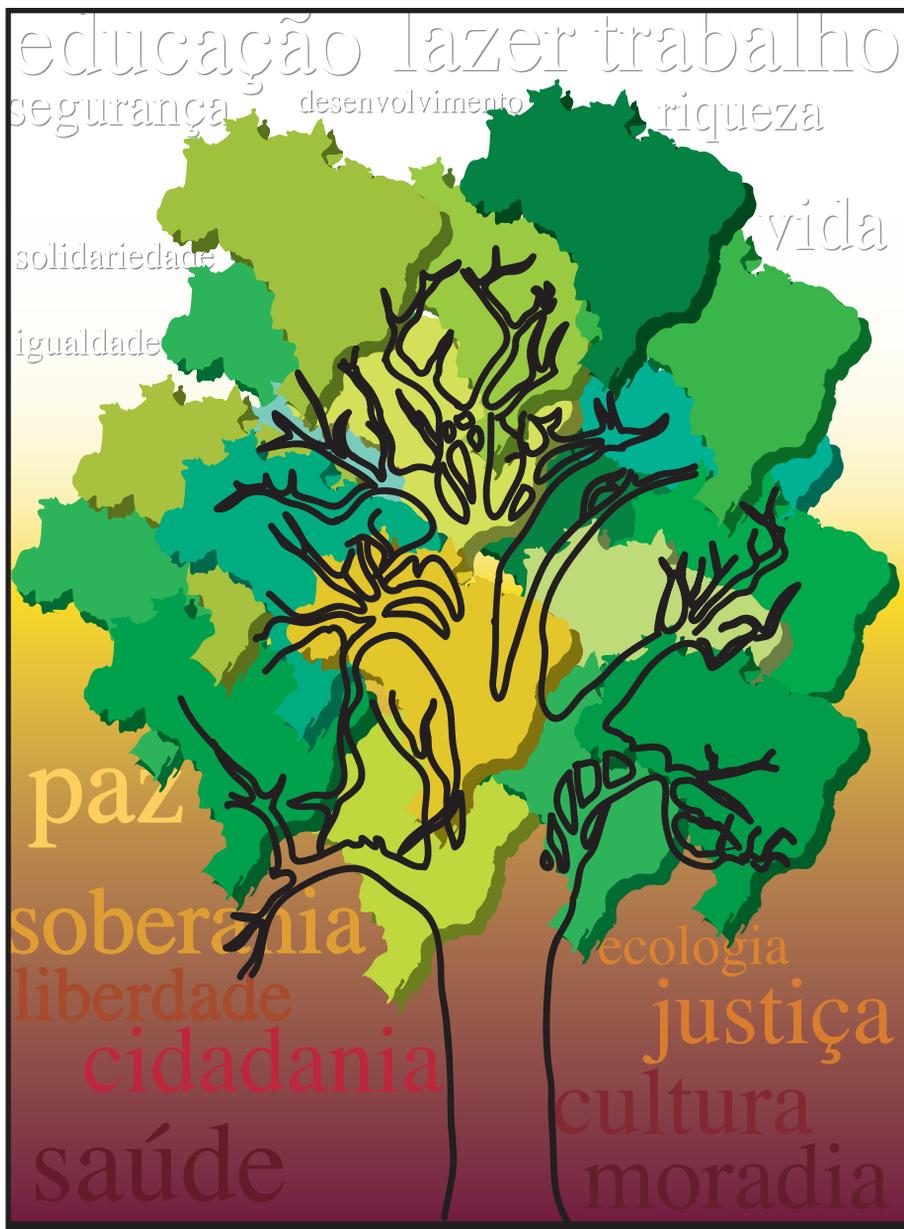


GT de Políticas Macroeconômicas
REDE BRASIL sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Governo Lula e o acordo com o FMI: **Existem alternativas**

por: Marcos Arruda e Pedro Quaresma de Araujo



Governo Lula e o acordo com o FMI: Existem alternativas

por: Marcos Arruda e Pedro Quaresma de Araujo



Rio de Janeiro, maio de 2003

PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
CNPJ.: 31.888.076/0001-29
Av. Rio Branco, 277 / 1609 Centro
CEP 20.040-009 Rio de Janeiro/ RJ
Telefax: (0xx21) 2210-2124
Correio Eletrônico: pacs@pacs.org.br
www.pacs.org.br
Sítio do Pólo de Socioeconomia
Solidária: www.socioeco.org

Série: Globalização e Solidariedade
Nº 2- o Governo Lula e o Acordo
com o FMI: Existem alternativas

Texto:
Marcos Arruda e
Pedro Quaresma de Araujo
para o GT de Políticas
Macroeconômicas da
REDE BRASIL sobre Instituições
Financeiras Multilaterais

Equipe Técnica:

Marcos Arruda, Sandra Quintela,
Ruth Espinola Soriano, Robson Patrocínio,
Alain Simon, Terezinha Pimenta
e Pedro Quaresma

Revisão:
Lycia Ribeiro

Projeto Gráfico:
Gabriela Caspary Corrêa

Ilustrações:
Kita Telles

Fotolito:
Pigmento

Impressão:
Teatral

Apoio:
Christian Aid
E-Changer
FPH
Fundação Ford
Instituto Marista de Solidariedade
SCIAF
Trócaire

Agradecemos a preciosa colaboração de Ceci Juruá (que redigiu a Síntese),
Júlio Miragaya, Adhemar Mineiro, Marcus Faro e Maria Lúcia Fattorelli.

