

Sociedades por ações

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA



1290000803



IE

TCC/UNICAMP F733s

MONOGRAFIA

Tema: OS SUPERÁVITS COMERCIAIS DE 1983 E 1984.
POSSÍVEIS ORIGENS.

Aluna: Flávia Cristina da Fonseca

Orientador: Prof. Cláudio Dedecca

Walter, Claudio Dedecca

Campinas, dezembro de 1991 ✓

a 1984, para se ter uma ideia mais clara a respeito das causas possíveis dos superávits comerciais de 1983 e 1984. Não tem a pretensão de escolher caminhos e sim apontá-los.

No primeiro capítulo, é feita uma apresentação dos condicionantes internos e externos da política econômica da gestão Collor, como também, da estratégia escolhida pela mesma (o II Plano Nacional de Desenvolvimento), suas características e implantação. Tenta-se mostrar, inclusive, alguns problemas inerentes a evolução do II PND a fim de poder analisar melhor seus resultados.

O segundo capítulo apresenta a política econômica recessiva do início da década de oitenta, tentando levantar alguns de seus pontos fracos, entre eles, a contradição entre a política restritiva pretendida e a captação de recursos externos para aumentar as reservas internacionais e resolver os problemas do balanço de pagamentos.

Por fim, o terceiro capítulo recupera um pouco de cada uma das visões acima citadas levantando questões relevantes para se pensar a época atual.

A política econômica no período pós-milagre limitava-se já desde o início do Governo Geisel. O país passava por um processo de reabertura democrática onde o Congresso Nacional começava a reassumir um papel mais ativo no cenário político. Isto obrigava o governo a conviver com uma situação distinta daquela que havia vigorado até o momento na qual não havia a necessidade de uma preocupação maior nesse campo.

No Planejamento, mantinha-se a mesma equipe que havia produzido os "projetos de impacto" do Governo Médici, ficando-se apenas na Fazenda Delfim Netto por Mário Simonsen.

O novo ministério da Fazenda adotava um discurso em favor de um ajuste contracionista, que parecia ter sido motivado muito mais pela situação interna de descontrole monetário e inflação, do que pela percepção explícita da necessidade de crescer menos em decorrência dos desequilíbrios do balanço de pagamentos resultantes do choque.

Porém, era clara, já nos primeiros meses do governo, a falta de apoio político a um ajuste que estivesse associado a um programa recessivo.

Havia também o próprio fator político de sustentabilidade do regime militar empossado em 1964, que havia se aliado a uma proposta desenvolvimentista de inserção do país no rol das economias capitalistas avançadas. Seria fundamental, então, dar continuidade ao crescimento verificado no período anterior.

A nível internacional, o fato de existir abundância de liquidez acenava com a possibilidade de se financiar os déficits em conta corrente, provocados pelo choque do petróleo e consequente

alta das taxas de juros, sem que houvesse percepção mais drástica do novo quadro de restrições externas ao início a gestão Geisel.

Assim, ao contrário de outros países que, em 1974 e 1975, decidiram reajustar suas economias através de políticas de desaquecimento e elevação gradual dos preços dos derivados de petróleo, o governo brasileiro optou pelo financiamento dando continuidade ao crescimento com endividamento, já existente desde o ano 68. Acreditava-se que a dívida externa não comprometeria o crescimento se fossem mantidas certas precauções.

Esta opção pelo financiamento não era, porém, a de sempre superar desequilíbrios transitórios evitando outras medidas que impusessem sacrifícios (o ajustamento recessivo). A pretensão era maior!

O governo empossado em 1974 anuncia o II Plano Nacional de Desenvolvimento que, não só era uma resposta ao desequilíbrio externo, como também visava a ser o meio de se atingir o estágio superior do desenvolvimento. Sua aprovação representou a subordinação dos objetivos de estabilização de metas de longo prazo anunciadas pelos gestores da política econômica.

1.2. O II Plano Nacional de Desenvolvimento: Características e Implantação

O II PND pretendia uma profunda mudança qualitativa da economia sem quebra de continuidade do milagre. Esperava-se taxas anuais médias de crescimento em torno de 7 a 12%.

Como diretrizes centrais da Estratégia tinha-se, em primeiro lugar, que o comando da dinâmica da economia localizar-se-ia na indústria de base. Haveria uma reorientação do processo de desenvolvimento, deixando de merecer atenção prioritária as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis, que vinham encetando o crescimento da economia desde os anos 50. A nova estratégia, que priorizava as indústrias básicas, principalmente o setor de bens de capital e de eletrônica pesada bem como o ramo de insumos básicos (energia), propunha também, como segunda diretriz central, o fortalecimento progressivo do capital privado nacional na organização industrial.

Esperava-se a continuidade do esforço exportador realizado até o período, uma alteração na composição das importações e a atração de capitais de risco e de empréstimo a fim de que o setor externo não impusesse limites à implementação das diretrizes.

O bloco de investimentos anunciado pelo II PND destinava-se a substituir importações e abrir novas frentes de exportações.

Pensava-se que a consolidação do setor de bens de produção permitiria não só a diminuição das importações como também o acréscimo de novos produtos na pauta de exportações. O governo esperava transformar a médio prazo o déficit na balança comercial em superávit e criar condições para a manutenção de um equilíbrio na balança de contas correntes a partir também de um reforço no conjunto de incentivos fiscais para exportação.

Outra idéia da primeira diretriz era que as duas políticas - de industrialização e de energia - apontavam para a construção de novas plantas industriais e energéticas dada a inexistência de

titiva em relação à empresa estrangeira.

Nas medidas político-econômicas orientadas para o antio e o novo capital estrangeiro, entra essa idéia do fortalecimento do capital privado nacional como condição de estabilização a longo prazo da economia e da sociedade brasileira.

Em relação à empresa estrangeira já instalada na economia, suas funções dadas pelo II PND seriam:

- a obtenção de novos mercados pela expansão das exportações, contribuindo para minimizar sua pressão sobre a capacidade para importar do país;

- a contribuição ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica no Brasil com recursos próprios e contratando engenharia com empresas instaladas no país;

- a análise das repercussões de sua posição no mercado evitando práticas de controle de mercado de exportação e importação.

O plano procurou, inclusive, estimulá-las a preencher estas novas funções.

Agora, quanto às oportunidades abertas a novas entidades de capital estrangeiro, com respeito aos setores não prioritários, o II PND, ao retirar os incentivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), não fechou a porta mas tornou a entrada seguramente mais difícil. Já nas áreas prioritárias, o capital estrangeiro poderia entrar no complexo agropecuário, nos grandes projetos orientados para exportações e em alguns projetos de tecnologia não difundida, mas o controle das empresas se manteria com capitais nacionais.

Para garantir a consecução das metas traçadas, pensava-se como sendo fundamental o aprofundamento das relações econômicas externas, ou seja, o II PND repete a opção pela articulação da economia brasileira com o comércio e o capital exterior feita anteriormente.

As metas e orientações específicas ligadas ao balanço de pagamentos eram de que, na conta de mercadorias, as exportações crescessem em torno de 20% ao ano e as importações à taxas um pouco menores (graças à substituições de importações).

Em relação à conta de capitais, a orientação era de se evitar excessivo déficit em conta corrente a fim de que o crescimento do investimento fixo realizado no país fosse financiado pela poupança interna evitando-se o crescimento muito rápido de endividamento externo.

Pensavam as autoridades brasileiras que a crise do petróleo, ao mesmo tempo que colocava como problema a ameaça de estrangulamento externo, para cuja prevenção exigia a ampliação das exportações, abria também um espaço interno para ultrapassar a fronteira do "pleno desenvolvimento".

A política de curto prazo era orientada, no sentido, de auxiliar a realização do máximo de desenvolvimento viável para o período, mantendo o crescimento acelerado dos últimos anos, reafirmando a política de contenção da inflação pelo método gradualista e mantendo em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos.

Nota-se, então, uma clara subordinação da política de curto prazo à estratégia de longo prazo. A essência desta última pode ser sintetizada da seguinte forma: "A mudança do Padrão de Indu-

industrialização dispunha no coração da Estratégia uma ampliação da oferta de insumos básicos perseguindo no principal a auto-suficiência nacional para 1980. Os investimentos destes setores criariam uma procura ampliada de máquinas e equipamentos. Esta demanda orientada crescentemente para o mercado interno constituiria um horizonte firme e programado para a expansão, diversificação e sofisticação tecnológica da indústria nacional de bens de capital e ainda que o II PND não o dissesse, esta concepção colocava no centro do palco da industrialização brasileira a grande empresa estatal". (4)

Os principais agentes pensados para essa mudança de padrão eram, além das estatais, a FINEC (Instrumento financeiro com a finalidade de auxiliar nesse processo) e o sistema BNDE. Somando-se a estes, havia uma série de outros instrumentos destinados a incentivar os investimentos nas áreas escolhidas pelo plano, ou seja, estimular a ampliação de capacidade de produção de bens de capital e outros dispositivos para preservar a demanda da mesma.

No aspecto social, acreditava-se que, com o II PND, ao privilegiar como núcleo central da estratégia as duas diretrizes básicas (mudança de padrão de industrialização e correção da organização industrial) e preservar altas taxas de crescimento, obter-se-ia como resultado a aceleração do desenvolvimento social. Dessa maneira, a distribuição de renda e a questão social entravam como auto-solucionáveis pela estratégia, sendo tanto a dinâmica de emprego como o funcionamento dos mercados de trabalho determinados pela mesma. Já, em relação à política de preços, haveria intervenção do II PND.

1.3. Problemas decorrentes do plano:

Ao longo da implementação da estratégia se formou e ganhou progressiva intensidade uma série de protestos contra a presença do Estado na economia, cristalizando-se em torno do lema da estatização e caminhando-se para a crítica ao autoritarismo (protestos chamados de rebelião empresarial). Começa, então, o Estado a perder suas bases de sustentação.

É entre os principais participantes da rebelião empresarial, encontrava-se o empresariado da indústria de bens de capital.

Transparecia nas declarações dos industriais e consciência do pequeno significado para si do investimento privado. As empresas privadas nacionais do setor de bens de capital sublinhavam a importância dos investimentos das empresas estatais para a determinação de seu nível de atividade. Reclamavam a desigual obediência à diretiva pelas diversas estatais e reivindicavam uma política patente, pois pretendiam reerguer barreiras à entrada de empresas estrangeiras, recuperando margens de lucratividade em seus mercados tradicionais.

"Em 1976, ouve-se dirigentes de empresas nacionais do setor localizar no circuito financeiro e seu estímulo pela política econômica a fonte de suas dificuldades, bem como explicitar sua impotência em relação ao arbítrio governamental na definição dos esquemas de financiamento das empresas estatais". (5)

Lessa explica isso da seguinte forma: "Esta indústria, conhecida, ao longo do biênio 1974/75, na exequibilidade do II PND. A

longa fase expansiva do ciclo pré-II PND havia conduzido a um esgotamento das margens de capacidade ociosa dos fabricantes nacionais de equipamentos. Confiantes na extrapolação do "milagre", que lhes prometia uma demanda de máquinas e equipamentos ampliada e crescente, lançaram-se à ampliação e diversificação de suas plantas, mais que duplicando-as. Porém, a inauguração das capacidades ampliadas coincide com a explicitação da reversão cíclica interna, iniciada em 1974, mas que só em fins de 1975 começa a se configurar num quadro de nível insuficiente e instável de compras estatais frente às projeções que as haviam conduzido às ampliações de capacidade. A reversão cíclica interna aparece ao nível da política econômica em 1976, como uma incompatibilidade entre o equilíbrio das contas externas e contenção da inflação e a manutenção das taxas de crescimento do investimento público" (4).

Lessa tenta levantar também os motivos das empresas estatais não poderem, numa reversão cíclica, e por razões estruturais, levar avante a Estratégia.

