

59
Couto

3. CARTA DE INTENÇÕES E MEMORANDO TÉCNICO DE ENTENDIMENTOS

3.1 - Carta de Intenções

Brasília-DF., 15 de março de 1984

Sr. JACQUES DE LARORIÈRE
Diretor-Gerente
Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.

Prezado Senhor de Larorière,

Desejamos informar Vossa Senhoria do progresso realizado até o presente na implementação do programa econômico e financeiro empreendido pelo Governo brasileiro e apoiado pelo "acordo ampliado", que a Junta Executiva do Fundo Monetário Internacional aprovou em 28 de fevereiro de 1983. Desejamos igualmente aproveitar esta oportunidade para comunicar a Vossa Senhoria nossas intenções com respeito às diretrizes para 1984.

2. O programa econômico de prazo médio foi adotado em fins de 1982, não somente para fazer face à deterioração da posição externa do país, que provocou a perda de parte substancial das reservas internacionais do Brasil, mas também em atendimento à necessidade mais fundamental de modificar-se a estratégia de longo prazo do país, de uma forte dependência de empréstimos externos para uma nova estratégia de geração de poupança doméstica. O programa tinha por meta, no curto prazo, reduzir os desequilíbrios externos e internos e, no médio prazo, produzir mudanças estruturais que permitam o retorno a elevadas e sustentáveis taxas de crescimento e de emprego.

AUMTA

3. Mas a severidade da situação financeira externa e as dimensões dos desequilíbrios domésticos determinaram a necessidade de um ajustamento substancial, já no primeiro ano do programa. Na área externa, o programa tinha por meta a redução do déficit em conta corrente de quase US\$ 15 bilhões de 1982 para US\$ 7 bilhões em 1983, assim como alcançar-se o equilíbrio no balanço de pagamentos global, o que exigia a geração de um superávit de cerca de US\$ 6 bilhões na balança comercial. O apoio em restrições de câmbio e de comércio não poderia ser cogitado além do curto prazo, e a maior parte do esforço para o necessário ajustamento doméstico tinha de ser suportado pelo setor público, que foi chamado a reduzir seu déficit total em montante equivalente a 8% do PIB. Além disso, em seu primeiro ano, o programa devia produzir importantes mudanças estruturais, inclusive a eliminação de subsídios, aumentando a eficiência da economia e criando as condições para a retomada do crescimento econômico nos anos finais do programa.

4. Alcançou-se progresso substancial no ajustamento das contas externas e o balanço de pagamentos do Brasil se fortaleceu mais que o esperado. A balança comercial de 1983 apresentou um superávit de cerca de US\$ 6,5 bilhões, refletindo principalmente uma contração aguda das importações, mas também alguma recuperação das exportações, que se beneficiaram do ajustamento significativo do valor externo do cruzeiro, que se operou durante o ano. O resultado mais favorável na conta do comércio, assim como os pagamentos de juros e serviços em níveis mais baixos que os esperados, conduziram a uma redução, substancialmente maior do que a estimada anteriormente, no déficit em conta corrente, que agora se estima ter-se situado próximo dos US\$ 6 bilhões em 1983, comparado com US\$ 14,8 bilhões em 1982. No entanto, ao longo do ano, a situação cambial do Brasil continuou muito difícil porque os ingressos de investimento direto, créditos de fontes bancárias e créditos comerciais de curto prazo acabaram sendo sensivelmente menores do que se tinha projetado. A crítica situação cambial fez surgirem os atrasos nos pagamentos externos e as restrições cambiais. A fim de aliviar essa dificuldade cambial, foram adotadas medidas financeiras em novembro de 1983, com a participação de credores ofi-

10/01/84

ciais e privados, visando a assegurar o financiamento externo requerido para a parte final de 1983 e para 1984 como um todo. O programa previa que US\$ 3,5 bilhões dos novos recursos financeiros propiciados pelos bancos comerciais seriam desembolsados em dezembro de 1983. Na realidade, esse desembolso foi postergado, o que causou a inobservância de um certo número de critérios de comportamento da economia relativos ao último trimestre de 1983.

5. A maxidesvalorização de fevereiro de 1983 representou um afastamento radical das metas originais, como exposto em nossa carta de 24 de fevereiro de 1983. Embora essencial ao extraordinário progresso que se produziu no ajustamento do balanço de pagamentos, ela no entanto tornou também mais difícil a realização dos objetivos domésticos do programa e, em particular, contribuiu para a aceleração da inflação. Outros numerosos e substanciais ajustamentos nos preços administrados produziram impacto similar, mas tiveram de ser empreendidos em 1983, porque eram essenciais à restauração da eficiência da economia e à estabilidade financeira e monetária. Devido a atrasos em sua implementação e no ajustamento das finanças públicas, o progresso realizado ficou aquém do previsto no programa. Esses atrasos tiveram efeitos adversos na conduta da política monetária.