ARRUDA, Marcos
Governo Lula e o acordo com o FMI: Existem
alternativas, por Marcos Arruda e Pedro Quaresma de Araújo.
Rio de Janeiro:PACS. 2003.
42p. (Globalização e Solidariedade,2).

1. Políticas Macroeconômicas – Brasil. 2. FMI.
2. Governo Lula. 4. Política Monetária – Brasil.
5. Política cambial – Brasil. 6. Economia – Brasil.
- I. Araújo, Pedro Quaresma de. II. Título. III. Série

ISBN 85-89366-03-0

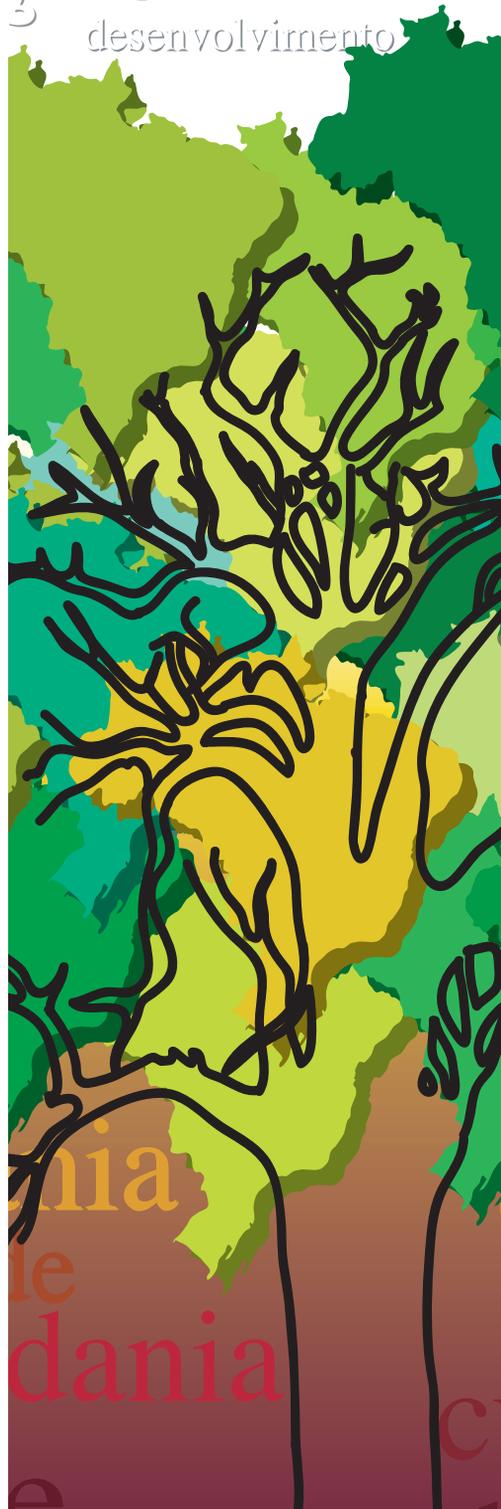
Síntese	4
Introdução	6
Contexto Internacional	8
As Condicionalidades de Política Econômica	10
As Condicionalidades Estruturais	15
As Reais Prioridades do Fundo e Sua Nova Estratégia Política	18
A Primeira Carta de Intenções do Governo Lula com o FMI	23
Comprometimento com austeridade fiscal e reformas, e vagos acenos à questão social	14
Como o acordo compromete o governo	15
Sobre a elaboração da LDO, em curso, e do PPA	18
Propostas	31
Metas	32
Política monetária e financeira	33
Política cambial	34
Dívida externa e dívida pública	36
Dívida interna	39
Conclusão	40
Fontes e Referências	42

O Governo Lula finalizou em 17 de março de 2003 mais uma etapa do Acordo do Brasil com o FMI. Segundo a nova Carta de Intenções, o País reafirma algumas metas traçadas no governo de FHC e aprofunda outras, com destaque para a ampliação do superávit primário.

Segundo o Governo, o País necessitaria de um volume de recursos de US\$ 30 bilhões para “restabelecer a confiança do País no cenário externo, possibilitar as discussões sobre o caráter das políticas macroeconômicas após as eleições, além de servir de transição para o novo governo, que se iniciaria em 2003”.

O novo governo, para enfrentar as pressões inflacionárias observadas na economia brasileira no último trimestre de 2002, optou por rever o valor do superávit primário para um patamar de 4,25% do PIB, obrigando-se a efetuar inúmeros cortes nas despesas orçamentárias, incluindo os ministérios de cunho social. Para 2003, o superávit primário deverá ficar próximo de R\$ 70 bilhões, reservados ao pagamento da dívida pública.