Na sua visão, o raio de manobra da ação do Estado está balizado por grandes pactos, estes que fixam os limites de manobra e onde, numa fase cíclica descendente, este espaço se estreita. Entre os diversos pactos, dois são de grande importância para demonstrar a impossibilidade estrutural de mudança de Padrão de Industrialização (aquele que havia se alienado em bens de consumo duráveis para aquele que tinha como setor dinâmico a indústria de base).

O primeiro deles diz respeito à união de interesses do bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital in-

industrial nacional e estrangeiro.

A explicação disto é que o investimento público tradicional e parte dos investimentos de algumas empresas estatais se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil compreender ou mudar a composição do investimento público, inclusive, impondo a necessidade de contínua expansão deste. Assim, o bloco da grande engenharia nacional pode, quase sempre, escapar das crises de estabilização.

O segundo pacto agrega frações do capital mercantil e financeiro via a indústria da construção civil.

A primeira característica deste pacto reside na instabilidade do nível de atividade da indústria da construção civil, pois sempre que surge uma frente especulativa mais rentável que a área imobiliária, o capital aplicado na indústria tende a se deslocar desse circuito. A indústria de materiais de construção (diretamente dependente) e a indústria de bens de consumo (indiretamente, via emprego) obrigam a uma reposição pelo Estado de vantagens da atividade industrial da construção civil. A segunda característica é que o contínuo estímulo a ganhos especulativos imobiliários exige uma alta percentagem de investimentos públicos no perímetro urbano, ligados à valorização imobiliária.

Com peso e processo de constituição diferenciados estes agentes, que são grandes interlocutores do Estado (a grande eng-

nharia nacional e a indústria da construção civil), mostram o peso dos pactos que os predominaam principalmente nos momentos de crise.

Além disso, "é fundamental a expansão prévia da infraestrutura a cargo do Estado e da capacidade de oferta de certos bens produzidos pelas empresas estatais para a constituição das bases técnicas que permitiriam contínua acumulação privada" (7).

Nota-se, assim, a subordinação da empresa estatal aos interesses maiores dos pactos. O II PND supõe, entretanto, a empresa estatal como agente líder da mudança do Padrão de Industrialização e de reequilíbrio da Organização Industrial.

Há, porém, algumas empresas estatais que ao longo do processo de internacionalização da economia, tiveram autonomia em sua face externa. Como exemplo: a CVRD, o BB e principalmente a Petrobrás.

Outro problema é quanto aos fundos de financiamento da expansão da empresa estatal. Devido à grita empresarial contra a estatização, o governo, numa posição defensiva, relega à empresa estatal as áreas de alta relação capital-produto ao mesmo tempo em que impõe uma política de preços baixos quando no suprimento de indústrias. Sua rentabilidade já baixa é diminuída ainda mais pela elevação da taxa de inflação adotada uma política de comprimir os reajustes dos serviços e bens de produção pública. O procedimento clássico de grande empresa para aumentar a massa de lucros através de integrações horizontais e verticais foi vetado também.

Assim como "a taxa de rentabilidade das empresas estatais dificilmente permite o auto-financiamento requerido para seu crescimento a reboque da acumulação privada, não autoriza um auto-financiamento para o grande salto de uma mudança de Padrão de Industrialização sob sua liderança"(3).

Em relação às fontes nacionais de financiamento especificamente, tem-se que o Tesouro, devido à sua política de incentivos fiscais às empresas privadas e contenção de alíquotas paralelamente a uma não contenção da carga tributária e não execução de uma política orçamentária orientada para obtenção do superávit, deu origem a uma doutrina de restrição do espaço fiscal.

Por outro lado, o instrumento da dívida pública não estava à disposição do Tesouro e sim da política monetária, não podendo as estatais recorrerem a essa fonte também. O Tesouro, funcionava como uma central de mobilização de capitais, só que seu repasse era para o setor privado, ficando apenas uma pequena margem para as estatais.

Os recursos de fundos de poupança geridos por órgãos oficiais eram destinados também ao setor privado além, das empresas estatais estarem proibidas de recorrer à poupança privada no mercado de capitais.

Portanto, as estatais passam a recorrer às fontes externas para suas expansões no exterior. Porém, isso ocasiona alguns problemas para a articulação prescrita pelo II PND, visto que passa ser difícil conseguir capitais de risco no exterior preservando a soberania.

A alternativa de empréstimos de fornecedores e de bancos estrangeiros é fácil, só que implica em deslocar compras de máquinas e equipamentos para a área do financiador (suppliers credit), prejudicando a indústria nacional de bens de capital além de obrigá-la a competir em preços.

Desta forma, a premissa chave implícita no II PND, de uma autonomia das estatais para liderar um novo padrão de industrialização e equilibrar a organização industrial não se mantém frente ao padrão possível de financiamento das estatais.

O outro aspecto a ser levado em consideração é o fato de que num descêndio cíclico de uma economia com alto grande monopólio surge a tendência da acumulação financeira se deslocar da acumulação produtiva, e o Brasil não fogia à regra.

Além disso, a situação das empresas estatais era bastante difícil pelo peso da política de estabilização; além dos cortes fiscais, havia os limites aos reajustes de preços dos bens e serviços da produção pública.

Nesse contexto, em 1976, o governo deixa claro a intenção de redução dos programas de setor público e consequente revisão de suas prioridades mas que, no fim, trata-se apenas de um anúncio de uma segunda edição do II PND.

Neste, ficou definido que não seriam mexidos os projetos com fundos assegurados, os cortes recairiam nos projetos com fundos a definir. Os programas quanto à Petrobrás, à siderurgia, à Itaipu e aos grandes projetos de exportação na área da CVRD foram preservados. Agora, os programas e projetos da área de transporte e comunicações seriam cancelados ou postergados, além de outros.

Em relação às novas funções que a empresa estrangeira já instalada na economia deveria assumir, tem-se:

- uma frustração governamental quanto à determinação da obtenção de novos mercados por parte das mesmas pela expansão das exportações a fim de minimizar sua pressão sobre a capacidade de importar do país. Isto porque as grandes empresas não estavam desenvolvendo um política exportadora global e sim apenas atendendo a demandas ocasionais;

- a medida que estipulava a contribuição destas empresas ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica no país com recursos próprios e contratando engenharia com empresas nacionais, acabou sendo uma séria fonte de atrito. Essa medida havia sido idealizada sem se perguntar sobre o real interesse da multinacional em transferir tecnologia para a periferia.

Outro problema em relação ao II PND foi o fato deste ter sido um importante agravante no endividamento externo do país.

No centro da estratégia estavam as empresas estatais que, responsabilizando-se pelos projetos-chave nas áreas de insumos básicos e de infra-estrutura, criariam demanda ampliada por máquinas e equipamentos que, devidamente orientada para o mercado interno, daria decisivo impulso à indústria nacional de bens de capital"(9). Dependendo o sucesso do programa, da execução desses grandes projetos públicos.

O programa exigia um grande esforço de mobilização de recursos para seu financiamento. Como as linhas diretas de crédito do BNDE destinavam-se a empresas de capital nacional, o financiamento dos projetos estatais estava condicionado, portanto, à geração

de recursos próprios no exterior. Dado que a capacidade de auto-financiamento das estatais era mínima devido à política de contenção tarifária, e as políticas de combate à inflação impossibilitavam se recorrer aos recursos do Tesouro, o caminho que restava para o financiamento das empresas estatais era a tomada de recursos externos. Além disso, com a desaceleração das atividades privadas em meio da década de setenta, ampliam-se as necessidades de recursos externos para o equilíbrio do balanço de pagamentos, determinando, assim, uma participação cada vez maior do setor público como única forma de assegurar ingressos massivos de recursos externos.

Esse padrão de financiamento fica claramente explicitado entre 1977 e 1978, quando era abundante a disponibilidade de crédito internacional e quando se tornavam maiores as restrições para a mobilização de recursos internos, próprios e de terceiros, por parte das estatais.

Como consequência, as empresas estatais vão se tornando, cada vez mais, prisioneiras do processo de rolagem da dívida externa brasileira. Isso porque a partir de 77, com a explosão da taxa de juros no mercado financeiro internacional e com a forte retração das captações privadas, o giro da dívida passa a depender quase que exclusivamente, do aprofundamento do endividamento externo do setor público.

1.4. Considerações finais:

A realidade econômica da década de setenta apresentava dois elementos, inflação e balanço de pagamentos desequilibrado, que impunham medidas de política macroeconômica contraditórias à política industrial.

A complementação do parque industrial brasileiro exigia necessariamente um papel ativo do Estado tanto como investidor na infraestrutura e na produção de insumos básicos quanto como demandante de bens de capital. A política macroeconômica agia no sentido contrário; ou seja, diante dos problemas de inflação e desequilíbrio do balanço de pagamentos tentava desacelerar a economia através de políticas fiscal e monetária ativas. A incerteza criada pela expectativa da indústria de bens de capital não vender o que havia sido previsto anteriormente, dada a queda dos investimentos do Estado, obrigava o governo a fornecer empréstimos subsidiados e incentivos fiscais mais generosos ainda, a fim de tornar atrativa a realização de investimentos na área de bens de produção.

Outra contradição foram as medidas tomadas para pré-fixar os reajustes de preços das empresas estatais abaixo da inflação esperada ou, até mesmo, congelá-los durante certo tempo com o intuito de atacar a inflação. Isto, além de servir como subsídio indireto ao setor privado, acabou deteriorando a capacidade de auto-financiamento das empresas estatais e induzindo-as a procurar recursos no mercado externo em níveis maiores do que o planejado.

Somado a isso, entre 1974 e 1976, quando o Brasil teve que usar parte de suas reservas internacionais para fechar o balanço

de pagamentos (visto o déficit em contas correntes), há uma preocupação muito grande em se evitar que a queda das reservas atinja nível crítico, obrigando as empresas estatais a refazer as reservas. Para isso, limitou-se o acesso destas empresas ao mercado interno de crédito, como já foi visto anteriormente. Porém, vários empréstimos externos só foram possíveis através dos "special credits" vinculados à importação de bens de capital, contrariando as diretrizes do II PND.

A elevação da taxa de juros no mercado interno provocou uma fuga de capital do processo produtivo em direção ao setor financeiro e penalizou as pequenas e médias empresas (cujo poder de mercado é baixo) com a instabilidade da demanda e por não poderem repassar a seus preços o encarecimento da produção corrente.

A política industrial era bastante abrangente e ousada, invocando uma forte participação do Estado na sua execução. Porém, "o governo, ao invés de efetuar uma reforma financeira e tributária que pudesse criar bases reais de sustentação do financiamento de médio e longo prazos e dos investimentos fiscais e subsídios aos setores considerados prioritários, optou por tentar assegurar aos diversos blocos de capitais a permanência das altas taxas de juros auferidas no período do "milagre" econômico.

Dessa forma, a política macro acabou se mostrando contraditória com a política industrial devido às estruturas tributária e financeira defasadas com o novo padrão de desenvolvimento almejado.

NOTAS

- (1) Ver em CARNEIRO, Dionísio Dias - "Crise e Esperança: 1974-1978" in A Ordem do Progresso
- (2) Idem. ibidem.
- (3) Ver em COSTA, Carlos A. N. - "A Política Industrial no II PND".
- (4) Ver em LESSA, C. - "A estratégia de desenvolvimento: 1974/1976 Sonho e Fracasso". Tese de Professor Titular, Rio de Janeiro, URFJ, mimeo, 1978.
- (5) Idem. ibidem.
- (6) Idem. ibidem.
- (7) Idem. ibidem.
- (8) Idem. ibidem.
- (9) Idem. ibidem.

Segundo Capítulo

2. O Governo Figueiredo e suas medidas de política econômica

2.1. Introdução

Neste capítulo será visto o período de 1979 a 1984, no qual se verificaram grandes superávits comerciais nos dois últimos anos, depois de um período longo de seguidos déficits na Balança Comercial brasileira.

