

O Brasil paga o preço

MILANO LOPES

Da Editoria de Economia

— Vamos combater a inflação crescendo, afirmou, em agosto de 1979, o ministro Delfim Netto, ao assumir a Seplan, sob os aplausos da Nação, especialmente dos empresários paulistas e de boa parte do Ministério do Governo Figueiredo, preocupados com a ameaça de recessão derivada das medidas de contenção que o então ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen havia anunciado e estava disposto a executá-las.

Tres anos e sete meses após essa declaração otimista de Delfim, que havia deixado o Ministério da Agricultura com um ambicioso plano de recuperação do setor, expresso, aliás, em sucessivas safras econômicas no período 1981/83, o que temos instalado no País é um processo de estagflação, com taxas inflacionárias superando os 100% ao ano e o produto em declínio, tendo atingido, o ano passado, pela primeira vez desde a década dos 60, um crescimento negativo.

O segundo choque do petróleo, ocorrido em setembro de 1979, seguido de políticas monetárias nos países industrializados, especialmente nos Estados Unidos, que fizeram crescer as taxas de juros, e do choque financeiro de setembro do ano passado, contribuíram decisivamente para mudar o quadro desenhado pelos "desenvolvimentistas" que assumiram a gestão econômica em 1979, mas o fato inegável é que eles apertaram o acelerador na hora errada, quando deviam ter apertado o freio, conforme comentou, dois anos depois, o professor Simonsen.

O resultado da política desenvolvimentista traçada em 1979, como assinalou recentemente o professor Antônio Carlos Lemgruber, foi um salto na expansão dos agregados monetários a partir de 1979, uma elevação desproporcional no déficit do setor público em 1979 e 1980 e uma explosão de crescimento das despesas governamentais, sobretudo em 1980. "Na verdade — diz Lemgruber — pode-se dizer que as causas dos problemas macroeconômicos do Brasil de hoje — em adição aos óbvios choques externos — estão muito mais nas políticas de 1979/1980 do que nas de 1981/1982".

O APERTO QUE NÃO FOI DADO

Já convidado para continuar no Governo, durante a administração Figueiredo, desta vez como ocupante de uma Seplan com poderes ampliados e transformada num virtual Ministério da Economia, o ministro Mário Simonsen obteve, em fevereiro de 1979, do então presidente Geisel, a assinatura do Decreto-lei 1678, o qual estabeleceu reserva de contenção de despesa, correspondente a 20% da receita vinculada pertencente à União, e mais 5% das despesas capituladas em "outros custos e capital". Segundo o decreto-lei, essa reserva de contenção só poderia ser utilizada para a cobertura de encargos da dívida pública interna.

O decreto-lei estabelecia, também, em seu artigo 3º, que o excedente de arrecadação e o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior só poderiam ser utilizados no pagamento de pessoal e encargos so-

ciais, e de encargos da dívida pública federal.

A partir de 1981 — conforme as diretrizes da Seplan aprovadas pelo presidente em março de 1979 — seriam retiradas as atividades de fomento do Banco Central e de autoridade monetária do Banco do Brasil, ao mesmo tempo em que se estabelecia o princípio da unicidade orçamentária, segundo o qual o Orçamento da União, votado pelo Congresso, absorveria o orçamento monetário e o orçamento das estatais, cuja instituição era proposta nas "Diretrizes", para operar a partir de 1980.

Segundo esta etapa, a partir de 1981, seriam incluídos na Despesa Orçamentária todos os subsídios, inclusive juros e abastecimento, bem como os encargos da dívida pública. Os resultados do Banco Central, os recursos da reserva monetária e as quotas de contribuição sobre as exportações seriam computados como Receita.

Seria vedado ao Banco Central — também a partir de janeiro de 1981 — repassar fundos a qualquer instituição financeira, inclusive ao Banco do Brasil, a taxa de juros inferior à do redesconto de liquidez; esta, por sua vez, não seria inferior à taxa de colocação de títulos públicos no mercado. Os depósitos dos bancos junto à autoridade monetária seriam considerados recursos do Banco Central, e não do Banco do Brasil, que, por sua vez, receberia subsídios do orçamento da União, e não do Banco Central, deixando de ser classificado como autoridade monetária. Finalmente, o saldo da dívida pública só poderia crescer, em termos nominais, para cobrir eventuais déficits no orçamento da União, e para assumir encargos equivalentes à correção monetária, não incluídos como despesa da União.

No início de agosto de 1979, quando elaborava a proposta orçamentária para 1980, com uma previsão de receita conservadora, particularmente no que dizia respeito às receitas vinculadas, prevendo-se, em consequência, um excesso de arrecadação que seria esterilizado, destinando-se apenas à cobertura dos encargos da dívida pública, que aquela altura já preocupavam, Mário Simonsen não suportou as pressões combinadas dos empresários e de alguns colegas de Ministério que sentiam o perigo de uma redução nos gastos de suas pastas, e voltou para casa. Em sua decisão também pesou uma certa insegurança em relação ao papel do próprio presidente Figueiredo, que parecia sensível às pressões políticas que temiam uma recessão, em consequência das medidas de ajustamento. Quando ele saiu, a inflação anual beirava os 40%.

A PISADA NO ACELERADOR

Festejado como "desenvolvimentista" e pregando otimismo, o professor Delfim Netto assumiu a Seplan, quando seu antecessor ainda não havia entregue a proposta orçamentária para 1980 ao presidente da República. Houve, portanto, tempo para as mudanças, e todo o esquema simonseniano de ajustamento da economia foi abandonado. A partir daí, o que se viu, foi um período de instabilidade da política econômica, com idas e vindas que ainda hoje permanecem.