O outro pilar remanescente das políticas tradicionais do Fundo é a política monetária contracionista, equivalente à manutenção de taxas elevadas de juros internos, preocupada unicamente com a estabilização dos preços. Essa prática aprofunda a dolarização da economia brasileira porque favorece a captação de empréstimos no exterior.



Completa o quadro de irresponsabilidade, um toque de irracionalidade que é a fixação temerária, no Acordo com o FMI, de um piso mínimo de apenas US\$ 5 bilhões para as reservas internacionais, ou o equivalente a cerca de apenas um mês de importações! Isso significa maior vulnerabilidade em relação aos movimentos do capital internacional e menos soberania para gerir a política econômica brasileira.

No que diz respeito à questão previdenciária, o governo se comprometeu, em sua “Carta de Intenções” ao Fundo, a:

- Criar mecanismos de pensão complementar – privada - para civis
- Cobrar a contribuição previdenciária dos servidores inativos
- Definir carreiras em que os servidores públicos poderiam se aposentar sob a legislação do setor privado.

Quanto ao Banco Central, o Governo Lula se comprometeu a regulamentar o Artigo 192 da Constituição, que trata de enviar ao Congresso uma nova lei de autonomia operacional do Banco Central. Essa discussão já está tramitando no Congresso Nacional no início deste novo governo.

Como podemos perceber, a principal prioridade do Fundo não é, como prevê sua carta de fundação, o equilíbrio dos balanços de pagamento dos países-membros, mas sim garantir o retorno dos recursos

emprestados por ele próprio e pelos outros credores, seja multilaterais, bilaterais ou privados. Apesar da retórica, a preocupação com a inflação e a desvalorização cambial serve, no fundo, ao objetivo de preservar a rentabilidade desses investimentos.

Além disso, podemos identificar no documento, ou no ambiente institucional relativo às negociações do Acordo, a mais recente preocupação estratégica do Fundo: a questão da “ownership”, ou seja, a apropriação das exigências (também chamadas “condicionalidades”) do Fundo como políticas próprias de seus clientes.

Diante das propostas que apresentamos no documento, e de muitas outras que têm sido colocadas à disposição do público e do Governo, já não há sentido em se dizer que “faltam propostas alternativas por parte dos que criticam as políticas oficiais vigentes”. Estamos dispostos a dialogar com os setores responsáveis pelas políticas macroeconômicas no Executivo e no Legislativo, assim como a participar de reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que focalizem as ditas políticas. Não estamos de acordo que, para garantir a governabilidade, o Governo só tenha como opção a continuidade das políticas macroeconômicas vigentes até a posse do Presidente Lula.