Para entender as origens desses superávits é preciso analisar tanto a conjuntura como a política econômica do período.

Desde 1976, quando o balanço de pagamentos e a inflação tornaram-se centro de preocupações das autoridades brasileiras, a política econômica passou a ser feita em função da obtenção de reservas e de superávits comerciais. Isso por meio de políticas monetária e fiscal restritivas.

Essa orientação (à parte, aquela do período de #ine de 1979 a 1981, quando Delfim tenta resolver os problemas de inflação e de balanço de pagamentos concomitantemente com o crescimento econômico) objetivava desacelerar a atividade econômica. Por um lado, deveria haver desaquecimento da demanda por importações, diminuindo seus impactos sobre a balança comercial e, conseqüentemente, sobre o balanço de pagamentos. Por outro lado, também com a queda da demanda interna, a inflação reduzir-se-ia já que ela era vista na maioria das vezes como uma inflação de demanda.

Além disso, essa política restritiva acobertava o crédito interno, tentando-se manter um diferencial entre as taxas de juros internas e externas, a fim de estimular a tomada de recursos no exterior, viabilizando o fechamento do balanço de pagamentos.

No entanto, as políticas econômicas adotadas no período não só não conseguiram concretizar os objetivos a que se propunham, como agravaram ainda mais os problemas existentes na economia do país.

A política econômica com vistas à obtenção de superávits na balança comercial e à elevação das reservas no período de 1976 a 1978, foi bem sucedida naquilo que diz respeito ao montante de reservas, que se elevou significativamente nestes anos (ao fim de 1978, estas atingiram US\$ 11,9 bilhões, quando a meta era de US\$ 8 bilhões). Esse aumento de reservas, não se deve esquecer, foi possível através do endividamento externo feito, em grande parte, pelas empresas estatais. Estas últimas, como foi dito anteriormente, eram obrigadas à tomada de recursos externos justamente pela política econômica praticada no período de encarecer e restringir o crédito interno às mesmas, além de deteriorar seu poder de auto-financiamento através do congelamento de seus preços e tarifas. No entanto, tal política acarretou vários problemas a nível interno, bem como ampliou a vulnerabilidade a choques externos.

A política de incentivo à tomada de recursos externos era feita por meio da elevação das taxas de juros internas. Estas, na medida em que eram maiores do que as taxas internacionais, estimulavam a contração de empréstimos externos por parte dos agen-

tes econômicos, possibilitando o desafogo do Balanço de Pagamentos. Além disso, a elevação do custo do dinheiro no mercado interno deveria desaquecer a demanda global.

Entretanto, esse mecanismo tinha um impacto inflacionário que anulava os possíveis efeitos positivos que a política de controle na demanda interna pudesse ter sobre a inflação. Isto porque o aumento das "reservas internacionais decorrente dessa política tinha como contrapartida uma expansão monetária superior à desejada para manter estreita a liquidez interna e fomentar a busca por recursos externos, o que exigia novas medidas para enxugar a liquidez" (1). Portanto, necessitava-se, novamente, elevar as taxas de juros internas engordando o custo da dívida pública, o que gerava impactos inflacionários, além de obrigar os gestores de política econômica a ampliar os subsídios aos mais diferentes setores.

Nota-se, assim, a contradição dessa política. O governo ao estimular a tomada de recursos externos para contrair liquidez, acabava por aumentá-la ainda mais.

Sucessivas medidas foram adotadas com o intuito de manter essa política restritiva, que agravavam ainda mais os antigos problemas, além de criar outros tantos.

Desta forma, no final do período 1974/1978, tem-se um quadro de elevada vulnerabilidade das contas externas brasileiras, aceleração da inflação e crescente perda de eficácia dos instrumentos de política econômica.

A dívida externa brasileira sofre um novo e significativo aumento nessa época. A essa política indutora da tomada de recur-

tos externos somava-se um transbordamento do mercado de euromoeda (elevada liquidez internacional facilitando a tomada de recursos) como causas desse aumento. Porém, o acréscimo da dívida tinha muito mais a ver com o custo da mesma e com o acúmulo de reservas do que com a contribuição de "poupanças externas" ao crescimento.

A descrição acima é necessária na medida em que mostra o quadro econômico herdado pelo governo João Baptista Figueiredo, que tomou posse em 1979. O novo governo estava diante de um quadro econômico bastante desanimador. O problema inflacionário não havia sido solucionado, ao contrário, vinha-se agravando ainda mais. As taxas de juros reais internas eram demasiadamente elevadas, dada a política anterior de manter um diferencial destas em relação às externas com vistas à captação de recursos externos.

Ao nível internacional, a conjuntura era de elevação dos preços de petróleo explicada pelo segundo choque do produto em 1979; o que também acabava por afetar seriamente o valor das importações brasileiras e que aprofundava os problemas do balanço comercial.

Além disso, as economias capitalistas avançadas encontravam-se em plena recessão (o que prejudicava o desempenho das exportações brasileiras) acompanhada de aceleração inflacionária. As taxas básicas de juros praticadas no mercado internacional vinham sofrendo um aumento acentuado como decorrência da crise econômica dos países centrais.

Essa elevação das taxas de juros externas somada à política interna do período anterior de contínuo estímulo à captação de

poupança externa teve sérios impactos a nível interno. Por um lado, aumentou em grande medida o serviço da dívida externa, que passou a ser o equivalente a quase dois terços do valor das exportações (2). Por outro lado, obrigava o governo a subir as taxas de juros internas para a manutenção do diferencial de taxas, caso se quisesse manter a política de enxugamento da liquidez interna.

A subida contínua das taxas de juros internas engordava cada vez mais o custo da dívida pública, levando a novas emissões de títulos para cobrir o serviço da mesma. O mecanismo descrito acima de forma simplificada era conhecido como "Civanda Financeira" (especulação dos títulos da dívida pública).

O processo realimentava a inflação comprometendo a política de controle da base monetária e expansão de reservas efetuada até então. Essa situação gerava insegurança quanto à política cambial, implicando num crescimento dos depósitos na Resolução no. 432 (esta que eliminava os riscos de perdas por parte dos agentes económicos caso houvesse variações cambiais muito grandes pois permitia o depósito e a retirada do dinheiro a qualquer momento e passava as perdas para o governo).

2.2. A gestão de Simonsen e as medidas de política económica - o ano de 1979.

Mesmo diante desse contexto, o novo Ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen que, até o final do governo anterior

tinha sido Ministro da Fazenda, manteve o seu diagnóstico sobre os problemas econômicos do país, assim como a desaceleração da economia (através de políticas fiscal e monetária restritivas) como meio de enfrentá-los. O ministro via a inflação como sendo ocasionada por excesso de demanda, daí então a política de restrição de liquidez interna que acabava sendo contraditória na medida em que estimulava a captação de recursos externamente.

Na verdade, Simonsen entendia o equilíbrio do balanço de pagamentos, a ser obtido através da eliminação do déficit comercial (através do aumento das exportações e compressão das importações) e do aprofundamento do endividamento externo, como mecanismo de combate à inflação.

A partir dessa visão inicia-se a primeira tentativa de reordenamento dos instrumentos de política econômica para efetivar a desaceleração. Simonsen justifica, inclusive o "fracasso de sua gestão anterior no ministério da Fazenda no combate à inflação, à falta de um comando único da política econômica e aos problemas institucionais e administrativos existentes no país" (3).

Agora, através da centralização na Secretaria do Planejamento, da coordenação do Conselho Monetário Nacional e da execução do Orçamento Monetário na Secretaria do Planejamento, além da função de controle do gasto e do investimento público, seria restaurada a efetividade da política econômica na visão do ministro. Por outro lado, essa centralização do comando econômico sanaria as contas públicas de forma que fosse retomado o controle dos instrumentos de política econômica. O BACEN deixaria de desempenhar funções de fomento e o Banco do Brasil perderia suas funções

de autoridade monetária.

Estas medidas tinham também o intuito de reduzir progressivamente os subsídios creditícios, a fim de que fosse possibilitado o exercício das políticas restritivas com a concomitante redução da taxa de juros. Nesse sentido foram reduzidos os prazos máximos fixados para as operações de financiamento realizadas pelas sociedades de crédito ao consumidor, assim como dos financiamentos a investimentos.

Somadas a essa estratégia, estavam as medidas do final de 1978 destinadas a conter o acúmulo de reservas cambiais (que haviam se elevado fora do controle das autoridades nos últimos anos), outra importante fonte de expansão da dívida pública interna.

Estabelece-se um programa de contenção das despesas públicas a fim de que os cortes no gasto público e nos orçamentos dos Ministérios pudessem desafogar o Orçamento da União de forma que esta liberasse recursos para cobrir parte das contas do Orçamento Monetário. Assim, reduzir-se-ia a necessidade de colocação de títulos públicos abrindo espaço para a queda dos juros internos.

A intenção de queda das taxas de juros internas adivinha da folga cambial proveniente do acúmulo de reservas internacionais existente em 1978, não significando porém que o governo houvesse alterado seu diagnóstico dos problemas econômicos do país.

Segundo Simonsem, a redução do orçamento das empresas estatais (em razão dos cortes no gasto público), juntamente com a desaceleração do setor privado, conteriam a demanda de bens e serviços, contribuindo para a queda da inflação.

Apesar do conjunto de medidas tomadas, passados alguns meses, a situação se agravava. A inflação aumentava e a expansão monetária mostrava-se novamente fora de controle.

Somado a isso, "começou a ser liberada a contrapartida em cruzeiros dos empréstimos externos em moeda captados ao longo do segundo semestre de 1978 e retidos pelo Banco Central" (4).

Esse lançamento de recursos na economia acarretava uma expansão indesejada da base monetária, mostrando novamente a contradição entre a política monetária pretendida, a política de incentivo ao endividamento externo e a política anti-inflacionária.

Foi lançado então, um novo pacote econômico contendo uma série de medidas na mesma linha das anteriores, variando, somente, o grau de intensidade pretendido, ou seja, foram implementadas novas restrições ao crédito visando à queda das taxas de juros. As restrições à tomada de créditos se estendiam novamente às empresas estatais reiterando a promessa de cortes no gasto público e nas empresas estatais.

Havia novas medidas para aumentar o poder de controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP) assim como outras visando ao congelamento de 50% da contrapartida em cruzeiros dos novos empréstimos em moeda estrangeira (depósitos da Resolução nº 432). Dessa forma tentava-se evitar que a entrada de recursos externos continuasse pressionando a base monetária.

Entretanto, nada disso conseguiu conter o processo inflacionário, o que levou o ministro Simonsen a admitir, inclusive, como causas inflacionárias fatores até então negados. Entre eles, fatores decorrentes da sua própria política econômica de ajuste do

balanço de pagamentos como aumento dos juros domésticos, estresse da oferta agrícola e choque de custos provocado pela política de contenção de consumo de combustível.

Porém, "em meados de 1979 a insatisfação com a condução da política econômica generalizou-se e o próprio Ministro Mário Henrique Simonsen" "...reconheceu o fracasso de sua política"(5). Sendo o insucesso na obtenção das metas monetárias, de inflação e relativas ao setor externo (déficits comerciais) claramente atribuído à manutenção da expansão da atividade econômica em níveis elevados.

Embora ameaçando em direção ao aprofundamento da política recessiva como forma de alterar o quadro, a inflação em ascensão e a própria perspectiva de um tratamento de choque levaram a um acúmulo de pressões contra a política econômica que resultaram na renúncia do Ministro do Planejamento.

Entre os setores de resistência à política econômica estavam o setor agrícola cuja situação, já difícil desde os anos anteriores, agravava-se ainda mais pelas rígidas metas monetárias perseguidas. Outro segmento era o exportador, insatisfeito com a política cambial e a retirada dos incentivos fiscais às exportações de manufaturados. Em seguida, vinham os tomadores de recursos externos temerosos quanto à ameaça de aceleração das desvalorizações cambiais.