Foram adotadas medidas como a expansão do crédito subsidiado, ampliação das despesas governamentais e consequente crescimento do déficit público, indexação de salários, rígido controle de preços e posterior afrouxamento, resultando numa inflação corretiva que acabou sendo transformada em inflação permanente, maxidesvalorização e posterior pré-fixação da desvalorização; política de controle da taxa de juros e posterior liberação; pré-fixação da correção monetária, "numa sucessão de decisões pouco ortodoxas e até semelhantes a algumas idéias defendidas pela teoria do 'supply-side economics' nos EUA", como salienta Lemgruber.

Examinando as repercussões dessa estratégia, Lemgruber chama a atenção para as "situações distorcivas" criadas, com fortes aumentos reais nos salários e no câmbio e fortes quedas reais nos juros e na correção monetária, em 1979, e no ano seguinte, novas quedas reais nos juros, na correção e na desvalorização cambial, medidas que instabilizaram a inflação, embora tenham promovido o crescimento da economia.

Contudo, os agregados monetários continuaram crescendo a taxas elevadas, o déficit do setor público disparou, obrigando o Governo a recorrer ao aumento da dívida pública para evitar mais emissão de moeda. Já vergado sob o peso do segundo choque do petróleo, o Governo adotou medidas de maior austeridade monetária e fiscal e de maior realismo cambial e nos juros, mas os resultados não foram satisfatórios: a inflação manteve-se em alta, a balança comercial não reagiu como se esperava e instalou-se um processo recessivo a partir de 1981.

OS CHOQUES EXTERNOS

Um mês após Delfim assumir a Seplan é reverter a tendência de ajustamento então desenhada por seu antecessor, tropas do Iraque invadiram o Irã, precipitando o segundo choque do petróleo, quando o preço do barril evoluiu de 12 para 30 dólares, a pretexto de uma virtual paralisação da produção de dois dos maiores produtores mundiais de óleo cru.

Na segunda quinzena de setembro de 1979, quando o já ministro da Fazenda, Ernane Galvães, compareceu à reunião do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em Washington, estava claro que o mundo ia ficar mais difícil, e os países industrializados começavam a tomar suas medidas de ajustamento, tal como haviam feito, em 1975, após o primeiro choque do petróleo.

Mas, além da elevação dos preços do petróleo, ocorreu, uma sensível queda nos preços das commodities, que só agora começam a se recuperar; uma lenta evolução da economia mundial, especialmente a norte-americana, como consequência do processo de ajustamento; uma explosão das taxas de juros no mercado internacional, alcançando recordes em termos nominais e reais, chegando aos 20%; uma supervalorização do dólar contra moedas europeias e o yene, reduzindo a competitividade das exportações brasileiras para o

mercado europeu e o Japão; altas taxas de inflação nos Estados Unidos e Europa; crise econômica nos países tradicionais importadores de produtos brasileiros na América Latina e no Leste Europeu, reduzindo em cerca de 25% nossas exportações para os dois mercados regionais; guerra das Malvinas, que paralisou o comércio latino-americano e finalmente a enorme retração na oferta de crédito internacional, decorrente da quebra da Polônia, Argentina, México e mais recentemente, o Brasil, juntos totalizando uma dívida externa de quase 300 bilhões de dólares.

Conforme observa o ministro de Planejamento, três efeitos acumulados fizeram ressurgir, de forma dramática, o desequilíbrio das contas externas: o esperado superávit de comércio, projetado para 1979, converteu-se em déficit de US\$ 2,8 bilhões, que se estendeu, no mesmo valor, para 1980, em decorrência da nova rodada de elevações dos preços do petróleo; os encargos e amortizações da dívida somente puderam ser honrados através de endividamento adicional, pois as exportações, enfraquecidas por quedas de preços, não propiciavam os superávits esperados; o próprio custo da dívida foi agravado drasticamente pela quase duplicação das taxas de juros, o que acelerou ainda mais o ritmo do crescimento do endividamento.

Esses três efeitos se juntaram aos impactos causados pela guerra das Malvinas e a quebra do México e da Argentina, provocando um estancamento dos fluxos internacionais e a consequente decisão do Brasil de renegociar sua dívida externa, um processo iniciado no final do ano passado, mediante negociação com o Fundo Monetário Internacional — FMI — e os bancos internacionais credores, e que está longe de ser implementado, em virtude do inevitável conflito entre a necessidade de uma política de ajustamento radical, da forma receitada pelo FMI, e os compromissos políticos do presidente da República, além da própria situação social do País, agravada por uma estagflação.

ANTES DE 1979

É preciso salientar, contudo, que as dificuldades do País não começaram em 1979, quando o presidente Figueiredo assumiu o Governo. O processo distorcivo, na verdade, foi iniciado no começo da década dos 70, quando o Brasil, aproveitando o crédito externo fácil, decidiu-se pelo crescimento econômico via endividamento, construindo setores industriais superdimensionados — como a indústria de bens de capital e a siderurgia — à custa de elevados subsídios e do crédito internacional na expectativa de que essa política de substituição de importações pudesse gerar um retorno compensatório. Certamente isso teria ocorrido, não fossem os choques externos, mas é inegável que, no momento em que o mundo industrializado se ajustava à crise do petróleo — à primeira e à segunda — em ambas as oportunidades proclamava-se que o Brasil era uma "ilha de prosperidade" e o produto crescia a 8%.