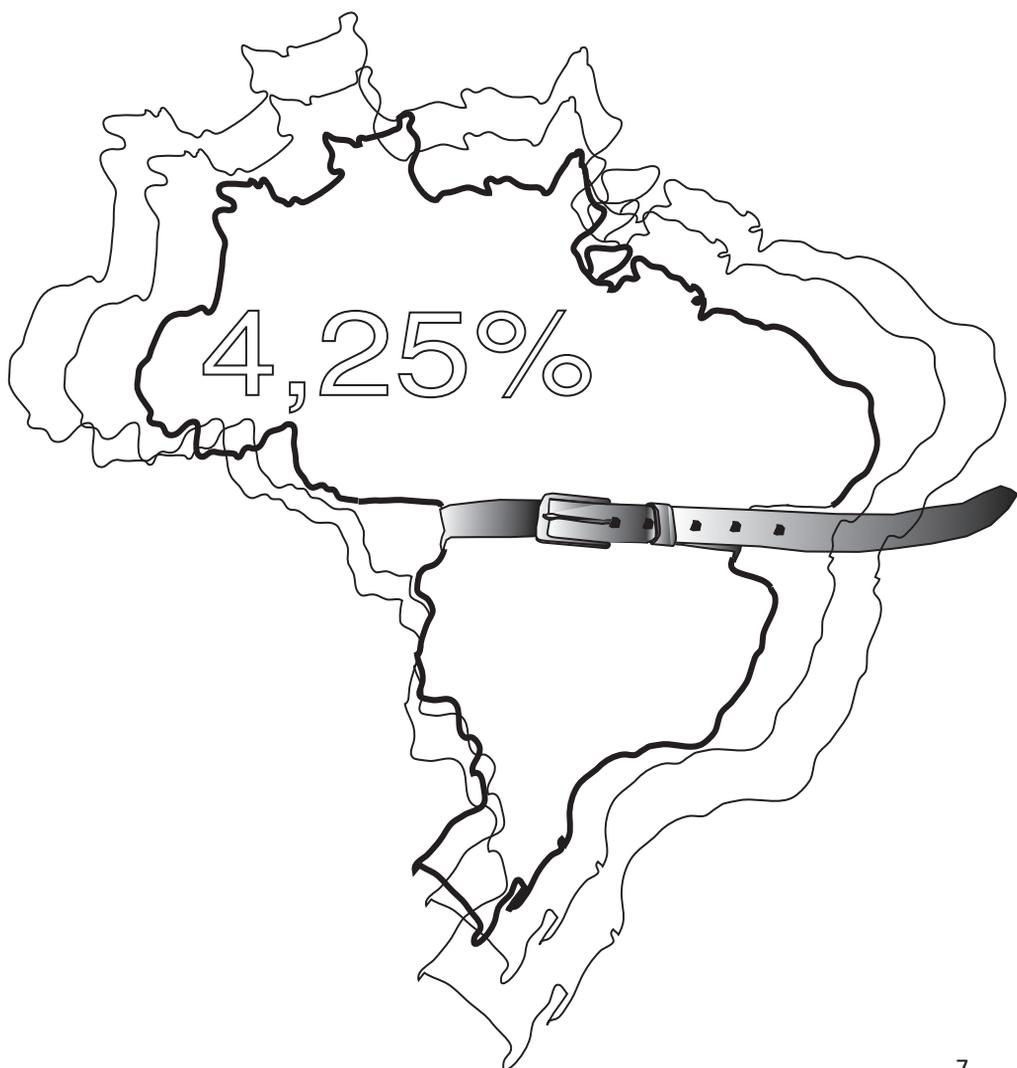


O Governo Lula finalizou, em 17 de março de 2003, mais uma etapa do Acordo do Brasil com o FMI. Segundo a nova Carta de Intenções, o País reafirma algumas metas traçadas no governo de FHC e aprofunda outras, com destaque para a ampliação do superávit primário. O atual entendimento com o FMI é parte do Acordo firmado em agosto de 2002, quando o Brasil recorreu mais uma vez aos aportes financeiros do Fundo Monetário Internacional. A Carta de Intenções do Governo Brasileiro, assinada em 29 de agosto de 2002 (aprovada pela direção do Fundo em 6 de setembro do mesmo ano), avalia que a crise do balanço de pagamentos, que se instalou no Brasil no segundo semestre de 2002, tem origem financeira e política e não comercial. Foi causada pela “incerteza que se instalou no mercado financeiro brasileiro em relação à eleição presidencial, aliada à baixa liquidez nos países desenvolvidos”. Segundo o Governo, o País necessitaria de um

volume de recursos de US\$ 30 bilhões para “restabelecer a confiança do País no cenário externo, possibilitar as discussões sobre o caráter das políticas macroeconômicas após as eleições, além de servir de transição para o novo governo, que se iniciaria em 2003”.

No entanto, como sabemos, a aprovação de acordos com o Fundo implica na adoção de certas políticas domésticas pelos países devedores, as chamadas condicionalidades. O presente texto visa analisar de forma mais minuciosa as principais condicionalidades presentes no acordo brasileiro, destacando suas relações com a forma recente de atuação do Fundo no cenário internacional, e fazer propostas alternativas aos caminhos adotados pelo atual Governo. Em primeiro lugar, falaremos das condicionalidades ligadas à política econômica, campo de atuação tradicional do Fundo. Depois partiremos para as condicionalidades estruturais, ligadas às reformas liberalizantes que o Fundo deseja ver instaladas nos Países em desenvolvimento.