No que diz respeito ao setor externo, as taxas de juros e o preço do petróleo elevavam-se com imediatos reflexos negativos sobre a balança comercial e a de serviços, acarretando uma perda de reservas de US\$ 1,8 bilhões, somente no primeiro semestre de

1979 (6).

Pode considerar-se que, mantendo-se esse diagnóstico dos problemas econômicos brasileiros, ou seja, sem se levar em consideração a necessidade de profundas mudanças estruturais e o rompimento dos limites institucionais e políticos existentes, a única opção possível era a recessão. Entre as medidas estruturais importantes que necessitavam ser adotadas estavam a renegociação da dívida externa, a revisão da estrutura de subsídios e a reordenação do mercado financeiro interno.

2.3. A tentativa de implementação de uma política heterodoxa e as principais medidas de política econômica imediatamente adotadas por Delfim Netto.

A indicação do ministro, em agosto de 1979, recebeu apoio quase que incondicional dos mais diferentes setores do país, principalmente por parte dos empresários que acreditavam numa reedição do "milagre econômico brasileiro" (de 1967 a 1973).

Esse apoio permitiu que Delfim Netto pudesse centralizar ainda mais o comando da economia na Secretaria de Planejamento.

Delfim assumiu o governo com um novo discurso desenvolvimentista afastando, pelo menos teoricamente, o perigo de uma retórica recessiva. Neste discurso, tanto o balanço de pagamentos como a inflação teriam seus problemas solucionados mantendo-se o crescimento.

Seu diagnóstico era de que as causas básicas da inflação seriam o déficit público e a escassez de oferta agrícola. Apoiando-se no suposto de que haveria capacidade ociosa tanto na indústria como na agricultura e que a demanda por exportações era elástica, Delfim deduzia que o aumento da produção agrícola e industrial permitiria tanto um incremento das exportações como da oferta de alimentos para o mercado interno.

Nesse sentido, o crescimento apresentava-se como potencial redutor de preços e não como exacerbador da inflação (7). O outro fator de ataque à inflação seriam alguns ajustes na área de finanças públicas, já que, na visão de Delfim, o déficit público era o maior colaborador na escalada dos preços. Dessa forma, a estratégia previa um incremento da receita do setor público, por meio da recomposição de seus preços e tarifas e um corte dos subsídios que permitisse o controle do déficit.

"A idéia básica era realizar um ajuste dos preços relativos, elevando as tarifas, desvalorizando o câmbio, controlando os salários, de maneira a financiar o déficit público, incentivar a produção agrícola e as exportações e, assim, garantir o crescimento da economia" (8).

Criticando a política econômica anterior, o novo governo apontava a "política do endividamento externo" como a principal responsável pelo déficit e, conseqüentemente, pela inflação.

Sendo assim, o discurso governamental direcionava para três linhas principais de ação para sanear as finanças públicas:

1 - atualização da capacidade de autofinanciamento e controle rigoroso dos gastos das empresas estatais (a recomposição de

sua capacidade financeira evitaria que as estatais recorressem a empréstimos externos para financiar custeio);

ii - eliminação progressiva dos diferentes tipos de subsídio;

iii - implantação de uma reforma tributária com ênfase na taxação dos ganhos de capital.

Nesse sentido, esperava-se que o segundo semestre de 1979 abrigaria os ajustes prévios (mesmo que à custa de uma maior aceleração inflacionária) para permitir a arrancada do crescimento, que levaria à reversão das expectativas inflacionárias já em 1980.

Por fim, após resolvido o problema do déficit público, o governo voltaria suas atenções para a dívida pública interna propondo sanear-la.

Em relação ao setor externo, ignorava-se não só o impacto dos aumentos do preço do petróleo sobre a economia mundial como também os efeitos da nova conjuntura financeira internacional. Tanto que se esperava um novo surto exportador que garantisse superávits comerciais e viabilizasse a reaceleração do crescimento junto com a eliminação do hiato de recursos, dispensando a contribuição de poupanças externas ao crescimento.

As exportações seriam estimuladas por meio da taxa de câmbio, embora se tivesse retirado o crédito do IPI sobre o valor destas. Além das exportações, o equilíbrio no balanço de pagamentos seria atingido pelo incentivo ao investimento externo direto, assim como pelo controle do endividamento das empresas estatais.

O governo da época supunha que o crescimento da dívida seria controlado e que o sistema bancário internacional manteria a oferta de recursos necessários para o crescimento.

Essa série de pretensões para a economia foi denominada de III PND, que se constituía num documento feito, de fato, para aliviar tensões, na medida em que a proposta de crescimento se diferenciava da anterior (recessiva) tão criticada. O governo tentava mais uma vez, através do crescimento da economia, manter o regime militar instalado em 1964. Tanto que o "III PND acabou sendo genérico o suficiente para não se comprometer com nenhuma política econômica definida e, muito menos, com um rumo definido para a economia" (9).

Através desse documento buscava-se o apoio dos setores mais críticos da política econômica dos últimos anos já que este era fundamental para o sucesso da estratégia que pretendia grandes intervenções na economia.

No que diz respeito às principais medidas de política econômica, o setor financeiro foi o primeiro a sofrer intervenção em decorrência da aplicação de um redutor de 10% nas taxas de juros de mercado. A redução destas era uma condição prévia para a re-aceleração do crescimento e para o combate inflacionário. Dado o elevado nível de reservas internacionais, não havia, naquele momento, a necessidade de manter o diferencial de taxas de juros interna e externa para estimular a procura de crédito externo.

Como foi dito anteriormente, os recursos necessários ao equilíbrio do balanço de pagamentos seriam obtidos via superávits comerciais, investimentos diretos das empresas estrangeiras

e captação direta do Tesouro Nacional em nome das empresas estatais.

Foram ampliados novamente os prazos das operações das sociedades de crédito, financiamento e investimentos.

Definiram-se outras medidas com o intuito de promover um certo controle de preços através do CIP. Os setores industriais só poderiam reajustar seus preços duas vezes por ano, mediante autorização do CIP e caso fossem comprovados seus aumentos de custos. Congelou-se também as margens de lucro.

Na tentativa de aumentar o controle do setor público público foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), que auxiliaria a SEPLAN na análise e autorização de gastos e empréstimos externos e internos dessas empresas e na fixação de preços e tarifas. Junto com a criação da SEST seguiu-se uma proposta de redução de 50% nos investimentos das estatais além de corte em seus empréstimos externos.

Esse controle se fazia importante não só economicamente como também politicamente, na medida em que para controlar juros e salários se fazia necessário atacar o setor público considerado o foco gerador de tantos problemas.

Quanto aos salários, estes, por sua vez, seriam reajustados semestralmente (com base no INPC).

Outras medidas foram tomadas visando a diminuição do déficit do governo e recomposição da capacidade de auto-financiamento do setor produtivo-estatal via redução ou eliminação de subsídios, aumento da carga fiscal e eliminação de incentivos fiscais.

Nesse sentido, é que vinham as medidas de elevação da alíquota incidente sobre os lucros das pessoas jurídicas assim como sobre os salários. A arrecadação do imposto de renda passava também a ser trimestral para evitar grandes corrosões pela inflação. Por fim, reajustou-se os preços dos derivados do petróleo e a tarifa de energia elétrica.

Continuando a tentativa de combate à inflação, foi firmado um "acordo de cavalheiros" com os banqueiros, o qual estabelecia que as taxas de juros pagas pelos Certificados de Depósito Bancário (CDBs) não podiam ultrapassar 9% ao ano acima da correção monetária e as taxas cobradas pelos empréstimos feitos com estes recursos não deveriam ser superiores a 12%.

Era primordial que esse acordo desse certo, caso contrário, as autoridades econômicas teriam que aumentar a remuneração de seus títulos para conseguir girar a dívida já existente ou, então, teriam que resgatar os papéis, tornando a política de dívida pública expansionista.

No entanto, a deterioração das condições internas e externas nos últimos meses de 1979 requeria medidas mais drásticas e menos gradualistas. O segundo choque do petróleo impactava negativamente sobre as contas externas brasileiras, assim como a política monetária contracionista americana que provocava a elevação geral das taxas de juros internacionais. Ao nível interno, a inflação continuava crescendo num ritmo acelerado.

Assim, foi anunciado um novo pacote que previa o abandono do método gradualista e um choque da inflação corretiva (alinhamento dos preços relativos) num primeiro momento, afim de que, posie-

riormente, o ritmo inflacionário diminuísse.

Entre as principais medidas estavam:

i - desvalorização cambial (contrabalançando as duas medidas que vêm em seguida);

ii - eliminação dos incentivos fiscais do IPI às exportações;

iii - estabelecimento de um imposto de exportação para os produtos primários;

iv - redução da alíquota do imposto de renda sobre a remessa de juros e despesas de empréstimos externos;

v - congelamento dos depósitos em moeda estrangeira junto ao Banco Central que eram feitos pela Resolução no. 432;

vi - imposição de um teto para as exportações do setor público;

vii - pré-fixação da correção monetária e do câmbio.

É importante notar que a máxidesvalorização permitiu a redução dos subsídios ao setor exportador de manufaturados e a imposição de um imposto de exportação sobre os produtos primários. Assim, anulava-se os efeitos que a desvalorização pudesse ter sobre a balança comercial.

Na verdade, o alívio à situação externa se daria segundo as medidas, muito mais pelo aprofundamento do endividamento externo do que pelo incentivo às exportações, por meio do barateamento do custo dos empréstimos externos e dos próprios congelamentos da Resolução no. 432 (congelamentos estes que impediriam que os depósitos em moeda estrangeira fossem convertidos em cruzeiro e

qualquer momento, tentando-se evitar uma expansão da liquidez interna).

Percebe-se, nesse momento, então, a não utilização do diferencial de taxa de juros para forçar a tomada de recursos externos, já que isso ia contrário à política anti-inflacionária. O controle da taxa de juros externa e interna e do próprio custo das importações seria feito pela pré-fixação monetária e cambial.

No entanto, essa política mostrava sua incapacidade de dar conta dos complexos problemas da economia brasileira na medida em que, a inflação ao invés de cair elevava-se ainda mais e as reservas caíam com a paralização da entrada de recursos externos.

A inflação aumentava por vários motivos. Entre eles a própria política econômica que ao reajustar preços em certos setores provocava reajustes incontrolláveis em outros tantos.

A maxidesvalorização também contribuiu ao exercer forte impacto sobre os produtos importados e sobre as empresas endividadas no exterior que acabavam por repassar aos preços o custo da maxidesvalorização. Além disso, as incertezas quanto à política cambial provocavam repasses nos preços cujos produtos dependiam de matérias-primas importadas.

Outro fator importante foi a elevação dos preços dos produtos agrícolas. O aumento da safra não havia sido suficiente para compensar o péssimo desempenho das safras anteriores.

Sem contar o choque externo provocado pelo salto do preço do petróleo, como outro fator inflacionário.

Um dos problemas da política anti-inflacionária implementada seria ter superestimado a capacidade do governo resolver todos os

males da economia sem incorrer em graves mudanças estruturais. Estas, na verdade, ameaçavam a manutenção do próprio regime militar. Ao contrário, as autoridades subestimaram as mudanças na conjuntura internacional tanto em relação ao estreitamento da liquidez internacional como o próprio choque do petróleo.

A paralização da entrada de empréstimos externos, dada a restrita liquidez internacional, foi seguida de uma acentuada deterioração da balança comercial brasileira que acumulou um déficit de US\$ 1,4 bilhão só no primeiro trimestre do ano de 1980 (10).