6. Desde junho de 1983, o Governo tem tomado múltiplas medidas para reforçar o esforço de ajustamento. A legislação salarial foi modificada para permitir uma desindexação parcial do processo de ajustamento salarial. As finanças do setor público foram fortalecidas através da combinação de esforços para elevar as receitas e reduzir as despesas em todos os níveis. Medidas decisivas foram tomadas para reduzir os subsídios. Os preços relativos dos derivados de petróleo e do trigo foram elevados e os preços de outros serviços públicos foram ajustados em linha com a inflação. Juros negativos, em termos reais, sobre a maioria dos créditos à agricultura e às exportações foram eliminados. A política monetária em geral tornou-se mais restritiva, pelo aumento dos níveis dos depósitos compulsórios e pela limitação da expansão da base monetária a uma me

ta de 90% para 1983.

7. Tornou-se, todavia, necessário modificar as metas do programa para a última parte de 1983, devido aos desvios que já haviam ocorrido. O déficit normal do setor público ("public sector borrowing requirement" - PSBR) em 1983 elevou-se do equivalente a 8,8% do PIB para 18,6% do PIB, refletindo principalmente os efeitos da inflação mais alta sobre o montante da dívida do setor público. A meta do déficit operacional foi alçada, pelo equivalente a 2,7% do PIB. Em 31 de dezembro de 1983, ambos tetos revistos foram cumpridos; o déficit nominal correspondeu a 17,9% do PIB, enquanto o déficit operacional equivalia a 2,5% do PIB. Tanto a base monetária como os meios de pagamento cresceram em linha com a meta dos 90% implícita no programa. No entanto, o teto sobre o crédito interno líquido das autoridades monetárias, que havia sido modificado de conformidade com a revisão do ingresso de recursos financeiros externos a que se referiu o parágrafo 4 acima, não pode ser observado, já que tais ingressos não se concretizaram.

18. A taxa de inflação em 1983 foi de 211%. A alta taxa de inflação que se observou na primeira metade do ano foi ampliada subsequentemente pelas medidas corretivas de preços adotadas como parte do esforço de ajustamento, assim como causada pelas inundações e pela seca, pela evolução do comércio exterior e pela retirada de certos subsídios. A taxa mensal de inflação permaneceu na faixa de 12 a 13 por cento de junho até outubro; em seguida, produziu-se uma desaceleração no ritmo inflacionário, caindo a taxa a 8,4% em novembro e a 7,6% em dezembro.

9. Em nossas cartas de 15 de setembro de 1983 e de 14 de novembro de 1983, indicamos nossas intenções com respeito às diretrizes econômicas para 1984, indicando também metas específicas para o primeiro trimestre de 1984. Em especial, expressamos nossa intenção de reduzir o déficit do setor público a 9% do PIB em 1984 (embora se salientasse que o resultado real dependeria da velocidade com que a inflação se reduzisse); de alcançar um superávit operacional no setor público equivalente a 0,3% do PIB, pelo menos; de limitar a expansão dos

meios de pagamento e da base monetária a 50% em 1984; e de buscar uma redução adicional no déficit do balanço de pagamentos em conta corrente. Nesta oportunidade, desejamos reiterar nossa intenção de manter essas diretrizes. As medidas requeridas para cumprir referidas metas são descritas mais pormenorizada-mente a seguir.

10. Como mencionado acima, o ritmo da inflação se manteve persistentemente alto, coexistindo com a intensificação das medidas financeiras, com uma legislação salarial modificada e com uma indesejável queda das atividades econômicas. Cremos firmemente que a redução da inflação é de importância decisiva para se alcançar o equilíbrio externo e para se lançarem as bases de um crescimento sustentável. Atualmente, todas as medidas domésticas requeridas para tanto foram tomadas e deverão levar a um substancial declínio da inflação. No entanto, como a inflação se está enraizada e é elevado o grau de indexação da economia, tanto formal como informal, a defasagem entre a implementação daquelas medidas e seus efeitos sobre a inflação não pode ser prevista com segurança. É portanto necessário cautela na previsão de uma determinada taxa de inflação em determinado tempo, no futuro próximo. Não pode haver dúvida, no entanto, de que a taxa de inflação que predominou em 1983 e nos primeiros meses de 1984 será reduzida substancialmente. Na verdade, em nossa opinião, as medidas já tomadas deverão permitir, durante 1984, uma queda de pelo menos metade da taxa observada.

