

NOTA SOBRE O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO  
E AJUSTAMENTO - 1988/89

NOTE ON THE PROGRAM OF MODERNIZATION  
AND ADJUSTMENT - 1988/89

1. A economia brasileira apresenta um quadro complexo, com sérios problemas estruturais. O País vem convivendo com uma situação próxima à hiperinflação, enquanto a atividade econômica mantém-se estagnada. O modelo de crescimento anteriormente adotado, baseado na intervenção estatal na economia, mostra claros sinais de exaustão. O investimento cresceu muito pouco, enquanto a dívida pública, interna e externa, elevou-se exageradamente em relação ao PIB. O Programa de Modernização e Ajustamento tem por objetivo corrigir essa situação e promover o crescimento econômico criando as condições necessárias à significativa redução da inflação e à modernização e liberalização da economia.

2. Com essa modernização procura-se redefinir o papel do Estado, traçar a nova política industrial, promover a liberalização do comércio exterior e a reforma do sistema financeiro. A maioria das medidas estruturais necessárias para atingir esses objetivos já estão sendo implementadas. Conforme se observa nos parágrafos 31 e 34 do Programa, o Governo está dinamizando o processo de privatização com vistas a liberar o Estado de tarefas que podem ser desempenhadas mais eficientemente pelo setor privado. A nova política industrial, anunciada em 19 de maio de 1988, com ênfase para a área de tecnologia, envolve uma ampla revisão dos mecanismos de incentivos, objetivando reduzir a necessidade dos procedimentos burocráticos. A reforma do sistema financeiro está sendo analisada, com o apoio do Banco Mundial, visando reduzir a segmentação do mercado de crédito e estimular a competição entre as instituições financeiras. O Governo vem, também, reduzindo a aplicação dos controles de preços aos setores oligopolísticos, e estuda a forma de extinguir o monopólio estatal na comercialização do trigo e na exportação de açúcar.

1. The Brazilian economy is at a critical juncture. For some time, the country has been on the verge of hyperinflation while economic activity has been stagnant. At the same time, the economy is facing serious structural problems. The growth model based on state intervention in the economy that was followed in recent decades shows clear signs of exhaustion, investment has increased very little in the last few years, while the domestic and external public debt have become too large with respect to GDP. The program seeks to redress these problems and to promote lasting economic growth, by creating the conditions necessary for a significant reduction of inflation and by modernizing and liberalizing the economy.

2. The modernization of the economy sought by the program emphasizes a redefinition of the role of the State, a new industrial policy, the liberalization of foreign trade and the reform of the financial system. Most of the far-reaching structural measures required to achieve these objectives have already begun to be implemented. As detailed in paragraphs 31 and 34 of the program, the Government is giving renewed impetus to the process of privatization aiming at freeing the State from tasks that can be performed more efficiently by the private sector. The new industrial policy announced on May 19, 1988 emphasizes the area of technology and will involve an in-depth revision of investment incentives seeking to free their application from bureaucratic interference. Preparation of a reform of the financial system has been advanced, together with the IBRD, aiming at reducing the segmentation of credit markets and at increasing competition among financial institutions. In addition, the Government intends to limit the scope of price controls to oligopolistic sectors, and to abolish the state monopoly in the

marketing of wheat and the exportation of sugar.

3. A redução do déficit do setor público é fator primordial na estratégia de combate à inflação. Projeções realizadas no início do ano apontavam um crescimento desse déficit operacional, de 5,5% do PIB em 1987 para mais de 7% em 1988, principalmente em razão do crescimento dos gastos com pessoal em fins de 1987 e início de 1988, conjugado a um declínio real da receita. Nessas circunstâncias, o Governo adotou diversas medidas, notadamente do lado da despesa, com vistas a reduzir o déficit operacional, em 1988, para 4% do PIB. Entre as medidas listadas nos parágrafos 31 e 34 do Programa e já implementadas, ressaltam-se:

a. a unificação do orçamento fiscal, que aperfeiçoou o controle das despesas e deu maior transparência à destinação dos recursos;

b. a efetivação, em 20 de maio de 1988, de cortes no Orçamento Geral da União equivalentes a 0,9% do PIB no item "Outras Despesas Correntes e de Capital";

c. a suspensão, pelo período de dois meses, dos adiantamentos salariais na administração pública federal, com ganho estimado de 1,1% do PIB;

d. a fixação de limites globais para os empréstimos do sistema financeiro a estados, municípios e empresas públicas, o que deverá resultar em uma redução do déficit equivalente a 0,5% do PIB.

e. a eliminação do subsídio ao consumo do trigo, com ganho estimado em 0,1% do PIB.