Por outro lado, o gasto com importações crescia devido à elevação do preço do petróleo e o encarecimento das máquinas e equipamentos como resultado da piora das relações de troca do país, e até mesmo por causa da expectativa cambial que gerou um processo especulativo de antecipação das importações.

Por outro lado, a receita das exportações crescia menos que o esperado devido à piora das relações de troca e ao adiamento das exportações provocado pela pré-fixação cambial.

Dado esse quadro, seguiram-se várias medidas, desde abril de 1980, que indicavam uma clara volta ao receituário ortodoxo. Essas medidas tentavam garantir o retorno dos empréstimos externos e impedir o estouro do déficit público e da inflação através de cortes nos gastos. Isso ao mesmo tempo em que o discurso oficial continuava negando esse caminho para a sociedade.

Retornava-se, agora, ao mecanismo de diferencial da taxa de juros para estimular a tomada de recursos externos. Para isso, havia medidas de contenção da expansão do crédito interno, com a

Implicação do IOF sobre as operações financeiras internas (que também contribuiria para o aumento da receita fiscal), o aumento das taxas de redesconto de liquidez para os bancos comerciais, assim como a dívida pública voltaria a exercer a função de fator contracionista.

As importações de bens e serviços foram taxadas a fim de desestimulá-las. O imposto de renda cobrado sobre os juros e despesas de empréstimos externos sofreram um aumento acentuado.

Outras medidas foram tomadas com o intuito de estimular a captação de recursos no exterior, tais como a flexibilização da liberação dos depósitos pela Resolução no.432, a suspensão da proibição da Resolução no. 63 (empréstimos externos feitos mediante a intermediação de instituições financeiras domésticas). Esta resolução nº 63 permitia o acesso das empresas de capital nacional ao crédito externo sem o risco ser exclusivo do tomador.

No entanto, o quadro geral da economia brasileira continuava sendo determinado pelos problemas no balanço de pagamentos, dada a contínua perda de reservas, os déficits na balança comercial, além de queda na captação de recursos externos. Por sua vez, a inflação elevava-se ainda mais, aumentando a defasagem com a correção monetária. Essa defasagem contribuía para aumentar o clima especulativo.

Nesse sentido, foram tomadas várias medidas de corte restritivo, abrangendo a área monetária e as empresas estatais. Porém, diante da dificuldade de fechar o balanço de pagamentos e dada a necessidade de captar recursos externos a qualquer custo, o governo brasileiro submeteu-se a sucessivos aumentos nos spreads.

Somando-se a isso, são suspensas todas as operações de importação com pagamento à vista e eliminação de vários impostos de exportação. Nesse aspecto, as medidas era tomadas no sentido de contração das importações e estímulo às exportações.

Deste modo, estava definido o abandono da "experiência heterodoxa" e a opção pela política recessiva em novembro de 1960. Esse retorno vinha como tentativa de responder tanto à gravidade do quadro interno, como também às próprias pressões determinadas pela necessidade de um acordo com o FMI dadas as condições do balanço de pagamentos.

2.4. A estratégia recessiva de Delfim e as medidas de política econômica.

O controle do balanço de pagamentos torna a ser a maior prioridade da política econômica, ficando o combate à inflação num plano secundário.

" O ministro Antonio Delfim Netto abandonava seu diagnóstico de agosto de 1979 garantindo a manutenção do crescimento da economia como forma inclusive, de combate à inflação e aos problemas do Balanço de Pagamentos. Para ele, agora, a poupança externa estava difícil de ser obtida e, portanto, era chegada a hora de mobilizar a poupança interna fazendo o consumo crescer menos" (11).

As medidas de fim da pré-fixação da correção monetária estimularia as pessoas físicas a pouparem; segundo o raciocínio do ministro; e o menor controle de preços sobre setores industriais

mais competitivos permitiria um maior lucro e, conseqüentemente, uma maior poupança por parte das empresas (dada a liberação dos juros). A liberação do controle de preços não seria inflacionária, pois as políticas monetárias e creditícia garantiriam a contenção da demanda. E, por último, a aceleração da desvalorização cambial estimularia as exportações, auxiliando no equilíbrio do Balanço de Pagamentos (12). Mas como a poupança interna seria insuficiente para o pagamento do déficit de conta corrente brasileiro, a obtenção dos dólares necessários dar-se-ia com superávits comerciais ou novos empréstimos.

Os superávits seriam buscados por meio da queda no nível da atividade econômica, tanto em relação à redução na demanda por insumos importados como pela queda na demanda interna que libertasse "excedentes exportáveis".

Quanto à obtenção de novos empréstimos, havia medidas de encarecimento do dinheiro no mercado financeiro interno, com o intuito de tornar a busca de recursos externos mais atrativa. Nesse sentido, também vinha o receituário ortodoxo como forma de readquirir a confiança do mercado financeiro internacional.

Igualmente às políticas recessivas anteriores, nesta (anunciada para início de 1981) constava a elevação dos juros internos, o incentivo às exportações e corte nas despesas públicas em geral, nos subsídios e no crédito.

Vejamos então, ao certo as medidas de política econômica. Entre elas:

- i - abandono da pré-fixação da correção monetária e cambial;
- ii - redução do controle de preços feito pelo CIP;

- iii - liberação total das taxas de juros;
- iv - limitação do crédito;
- v - imposição do limite de 50% no crescimento da base monetária e dos meios de pagamento no ano de 1981;
- vi - elevação do IOF e criação deste imposto em alguns setores em que não existia;
- vii - limitação do crescimento dos investimentos das empresas estatais de 66% em relação a 1980;
- viii - vetado o retorno de recursos remetidos ao exterior.

Essa política econômica era bastante parecida àquela tentada pelo Ministro Mário Henrique Simonsen entre 1976 e 1979, mas com um grau maior de aperto monetarista. O resultado disso se fez sentir já no 1o. semestre de 1981, quando caíram bastante os níveis de produção industrial e de emprego urbano.

Voltam a ser autorizados os depósitos de empréstimos externos junto ao Banco Central, que passou a assumir o custo de quaisquer mudanças cambiais.

Algumas das medidas eram consideradas, inclusive, anti-inflacionárias como o aumento da alíquota do IOF. Pensava-se que, na medida em que aumentasse a arrecadação tributária da União, haveria uma redução do déficit público, que contribuiria para a eliminação do principal foco inflacionário.

Nesse sentido, vinham também as medidas que restringiam a liquidez interna da economia, dada a volta do diagnóstico do Ministro Simonsen que considerava a inflação sendo de demanda, provocada por excesso de dinheiro em circulação.

O "saneamento" das finanças públicas se daria por meio da contenção das previsões de gastos e investimentos públicos, pelo reforço da arrecadação fiscal e pela eliminação gradual dos subsídios.

Para conter a demanda, havia a nova política salarial de conceder reajustes inferiores à taxa de inflação, financiamento com recursos externos, a elevação da taxa de juros e a utilização da dívida pública nesse sentido.

Em 1982 as autoridades seguiram a mesma trajetória, embora os resultados de 1981 não tivessem sido nada satisfatórios. Entre estes resultados, tem-se que, apesar do PIB ter caído 1,6%, não houve grandes ganhos no combate à inflação (que caiu de 110% em 1980 para 95% em 1981), o efeito negativo da recessão sobre o déficit público provocou queda nas receitas e, principalmente, os resultados do balanço de pagamentos mostravam a desproporção entre o superávit comercial de US\$ 1,2 bilhão e o serviço da dívida que só em 1981 cresceu 33% atingindo US\$ 16,5 bilhões (13).

Apesar da confiança das autoridades brasileiras na estratégia adotada, o problema do estrangulamento externo e da inflação crescente tornaram-se evidentes.

No primeiro semestre de 1982, o valor das exportações caiu 9,9% em relação ao mesmo período de 1981, apesar do volume das exportações ter crescido 5,2%. Entre as causas da queda do valor das exportações estavam o crescente protecionismo dos outros países na tentativa de obtenção de melhores saldos comerciais, as elevadas taxas de juros internacionais, que contribuíram para a queda do preço das *commodities*, a boa safra norte-americana de

ções, a recuperação da produção de laranja na Flórida e a queda do preço internacional do açúcar.

Com o objetivo de elevar ainda mais o diferencial do custo do dinheiro no mercado interno e externo, as autoridades reforçaram as restrições quanto às diferentes modalidades de captação de recursos no mercado interno.

Contudo, o quadro externo se agravava com a suspensão dos empréstimos para o Brasil por parte dos bancos internacionais. Dada essa paralização de entrada de recursos, as autoridades chegaram a vender ouro abaixo das cotações de mercado e tomar US\$ 300 milhões junto ao FMI. Embora todas essas medidas, o país ainda precisava de US\$ 4,5 bilhões para fechar o Balanço de Pagamentos. As medidas de incentivo à tomada de recursos externos não tinham interferência sobre as condições de oferta no mercado internacional e tornava-se cada vez mais evidente a busca de auxílio ao FMI.

Como foi visto acima, a estratégia dessa política ortodoxa de Delfim, assim como a de Simonsen, era a manutenção do diferencial de taxas de juros internas externas a fim de estimular a captação de recursos externos.

Essa política que havia sido pouco satisfatória entre 1976 e 1979, incorreu num agravante em 1981. Em decorrência da política norte-americana, as taxas de juros internacionais elevaram-se substancialmente obrigando as autoridades econômicas brasileiras a forçarem uma elevação ainda maior das taxas de juros internas para manter o diferencial.

Esses elevados níveis da taxa de juros interna sobrecarregavam, por sua vez, os custos financeiros das empresas que, normalmente, operavam com elevados índices de endividamento. Por outro lado, não deixavam de ser uma aplicação alternativa no mercado financeiro, levando os agentes econômicos produtivos a usá-las como indicação de patamar mínimo de remuneração de seus negócios.

A demanda por crédito pelas empresas começou a cair em meados de 1981 devido à desaceleração da economia, induzindo a uma queda nas taxas de juros internas. O governo era obrigado, então, a elevar a remuneração dos títulos públicos através de uma elevação das taxas de juros internas de forma a mantê-las acima das externas.

Do mesmo modo como já havia ocorrido entre 1976 e 1978, as elevadas taxas de juros acarretavam a necessidade de subsidiar ainda mais setores que não tinham condições de sobreviver com as taxas de mercado (tais como a agricultura, as exportações, as pequenas e médias empresas).

Tanto um certo desempenho agrícola era fundamental para ajudar no combate à inflação como as exportações eram uma garantia de entrada de divisas. No entanto, a capacidade do governo subsidiar esses setores estava prejudicada pela queda da arrecadação de impostos resultante da recessão.

A margem de manobra das autoridades econômicas se estreitava cada vez mais. O déficit público crescia e a política ortodoxa impedia que o seu financiamento fosse realizado com emissão de moeda, da mesma forma que não havia uma reforma tributária profunda que fizesse frente à queda da arrecadação de impostos pelo

governo. Dessa maneira, só restava às autoridades econômicas o lançamento de mais títulos públicos no mercado para financiar o déficit, mesmo que isso impactasse negativamente sobre os preços.

Entre as medidas implementadas com impacto inflacionário, estava o Imposto sobre Operações Financeiras, que comprometia os ganhos obtidos. Isto porque ao significar uma nova desvalorização cambial para as importações, contribuiu para a elevação dos preços dos insumos básicos, além de estimular uma especulação com produtos importados.

A colocação de mais títulos no mercado ao impactar sobre os juros também estimulava a inflação. O volume de títulos públicos em circulação era bastante elevado, exigindo que a colocação de mais títulos no mercado fosse seguida de um aumento em sua remuneração. Elevava-se assim, o piso de toda a estrutura de taxas internas de juros.

E mesmo quando as taxas internacionais começaram a cair ao final de 1981, o que permitiria uma queda nas taxas internas com a manutenção do diferencial, verificou-se que as autoridades monetárias continuaram forçando a alta das taxas.