introdução



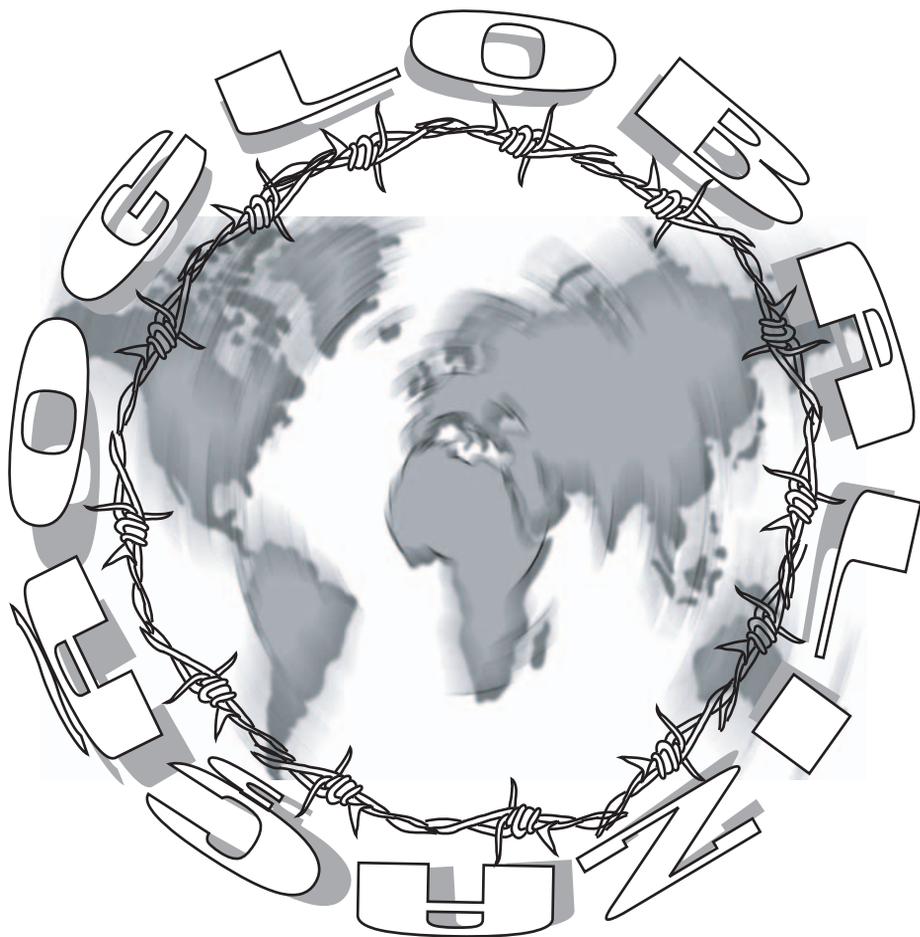


A reafirmação do Acordo com o FMI pelo Governo Lula ocorreu num momento de profundas turbulências no cenário internacional. De um lado, a persistência da crise econômica global e, de outro, a agressão bélica imperial ao Iraque, que pode acentuar ainda mais a recessão nos EUA e a crise na economia mundial. O que se depreende com total clareza deste cenário é que ambas, a crise econômica e a guerra, são elementos umbilicalmente interligados do sistema capitalista globalizado, que têm uma única origem: a irracionalidade de um sistema centrado na acumulação de riqueza material e na competição, em vez de estar centrado no ser humano e na colaboração solidária entre eles.

Nesta fase, em que cada vez mais se acentua a financeirização das relações econômicas e o estrangulamento da economia real, o capitalismo fecha o cerco contra os povos de todo o mundo. Não se trata aqui de confronto Ocidente X Oriente ou Norte X Sul. A acelerada mercantilização de todas as relações sociais pela onda neoliberal das últimas décadas implica uma ofensiva contra os direitos sociais, sobretudo o direito ao trabalho e, ao

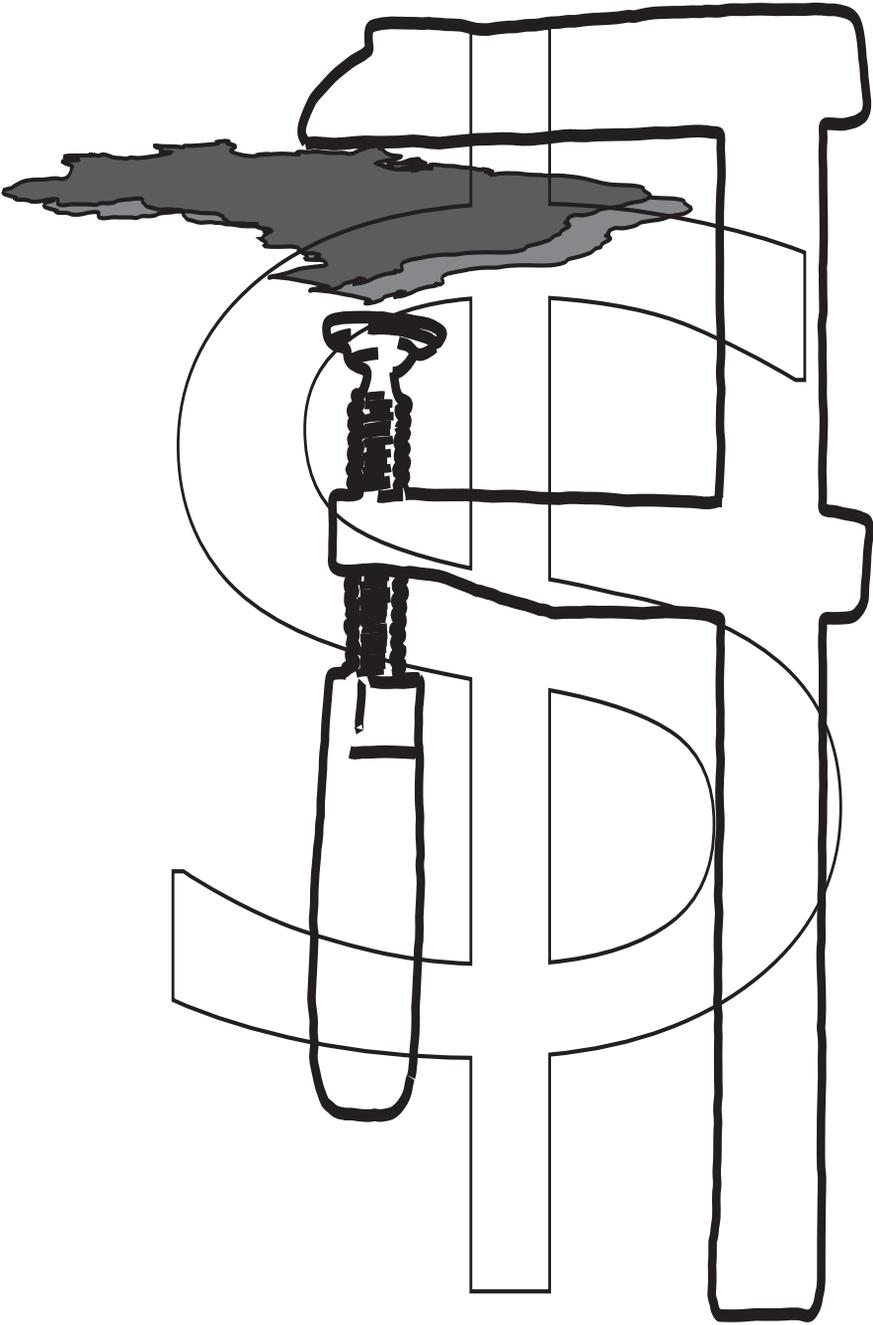
mesmo tempo, contra a soberania das nações. O poder dos grandes bancos e corporações transnacionais se estende pelo planeta, reforçado pelos governos que optam por servi-los, assim como pelas ambigüidades e contradições de entidades multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Sob a ameaça de severas punições, como ilustra o caso argentino, países são obrigados a implementar políticas econômicas recessivas no plano interno, concebidas para atender aos interesses estritamente corporativos dos bancos e trustes. Tais políticas são absolutamente incompatíveis com políticas de crescimento econômico, geração de emprego e distribuição de renda.