Para o atingimento das metas fiscais do Programa para 1988, foram de-

3. The reduction in the public sector deficit is the key element of the strategy to fight inflation. Mainly because of a sharp increase in the public sector's wage bill in real terms in late 1987 and early 1988 and a decline in revenue in real terms resulting from the acceleration of inflation, the operational deficit of the nonfinancial public sector was projected to increase from 5.5 percent of GDP in 1987 to more than 7 percent in 1988. In these circumstances, the Government has taken a number of measures, mainly on the expenditure side, that aim to reduce the operational deficit to 4 percent of GDP in 1988. Among the measures listed in paragraphs 31 and 34 of the economic program and that have already been implemented, the Government would like to stress the:

a. unification of the fiscal budget which already has improved expenditure control as well as the transparency of fiscal operations.

b. introduction on May 20, 1988 of cutbacks equivalent to 0.9 percent of GDP in nonwage and noninterest expenditures of the central government.

c. suspension for a period of two months of wage adjustments in the central administration and federal public enterprises with an estimated yield of 1.1 percent of GDP.

d. imposition of limits on credit by the financial system to states, municipalities, and public enterprises expected to result in savings equivalent to 0.5 percent of GDP.

e. elimination of the wheat subsidy to consumers with an estimated yield of 0.1 percent of GDP.

A number of other measures has also been taken (including limits on the

finidas ainda diversas medidas de ordem prática, incluindo a fixação de limites para o déficit da Previdência Social.

4. Conforme mencionado no Programa, várias providências estão sendo tomadas também do lado da receita, incluindo aumento seletivo do imposto de renda e redução dos incentivos fiscais. Estas medidas visam a aprimorar a alocação de recursos e a eficiência do sistema de arrecadação de impostos, para contrabalançar, em parte, o impacto adverso da aceleração da inflação sobre a receita fiscal. De modo geral, os preços e as tarifas do setor público situam-se hoje em níveis adequados, pretendendo o Governo manter a política que objetiva assegurar a estabilidade financeira de suas empresas.

5. Para a rolagem de sua dívida interna, o setor público utiliza atualmente grande parte da poupança financeira nacional, fato que inibe o investimento privado e intensifica as pressões inflacionárias. O Governo pretende fortalecer as finanças públicas para reduzir o déficit operacional ao limite de 2% do PIB em 1989, desenvolvendo esforços para alcançar uma redução adicional desse déficit, condição necessária para permitir a recuperação do investimento e a redução da inflação.

6. O fortalecimento das finanças públicas irá permitir a implementação de políticas monetária e creditícia mais adequadas. Pretende-se também, conforme explicitado no parágrafo 34 do Programa, restaurar a capacidade reguladora dos instrumentos de política monetária. O elevado montante dos depósitos voluntários mantidos no Banco Central por instituições de poupança e empréstimo e por exportadores estava inibindo a ação daquele Banco no gerenciamento da oferta monetária, na medida em que a mobilidade desses depósitos era constantemente influenciada por fatores de mercado financeiro. Para corrigir essa distorção definiu-se a eliminação daqueles depósitos. A enorme parcela de títulos públicos que lastreiam operações de curto

deficit of the social security system) to ensure the attainment of the program's fiscal target for 1988.

4. As noted in the economic program, the above actions are being supplemented by several tax revenue measures, including selective increases in income taxes and reductions in fiscal incentives. These measures seek to improve resource allocation and the efficiency of the tax system, and to offset in part the adverse impact of the acceleration of inflation on tax revenue. By and large, public sector tariffs have been brought to appropriate levels, and the Government intends to continue following policies in this regard that would ensure the financial soundness of public enterprises.

5. The public sector absorbs the major share of national financial savings, hindering private investment and intensifying inflationary pressures. The Government intends to strengthen the public finances further in 1989 by reducing the operational deficit to at most 2 percent of GDP. The Government regards this as an upper limit, and every effort will be made to attain such a further reduction in this deficit as is necessary to permit the recovery of investment and the reduction of inflation.

6. The strengthening of the public finances will facilitate the implementation of restrained monetary and credit policies. In addition, and as noted in paragraph 34 of the economic program, the Government intends to restore the effectiveness of monetary policy instruments. The sizeable amount of voluntary deposits held at the Central Bank by savings and loan institutions and by exporters hindered the Bank's ability to regulate the money supply as these deposits fluctuated sharply in response to minor changes in interest rates. Therefore, provisions were established for the full withdrawal of the voluntary deposits of savings and loan institutions by June 30, 1988, and of those held by exporters by end-

12/11/88

prazo no mercado aberto representa outro obstáculo na execução da política monetária. Para sanar essa dificuldade, procura-se melhorar o perfil da dívida pública interna e aumentar a proporção dos títulos em poder de tomadores finais. De modo geral essas medidas proporcionarão condições para que o Banco Central possa executar a política monetária de modo mais consentâneo com os objetivos do programa econômico, permitindo que as taxas de juros sejam normalmente definidas pelos mecanismos de mercado. Com os ajustamentos programados, prevê-se o crescimento da base monetária e da oferta monetária em 375% no corrente ano, em confronto com uma taxa de inflação projetada de 600% no mesmo período.