Em relação ao setor externo, a Balança Comercial brasileira apresentou um superávit de US\$ 1,2 bilhão em 1981, graças à queda de 3,8% nas importações e ao crescimento de 13,7% nas exportações (14). Esse resultado pode levar a pensar que tenha sido fruto dessa política recessiva, mas há outros fatores que precisam ser levados em consideração, tais como a entrada em operação de investimentos realizados na década de setenta. Esses fatores serão

levantados no terceiro capítulo.

As reservas brasileiras chegaram até a se recuperar, crescendo US\$ 594 milhões atingindo o montante de US\$ 7,5 milhões (15). Essa recuperação decorreu, principalmente, das mudanças a nível internacional (queda das taxas de juros), do que pela política adotada até então.

As exportações cresceram em 36,2%, mas com a queda dos preços externos dos produtos brasileiros em 11,2%, o incremento de receita foi de apenas 15,7%. As importações, diminuíram em 13,9% em volume (16).

No entanto, o superávit da balança comercial não foi suficiente para garantir o fechamento do balanço de pagamentos. O volume a ser pago em 1981 seria de US\$ 16,3 bilhões de serviços dos quais US\$ 9,2 bilhões seriam só de juros. O fechamento do balanço de pagamentos deu-se, então, através de endividamento (17).

Apesar da inviabilidade da estratégia adotada para o controle do balanço de pagamentos, as autoridades econômicas brasileiras além de optarem pela manutenção da mesma, recorreram ao Fundo Monetário Internacional em novembro de 1982. Somando-se às reservas negativas, havia uma dívida de curto prazo, cuja necessidade de ser girada diariamente em Nova Iorque, pressionava essa decisão.

As autoridades econômicas brasileiras evitaram, o quanto puderam, recorrer ao Fundo, já que um acordo com a instituição significaria reconhecer o fracasso do modelo econômico implantado até então, ainda mais às vésperas das eleições de novembro de 1982. Mas a precariedade em que se encontrava a economia tornou

tal fato inevitável.

Os resultados da balança comercial em 1982 revelavam um grande fracasso. Ao invés dos US\$ 3,0 bilhões de superávits planejados, foram registrados apenas Cr\$ 778 milhões, valor bem inferior ao do ano anterior. O volume exportado caiu 13,4% em relação a 1981 e as importações 12,2% em valor (18).

A primeira fase de contatos formais entre os técnicos do FMI e a equipe econômica brasileira (iniciada em novembro de 1982) resultou numa versão preliminar da Carta de Intenções assinada em janeiro de 1983 e no respectivo Memorando Técnico de Entendimento. Este seria, na verdade, um programa de ajustamento interno e externo para o primeiro triênio de 1983 e um plano de financiamento externo e renegociação parcial da dívida externa para o ano de 1983, que seria enviado aos principais bancos credores e que já contava com o apoio explícito do FMI.

O período compreendido pelos anos de 1983 e 1984 seria caracterizado pelo monitoramento da política econômica pelo FMI, aprofundando-se as tendências recessivas presentes até o momento. A política econômica operou no mesmo sentido, colocando todos seus instrumentos a serviço do ajustamento externo e do cumprimento dos compromissos assumidos com o Fundo.

O diagnóstico acerca dos problemas da economia continuavam os mesmos. Pretendia-se um superávit comercial de US\$ 3,0 bilhões para 1983 através do estímulo às exportações (provenientes de desvalorizações cambiais) e da contenção das importações. Estas últimas reduzir-se-iam por meio de corte nas compras do setor público e nas aquisições do setor privado, além de uma queda acen-

Quada nos gastos com petróleo devido à substituição, redução do consumo energético e aumento da produção nacional. Além disso, as políticas fiscais e monetárias conteriam o processo inflacionário e auxiliariam nas contas externas por meio da redução do excesso de demanda agregada. Isso tudo visando, em primeira instância, ao ajuste do balanço de pagamentos.

O programa proposto pelo FMI, em suas linhas gerais e complementando o que foi descrito acima, era de que houvesse substituição de parte da poupança externa por poupança estritamente doméstica. As necessidades de crédito do setor público deveriam ser bastante baixas. Para isso, seriam elevados os impostos e os preços públicos e reduzidos os subsídios e os investimentos. Dessa forma, a política fiscal teria o papel de destaque pretendido. Quanto à política monetária, deveriam ser controlados os créditos subsidiados aos setores prioritários. Os salários seriam outro elemento de contenção. A folha de pagamentos da administração pública e das estatais seria limitada e haveria modificação também no INPC.

A Carta de Intenções e o Memorando Técnico de Entendimento de janeiro de 1983 foram elaborados com base nesse diagnóstico, seguindo à risca as metas traçadas pelo Fundo. Estas estabeleciam tetos para o déficit global do balanço de pagamentos, para as necessidades de financiamento do setor público não-financeiro, para os ativos domésticos líquidos das autoridades monetárias e para o endividamento externo, bem como definiam um piso para a variação da taxa de câmbio e, finalmente, a eliminação de algumas restrições cambiais.

Logo após a divulgação da Carta de Intenções e do Memorando Técnico começaram a surgir as primeiras críticas quanto às metas econômicas contidas nesses documentos, apontando-se a absoluta inexecutabilidade das diretrizes traçadas. Mas foi com a máxima desvalorização de 30% da moeda nacional, decretada em fevereiro de 1983, que tornou-se inteiramente sem eficácia os limites quantitativos estipulados na primeira versão do acordo.

Alguns dias depois, encaminhava-se ao FMI novo documento intitulado "Adendo à Carta de Intenções", que reiterava os propósitos originais de política econômica e confirmava a estrutura básica do programa, mas alterava as projeções e critérios de desempenho em função da variação brusca da taxa cambial.

As principais modificações diziam respeito à elevação da taxa de inflação esperada para o ano de 1983 e ao endurecimento das metas fiscais e monetária. Mesmo assim, a inflação continuava sendo subestimada. Já em abril, o teto para as necessidades de financiamento do setor público havia sido superado. No mesmo mês, o FMI decide suspender a liberação da segunda parcela do empréstimo até que se apurassem as causas do não-cumprimento de algumas cláusulas.

Os tetos fixados para os ativos domésticos líquidos das autoridades monetárias e para o déficit global do Balanço de Pagamentos também haviam sido ultrapassados. Assim, em menos de dois meses tornou-se evidente a precariedade do acordo firmado em janeiro e revisto em fevereiro por meio do Adendo à Carta de Intenções. Nem este último conseguiu tornar menos irrealistas as metas. Isso acabou por desgastar ainda mais a credibilidade interna

e externa dos responsáveis pela política econômica brasileira.

Nesse contexto, agravou-se substancialmente a situação das contas externas brasileiras. As reservas internacionais líquidas do país que já eram negativas em vários bilhões de dólares ao final de 1982, sofreram redução substancial no primeiro semestre de 1983.

O período de maio a novembro foi caracterizado por intensas negociações entre as autoridades econômicas brasileiras e o FMI. Em junho, a missão do Fundo, que veio ao Brasil para apurar as causas do não-cumprimento das metas, fez uma "Avaliação Técnica" indicando vários elementos relativos à má conduta brasileira nesse sentido. Segundo a avaliação, a política fiscal estaria sendo excessivamente expansionista. Em relação à política monetária, o subsídio à agricultura e outros setores prioritários (que haviam sido concedidos no primeiro semestre), junto à pressão exercida pelo financiamento do déficit público é que estariam causando a permanência das taxas de juros em patamares elevados. A solução então, seria o fim dos subsídios, com a liberação das taxas em todo o sistema financeiro.

Outro problema para a missão do Fundo era a indexação de preços, salários e transações financeiras. Entendia-se que sem o cumprimento dessa indexação não seria possível uma queda da inflação.

Após a apuração das causas do não-cumprimento das metas, foi implementado um novo pacote de medidas. As principais delas foram:

i - aumento de 45% no preço dos combustíveis, para eliminar o subsídio aos derivados de petróleo;

ii - nova redução nos subsídios creditícios à agricultura, exportação e pequenas e médias empresas;

iii - criação do Imposto de Renda na fonte sobre operações de "open-market", antecipação do mesmo para instituições financeiras;

iv - adicional de 10% do IR sobre rendimentos de capital;

v - redução do prazo de recolhimento pelos bancos da arrecadação tributária federal;

vi - redução do IOF seguida de aumento do depósito compulsório dos bancos comerciais e de investimento;

vii - maior controle do CIP;

viii - corte de 5% nos gastos de custeio de todas as estatais;

ix - expurgo da Correção Monetária.

Apesar disso, os resultados desse pacote foram desastrosos. Em relação ao sistema financeiro, as medidas foram contraditórias e os expurgos da correção monetária resultaram no aumento dos juros e no crescimento da preferência por ativos dolarizados. A redução do déficit público, por sua vez, foi ínfima assim como o ganho quanto à dívida do setor público foi reduzidíssimo.

No entender do Fundo, as medidas de junho foram brandas demais, especialmente quanto aos salários e ao setor público.

A situação da economia brasileira era, sem dúvida, caótica. A inflação era impulsionada pelos choques de preços públicos, pe-

la queda da safra agrícola e pela ausência de estoques reguladores. A recessão era generalizada na indústria. A incerteza aumentava com as expectativas em torno de novos pacotes e de nova medida de valorização acarretando numa elevação do volume de depósitos de empresas endividadadas externamente junto ao BACEN, através da Resolução no. 432.

A terceira Carta de Intenções assim como as medidas de política econômica deixavam claro o sentido do programa de ajustamento do FMI: restrição ao consumo interno, especialmente dos assalariados, e contração do setor público. Isso porque foram tomadas várias medidas nesse sentido.

No campo tributário, o ano de 1983 foi marcado por uma sucessão de medidas que visavam a recuperar a arrecadação, corroída pelo processo recessivo. O foco principal das medidas recaiu sobre o Imposto de Renda, dado que os impostos indiretos sofrem mais pesadamente os efeitos da recessão. Porém, todas as alterações não fizeram mais do que deter a queda da carga tributária.

No que diz respeito às despesas públicas, estas sofreram violenta contração real.

Sintetizando os efeitos do ajustamento imposto pelo FMI, observa-se que a atividade econômica interna em 1983 sofreu uma redução de 2,5% no PIB e uma queda industrial de 57%. O nível de emprego, por sua vez, sofreu retração de 11,9% (19).

Por outro lado, obteve-se um superávit comercial de US\$ 6,47 bilhões. Embora tenha ocorrido certa deterioração nas relações de troca, as exportações cresceram 8,5% e as importações caíram em 20,4% (20).

A política econômica para 1984, que começou a ser delineada na "Terceira Carta de Intenções" ao FMI e no "Adendo à Terceira Carta", trouxe consigo um endurecimento das políticas fiscal e monetária como forma de combater a inflação mantendo-se as linhas gerais do ano anterior.

Manter-se-ia o controle da base monetária e dos meios de pagamento a fim de combater o processo inflacionário. Visto que o setor externo exerceria forte pressão expansionista (devido à recomposição das reservas internacionais) e que se planejava resgates líquidos de títulos públicos, uma série de instrumentos deveriam ser postos a serviço da política de contenção monetária. Um deles foi a eliminação dos subsídios implícitos no crédito às atividades prioritárias e o outro elemento foi a contenção das operações ativas das Autoridades Monetárias (fixação de um teto expansão do crédito do Banco do Brasil e do Banco Central).

Na área fiscal, houve um aumento na tributação em diversos setores, tais como o mercado financeiro, e um acentuado corte das despesas (previa-se uma queda nos investimentos das estatais assim como em seus dispêndios totais). Tentava-se por um lado, elevar a arrecadação e, por outro, diminuir as despesas.

A estratégia governamental era a de reverter as expectativas com respeito à inflação logo no primeiro trimestre através do choque monetário-fiscal.