Países que não se curvam aos ditames do grande capital sofrem ameaças (Venezuela), embargo (Cuba) e em última instância, invasão (Iraque). E no papel de "polícia do mundo", compartilhado durante as décadas de Guerra Fria pelos "cinco" maiores países do Conselho de Segurança da



Organização das Nações Unidas (ONU) e mais recentemente pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), surge agora o poder imperial norte-americano. Mas os planos imperiais encontram forte resistência dos povos, seja nas vigorosas greves e manifestações contra a retirada de direitos sociais, seja nas gigantescas manifestações contra a guerra que mobilizaram milhões de pessoas em mais de 600 cidades dos cinco continentes.

Em resumo, um contexto de abalo do sistema capitalista, de persistência e aprofundamento da crise econômica global, de financeirização da economia em proporções gigantescas, de ofensiva do grande capital contra os direitos dos trabalhadores em escala mundial e de recorrência de "guerras corretivas", mas também de resistência dos povos. É nele que se insere o atual processo político brasileiro, com a eleição de um governo de base trabalhadora e forte apelo popular.



as condicionalidades de Política Econômica

A primeira condicionalidade que aparece na Carta de Intenções é também a que mais tem se destacado na imprensa recentemente: a meta de superávit primário, ou seja, o quanto o governo brasileiro resolve alcançar como saldo entre suas receitas e suas despesas, descontando os serviços da dívida pública. A partir do recente acordo, o governo Cardoso havia se comprometido inicialmente a um ajuste das contas públicas (governo central, estados, municípios, estatais) para a obtenção de um superávit de 3,75% do PIB em 2003. O novo governo, para enfrentar as pressões inflacionárias observadas na economia brasileira no último trimestre de 2002, optou por rever este valor para um patamar de 4,25% do PIB, obrigando-se a efetuar inúmeros cortes nas despesas orçamentárias, incluindo os

ministérios de cunho social. Como podemos observar a partir destes cortes, a prioridade para o pagamento de juros da dívida pública interna compromete o investimento na produção e distribuição de bens e serviços à população e aprofunda a recessão da economia interna. Ou seja, o Governo Federal, em uníssono com o FMI, opta claramente pela continuidade do pagamento das dívidas financeiras às custas de aprofundar ainda mais as dívidas social e ambiental.

Não por coincidência, essa nova meta foi anunciada pelo ministro da Fazenda, Antonio Palocci, dias antes da chegada da missão do Fundo, que veio dar o aval para a liberação de mais uma parcela do empréstimo relativo ao programa de ajuste fiscal brasileiro. Isso confirma mais uma vez a



insistência do Fundo no que diz respeito ao próprio País *assumir as políticas de ajuste como suas*, a fim de que elas não sejam vistas como imposição do Fundo e encontrem maior respaldo na sociedade.

A dívida total consolidada da União em 2002 já quase correspondia ao valor do PIB. Em fevereiro de 2003 a dívida já excedia R\$ 900 bilhões líquidos. A dívida externa pública alcançava US\$110 bilhões ou cerca de R\$ 400 bilhões¹. A dívida consolidada da União em 2002 cresceu 18,6% em relação a 2001, tendo alcançado R\$ 1183,40 bilhões em dezembro². Já o PIB estimado pelo IBGE para 2002 é de R\$ 1, 32 trilhão. Para que o governo cumpra o compromisso assumido com o FMI de iniciar o declínio da relação dívida pública /PIB para aquém de 56% será necessário facilitar uma taxa de inflação entre 30% e 40% nesse ano de 2003 e gastar uma parte das

reservas internacionais no resgate de títulos emitidos no mercado externo. Mas as reservas já estão perigosamente baixas.

