Londres) efetiva aplicável ao elemento da taxa variável da dívida externa do Brasil será de 11% na primeira metade de 1983 e de 10% na segunda metade. Para 1984 essas taxas foram previstas em 10% e 9% (para cada semestre) e, para 1985, em 9% e 7,5%.

5) Fluxos líquidos de capital durante 1983 dependerão vitalmente de os bancos estrangeiros: 1) desembolsarem 1,2 bilhão de dólares comprometidos em 1982 e 4,4 bilhões de dólares a serem comprometidos em 1983; 2) refinanciamento (roll over) total dos pagamentos devidos (amortizações) em 1983; e 3) restauração dos níveis, que prevaleciam em meados de 1982, de depósitos nos bancos (agências) brasileiros no Exterior.

III — PRINCIPAIS ELEMENTOS DO PROGRAMA

1) Políticas do setor público.

A — Tetos trimestrais foram estabelecidos para as necessidades de financiamento do setor público não financeiro, limitando-as a 7 trilhões de cruzeiros em 1983, o equivalente a 7,9% do PIB. Em contraste, essas necessidades (déficit) corresponderam a 13,8% do PIB em 1982 devem declinar para 5% do PIB em 1984 e 4% em 1985. A definição do setor público inclui o governo central, fundos e programas especiais operados através do sistema bancário, agências descentralizadas, previdência social, empresas estatais e os governos estaduais e municipais. Os tetos cobrem crédito líquido do sistema bancário nacional, dívida pública em poder do setor privado, dívida fluente das empresas estatais e financiamento estrangeiro.

B — As receitas da administração central devem crescer 16% em termos reais com base nas novas medidas tributárias que, segundo se espera, produzirão o equivalente a quase 2% do PIB. Juntamente com a máxima sustentabilidade dos gastos, a melhora da receita deve produzir redução equivalente a 3,3% do PIB nas necessidades de empréstimos do governo central.

C — De modo semelhante, calcula-se que o déficit total das empresas estatais declinará em cerca de 37% em termos reais, atingindo 2,9 trilhões de cruzeiros em 1983. Espera-se que as receitas das empresas aumentem em

cerca de 3% em termos reais por causa dos aumentos nos preços das mercadorias e serviços que oferecem. Seus dispêndios devem declinar em cerca de 7% em termos reais, principalmente por causa do corte nos seus investimentos.

2 — DINHEIRO E CRÉDITO

A — Os ativos internos líquidos das autoridades monetárias devem sujeitar-se aos tetos trimestrais, como critério de desempenho. Espera-se que esses ativos declinem em cerca de 3% em termos reais em 1983.

B — A melhora da situação financeira do setor público deve reduzir substancialmente o crowding out do setor privado que ocorreu no passado. Isto é, a dificuldade do setor privado de obter crédito em consequência das enormes necessidades financeiras do setor público.

C — A despeito da modificação recente no sentido de reduzi-las, as taxas de juros subsidiadas aumentaram significativamente desde os finais de 1982 e os subsídios ao crédito agrícola devem praticamente ser eliminados por volta do final de 1983. Houve também reduções em outros subsídios, tais como os concedidos ao trigo e aos produtos petrolíferos. Os subsídios creditícios às exportações permanecerão em vigor por enquanto. Com pequenas exceções, todos os subsídios devem ser eliminados no final do período coberto pelo programa.

3 — PREÇOS E SALÁRIOS

A — Os preços dos relativamente poucos bens e serviços que ainda estão sujeitos a controle de preço aumentaram substancialmente em torno do fim do ano. Os preços dos combustíveis como um grupo serão ajustados durante 1983 à taxa mensal de 1,5 ponto de percentagem acima da taxa interna de inflação. Todos os subsídios explícitos ou implícitos devem ser eliminados ao longo do período coberto pelo programa.

B — As modificações na fórmula salarial oficial que foram decretadas recentemente reduzirão a taxa de aumento dos salários reais, consideradas as projeções de preços do programa. A folha de salários da economia não aumentará necessariamente em termos reais, em 1983, por causa da crescente rotatividade da mão-de-obra e do desemprego.

