

Em dez anos empobrecimento e instabilidade

por Claudia Sáfate
de Brasília

Decorridos dez anos, nove cartas de intenção ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e três acordos em torno de programas de ajustamento da economia brasileira ficam algumas conclusões: de 1982 — quando o País quebrou — a este início de 1992, todas as terapias aplicadas para a derrocada da inflação fracassaram; não houve, nesse período, uma firme determinação do governo para fazer o ajuste fiscal estrutural e permanente; e, ao empurrar para a barriga as reformas necessárias — seja por discordâncias de diagnósticos ou por dificuldades políticas, o que se conseguiu, ao longo de uma década, foi deteriorar mais as finanças públicas, agravar a inflação e empobrecer o País.

A aceleração inflacionária, além das estimativas oficiais, foi o elemento comum em todos os acordos mal-sucedidos com o FMI. Em vez de acabar com a inflação crônica — que era o objetivo central dos acordos, junto com o ajuste das contas externas —, esta acabou com os programas de estabilização.

Mais uma vez, o grande desafio do acordo recém-aprovado pelo FMI, patrocinado pelo ministro da Economia, Marcellio Marques Moreira, é: controlar a inflação, ao mesmo tempo que implementa as reformas e consolida o equilíbrio fiscal. Nem tudo foi perdido, ao longo desses anos: hoje já há um certo consenso de que a desordem nas contas públicas é o origem do processo inflacionário. Isso, sem dúvida, torna as medidas corretivas mais aceitáveis. No "front" externo, o ambiente é, também, mais favorável ao País (e o continente latino-americano), que depois de amargos anos de desinvestimento e fuga de capitais, começa a ser, novamente, uma região atrativa ao capital externo.

No dia 6 de janeiro de 1983, o então ministro da Fazenda, Ernane Galvães, e o presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni, enviaram ao diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Jacques de Larosière, a primeira carta de intenção após a crise da dívida externa que arrastou o México para uma moratória unilateral e esvaziou as reservas cambiais brasileiras. A carta propunha um acordo ampliado ("extended fund facility") de três anos, representando acesso a financiamentos do FMI no valor de 450% das cotas do Brasil.

Foi um acordo feito às pressas (em menos de um mês), dirigido fundamentalmente para o ajuste das contas do balanço de pagamentos. O superávit comercial, em 1982, despenca para US\$ 780 milhões, depois de ter chegado a US\$ 1 bilhão em 1981. O governo contava com um saldo comercial de US\$ 3 bilhões para fechar as contas externas de 1982. A combinação de dois choques do petróleo com a elevação continuada das taxas de juro internacionais pressionou os gastos com importações, e engordou em mais de US\$ 1 bilhão os pagamentos de juros da dívida externa e elevou de US\$ 11 bilhões para US\$ 15 bilhões o déficit em conta corrente (de menos de 4% do PIB para mais de 5% do PIB).

A carta de 6 de janeiro mencionava como estratégia básica aumentar a poupança interna, dado o esgotamento dos empréstimos externos; tornar a economia mais eficiente, com realinhamento de preços relativos e eliminação dos subsídios. Traça-se, assim, um programa de ajustamento. O primeiro dos anos 80.

As principais metas do acordo:

(1) o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos deveria cair para US\$ 7 bilhões (cerca de 2% do PIB); em 1984 esse déficit diminuiria para 1,5% do PIB e em 1985 para 1%.

(2) Inflação — a taxa cairia de 99% em 1982 para 70% em 1983. Essa redução seria, inicialmente, lenta em decorrência de uma pretendida liberalização dos controles de preços.

(3) O déficit do setor público, pela primeira vez na história recente, começa a ser medido. São dois critérios: o nominal (que contabilizava os efeitos da inflação sobre os saldos dos financiamentos do setor público não-financeiro) e o operacional (que excluía a inflação). Na carta, a meta de déficit nominal prometida era de 7,9% do PIB em 1983, diante de uma previsão de 13,8% do PIB em 1982. O operacional cairia de uma previsão de 6% do PIB em 1982 para 2,7% em 1983.