11. As preocupações com a inflação não estão, porém, impedindo os necessários ajustamentos corretivos de preços e a liberalização da política de preços.

- a) Aumentos frequentes nos preços dos derivados de petróleo têm sido aplicados para evitar o ressurgimento de subsídios.
- b) Os preços do trigo e dos derivados de trigo foram aumentados de 50% adicionais em fevereiro de 1984 e aumentos adicionais eliminarão o subsídio do trigo em meados do ano, como previsto; daí em diante, os preços do trigo e dos derivados de trigo serão ajustados na medida

necessária para impedir o ressurgimento de qualquer subsídio.

- c) Os preços do aço e da energia elétrica serão ajustados em 1984, de modo a produzir um aumento que seja 5% acima da taxa de inflação, medida pelo índice de preços por atacado e pelo índice nacional de preços ao consumidor, respectivamente.
- d) Novas iniciativas estão sendo contempladas para liberalizar o comércio de vários produtos agrícolas, a fim de harmonizar seus preços com as cotações internacionais.
- e) Não se pretende usar controles de preço para limitar ou retardar os necessários ajustes de preços para os produtos e serviços providos pelo setor privado. Verifica-se que este setor necessita gerar internamente recursos suficientes para seu crescimento e desenvolvimento, permitindo-se que se faça os ajustes adequados de preços. Controles serão contudo usados para conter injustificados aumentos de preços, nos casos de empresas que operam em condições oligopolísticas de mercado.

12. No que tange às finanças do setor público, uma evolução importante e muito útil foi o estabelecimento, em 2 de agosto de 1983, de um "Comitê Interministerial de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos (COMOR). O COMOR coordena, a nível do Governo Central, as ações que afetam o déficit do setor público, inclusive o das empresas estatais e dos Governos estaduais e municipais. Foram estabelecidas metas mensais, para os seis meses que irão até setembro de 1984, relativas ao déficit de cada um dos níveis do setor público.

13. O Governo Central alcançou equilíbrio em seu déficit operacional em 1983, em comparação com um déficit equivalente a 2% do PIB no ano precedente. Em dezembro de 1983, introduziram-se medidas adicionais para tornar mais rigorosa

administração fiscal, em particular no que respeita à renda gerada pelas operações financeiras. O efeito das medidas recentes sobre receita e a administração fiscal, juntamente com a continuação da estrita austeridade nas despesas e a eliminação do subsídio do trigo e dos produtos de trigo, deverá produzir no orçamento operacional do Governo Central um superávit equivalente a 0,8% do PIB, em 1984.

14. A posição financeira das empresas estatais se apresentou em 1983 melhor do que esperado, devido a receitas mais elevadas e a maiores transferências do Tesouro, que mais do que compensaram uma redução menor do que projetada nas despesas de investimento. O déficit no orçamento operacional das empresas estatais federais reduziu-se ao equivalente a 1,9% do PIB em 1983, em comparação com os previstos 2,4% do PIB. Esforços para restaurar a estabilidade financeira deste importante setor da economia continuarão em 1984. O orçamento consolidado das empresas estatais federais visa a um aumento de suas receitas operacionais de 5% em termos reais, o que se realizará principalmente através de uma política ativa de preços, início de operação de certos projetos e aumento da produção. Um corte adicional nos desembolsos de investimentos e economias especiais nas despesas correntes serão necessários para compensar um sensível aumento dos pagamentos de juros sobre as dívidas externa e interna. Rigoroso controle de despesas e estrita implementação do Decreto-Lei nº 2.100 e do Decreto nº 89.253, referentes a salários e a benefícios suplementares nas empresas estatais, serão necessários para se alcançar a projetada contenção das despesas correntes. Ao todo, o déficit do orçamento operacional das empresas estatais federais será reduzido a 1,2% do PIB em 1984.

15. As finanças dos Estados e dos Municípios, e de suas empresas, terão nítida melhoria em 1984. Em 1983, o comportamento de seu orçamento operacional se manteve no limite esperado de um déficit equivalente a 1,3% do PIB, principalmente devido à eficácia dos controles aplicados sobre suas colocações de títulos e sobre seus empréstimos junto a bancos nacionais e estrangeiros. Esses controles serão mantidos em 1984.