7. Estima-se que as políticas contidas no programa econômico deverão, a médio prazo, resultar em substancial redução da inflação. Para o restante de 1988, contudo, prevê-se um pequeno declínio na taxa mensal de crescimento dos preços. Em face da atual conjuntura, é imperioso, preliminarmente, controlar a tendência explosiva da inflação, observada desde o início do ano, criando-se então condições que facilitem sua significativa redução em 1989.

8. O Governo pretende continuar a política de reajustes diários da taxa de câmbio de acordo com a inflação interna, mantendo essa prática sob constante exame, de modo a assegurar a competitividade das nossas exportações e o cumprimento das metas definidas para o comércio exterior. Essa sistemática contribuirá para fortalecimento da posição externa do Brasil, consolidando os resultados obtidos em 1987. Programou-se um crescimento do superávit comercial, de US\$ 11,2 bilhões em 1987 para US\$ 13 bilhões em 1988, baseado na expansão das exportações, já que um considerável aumento de importações deverá ocorrer, mo-

December 1988. The unduly large proportion of the domestic public debt that is held on an overnight basis constitutes another major hindrance to monetary policy, and the monetary authorities have begun to implement measures to improve the maturity structure of the domestic public debt and increase the proportion of debt held by final holders. Altogether, these actions would enable the Central Bank to shift the focus of monetary policy to the targeting of monetary and credit aggregates consistent with the objectives of the economic program. In line with this policy stance, interest rates would be primarily market determined, and the monetary authorities intend to limit the growth of the monetary base and the money supply during 1988 to 375 percent, which compares with a projected rate of inflation of 600 percent for this year.

7. The policies contained in the economic program will ultimately result in a substantive reduction in inflation. In the meantime, only a modest decline is projected for the monthly rate of price increase during the remainder of 1988. Under present circumstances the immediate objective is to arrest the accelerating trend of the rate of inflation that was evident in the early part of the year and to create the conditions that would facilitate a significant reduction of inflation in 1989.

8. The Government intends to maintain the policy of daily adjustments of the exchange rate in line with domestic inflation, and to keep this policy under review so as to ensure the competitiveness of Brazilian exports and the achievement of the program's objectives in the external area. This policy, together with the demand management policies included in the program, will help to strengthen Brazil's external position beyond the considerable gains achieved in 1987. The trade surplus is targeted to increase from US\$ 11.2 billion in 1987 to US\$ 13 billion in 1988. The improvement in the

tivado pela liberalização da economia e retomada dos investimentos. No corrente ano, mesmo com o aumento dos juros no mercado internacional, o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos deverá permanecer em 0,5% do PIB, esperando-se um declínio adicional nessa taxa em 1989. As reservas internacionais líquidas deverão aumentar durante o período do Programa.

9. Conforme descrito nos parágrafos 32 e 34 do Programa, na área de comércio exterior, o Governo pretende promover alterações que irão assentar as bases para a liberalização do setor, permitindo a eliminação de diversas restrições ora existentes. Entre as medidas já definidas, destacam-se as seguintes:

a. aprovação automática de guias de importação, desde que observadas as regras em vigor (tais como as relativas a preços, forma de pagamento, etc.) e até o limite do montante importado em 1987. Não haverá limite no caso de importações de bens de capital;

b. liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas;

c. reforma tarifária, em vigor a partir de 1º de Julho de 1988, que racionaliza a estrutura das tarifas, reduz as isenções e os sistemas especiais de importação e, como consequência da extinção da incidência do imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre as compras de divisas para a importação de mercadorias, elimina práticas de câmbio múltiplo;

d. redução dos prazos de financiamento externo para a importação de bens de capital, do mínimo de três a oito anos, para dois a cinco anos;

e. aumento nos limites para autorizações de compras à vista, de

trade balance would result from the continued expansion of exports, as a sizeable increase in imports is also projected, in line with the envisaged recovery of investment and growth and the liberalization of the economy. In 1988, notwithstanding the increase in foreign interest payments, the external current account deficit would remain at 0.5 percent of GDP, and this ratio is anticipated to decline further in 1989. Net international reserves will be increased during the program period.