• Crédito interno líquido —

esse conceito, que representa a diferença entre as reservas cambiais e papel-moeda em poder do público, pretendia limitar o montante de créditos concedidos pelo governo à economia. O governo comprometia-se a manter o total dos ativos líquidos internos em Cr\$ 3,5 bilhões na posição de dezembro de 1982 e de no máximo Cr\$ 5,8 bilhões em dezembro de 1983.

• Taxa de câmbio — seguiria a inflação (medida pelo IGP/disponibilidade interna) mais um aumento real de 12,7% ao longo de 1983.

• A dívida externa teve seu aumento limitado a US\$ 6 bilhões em 1983, enquanto o saldo comercial deveria render no ano US\$ 6 bilhões. A ideia era reduzir o déficit do balanço de pagamentos para menos da metade.

Pouco mais de um mês depois, dia 24 de fevereiro de 1983, segue a De Larosière uma nova carta de intenção (um adendo). Três dias antes, em 21 de fevereiro, durante o carnaval, o governo prometera uma maxidesvalorização cambial de 30% e criaria impostos transitórios sobre as exportações, entre 10 e 20% de alíquota, mais um imposto sobre os rendimentos de capital.

A maxidesvalorização foi a resposta da área econômica do governo ao decepçante desempenho da balança comercial. A inflação estimada para o ano, ficaria, assim, impossível de ser cumprida, levando a revisão da meta para 100%, o que alteraria os demais critérios de performance prometidos ao FMI. Assim, as novas metas são:

(*) Déficit nominal do setor público — o resultado de 1982 foi de 16,9% do PIB e a meta para 1983 cresce para 8,8% do PIB.

(*) Déficit operacional — não se altera a meta de 2,7% do PIB, mas o teto do crédito interno líquido sobe para Cr\$ 8,3 bilhões.

Dificuldade na época de Galvães e Langoni para financiamento

Negocia-se um empréstimo de US\$ 4 bilhões com um consórcio de bancos estrangeiros. Mas na carta assinada por Galvães e Langoni, fica explícita a situação: "o Brasil está enfrentando dificuldades em obter financiamento externo adequado, a despeito da redução substancial das necessidades de seu balanço de pagamentos".

Em 15 de setembro de 1983, segue a terceira carta de intenção do governo brasileiro, assinada pelos ministros do Planejamento, Delfim Netto, da Fazenda, Ernane Galvães, e pelo novo presidente do Banco Central, Afonso Celso Pastore. Junto com a carta, um pedido de "waiver" (dispensa) pelo não cumprimento das metas trimestrais do acordo aprovado pelo "board" do FMI em 28 de fevereiro do mesmo ano.

Nessa, reforçam os objetivos do programa de ajustamento: "no curto prazo, a redução dos desequilíbrios externo e interno e, a médio prazo, promover mudanças estruturais na economia, que conduziriam à retomada de elevadas e sustentáveis taxas de crescimento e emprego".

As novas metas são:

• Inflação — a maxidesvalorização cambial, associada a enchentes no Sul e seca no Nordeste, é, nas explicações oficiais, a principal razão da aceleração da inflação, que nos primeiros oito meses do ano batia na casa dos 109%. Havia excesso de demanda na economia. A base monetária fica limitada a uma expansão de 90% no ano em questão e o governo promete que a inflação cairá para a casa dos 5% mensais nos últimos três meses do ano. Para o final de 1984, garantia que essa taxa mensal cairia a 2,5% ao mês.

• Déficit público — a meta nominal é alterada para 15,2% do PIB pela elevação da inflação, mas o governo mantém o déficit operacional negociado originalmente. O governo, contudo, reconhece as dificuldades, "as finanças do setor público foram afetadas pelo retardamento na implementação das medidas de política de preços, combinando-se com a dificuldade de controlar o impulso dos gastos públicos acumulados desde 1982". A situação financeira dos governos estaduais e municipais revelam "acentuada debilidade" e "insuficiente progresso foi alcançado na correção da situação financeira das empresas estatais", diz a carta. Essas são as explicações que fun-