Espera-se um orçamento operacional equilibrado para esse setor em 1984, como resultado dos efeitos daqueles controles, juntamente com o aumento das receitas dos Estados e Municípios, em decorrência da elevação do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e das novas medidas de maior participação nas rendas do Governo Federal.

O restante do setor público, compreendendo principalmente o sistema de previdência social, assim como algumas agências descentralizadas, fundos e programas, apresentou um superávit em seu orçamento operacional equivalente a 0,5% do PIB em 1983, acima do superávit de 0,1% antes projetado. Isso ocorreu apesar da deterioração da finanças do sistema de previdência social, e se deveu principalmente ao recebimento, pelos fundos e programas, das rendas adicionais obtidas como resultado da eliminação de subsídios ao crédito. Para 1984, já está se exercendo um esforço concentrado para restaurar uma posição financeira sólida para o sistema de previdência social. Através de tal esforço e do efeito continuado de medidas tomadas em 1983, espera-se que a contribuição do restante do setor público para o superávit operacional global se eleve a 0,7% do PIB.

17. No conjunto, o Governo mantém a determinação de assegurar um superávit equivalente pelo menos a 0,3% do PIB na posição do orçamento operacional do setor público, em 1984. Isso requererá um incremento de cerca de 3 pontos de percentagem em relação ao PIB, entre 1983 e 1984. O déficit global do setor público reduzir-se-á a um nível entre 11 e 13% do PIB, dependendo da taxa de inflação e da velocidade com que será reduzida. As metas para os déficits nominal e operacional do setor público, para os trimestres terminando em junho e em setembro de 1983, foram especificados.

18. A política monetária adquiriu importância decisiva, nas circunstâncias atuais. Para assegurar uma redução significativa da inflação, será necessária uma rigorosa política de crédito, de modo que o crescimento de meios de pagamento e da base monetária sejam mantidas sob estrito controle, enquanto se buscará seguir uma política ativa de taxas de juros, assegurando taxas positivas de juros reais. Conseqüentemente, o

fator de correção monetária que se usa para ajustar o valor das obrigações financeiras, continuará a ser fixada no final de cada mês, em nível não inferior à taxa de inflação (medida pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, ajustado segundo os fatores acidentais), correspondente àquele mês. Além disso, pretendemos manter a expansão dos meios de pagamento e da base monetária em 1984 em não mais que 50%. Para tal fim, definimos metas mensais para esses agregados para o período que se seguirá até setembro de 1984. As operações de "open market" serão inteiramente orientadas para a observância das metas e serão usadas para corrigir qualquer eventual desvio. Ao mesmo tempo, as operações "overnight" serão administradas de maneira consistente, visando a que não se mantenha um financiamento médio líquido permanente. A redução do crédito subsidiado e das restrições quantitativas impostas aos bancos resultarão numa locação mais eficiente dos escassos recursos de crédito e reduzirão a ampla dispersão das taxas de juros existentes no passado. É nossa intenção proceder à liberalização do sistema de crédito, mediante reduções adicionais dos subsídios e das restrições quantitativas. Os objetivos que descrevemos, na área da política monetária, se traduzem num conjunto de limites impostos aos ativos internos líquidos das autoridades monetárias.

119. Com respeito às políticas do setor externo, e à luz dos resultados encorajadores conseguidos em 1983, tudo indica que a meta de um superávit comercial de US\$ 9 bilhões em 1984 poderá ser alcançada. Os resultados da experiência recente, revelam que há incertezas quanto às projeções relativas aos pagamentos líquidos dos serviços, em 1984. No entanto, supondo não ocorram modificações adversas nas condições do mercado mundial, inclusive das taxas de juros internacionais, acreditamos viável alcançar um déficit no balanço de pagamentos em conta corrente de cerca de US\$ 5 bilhões em 1984, a meta original contemplada em nossa carta de 6 de janeiro de 1984, juntamente com o êxito da conclusão dos arranjos financeiros mencionados acima, dá-nos a confiança de que também se poderá alcançar a meta de um superávit global de US\$ 1 bilhão no balanço de paga

198

mentos de 1983 e 1984, combinados.