4 — SETOR EXTERNO

A — O sistema de desvalorizações frequentes e pequenas do cruzeiro continuará. Um critério de desempenho trimestral foi estabelecido e fixa a taxa de desvalorização do cruzeiro em relação ao dólar que, em média, será equivalente a pelo menos um ponto de percentagem mensal acima da taxa interna de inflação.

B — O caráter restritivo do sistema comercial e cambial será atenuado. Dar-se-á prioridade à remoção das restrições quantitativas às importações para facilitar a eficiência e o crescimento econômico. Inúmeras práticas múltiplas de câmbio e pequenas restrições cambiais serão eliminadas durante o primeiro ano do programa. Todas as medidas cambiais serão eliminadas antes do final do período coberto pelo programa.

5 — REVISÃO

Haverá consulta com o Fundo sobre todos os aspectos do programa antes de 30 de agosto de 1983.

Esses são os pontos que o próprio staff julgou necessário sintetizar para os 22 diretores executivos (representando 146 países-membros) que estarão, em última instância, decidindo a sorte do acordo negociado pelo governo com os administradores da instituição.

O documento principal, que contém a avaliação e as recomendações dos técnicos, faz uma breve recapitulação dos acontecimentos e políticas dos últimos anos, mas concentra sua atenção no quadro atual e no que deve ser feito.

Como se previa, o documento observa que os atuais problemas econômicos do Brasil podem ser relacionados não apenas aos acontecimentos externos do passado imediato, mas também às condições sob as quais o País atingiu crescimento rápido nos últimos 15 anos. Em meados da década de 60, o Brasil lançou um impressionante processo de crescimento liderado pelas exportações, tornando-se cada vez mais dependente dos empréstimos externos como complemento da poupança interna. Até mesmo os dois choques petrolíferos da década de 70, diz o FMI, pouco fizeram para mudar essa estratégia de "crescimento com dívida e ao longo desse processo muitas distorções foram introduzidas na economia".

O volume dos esforços de investimento e a dimensão dos projetos conduziram à expansão das empresas estatais, afirma o FMI. As atividades estimuladas, como exportações e agricultura, receberam ampla gama de incentivos, especialmente por meio do crédito bancário subsidiado. O mecanismo tarifário externo foi distorcido por isenções generalizadas, dando margem a restrições quantitativas e medidas cambiais.

"A necessidade de aplacar os trabalhadores no ambiente inflacionário que



Missão que veio ao Brasil forneceu os dados ao FMI

tem prevalecido levou à adoção de uma legislação salarial que, por força da correção monetária, tornou-se fator chave na perpetuação da inflação. A lei salarial continha provisões que contribuíam para aumentar os salários reais de certos grupos mais rapidamente do que o crescimento da produtividade. Também contribuiu para uma elevação do desemprego e o enfraquecimento da posição externa do Brasil. A necessidade de assegurar constante fluxo líquido de recursos externos e de administrar volume em rápida expansão de dívida externa impôs restrições às autoridades nas suas políticas cambiais e de juros.

Na opinião do Fundo, o estado atual dos mercados financeiros internacionais e as perspectivas para o futuro imediato "deixam claro que o caminho de desenvolvimento econômico seguido pelo Brasil no passado não é mais factível e que uma alteração fundamental na estratégia econômica do País é exigida".

"Nos próximos anos o Brasil não será mais capaz de depender, na proporção em que o fez no passado, de recursos externos para financiar seu esforço de desenvolvimento. Ao contrário, o investimento e o crescimento futuros dependerão principalmente da geração de poupanças internas maiores."

O programa econômico que as autoridades brasileiras adotaram, diz o FMI, visa a um ajustamento substancial no primeiro ano e ajustamentos mais graduais no segundo e no terceiro anos. Isso implica significativa redução dos gastos internos, em particular do setor público, e forte expansão da poupança nacional.

"A fim de limitar o efeito negativo sobre o padrão de vida, implícito em tal ajustamento, as autoridades pretendem aumentar a eficiência econômica através da liberalização da economia no início do programa. No primeiro ano, tal liberalização afetará principalmente os preços internos e as restrições administrativas. O prazo de eliminação das restrições externas dependerá de quão rapidamente as dificuldades cambiais diminuíam. Durante o segundo e terceiro anos (do programa) as autoridades pretendem eliminar todas as restrições comerciais e medidas cambiais restantes de proceder com a liberalização da economia interna."