Segundo o Acordo, o governo brasileiro se comprometeria a reduzir a participação da dívida indexada ao dólar e alargar os prazos das novas dívidas de forma a diminuir progressivamente a debilidade do quadro financeiro do País. Ao contrário do superávit primário, no que diz respeito a esses compromissos, a Carta de Intenções é bastante vaga, não se comprometendo com nenhuma meta específica. Além disso, cabe lembrar que as metas acordadas com o Fundo, exceto a do superávit primário, têm sido sistematicamente descumpridas.

O outro pilar remanescente das políticas tradicionais do Fundo é a política monetária contracionista, preocupada unicamente com a estabilização dos preços. Isolada, a política monetária deixa de servir a um projeto

¹Taxa cambial em 28/2/03, R\$ 3,5632 por dólar.

²Dados obtidos da Câmara de Deputados, 2003.

próprio de desenvolvimento do Brasil e tampouco contribui para realizar um dos objetivos prioritários do Governo Lula, que é a retomada do crescimento econômico com distribuição da renda e da riqueza.

Como o próprio Acordo enuncia, as medidas que listaremos em seguida visam indicar “que o Banco Central não vai afrouxar a política monetária”. Isso contrasta fortemente com a rédea solta da política monetária de Armínio Fraga no último ano do mandato FHC, responsável por um aumento da base monetária (M1) de 24,4% no segundo semestre de 2002 e de 30% no ano, em relação a dezembro de 2001. Essa irresponsabilidade monetária é um dos importantes fatores do descontrole inflacionário herdado por Lula.

Hoje essa política se apóia basicamente no programa de metas inflacionárias, que consiste em aumentar a taxa de juros sempre que a inflação tende a superar as metas pré-estabelecidas. O expediente mais utilizado nesse sentido é a fixação das taxas Selic de juros que, segundo o modelo

monetarista de metas inflacionárias, é usada como instrumento regulador da inflação doméstica, vista como inflação de demanda. Mas esse é apenas um tipo de inflação, no qual a alta de preços resulta de um excesso de demanda na economia – caso frequente dos países ricos, em particular os EUA. Esse não parece ser nem de longe o quadro presente na economia brasileira, se levarmos em conta os altos índices de desemprego e queda do salário real, ambos fatores de compressão da demanda efetiva por bens e serviços. Com o aumento dos juros, o Banco Central retira moeda de circulação, visando reduzir ainda mais o poder de compra da sociedade e pressionar a inflação para baixo. Lamentavelmente, a Carta de Intenções ignora fatores muito mais preponderantes da inflação brasileira, tais como a instabilidade cambial, os diversos preços indexados ao dólar que vigoram na economia brasileira, os aumentos de tarifas de serviços públicos acordados nos contratos de privatização e, por último, mas não menos importante, os astronômicos custos financeiros resultantes da política de

altos juros. Fica a dúvida se realmente FMI e autoridades monetárias brasileiras estão de fato interessadas em reduzir a inflação.

Outro elemento chocante da política macroeconômica do Governo FHC foi o uso irresponsável das reservas internacionais para saldar obrigações externas. Entre dezembro de 2000 e dezembro de 2002, as reservas internacionais líquidas ajustadas pela variação cambial caíram de US\$ 31,5 bilhões para US\$ 16,3 bilhões. Isso resulta em maior vulnerabilidade em relação aos movimentos do capital internacional e menos soberania para gerirmos nossa política econômica. Completa o quadro de irresponsabilidade, um toque de irracionalidade que é a fixação temerária, no Acordo com o FMI, de um piso mínimo de apenas US\$ 5 bilhões para as reservas internacionais, ou o equivalente a cerca de apenas um mês de importações!

