

Promessas raramente cumpridas

"Os que pedem a renegociação da dívida brasileira vão ver com quantos paus se faz uma canoa." Essa frase, de autoria do então ministro do Planejamento, Delfim Netto, foi publicada pela imprensa em 26 de agosto de 1982. Logo após as eleições de 15 de novembro do mesmo ano, ela seria categoricamente desmentida pelo início de negociações com o FMI, em plena crise cambial brasileira que inaugurava então uma longa história no relacionamento do País com essa instituição.

A deterioração do balanço de pagamentos era evidente, conforme lembra a economista Maria Sílvia Bastos Marques, da Fundação Getúlio Vargas, em um trabalho que faz um histórico das negociações entre 1982 e 1985. Havia um déficit global de US\$ 9 bilhões a ser financiado e, de 1981 para 1982, as reservas haviam despencado de US\$ 7,5 bilhões para US\$ 3,99 bilhões. Depois de meses seguidos de desmentidos, as autoridades recorreram a um acordo de financiamento ampliado com o FMI, que previa saques por um período de três anos num valor equivalente a até 450% da cota brasileira, ou seja, cerca de US\$ 4,5 bilhões, o máximo que o País podia obter na época. Assinado o acordo, insuficiente em termos de recursos para financiar o déficit do balanço de pagamentos, a próxima etapa previa uma ampla renegociação com os bancos credores, procurando basicamente alongar o perfil dos vencimentos.

Bastaram 18 dias para que fosse assinada, em 6/01/83, a primeira das sete Cartas de Intenção que o Brasil viria a negociar com o FMI até 1985. Antes mesmo de o board do Fundo examinar os documentos, o governo desvalorizava o cruzeiro em 30%, para logo em seguida enviar à instituição um "Adendo à Carta de Intenção" no qual alterava metas e critérios de desempenho devido à mudança cambial. Essa prática seria reiterada diversas vezes, contrariando o procedimento padrão do FMI, que prevê uma Carta para cada ano de vigência do acordo trienal. Outra novidade foi a redução do período contemplado em cada Carta: apenas as duas primeiras abrangeram metas e critérios para quatro trimestres consecutivos, posteriormente, o prazo foi encurtado, variando de três a seis meses.

PARADOXOS E INTERRUPÇÕES

Nunca foi possível apurar até que ponto o não cumprimento reiterado de todos os entendimentos foi intencional ou não, ou se deveu-se essencialmente a erros na elaboração das metas e dos critérios de desempenho. A realidade é que em meados de 1983 ocorria a primeira suspensão de acordo, acompanhada de pedidos de *waiver* (perdão a um critério de desempenho cujo limite foi desobedecido no passado) e da assinatura de outras Cartas. Só em 1983, o Brasil enviou quatro delas: 6 de janeiro, 24 de fevereiro, 25 de setembro e 14 de novembro. Em 1984, foram três: 15 de março, 28 de setembro e 20 de dezembro, esta última não tendo sido examinada pelo FMI, que ignorava se o sucessor do então presidente João Figueiredo cumpriria ou não o acordo.

Nesses dois anos, houve uma diferença sensível entre o cumprimento das metas referentes ao setor externo da economia e aquelas relacionadas ao terreno doméstico. Algumas projeções iniciais feitas pelo FMI foram largamente ultrapassadas, enquanto outras nem sequer



Delfim em 1983: jogo de empurra-empurra com o FMI

foram alcançadas, como mostra o quadro elaborado pela professora da FGV. Os piores resultados ficaram com a inflação e com as necessidades de financiamento do setor público, evidenciando que os objetivos internos e externos previstos no acordo conflitaram várias vezes entre si: a maxidesvalorização ajudou o superávit comercial, mas colaborou para empurrar a inflação para mais de 200% em 1983. A retirada de incentivos à exportação reduzia o déficit público, mas prejudicava a exportação. Ajustes em preços públicos amenizavam eventualmente a força da inflação, mas aumentavam o déficit do governo. O que mais preocupava o FMI era o eterno desajuste no déficit: o crescimento da inflação fazia com que a correção monetária provocasse crescimento nominal do déficit, cuja medição obedecia a critérios nada consensuais entre o Brasil e o Fundo.

Foi um autêntico jogo de empurra-empurra, com o FMI e o Brasil negociando critérios de desempenho e metas quantitativas de uma Carta para outra. Em termos de política monetária, por exemplo, o FMI privilegia um indicador denominado de "crédito doméstico líquido das autoridades monetárias" (CDL), em vez de basear-se na variação dos meios de pagamento e da base monetária. O argumento do Fundo é que deve existir uma relação estável entre a demanda de bens e serviços e a demanda de moeda. Assim, a base monetária (expansão primária de moeda) só deve variar de acordo com alterações nas reservas internacionais. Na medida em que se acreditava em uma alta da inflação, devido à maxidesvalorização realizada, era necessário apertar a expansão da

moeda. Mas as expectativas do FMI não foram atendidas: em dezembro de 1984, os meios de pagamento e a base monetária apresentaram taxas recordes de expansão (204% e 244% respectivamente), contra uma previsão de 95%.

UM SALDO PREOCUPANTE

A história da renegociação externa com a FMI está repleta de entendimentos e promessas de parte a parte, nem sempre seguidos ao pé da letra. Entre 1983 e 1984, o Brasil encaminhou dois pedidos de *waiver* e três de modificações de cláusulas de desempenho, todos atendidos. Mas o programa foi suspenso em duas ocasiões, ou seja, o Fundo deixou de liberar recursos previstos em tempo hábil devido ao descumprimento de certos pontos do acordo. Houve desgastes nos dois lados: o Brasil, por não cumprir à risca o que se esperava e o FMI por insistir em critérios que não encontravam a devida aplicação por causa de determinadas particularidades da economia brasileira ou do modo de se elaborar as contas públicas.

Houve saldo positivo nas contas externas do Brasil, mas a inflação disparou e anulou as expectativas de um melhor controle do déficit público. Para o economista Winston Fritsch, da PUC (RJ), os erros foram recíprocos: a resposta do governo brasileiro à crise foi lenta e excessivamente otimista por ignorar ou diminuir a extensão da súbita queda das linhas de crédito dos bancos privados brasileiros no mercado interbancário. Além disso, o esquema de financiamento acertado com os grandes bancos e o FMI em fins de 1982 foi comprometido por erros de avaliação e de concepção de ambas as partes

(O.U.)

OS NÚMEROS DAS CARTAS ANTERIORES

	1983		1984	
	O que foi previsto	O que aconteceu	O que foi previsto	O que aconteceu
Balança comercial (US\$ bilhões)	6,0	6,5	8,0	13,1
Saldo global do balanço de pagamentos (US\$ bilhões)	0	-3,3	1,0	7,0
Necessidade de financiamento do setor público/PIB (%)	7,9	18,6	5,0	20,5
Inflação (%)	99,7	211,0	40,0	223,8
Crédito doméstico líquido (em Cr\$ bilhões)	3.540	6.685	-859	-50
Variação das reservas líquidas ajustadas (%)	-3,3	0	7,0	5,7

Obs: Os dados relativos ao crédito doméstico líquido e à variação das reservas referem-se a dezembro de cada ano.

Fonte: Maria Sílvia Bastos Marques