O desequilíbrio externo exige das autoridades que concentrem seus esforços de ajustamento no primeiro ano (1983). Refletindo a contração dos mercados financeiros internacionais e o baixo nível de reservas, o déficit de conta corrente do Brasil este ano deve reduzir-se para sete bilhões de dólares ou 2,2% do PIB (foi de aproximadamente 14,5 bilhões em 1982 ou 4,5% do PIB). Novas reduções para 1,5% do PIB, em 1984, e 1% do PIB, em 1985, são visadas.

O fortalecimento da conta corrente deve minorar substancialmente a necessidade de empréstimos. O desembolso líquido de empréstimos financeiros (quase que exclusivamente de bancos estrangeiros), que declinou para 6,7 bilhões de dólares em 1982 (uma queda de dois bilhões de dólares) deve cair para 3,8 bilhões de dólares em 1983 e, eventualmente, para três bilhões de dólares em 1985. Como percentagem das

exportações, o serviço da dívida se reduziria para 89% este ano, contra 85% em 1982.

O FMI prevê aumento moderado nas reservas oficiais brutas e manutenção dos níveis de reservas líquidas em 1983. Superávits de 1 bilhão de dólares em 1984 e 2 bilhões em 1985 no total do balanço de pagamentos devem fortalecer a posição de reservas do País.

"O fator chave na consecução desses objetivos externos é uma significativa redução no desequilíbrio financeiro do setor público", afirma a instituição.

Para o Fundo, a política monetária refletirá as mudanças na política fiscal. Como o setor público diminuirá a sangria do sistema financeiro interno, sobrarão mais recursos para o setor privado. Do mesmo modo, os grandes cortes nos subsídios creditícios à agricultura em 1983 e a eliminação de praticamente todos os subsídios creditícios ao longo do programa "devem permitir às autoridades monetárias fortalecer a conduta da política monetária, baseando-se mais nos instrumentos que afetam o preço dos recursos financeiros do que nas restrições quantitativas de crédito".

Para o governo, segundo o FMI, a redução na taxa de inflação terá de ser lenta no começo do programa de estabilização, devido aos aumentos de preços "corretivos" e à quase total indexação (correção monetária) da economia, que só pode ser diminuída com o tempo.

O programa econômico, diz o relatório confidencial, destina-se a produzir mudanças importantes na estrutura dos gastos internos e do financiamento dos investimentos. De 1977 a 1982, os gastos com o consumo interno aumentaram de menos de 78% do PIB para mais de 81%. Nesse período, o investimento interno bruto caiu de 22,7% do PIB para 19,1%, e a poupança interna bruta caiu de 20,5% para 14,5%. "O resultado foi que o recurso à poupança externa aumentou de 2,2% do PIB, em 1977, para 4,6% do PIB em 1982. A programada redução de 2,4% do PIB no uso da poupança externa em 1983 reconduzirá o hiato de recursos de volta ao nível registrado em 1977. Isso será conseguido mediante aumento de 1,3 ponto de percentagem do PIB na taxa de poupança interna e declínio na taxa de investimento de 1,1 ponto de percentagem."

Em 1984, o investimento interno bruto deve crescer outra vez, mas — com a poupança interna crescendo mais rapidamente do que o investimento —, o déficit de conta corrente do Brasil continuará a diminuir. Em 1985, o consumo terá caído para 77% do PIB, o investimento interno terá aumentado para 21% do PIB e a poupança interna terá atingido 20% do PIB depois de crescer 5,5 pontos de percentagem a partir deste ano.

Os cortes nos gastos internos certamente deprimirão o sistema produtivo e assim o FMI prevê que o Produto Interno Bruto em 1983 poderá ter um crescimento negativo de 3,5%, embora registre, numa nota de rodapé, a estimativa oficial de 1% positivo. A implementação do programa permitiria que o País voltasse a crescer em 84 e 85 nas proporções já citadas.

A QUESTÃO SALARIAL

O relatório do FMI evidentemente condena a política salarial que prevaleceu até janeiro e a explica minuciosamente. A certa altura, afirma que além dos ajustamentos automáticos havia ajustamentos de salários baseados em supostos aumentos de produtividade. "Estes aumentos, negociados entre empregadores e empregados, tipicamente ficavam entre 3 e 5%, mesmo que os avanços da produtividade não pudessem ser documentados. Embora trabalhadores e funcionários do governo central não fossem sujeitos à fórmula oficial, também recebiam aumentos equivalentes."