ACORDO DE 83, AS ALTERAÇÕES E OS RESULTADOS ATÉ 30.12.84									
	1982 Realizado	1983 Metas (1ª Carta)	1983 Metas (2ª Carta)	1983 Metas (3ª Carta)	1983 Realizado	4ª Carta Governador pede "waiver"	1984 Metas (5ª Carta)	1984 Metas (6ª Carta)	1984 Realizado
Déficit Nominal % PIB	15,0	1,9	8,8	15,2	20,9		9,0	17,8	22,1
Déficit Operacional % PIB	6,0	2,7	2,7	2,7	3,6		(+) 0,3	(+) 0,3	(-) 2,0
Crédito Interno Líquido (Cr\$ bi) *	3,5	5,8	8,3	...	6,64		6,64	...	...
Conta Corrente Balança Pagamentos (US\$ bi)	(-) 14,75	(-) 7,0	(-) 7,0	(-) 7,0	(-) 6,71		(-) 5,0	(-) 5,0	+ 0,517
Balanço Comercial (US\$ bi)	0,780	(+) 6,0	(+) 6,0	(+) 6,0	(+) 6,47		(+) 9,0	(+) 9,0	13,0
Base Monetária (Expansão)	87,3	...	90,0	90,0	96,3		50,0	50,0	243,8
Meios Pagamento (% expansão)	65,0	...	90,0	90,0	95,0		50,0	50,0	201,9
IGP/DI (variação %)	99,7	70,0	100,0	Acima de 100,0	211,0		105,0	...	223,8
Reservas cambiais (US\$ bi) caixa	0,938	...	...	...	(-) 1,55		...	...	(+) 7,5

* As metas de crédito interno líquido passam a não constar de algumas cartas, substituídas pelos agregados monetários.

Fonte: Boletim do Banco Central.

Acordo FMI de 29.6.88		
	1988 (metas)	1988 (realizado)
Déf. Nominal % PIB	—	53,0
Déf. Oper. % PIB	4,0	4,8
Inflação	600,0	1.037,6
Base Monet. (% de expans.)	375,0	622,3
M-1 (% de expansão)	375,0	570,3
Balanço Comerc. (+ em US\$ bi)	13,0	19,18
Trans. Conta Cor. balanço pagamento % PIB	(-) 0,5	(+) 1,0

Obs.: PIB a preços correntes de 1988 = US\$ 92,99 bilhões.

Fonte: BC e Centro de Informações da Gazeta Mercantil.

damentam o pedido de "waiver".

Novas medidas são adotadas: os preços dos combustíveis são elevados em 45%, na média; o preço do trigo aumenta em 100% (ambos com a intenção de eliminar os subsídios embutidos); aço e energia elétrica têm seus preços reajustados em 90%.

O governo limita a correção de preços e salários (estes semestralmente) a 80% da inflação passada e reforça as receitas. Como medidas de ajuste fiscal institui o Imposto de Renda (IR) na fonte, de 4%, sobre os lucros obtidos no "open market", antecipa parte dos pagamentos de IR das instituições financeiras e reduz os descontos do IR na fonte para as camadas de mais baixa renda. Acena, também, com medidas administrativas para o combate à sonegação de impostos.

Em meio à crise cambial o País acumula US\$ 2,53 bilhões de pagamentos atrasados junto a credores internacionais e decreta a centralização cambial no Banco Central. Promete, porém, colocar os atrasados em dia até o final de dezembro de 1983.

Ainda nesse mesmo ano, no dia 14 de novembro, novo adendo à Carta de Intenção é encaminhado ao FMI. O governo faz uma revisão de toda a política econômica e avança na definição das metas para o primeiro trimestre de 84. Reforça a meta de 90% para a expansão dos meios de pagamento em 83 e adianta uma expansão de apenas 50% tanto para os meios de pagamento quanto para a base monetária em 84. Promete austeridade monetária, com taxas de juro reais, e assinala, na nova Carta, que a política fiscal ajustada "continua sendo o ponto central do programa". O déficit operacional acordado para 83, de 2,7% do PIB, deverá se transformar em superávit em 84, da ordem de 0,3% do PIB. Para isso, aciona novo aumento dos tributos.