Porém, já em abril as metas monetárias caíam por terra, pois tanto a base monetária como os meios de pagamento cresceram bem acima do previsto. A previsão de expansão para o ano todo de 1984 era de 50% da base monetária e dos meios de pagamento, mas

14 em abril o crescimento havia sido de 19,1% e 15,2% respectivamente (21). E os maiores problemas concentravam-se no "open market" pois o mercado passou a trabalhar sob alto grau de incerteza.

Por um lado, o fato de as autoridades econômicas atenuarem no sentido de uma desindexação da economia ocasionava a fuga das aplicações pós-fixadas e, por outro, a divulgação das metas monetárias contidas na nova Carta de Intenções ao Fundo faziam prever novo arrocho monetário, o que pressionava as taxas de juros para cima.

Foram lançados novos pacotes de medidas durante 1984, condizentes com as novas "Cartas de Intenções" ao FMI. Todas seguindo a mesma linha de controle monetário, só que variando um pouco os limites fixados. No entanto, as metas de contenção monetária acertadas com o Fundo eram totalmente incontiliáveis com o crescimento das reservas internacionais que vinha ocorrendo, principalmente no segundo semestre do ano.

Tentava-se colocar títulos no mercado para conter a liquidez interna. Porém, o resultado da política monetária ao final do ano foi desastrosa sob vários aspectos. Nem a violenta retração real dos créditos do Banco do Brasil e do Banco Central e nem a colocação de títulos no mercado conseguiram segurar a base monetária, pois os meios de pagamento expandiram-se em 293,5% (22).

Esse fracasso da política monetária não significa, entretanto, que o sentido geral da política monetária não tenham prevalecido. Prova disto está no fato da manutenção de juros elevadíssimos durante quase todo o ano e o significativo estreitamento da

liquidez real.

A dívida pública federal também sofreu um incremento (de 68,2% em relação a 1983), dada a política de venda de títulos para enxugar a liquidez.

Mas é importante ressaltar a dubiedade no comando da política econômica nos últimos meses de 1984. Ao mesmo tempo que se tomava medidas estritamente ligadas às imposições do FMI, também era evidente o pequeno compromisso que restava com as metas acertadas com o Fundo. Nesta época, o governo tentou finalizar diversas obras para inaugurá-las antes da posse do novo governo.

Já em relação ao setor externo, repetindo o desempenho do ano anterior, obteve-se um superávit de US\$ 13,1 bilhões, tendo as exportações crescido em 23,3% e as importações em 9,6%. Junto com a recomposição das reservas internacionais ao nível de US\$ 7 bilhões, conseguiu-se um superávit do balanço de pagamentos (23).

E foram esses resultados positivos do setor externo que permitiram a complacência do Fundo quanto ao estouro das metas traçadas.

É possível verificar, assim, a semelhança das políticas econômicas adotadas no período que vai de 1979 a 1984 (excetuando-se a fase "heterodoxa" de Delfim), todas visando ao controle do balanço de pagamentos e à inflação. Embora tenha-se conseguido obter resultados positivos em determinados setores, essas políticas agravaram seriamente os problemas econômicos nacionais existentes.

NOTAS

- (1) Ver GOLDENSTEIN, L. - Da heterodoxia ao FMI - a Política Econômica de 1979 a 1982. Campinas, 1985, mimeo.
- (2) Idem, ibidem.
- (3) Idem, ibidem.
- (4) Idem, ibidem.
- (5) Idem, ibidem.
- (6) Idem, ibidem.
- (7) Idem, ibidem.
- (8) Ver DAVIDOFF, P. - Dívida externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- (9) Ver GOLDENSTEIN, L., op. cit.
- (10) Idem, ibidem.
- (11) Idem, ibidem.
- (12) Idem, ibidem.
- (13) Idem, ibidem.
- (14) Idem, ibidem.
- (15) Idem, ibidem.
- (16) Idem, ibidem.
- (17) Idem, ibidem.
- (18) Idem, ibidem.
- (19) BIASOTO, G. Jr. - Endividamento externo e desequilíbrio financeiro do setor público da primeira metade dos anos setenta. Campinas, 1988, mimeo.

(20) Idem. ibidem.

(21) Idem. ibidem.

(22) Idem. ibidem.

(23) Idem. ibidem.

(24) Idem. ibidem.

Terceiro Capítulo

3. As visões acerca dos superávits comerciais de 1983 e 1984

No primeiro capítulo, foi abordado o período de 1974 a 1979, no qual ocorreu a implantação do II PND. Os investimentos privilegiados por este plano, segundo alguns autores, teriam provocado mudanças importantes na economia do país, de forma a ter repercutido nos resultados da balança comercial do período seguinte. A abordagem, tanto das diretrizes como dos problemas decorrentes da estratégia, tem o intuito de permitir um conhecimento maior para se analisar as possíveis repercussões desses investimentos sobre os superávits comerciais de 1983 e 1984.

O capítulo seguinte expôs, por sua vez, a política econômica da gestão Figueiredo juntamente com seus instrumentos. Dessa forma, fica mais clara a política recessiva efetuada neste período, vista por muitos como a causa principal dos mesmos superávits.

A intenção deste último capítulo é tentar mostrar um pouco do debate que ocorreu em torno das origens e causas destes grandes superávits comerciais no início da década de oitenta. As posições básicas referiam-se ao caráter conjuntural ou estrutural deste resultado.

Parece haver consenso entre os autores, no que se refere à importância do desempenho favorável da economia americana em meados de 1983 e 1984 para os resultados otimistas obtidos. Esta economia apresentou um crescimento acentuado com consequente aumento de suas importações; fato este relevante por serem os EUA o

principal mercado para as importações brasileiras.

Há alguns que também concordam quanto ao auxílio proveniente da política cambial brasileira agressiva praticada neste período, a partir da qual ocorreram mudanças significativas em certas relações de preços básicos. A relação taxa de câmbio/salário cresceu 32% entre 1980 e 1984 e a relação câmbio/preços industriais cresceu mais de 30% em 1983 e 1984.(1)

Quanto às divergências, segundo Conceição Tavares (1985), as causas do desempenho exportador devem ser buscadas no ajustamento recessivo a que se submeteu a economia brasileira no início dos anos oitenta em resposta à crise mundial.

Este ajuste, que resultou num fechamento maior da economia brasileira em relação ao setor externo, provocou um aumento indesejado da capacidade ociosa, levando a um ajuste mais que proporcional na estrutura de emprego industrial. Houve não só uma redução da mão-de-obra empregada na indústria, assim como uma intensificação de capital com modernização localizada em certos setores da economia. Aumentou-se, também, a produtividade na indústria de transformação em grande medida.

E por último, com a política recessiva, elevou-se substancialmente o coeficiente de exportação de manufaturados devido ao ajuste forçado do setor empresarial, que passou a exportar a preços inferiores ao mercado interno e a fazer aplicações financeiras internas ou internacionais a fim de que compensassem as quedas de suas margens de lucro. Cabe ressaltar ainda, as vantagens dos empresários possuírem contratos em dólar, tanto por ser esta uma moeda estável como pelos enormes ganhos provenientes de maxi-

desvalorizações.

Conceição acha que a política cambial foi excessiva, pois, na sua visão, "o desempenho dos setores exportadores decorreu basicamente do incremento da demanda externa, propiciada pela recuperação americana pela capacidade ociosa existente".

Levanta a questão da substituição de importações negando que a queda mais que proporcional das importações tenha se verificado graças a um "suposto" efeito substituição. Para ela, a queda da demanda interna se traduz sempre procíclicamente numa queda do coeficiente importado. Essa situação já havia ocorrido em períodos recessivos anteriores (1955, 1963-65), sendo que a época recessiva do início da década de oitenta só se distingue das demais em razão da intensidade da recessão e na restrição do balanço de pagamentos, baixando o coeficiente importado da indústria e subindo seu coeficiente exportado a níveis bastante elevados.

Conceição tenta explicar isso mostrando as dificuldades de haver substituição de importações em indústrias tais como a de bens de capital e a mecânica. Todos os estudos internacionais recentes (UNIDO, DECD e Fajnzylber) levam a crer que a primeira é a mais competitiva internacionalmente e aquela cujas exportações e importações se expandem simultaneamente, não havendo, assim, qualquer tendência à substituição (absoluta) de importações. Em relação à indústria mecânica, dada sua rápida evolução tecnológica, há uma tendência a um maior grau de abertura em cada período de renovação e de retomada de crescimento.

Além disso, Conceição ressalta a dificuldade em se quantificar o coeficiente de importações, elemento central para verificar

a ocorrência da substituição de importações. O processo de substituição de importações corresponderia a uma redução do coeficiente de importações. "Antes de mais nada, o exercício macroeconômico que consiste em relacionar as importações com a disponibilidade interna agregada de bens e serviços, chega a resultados bastante precários sempre que há mudanças importantes na estrutura de produção, nos preços relativos e nas relações de troca". (2)

Somado a isso, há os problemas decorrentes das condições peculiares da economia brasileira. Em primeiro lugar, não só a pauta de importações do país está reduzida a uns poucos itens de bens de capital e alimentos, como sua maior parcela é formada por insumos de origem industrial usados por indústrias particulares. Assim, os coeficientes de importação global e setorial tornam-se enviesados.

Há, também, os efeitos provenientes da maxidesvalorização do cruzeiro ocorrida em 1983 e 1984 que provocaram uma distorção nos preços relativos em moeda nacional "vis à vis" os preços internacionais. Como exemplo tem-se que, enquanto os preços do petróleo, de seus derivados e de algumas matérias primas apresentaram-se em queda no mercado internacional, no mercado interno elevam-se devido aos custos de substituição do petróleo que puxava os demais custos.

Outro problema seria o fato de alguns setores apresentarem coeficiente de importação acentuadamente para baixo. Isto acontece com indústrias com elevado poder de mercado e sem controle de preços, pois torna possível a elevação dos preços internos como forma de compensar a queda dos preços para o mercado externo pra-

ticados muitas vezes abaixo dos preços internacionais.

Por fim, como a maior parte das exportações de manufaturados que puxa a produção industrial tem baixos coeficientes técnicos de importação, o crescimento da produção industrial se dá com coeficientes de importações decrescentes, tanto em valor como em quantum.

Essa análise é importante para mostrar que "uma reorientação da estrutura de crescimento para o mercado interno, com a mesma taxa de crescimento global, alteraria por si só os coeficientes aparentes (devido à não distinção entre coeficiente setorial e global de importação)".(3) Isso chama a atenção para a necessidade de maior cautela quando se fala em substituição de importações.

Assim, Conceição acredita que as causas dos superávits comerciais de 1983 e 1984 encontram-se no "ajustamento forçado" a que se submeteu a economia brasileira nesse período. Este ajuste ocasionou um aumento no nível de produtividade da economia em geral e na indústria especificamente (embora com elevação do desemprego), e a saída para o mercado externo com a estratégia de se exportar a qualquer custo como forma até mesmo de sobrevivência para muitas empresas. Seguindo-se esse raciocínio, "qualquer recuperação do crescimento com base na demanda interna terá impactos diferenciados sobre os produtos que compõem a atual pauta de exportações brasileiras".(4)

Já na visão de Castro e Souza, os resultados positivos da balança comercial foram produto da estrutura econômica mais diversificada e integrada a que deu origem a estratégia adotada a partir de 1974 (II PND). As necessidades de importação em áreas

bais como energia, química pesada, metalurgia e bens de capital foram em grande parte reduzidas pelo ciclo de investimentos associado a essa estratégia; assim como, o mesmo permitiu a conquista de novos mercados no cenário internacional, com a elevação do nível geral de produtividade da economia.

O processo de substituição de importações foi acompanhado por um aumento das exportações possibilitado também pela entrada em operação dos investimentos realizados no governo anterior.