O resultado dessa política, afirma o FMI, foi uma pressão altista nos custos da mão-de-obra, que agravou o desemprego e acelerou a prática da rotatividade do trabalhador no setor privado. Os trabalhadores eram demitidos antes da data do ajustamento anual e recontraídos com salários menores por outros empregadores. "Embora esta prática tenha contribuído para baixar os custos da mão-de-obra, também reduziu a produtividade devido às ineficiências inerentes a tal sistema de alta rotatividade do trabalho. A rotatividade do trabalho não foi prática nas empresas estatais e, em consequência disso, sua folha de pagamento mostrou aumentos reais nos últimos anos."

No final de janeiro, o governo mudou a lei salarial, como primeiro passo na direção da eventual introdução de um sistema de negociação coletiva dos contratos.

"A nova fórmula é superior à antiga, porque elimina o princípio de ajustamento da renda até três salários mínimos em 110% da inflação. Mais de dois terços da força de trabalho coberta por essa fórmula recebe remuneração de três salários mínimos ou menos."

A diferença entre as duas fórmulas, portanto, é significativa, reconhece o FMI. Mas assim mesmo, observa, os salários reais aumentaram em cerca de 2 a 5% em 1983, dependendo do ritmo presumido de desaceleração da elevação dos preços (inflação), que deve totalizar 70% no final do ano.

Porém, afirma, mais importante do que o que aconteceu com o salário calculado é saber como evolui a folha de pagamentos real da economia como um todo. O aumento médio geral de salários (isto é, excluindo-se promoções) no governo central foi limitado a 65% em 1983, o que significaria uma redução de 7,5% em termos reais. Segundo o staff do FMI, os representantes do governo brasileiro afirmam que a folha de pagamentos das empresas estatais e do setor privado também declinará este ano pelas seguintes razões:

1) Uma norma foi baixada para as empresas estatais que limita as taxas anuais de aumento de seus salários (e gastos com salários) em cada mês com base na taxa de inflação dos 12 meses anteriores. Isto significa, diz o documento, que qualquer aumento real nas remunerações individuais, resultante de promoções, terá de ser compensado por uma redução na folha de pagamento.

2) O ministro do Trabalho brevemente baixaria diretrizes para a Justiça do Trabalho, vinculando ajustamentos por produtividade em 1983 à mudança na renda per capita durante 1982, o que poderia resultar na ausência de qualquer ajustamento por produtividade deste ano.

3) A obediência à política monetária acordada no programa econômico induzirá as empresas a aumentarem a rotatividade da mão-de-obra e a reduzir a folha de pagamento.

4) O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que é usado para os ajustamentos salariais, será modificado para excluir os efeitos da aceleração da desvalorização da moeda e dos aumentos de preços corretivos, a fim de facilitar mudanças nos preços relativos internos e nas transações internacionais.

Na parte da avaliação propriamente, os técnicos do FMI reconhecem que a recente modificação da fórmula salarial "representou uma decisão política particularmente difícil" para o governo. Voltam a observar, entretanto, que a nova fórmula implica aumentos reais nos salários em 1983, com base nas projeções inflacionárias do programa. Para eles, a maneira como se desenvolve a folha salarial da economia é de importância crucial para o programa.

"O staff registra as medidas tomadas para limitar o crescimento da folha salarial no setor público, assim como a intenção das autoridades de conseguirem resultado semelhante no setor privado através da aderência a políticas creditícias e monetárias restritivas. O resultado, nessas circunstâncias, provavelmente será a criação de desaquecimento adicional da economia e o aumento da rotatividade da mão-de-obra. Portanto, o staff nota com prazer a intenção das autoridades de trabalharem pela restauração de um sistema em que os salários sejam determinados pela negociação coletiva", afirma o texto.

EXPLICAÇÃO

Aqui cabe uma explicação. Quando o governo adotou a nova fórmula, a providência ficou aquém das expectativas

das dos técnicos do FMI e até mesmo de funcionários do governo. Mas depois das explicações de representantes da área econômica, que vieram a Washington com esse propósito, e das tabulações do Banco Mundial (cujos especialistas socorreram o Fundo), os técnicos do FMI resolveram não opor maiores objeções. Certamente, esperam que o governo consiga manter sob controle, de uma forma ou de outra, a folha de pagamento geral da economia.