Em 27 de fevereiro de 1984, constatado o descumprimento das metas, o governo brasileiro encaminha o segundo pedido de "waiver" do acordo ampliado. O principal motivo, na ótica da área econômica, relatado na Carta, foi a não liberação de US\$ 3,5 bilhões de empréstimos externos negociados com os bancos comerciais.

Os resultados do primeiro ano do acordo (83) são:

• Inflação — 211% (medida pelo IGP/DI da Fundação Getúlio Vargas).

• Balança comercial — saldo de US\$ 8,47 bilhões.

Estratégia em 84: aumentar a poupança interna do País

• Reservas cambiais — negativas em US\$ 1,55 bilhão, no conceito de caixa.

• Meios de pagamento e base monetária — expansão de 95 e 96,3%, respectivamente.

• Déficit nominal — fecha o ano em 20,9% do PIB.

• Déficit operacional — de 3,6% do PIB.

• PIB — queda do produto interno bruto de 3,4%.

Como não ingressaram, no País, os dólares esperados pelo governo, sob forma de empréstimo dos bancos comerciais credores, os atrasados não foram colocados em dia, encerrando dezembro com US\$ 2,3 bilhões de débitos vencidos e não pagos. Manteve-se, também, a centralização cambial.

Em 15 de março de 1984, o governo envia novo adendo à carta de intenções, estabelecendo as metas para 1984.

Novamente, sublinha a estratégia: reduzir a de-

PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS DO PERÍODO

	Déficit Nom. % PIB	Déficit Op. % PIB	M-1	B. M.	IGP/DI	PIB	Saldo/US\$ bi comercial	Reservas inter. (caixa) US\$ bi
1982	15,0	6,0	65	87,3	99,7	0,9	0,780	0,938
1983	20,9	3,6	95	96,3	211,0	-3,4	6,47	(-) 1,55
1984	22,1	2,0	201,9	243,8	223,8	5,3	13,08	7,5
1985	28,6	4,4	304,3	257,3	235,1	8,0	12,48	7,7
1986	11,3	3,6	306,8	293,5	65,0	7,5	8,35	4,58
1987	32,3	5,7	129,6	181,5	415,8	3,6	11,16	4,43
1988	53,0	4,8	570,3	622,3	1.037,6	-0,1	19,18	5,36
1989	83,1	6,9	1.384,2	1.754,1	1.782,9	3,2	16,12	7,26
1990	29,6	+1,3	2.384,2	2.304,2	1.476,6	-4,6	11,05	8,75
1991	36,0*	2,2*	328,2	291,0	480,16	1,4	10,60	8,0*
1992**	18,0	2,7	...	...	279,8	0	...	...
1993**	5,0	+0,5	...	...	20,0	3,0	...	...

* — Estimativas preliminares.

** — Metas do acordo com o FMI.

1 — Inflação (INPC) projetada para 92, conforme acordo com o FMI.

Fonte: Bacen (Boletim Brasil Programa Econômico).

CARTA DE INTENÇÃO DE 13.9.90

(Não foi aprovada pelo FMI)

	1990	1991	1990 (realizado)
Déf. Nominal % PIB	35,0	5,0	29,6
Déf. Operac. % PIB	(+) 0,5	...	(+) 1,3
Superávit primário % PIB	2,4	...	4,7
Meios de Pagamento (expansão em %)	14,0	...	2.384,2
Inflação	...	25,0	1.476,6
Déf. Conta Corrente (US\$ bi)	2,0	2,0	2,07

— metas de pagamento: o governo fixou um crescimento máximo de 14% para o segundo semestre do ano de 1990. De janeiro a junho do mesmo ano a expansão do M-1 foi de 1,074%. No segundo semestre, a expansão acumulada foi de 107,53%, para um teto estabelecido de 14%.

Fonte: BC e Centro de Informações da Gazeta Mercantil.

pendência do País por empréstimos externos aumentando a poupança interna.

As metas para 1984 são:

• Déficit nominal de 9% do PIB e superávit operacional de 0,3% do PIB.

• A inflação deve cair pela meta. Base monetária e meios de pagamento limitados a uma expansão de 50%. A balança comercial deverá produzir um superávit de US\$ 9 bilhões e o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos se limitar a US\$ 5 bilhões. Promete ainda realismo tarifário e fim dos subsídios, além de uma taxa de câmbio competitiva.