Castro e Souza tentam estimar o volume de importações que teria sido necessário realizar com o choque do petróleo, caso não entrasse em operação a capacidade produtiva adicional proveniente dos investimentos do II PND. Para tal estimativa, tratam do grupo de produtos do próprio programa (petróleo, metais não-ferrosos, produtos químicos, papel e celulose e produtos siderúrgicos).

Chegam, então, à conclusão de que para se conseguir o mesmo saldo comercial obtido nos anos de 1983 e 1984, sem contar com os ganhos advindos dos programas setoriais, seria necessário comprimir, adicionalmente, o gasto líquido de divisas de US\$ 4,9 bilhões e US\$ 7,4 bilhões respectivamente em 1983 e 1984. Significando, assim, que as importações totais teriam que ser reduzidas e/ou as exportações ampliadas, no correspondente àqueles valores, mediante políticas de compressão adicional externo, desvalorização cambial ou através de expedientes heterodoxos.

Os autores levam adiante a hipótese de ajuste estrutural da economia com conseqüente surgimento dos saldos comerciais, dizendo que estes últimos se revelaram compatíveis com o próprio pagamento dos juros da dívida externa, dada a magnitude dos saldos.

Mais ainda, haveria uma compatibilidade entre o crescimento econômico brasileiro e a geração de grandes saldos na balança comercial, dado o argumento de que foram as importações e não as exportações, que sofreram alterações na sua tendência.

Esse crescimento, por sua vez, não seria impedido (como alguns autores colocam) pelo desaparecimento da capacidade ociosa, pois, "mantido constante o valor do superávit, o consumo e o investimento internos absorveriam em sua totalidade o incremento do produto - enquanto o superávit perderia peso relativo a um ritmo determinado pela velocidade de crescimento da economia.(5)

Os autores passam a tratar, então, do crescimento da economia que acompanha o Plano Cruzado (1986) que trouxe consigo o desaparecimento do superávit comercial (tornando-se, este último, negativo nos últimos três meses do ano), situação esta que poderia derrubar a hipótese adotada pelos autores. Porém, esta situação é explicada da seguinte forma: há determinados fatores, tais como as dificuldades inerentes à mobilização de recursos produtivos e à sustentação financeira das operações que impõem limites absolutos à velocidade de crescimento da oferta de bens e serviços no curto prazo, embora, existindo capacidade ociosa. Isso faz com que a expansão da demanda atinja um nível inalcançável pela oferta de bens e serviços, e os estoques e ou o saldo comercial acabem sendo sacrificados.

Os autores tentam mostrar que esse aparente "trade-off" entre crescimento da economia e saldo era, na verdade, um "trade-off" entre crescimento (inalcançável) da demanda e saldo. Dessa forma, o encolhimento do saldo em 1986 não decorreu do crescimen-

to efetivamente ocorrido neste ano e sim das condições de desequilíbrio entre demanda e oferta.

"Em resumo, a queda de 50% nas exportações de manufaturados no último trimestre de 1986 reflete o fato de que um profundo desequilíbrio macroeconômico num país fechado foi intempestiva e momentaneamente compensado pelos fluxos de comércio."(6)

Tanto que em 1987 o saldo comercial volta a assumir valores bastantes elevados.

Enfim, para Castro e Souza, os enormes saldos comerciais de 1983 e 1984, podem muito mais ser explicados pelo que ocorreu nos anos setenta com a economia do que pela política de ajustamento do início da década de oitenta.

A última interpretação a ser vista é a de Wilson Suzigan e Antonio Kandir. Para ambos, a exportação de manufaturados foi fortemente estimulada, num contexto externo bastante favorável, liderado pela economia dos EUA, fator este de consenso entre os diversos autores. A contração do mercado interno (com queda da massa de salários e do investimento público) empurrou, de um lado, as empresas líderes para os mercados externos, com rentabilidade crescente, baseada na redução dos custos salariais, no aumento da produtividade e na manutenção de uma política cambial agressiva.

Mostram que a expansão do produto da indústria não foi acompanhada por um aumento correspondente de emprego. Assim, embora essa situação tenha provocado uma elevação da produtividade média do trabalho, representou uma menor capacidade de geração de empregos a curto e médio prazos por parte da indústria. Por sua

vez, a perda de dinamismo do emprego industrial associada à violenta compressão do valor aquisitivo dos salários médios levou à queda da massa salarial da indústria.

Isso tudo associado a uma política cambial agressiva de apoio à expansão das exportações praticada nesse período teriam contribuído, em grande parte, para o substancial aumento das exportações em 1983 e principalmente em 1984.

E em relação às importações, levantam três fatores como determinantes da redução das mesmas no início da década de oitenta. O primeiro deles teria sido a forte contração da produção industrial ao longo do triênio 1981/1983. Segundo os autores, a recessão provocou uma violenta queda nas importações de máquinas e equipamentos devido à contração dos investimentos produtivos; assim como seu efeito sobre as indústrias de bens de consumo duráveis, de insumos básicos e metal-mecânica, também contribuiu para a redução do quantum importado pelo conjunto do complexo metal-mecânico.

Porém, só foi possível sustentar a forte contração das importações industriais em virtude da maturação e da entrada em operação (particularmente em 1979/1980) de vários dos projetos setoriais de substituição de importações concebidas pelo II PND.

E por último, o esforço por parte do setor empresarial privado para buscar ou estimular fornecedores para suprir-se de peças e insumos produzidos internamente, reduzindo a dependência de importações no contexto de uma situação de dificuldades cambiais.

Para os dois autores, a conjugação dos três fatores acima citados seria essencial para a compreensão dos baixos níveis dos

coeficientes de importação industrial da atualidade.

Porém, há uma discordância bastante grande em relação à hipótese de possibilidade de conjugação de crescimento econômico com manutenção dos saldos comerciais, assumida por Castro e Souza. Neste caso, pensa-se que a sustentação do crescimento econômico implicará uma subida dos coeficientes de importação, dada a necessidade de se recompor estoques de matérias-primas e de se importar equipamentos e máquinas de geração avançada, à medida em que se recuperam os investimentos.

Fazem uma ressalva quanto a redução da dependência de importações, colocando que esta foi desigual e diferenciada entre os diversos setores industriais.

Sintetizando, os dois autores pensam que os superávits comerciais do início da década de oitenta deveram-se, do lado das exportações, ao desempenho favorável da economia americana e ao fato das empresas líderes terem se voltado para o mercado externo empurradas pela contração do mercado interno. Essas empresas puderam obter rentabilidade crescente a nível externo graças à redução dos custos salariais da indústria, ao aumento de sua produtividade e à própria política cambial agressiva efetuada no período.

Do lado das importações, a política recessiva teria contribuído fortemente para a queda das importações de máquinas e equipamentos assim como, de outros elementos devido à contração da produção industrial nesse período. Mas, deve-se ressaltar que a possibilidade de contração das importações só se deu devido à entrada em operação dos projetos setoriais de substituição de im-

portações realizados pelo II PND.

O último fator teria sido o esforço do setor empresarial em suprir-se internamente dos requisitos necessários à produção, reduzindo a dependência a nível externo.

Essa exposição das várias visões acerca das causas dos grandes superávits comerciais do início da década de oitenta se faz importante na medida em que levanta algumas questões relevantes para as políticas econômicas atuais.

A primeira delas seria o fato de haver possibilidade ou não de sustentação de superávits comerciais com crescimento econômico.

A primeira corrente defende que os mega-superávits a partir de 1983 são produto da recessão. Segundo esta, o saldo comercial, que nasce da tentativa de adaptar a economia ao serviço da dívida é insustentável, dada a necessidade de se retomar o processo de crescimento. Os motivos dessa incompatibilidade seriam dois. Como primeiro ponto, o esforço exigido pela geração de enormes saldos impõe uma limitação das importações incompatível com as necessidades do crescimento. Nessa visão, o serviço da dívida provoca um estrangulamento do crescimento. Por outro lado, haveria uma disputa entre a transferência real de recursos para o exterior e o investimento por um volume dado (interno) de poupança. Dessa maneira, ao se expandir o crescimento, acabar-se-ia por comprimir o superávit.

Agora, na visão de que foi um ajuste estrutural que proporcionou os superávits seria totalmente possível a sustentação dos saldos concomitantemente com o crescimento da economia. Neste ca-

so, "o superávit do balanço de bens e serviços atuaria como uma espécie de sobra de recursos reais, a ser remetida, a cada período, para o exterior".(7) O crescimento do produto interno seria totalmente absorvido pelo consumo e o investimento domésticos e o superávit apenas perderia peso relativo a um ritmo determinado pela velocidade de crescimento da economia.

Uma análise mais profunda sobre o assunto torna-se imprescindível na medida em que a retomada do crescimento econômico na década de oitenta após o período recessivo e, agora, no início da década de noventa, implicaria, provavelmente, num aumento das importações tanto devido ao esgotamento da capacidade de produção de alguns setores como pela própria necessidade de se importar equipamentos e máquinas de geração avançada.

Consequentemente, a restrição externa continuaria a ser uma importante restrição à sustentação do crescimento industrial, tornando-se cada vez mais clara a urgência de se renegociar os termos da dívida externa a fim de que se definam, através de uma política de curto prazo, saldos comerciais compatíveis com a sustentação do crescimento econômico.

Nota-se, por meio dessas questões, que os problemas atuais da economia brasileira são os mesmos da década anterior e que, embora, tenham-se passado anos, essa questão não tem sido tratada com a seriedade necessária.

NOTAS

- (1) Ver em SUZIGAN, W. e KANDIR, A. - As premissas da retomada do crescimento industrial, in Revista Bras. Tecnol., Brasília, set/out 1985.
- (2) Ver em TAVARES, M. da Conceição - O debate sobre a retomada do crescimento industrial: algumas falácias e várias interrogações, Janeiro de 1985, mimeo.
- (3) Idem, ibidem.
- (4) Idem, ibidem.
- (5) Ver em CASTRO, A. B. e PIRES DE SOUZA, F. B. - O saldo e a dívida, Texto para discussão número 135, Outubro de 1987.
- (6) Idem, ibidem.
- (7) Idem, ibidem.

BIBLIOGRAFIA

BIASOTO, G. Jr. - Endividamento externo e desequilíbrio financeiro do setor público na primeira metade dos anos setenta. Campinas, 1988, mimeo.

CARNEIRO, Dionísio Dias - "Crise e Esperança: 1974-1979" in A Ordem do Progresso.

CASTRO, A. B. e PIRES DE SOUZA, F. E. - A economia brasileira em marcha forçada. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

DAVIDOFF CRUZ, F. - Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Brasiliense, 1984.

GOLDENSTEIN, L. - Da heterodoxia ao FMI - a Política Econômica de 1979 a 1982. Campinas, 1985, mimeo.

LESSA, C. - "A estratégia de desenvolvimento: 1974/1976 - Sonho e Fracasso". Tese de Professor Titular, Rio de Janeiro, URFJ, mimeo, 1978.

TAVARES, M. DA CONCEIÇÃO - O debate sobre a retomada do crescimento industrial: algumas falácias e várias interrogações. Janeiro de 1985, mimeo.

CASTRO, A. B. e PIRES DE SOUZA, F. E. - O saldo e a dívida. Texto para discussão número 135. Outubro de 1987.

SUZIGAN, W. e KANDIR, A. - As premissas da retomada do crescimento industrial. Revista Bras. Tecnol., Brasília, Set./Out. 1985.

KUMÉ, H. - Uma nota sobre a retomada do crescimento econômico e a necessidade de importações. Revista Brasileira de Comércio Exterior - Número 2 - Nov./Dez. 1985.

ROQUEIRA DA COSTA, C. A. - A política industrial no II PND. Campinas, 1990.

FURTADO, J. e BARTI, F. - Estrutura e exportações industriais nos anos 80: elementos para uma caracterização. Mimeo.