20. O Governo continua firmemente comprometido a manter uma taxa de câmbio competitiva e a eliminar todas as práticas remanescentes de câmbio múltiplo e de restrições cambiais, durante o período do acordo ampliado:

a) Durante 1983, a taxa de câmbio depreciou-se em 289%, em termos de cruzeiros por dólar do Estados Unidos, com o valor real do cruzeiro caindo de 25% em relação ao dólar. No período de março de 1983 até 15 de janeiro de 1984, o cruzeiro foi desvalorizado de acordo com o "Índice Geral de Preços" (IGP), ajustado aos fatores acidentais, assim se tendo cumprido o critério de desempenho estabelecido no programa. No futuro, a política de minidesvalorizações do cruzeiro será mantida de tal forma a assegurar a competitividade das exportações brasileiras, ao mesmo tempo permitindo a eliminação das práticas remanescentes de câmbio múltiplo e de restrições cambiais.

b) Restrições cambiais às remessas de lucros, algumas práticas de câmbio múltiplo e todos os remanescentes acordos bilaterais de pagamentos com países membros do Fundo foram eliminados em dezembro de 1983. As mais importantes práticas de câmbio múltiplo ainda existentes são o crédito-prêmio às exportações e o imposto sobre operações financeiras (IOF) aplicável à venda de câmbio. O crédito-prêmio, que expirará no final de abril de 1985, será eliminado naquela data. Em dezembro de 1983, a abrangência do imposto sobre operações financeiras foi ampliada para incluir as vendas de câmbio para as importações de petróleo. No entanto, o Governo reafirma sua intenção de eliminar o IOF, na medida em que ele incida sobre transações cambiais, no máximo até o final de 1985. Na verdade, já começamos a estudar alternativas que compensem as perdas de receita daí decorrentes.

c) As autoridades reafirmam sua intenção de introduzir, durante o período do programa, um sistema de comércio capaz de prover proteção às atividades domésticas através de tarifas, de preferência a restrições quantitativas. O trabalho técnico para a implementação de tal política foi confiado a um grupo de trabalho composto de representantes de alto nível.

[Handwritten signature]

vel dos diferentes setores governamentais. As autoridades pre-
tendem submeter ao Congresso, em meados de 1984, a legislação
pertinente. Os progressos na área de liberalização das importa-
ções serão avaliados na revisão de agosto.

21. A previsão de certos desenvolvimentos na economi
a mundial, combinados com os resultados esperados das reformas
empreendidas no contexto do "acordo ampliado" com o Fundo, jus-
tificam uma avaliação positiva das perspectivas do balanço de
pagamentos do Brasil no médio prazo. A continuação da recupera-
ção nas principais economias deverá trazer uma ampliação das
oportunidades de exportações. Nossas reformas domésticas, que
fortaleceram a função dos preços relativos e reduziu a impor-
tância dos controles administrativos, deverão colocar os produ-
tores brasileiros em melhor posição para tirar vantagem daque-
las oportunidades, à medida em que elas forem surgindo. Espera-
mos que as condições dos mercados internacionais de capital se
normalizarão, produzindo taxas de juros mais baixas e conse-
quentemente menores pagamentos de juros sobre dívida externa
do Brasil. Nossa políticas já conseguiram reduzir substancial-
mente o déficit da conta corrente externa do país, consequente-
mente diminuindo a dependência do Brasil de novos empréstimos
externos e criando-nos a oportunidade de refazer a níveis dese-
jáveis nossa posição de reserva internacional.

mitte av. st.
22. A luz de nossas amplas realizações na conta cor-
rente do balanço de pagamentos e da melhoria das perspectivas
nessa área, podemos esperar que prevaleçam circunstâncias mais
normais com respeito às finanças externas do Brasil. Isso nos
permitirá dar formulação apropriada ao nosso objetivo de redu-
zir a dependência de poupanças externas em nossa estratégia de
crescimento no longo prazo. Conseqüentemente, pretendemos limi-
tar qualquer novo endividamento externo líquido, tanto de cur-
to como de longo prazo, a montantes que guardem ~~coerência~~
as metas da conta corrente e do conjunto do balanço de pagamen-
tos.

23: As autoridades brasileiras crêem que as políticas
e as medidas descritas nesta carta são adequadas à realização
dos objetivos do programa, mas tomarão ~~de~~ medidas adicionais

[Handwritten signature]

que venham a revelar-se apropriadas àquele fim. Durante o período restante do "acordo", o Brasil e o Fundo consultar-se-ão periodicamente, em consonância com as diretrizes aplicáveis a tais consultas, para examinar o progresso alcançado na implementação do programa e na realização de seus objetivos. Em particular, as autoridades brasileiras se consultarão com o Fundo antes de 31 de agosto de 1984 sobre o progresso feito na implementação do programa econômico aqui descrito.

Atenciosamente,

Affonso Celso Pastore
Presidente do
Banco Central do Brasil

Antonio Delfim Netto
Ministro do
Planejamento

Ernane Galvêas
Ministro da
Fazenda