9. As described in paragraphs 32 and 34 of the program, the Government also intends to carry out substantive structural reforms in the external area that will set the basis for the liberalization of Brazil's foreign trade and will permit the elimination of a number of exchange restrictions. Among the measures already taken, the following should be emphasized:

a. the introduction of automatic approval of import licenses, provided that the regulations (such as those on price, form of payment, etc) are complied with, for an amount equal to the 1987 imports and with no limit for capital goods imports;

b. the liberalization of foreign trade in agricultural products;

c. the tariff reform, effective July 1, 1988, which rationalizes the tariff structure, reduces exemptions and special import systems, and, by abolishing the financial operations tax (IOF) on the purchase of foreign exchange for merchandise imports, eliminates a number of multiple currency practices;

d. the reduction in the minimum financing requirements for imports of capital goods from a range of three to eight years to a range of two to five years;

e. the increase from US\$ 100,000 to US\$ 150,000 in the limits

US\$ 100.000 para US\$ 150.000, podendo atingir até US\$ 350.000 no caso de importação de bens de capital;

f. eliminação da exigência de autorização prévia para a importação de produtos metalúrgicos e metais não-ferrosos; e

g. eliminação de controles prévios sobre diversos produtos de exportação.

Além disso, até o final de 1988 o Governo pretende reduzir à metade o número de itens da lista de importações proibidas, adotando medidas adicionais em 1989 no sentido de diminuir paulatinamente as restrições cambiais.

10. Embora a consecução dos objetivos de crescimento do Programa esteja fundamentada no incremento da poupança interna, será necessário também um adequado fluxo de recursos externos, que deverá ser restabelecido a partir da normalização do relacionamento com a comunidade financeira internacional. Nesse sentido, foram concluídas as negociações entre o Brasil e o Comitê Assessor dos bancos credores estrangeiros para o reescalonamento das amortizações devidas no período 1987-93, bem como a redução dos "spreads", a provisão de US\$ 5,2 bilhões de novos recursos e o restabelecimento das linhas de crédito de curto prazo. É intenção do Governo promover entendimentos com os credores do Clube de Paris durante o segundo semestre de 1988, com vistas ao reescalonamento dos pagamentos devidos desde o início de 1987. O resultado positivo nas negociações com os bancos estrangeiros e com os credores do Clube de Paris contribuirá para a regularização até o final do corrente ano da situação dos pagamentos ao exterior.

11. O Programa procura melhorar também a posição do endividamento externo do Brasil, adotando critério seletivo nas contratações de novas obrigações externas, que serão limitadas a montantes

up to which payments in cash are authorized for all import categories, with an additional US\$ 200,000 for capital goods imports;

f. the elimination of prior authorization requirements for the importation of metallurgical products and nonferrous metals; and

g. the elimination of prior controls on a sizeable number of exports.

In addition, by the end of 1988 the Government intends to reduce by half the number of tariff items on the prohibited import list. Further steps to liberalize exchange restrictions will be undertaken in 1989, with a view to their elimination.

10. Achievement of the program's growth objectives will be based on an increase in domestic savings but will also require an adequate flow of external resources. Accordingly, an important objective of the program is the restoration of external inflows through the normalization of relations with the international financial community. Discussions between Brazil and the Advisory Committee of foreign banks have been concluded for the rescheduling of principal payments due in 1987-93, the reduction of interest rate spreads, the provision of about US\$ 5.2 billion of new money, and the reestablishment of short-term credit lines. It is also the Government intention to request a meeting with Paris Club creditors in the second half of 1988 to reschedule principal payments due since early 1987. The successful conclusion of the negotiations with foreign banks and Paris Club creditors would result in the elimination by end-December 88 of external payment arrears, which shall not be permitted to emerge.

11. The program also seeks to strengthen Brazil's external debt position by following cautious policies in this regard. Thus, new net external indebtedness will be limited to amounts

compatíveis com as metas fixadas para a conta de transações correntes e para o balanço de pagamentos como um todo. Ademais, foram criados mecanismos para conversão da dívida externa, com limites que não prejudiquem a execução de uma adequada política monetária.

consistent with the program's external current account and overall balance of payments targets. Moreover, flexible mechanisms have been introduced for debt conversion, within limits that do not impair the implementation of a restrained monetary policy.

MODERNIZAÇÃO E AJUSTAMENTO - 88/89

MODERNIZATION AND ADJUSTMENT - 88/89

Documento apresentado em reunião do Presidente da República com os Governadores e Ministros do Conselho de Desenvolvimento Econômico, no Palácio da Alvorada.

Brasília, 16 de maio de 1988.

Document presented at a meeting of the President of the Republic with State Governors and Ministers of the Economic Development Council at the Alvorada Palace.

Brasilia, May 16, 1988.