Em 28 de setembro de 1984, nova carta — a quinta do programa de ajustamento comandado por Delfim Netto e Galvães — é enviada ao FMI. A inflação não cedeu, mas as metas do setor externo "ultrapassam, de muito, nossas expectativas", asseguram na carta.

As reservas cambiais cresceram, no primeiro semestre do ano, US\$ 4,2 bilhões, a balança comercial acumulou um superávit de US\$ 8,6 bilhões nos oito primeiros meses do ano. A inflação, até agosto, contudo, chegou a 114%. A dosagem das políticas monetária e fiscal não foi suficiente para neutralizar o reforço das reservas cambiais. A base monetária e os meios de pagamento cresceram, em oito meses, mais do que o estabelecido para o ano: 58 e 63%, respectivamente.

Surgem as deficiências de reservas bancárias dos bancos estaduais. O governo inicia a separação de atividades entre Banco Central e Banco do Brasil, nos primeiros passos para resolver o "imbroglio" que representava a mistura de contas fiscais no orçamento monetário.

Nessa carta novas metas são estabelecidas:

Déficit nominal do setor público de 17,8% do PIB. Base monetária e meios de pagamento limitados a uma expansão de 95%.

Superávit da conta corrente do balanço de pagamentos de US\$ 5,7 bilhões! O governo promete, ainda, acabar com o crédito-prêmio do IPI para as exportações e com o IOF sobre as importações. Começa, por outro lado, a afrouxar um pouco o controle dos preços.

A última carta assinada pela equipe econômica do governo João Figueiredo é datada de 20 de dezembro de 1984. Nesta, Delfim Netto, Galvães e Pastore ressaltam os enormes progressos obtidos no equilíbrio do balanço de pagamentos externos e adiantam as metas para 1985, último ano do acordo ampliado. Essa carta não chegou a ser encaminhada ao "board" do FMI para apreciação. O fundo estava insatisfeito com o desempenho da política monetária e fiscal e com a resistência da inflação. O ajuste interno não fora feito.

ACORDO DE 29.1.92

	1992	1993
Déficit Nominal % PIB	18,0	5,0
Déf. Operacional % PIB	2,72	(+) 0,5
Superávit Primário % PIB	2,3	4,0
Inflação	279,8	20,0
Déf. Conta Corrente/US\$ bi	1,5	1,5

* superávit primário: relação entre receitas e despesas, exclusive encargos de dívidas interna e externa.

Fonte: Carta de intenção ao FMI e memorando técnico de entendimento.

	Déficit Nom. % PIB	Déficit Op. % PIB	M-1	B. M.	IGP/DI	PIB	Saldo/US\$ bi comercial	Reservas inter. (caixa) US\$ bi
1982	15,0	6,0	65	87,3	99,7	0,9	0,780	0,938
1983	20,9	3,6	95	96,3	211,0	-3,4	6,47	(-) 1,55
1984	22,1	2,0	201,9	243,8	223,8	5,3	13,08	7,5
1985	28,6	4,4	304,3	257,3	235,1	8,0	12,48	7,7
1986	11,3	3,6	306,8	293,5	65,0	7,5	8,35	4,58
1987	32,3	5,7	129,6	181,5	415,8	3,6	11,16	4,43
1988	53,0	4,8	570,3	622,3	1.037,6	-0,1	19,18	5,36
1989	83,1	6,9	1.384,2	1.754,1	1.782,9	3,2	16,12	7,26
1990	29,6	+1,3	2.384,2	2.304,2	1.476,6	-4,6	11,05	8,75
1991	36,0*	2,2*	328,2	291,0	480,16	1,4	10,60	8,0*
1992**	18,0	2,7	...	...	279,8	0	...	...
1993**	5,0	+0,5	...	...	20,0	3,0	...	...

* — Estimativas preliminares.

** — Metas do acordo com o FMI.

1 — Inflação (INPC) projetada para 92, conforme acordo com o FMI.

Fonte: Bacen (Boletim Brasil Programa Econômico).