Uma fonte bem situada mencionou outros elementos que podem contribuir para que as coisas deem certo (dependendo, evidentemente, do ângulo do observador). As empresas estatais podem simplesmente esquecer as promoções ou até mesmo reduzir a jornada de trabalho. "O Fundo gostou da idéia de limitar o aumento das folhas de pagamento", disse. No setor privado, além dos mecanismos já citados, espera-se que os empregados de determinadas categorias sejam desencorajados de reivindicar salários mais altos, tendo em vista a fragilidade do mercado. O poder de barganha das empresas certamente aumentará.

POLÍTICAS FISCAIS

O documento afirma que o setor público (governo central, estaduais e municipais e empresas estatais) dará a maior contribuição ao processo de ajustamento, reduzindo seu déficit este ano para 7,9% do PIB, uma queda de 45% em relação a 1982. Mais da metade do encolhimento virá do governo central.

As transferências do governo, para as autoridades monetárias, devem mais do que dobrar em termos reais em 1983, diz o relatório. As transferências ao resto do setor público devem sofrer aumento moderado em termos reais, já que a lei atual concede a Estados e municípios parcela da receita que resultará das recentes medidas tributárias, fartamente elogiadas pelo Fundo.

"Entretanto, gastos com salários e vencimentos e outras despesas declinarão em termos reais, refletindo principalmente o duro controle dos dispêndios com pessoal", afirma.

As modificações do Imposto de Renda serão reforçadas ainda mais, segundo o documento, por medidas específicas tendentes a reduzir a evasão e alargar a base tributária. O sistema fiscalizador será ampliado. As autoridades examinarão ainda a idéia de aumentar o imposto sobre bebidas não alcoólicas e cerveja e pretendem no final do ano enviar um projeto de reforma tributária ao Congresso.

A posição financeira da Previdência Social beneficiou-se amplamente com o aumento das contribuições e a redução dos benefícios, diz o FMI.

Os orçamentos recentemente aprovados indicam que haverá "melhora dramática" na posição financeira das estatais. A redução total de seu déficit em termos reais é superior a 1/3 (um terço). Suas receitas devem elevar-se em cerca de 3% em termos reais em 1983. No ano passado aumentaram 1%, tendo declinado quase 1% em 1981. O progresso decorre principalmente da mudança de sua política de preços.

O volume de despesas das estatais, calcula-se, declinará em cerca de 7% este ano, depois de aumentos de 4% em 1982 e 8% em 1981. Os gastos correntes devem declinar apenas marginalmente em termos reais, a despeito de um aumento real de 16% nos juros devidos aos credores externos.

Projeta-se que o volume de investimentos das estatais declinará quase 13% este ano em vista do estado avançado de algumas grandes obras, como Itaipu, e da deliberada desaceleração na execução de alguns projetos. As principais reduções foram programadas para os investimentos em aço (-57%), estradas (-28%), energia hidrelétrica (-23%) e energia nuclear (-22%). Além disso, nenhum grande projeto de investimento novo será iniciado em 1983, com exceção de partes do complexo Carajás, que são totalmente financiadas pelo Exterior.

A despeito dessa "melhora significativa" nas finanças das estatais, sua dependência do financiamento externo em 1983 deverá quase triplicar em relação ao ano passado. Presume-se que o acesso limitado do Brasil ao mercado de capitais internacionais afetará principalmente os tomadores privados. As estatais estarão usando a vantagem de poder oferecer garantias (geralmente do governo) e de vincular os empréstimos que pedem a execução de um projeto. Nesse sentido, recursos domésticos serão liberados para uso do setor privado, diz o FMI.

A política de investimentos do governo para as estatais será revista de 1984 em diante à luz dos progressos feitos pelo País no ajustamento de suas contas externas este ano. "Em geral, as autoridades pretendem reduzir o tamanho do setor público e o número de empresas estatais. Executando aquelas que têm função social desenvolvimentista especial a desempenhar, todas as outras serão tratadas como empresas privadas e, portanto, terão de se tornar financeiramente autônomas."

Conclui na página seguinte