CARTA DE INTENÇÃO DE 13.9.90

(Não foi aprovada pelo FMI)

	1990	1991	1990 (realizado)
Déf. Nominal % PIB	35,0	5,0	29,6
Déf. Operac. % PIB	(+) 0,5	...	(+) 1,3
Superávit primário % PIB	2,4	...	4,7
Meios de Pagamento (expansão em %)	14,0	...	2.384,2
Inflação	...	25,0	1.476,6
Déf. Conta Corrente (US\$ bi)	2,0	2,0	2,07

— metas de pagamento: o governo fixou um crescimento máximo de 14% para o segundo semestre do ano de 1990. De janeiro a junho do mesmo ano a expansão do M-1 foi de 1,074%. No segundo semestre, a expansão acumulada foi de 107,53%, para um teto estabelecido de 14%.

Fonte: BC e Centro de Informações da Gazeta Mercantil.

Indicado como ministro da Fazenda de seu governo, Tancredo Neves envia Francisco Dornelles para Washington, com a missão de garantir ao Fundo que, se a carta fosse aprovada — e o acordo de refinanciamento da dívida externa com os bancos, portanto, fechado —, seu governo se comprometia a cumprir todos os termos do acordo. O FMI preferiu aguardar a posse do novo governo. Assume o vice-presidente, José Sarney, em março de 1985.

Delfim Netto entrega a economia com:

Superávit comercial de US\$ 13 bilhões.

Reservas cambiais de US\$ 7,5 bilhões (caixa). O programa econômico de 1983 apontava para uma redução do déficit em conta corrente de US\$ 15 bilhões em 1982 para US\$ 4 bilhões em 1985, assim como um acúmulo de reservas cambiais de US\$ 3 bilhões. O ano fechou com um pequeno superávit (US\$ 517 milhões) nas transações correntes do balanço de pagamentos e as reservas cambiais subiram para US\$ 7,5 bilhões.

Era Sarney: moratória da dívida e contatos com o Fundo

Do lado interno, contudo, as metas foram largamente superadas:

• Os meios de pagamento e base monetária cresceram 201,9% e 243,8%, respectivamente. A taxa de inflação chegou a 223,8%.

• Na área das finanças públicas, os resultados foram de 22,1% do PIB para o déficit nominal e 2% do PIB de déficit operacional (contra uma meta de superávit de 0,3% do PIB). Empresas estatais, estados e municípios e Previdência Social continuam fortemente deficitárias. Já no final de 1984, a equipe econômica reconhecia a deterioração das finanças da Previdência Social — que deveria ser objeto de uma reforma profunda, para reorganizar receitas e despesas.

De 1985 a 1988, o governo do presidente Sarney experimentou planos heterodoxos de estabilização, moratória da dívida externa e vários contatos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mas não chegou a desenhar um acordo até mesmo porque não havia, entre a equipe econômica, consenso sobre a necessidade de ajuste fiscal — tema que o FMI vinha insistindo desde 1983, sem sucesso.

Enquanto a equipe de Dornelles tentava mostrar ao presidente Sarney a necessidade de ajuste fiscal

Os encargos da dívida pública mobiliária são crescentes, mas "sua redução não deve ser buscada em medidas artificiais, que poriam a perder a credibilidade dos títulos públicos", consta da Carta de Intenção.

As reservas cambiais (líquidas e ajustadas) não poderão ficar em patamar inferior a US\$ 2,43 bilhões em dezembro de 1988. Em 31 de março desse mesmo ano as reservas cambiais, por esse conceito, eram negativas em US\$ 3,74 bilhões. Nóbrega retoma, também, as negociações com os bancos credores do País para reescalonar as amortizações devidas entre 1987 e 1993 e aceitar uma provisão de US\$ 5,2 bilhões em dinheiro novo, além do reestabelecimento das linhas de curto prazo.

Na carta, os ministros da área econômica e o então presidente do Banco Central, Elmo Camões, alertavam ser "imperioso controlar a tendência explosiva da inflação", criando as condições para uma redução dos preços ao longo de 89. O que não aconteceu.

Nóbrega conseguiu receber, ainda no final de 88, a segunda "tranche" do empréstimo do FMI