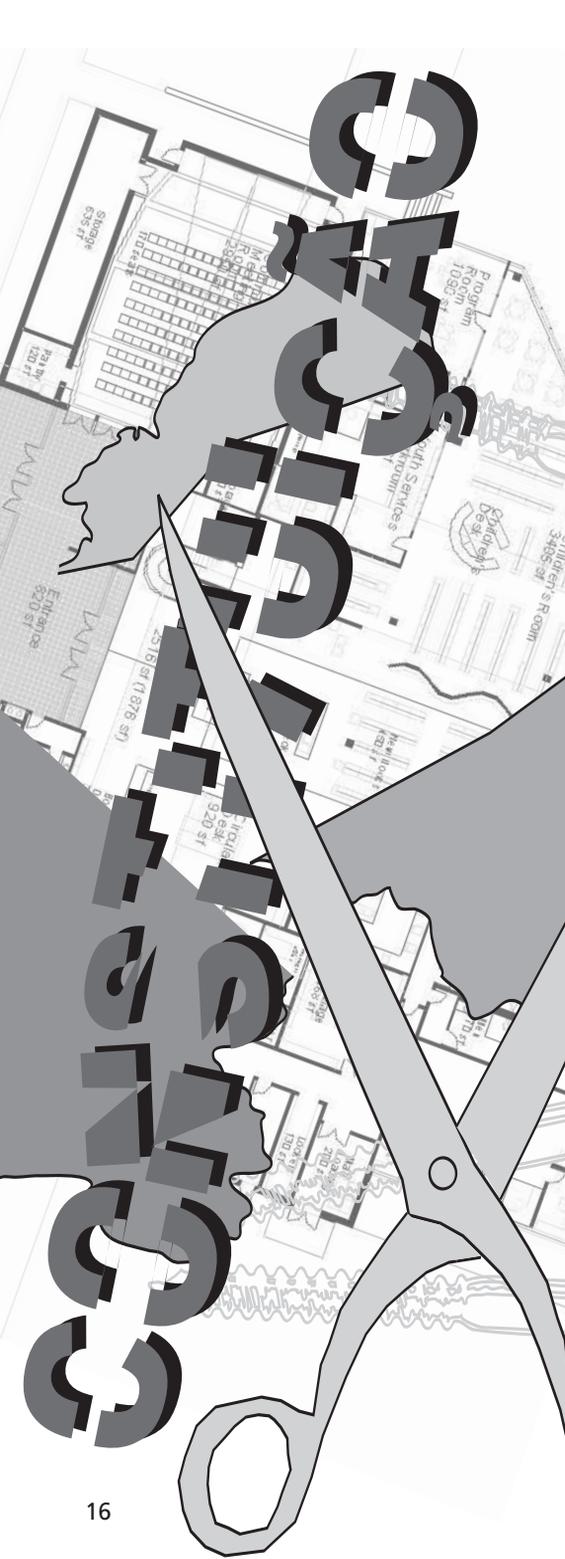
Dentro desse quadro, o governo se compromete ainda a manter o sistema de taxas de câmbio flutuantes, mas com uma certa margem de intervenção (US\$ 3 bilhões num período de 30 dias) para administrar eventuais pressões no mercado cambial. Caso o governo tenha que recorrer a um valor maior em suas intervenções, compromete-se a consultar o Fundo antes da adoção de novas medidas.



as condicionalidades estruturais

Partamos agora para as condicionalidades estruturais, ou seja, as reformas liberalizantes da estrutura econômica do País, apoiadas pelo Fundo e pelas outras instituições financeiras. Sua implementação obriga a mudanças na legislação, ou até mesmo na Constituição Brasileira, representando, portanto, uma

interferência na própria soberania do País. No caso brasileiro, as principais reformas que o Fundo deseja ver implementadas são as reformas previdenciária, tributária e a relativa ao molde institucional do Banco Central, cujos efeitos irão refletir-se nas políticas econômicas (fiscal e monetária) futuras do País.



No que diz respeito à questão previdenciária, o governo se comprometeu, em sua “Carta de Intenções” ao Fundo, a:

- Criar mecanismos de pensão complementar – privada - para civis
- Cobrar a contribuição previdenciária dos servidores inativos
- Definir carreiras em que os servidores públicos poderiam se aposentar sob a legislação do setor privado.

Essas medidas teriam como objetivo imediato ampliar o saldo das contas públicas do País. Mas também teriam como uma das conseqüências abrir um novo mercado a grupos transnacionais de seguros e previdência. As medidas que constam do projeto de reforma da Previdência do Governo Lula cumprem à risca esses ‘conselhos’ do FMI, citados acima:

- Taxação dos atuais e futuros aposentados do serviço público que recebem acima de R\$ 1.058, mediante a alíquota de 11%.
- Aumento da idade mínima para a aposentadoria, passando de 48 para 55 anos para mulheres e de 53 para 60 anos para homens no serviço público.
- Redução de 30% nas pensões de mulher, marido e filho de servidores públicos concedidas após a aprovação da emenda, inclusive para os militares.
- Teto de benefícios do INSS (trabalhadores da iniciativa privada) elevado para R\$ 2.400.

Uma proposta que prevê uma economia para o erário de R\$ 56 bilhões em 30 anos. Enquanto isso, o Governo prevê gastos com juros da dívida pública que chegam perto de R\$ 60 bilhões apenas em 2003. Para fazer essas mudanças na legislação da Previdência, o governo apresentaria o projeto de reforma como emenda constitucional, dando continuidade à prática “cardosista” de alterar a Constituição, à revelia de uma Assembléia Constituinte, seguidamente e em seus pontos principais.

No campo tributário, o governo trabalharia no sentido de aumentar a arrecadação, harmonizando o ICMS entre os estados e transformando o PIS e o COFINS em impostos de valor agregado. Essas medidas, segundo o Fundo, além de terem um efeito positivo sobre a área fiscal, confeririam maior flexibilidade ao orçamento do governo central. Nesse sentido, cabe destacar a recente “Carta de Brasília”, na qual o Governo Federal e os estados anunciaram sua convergência no

esforço de facilitar a aprovação das reformas previdenciária e tributária na direção estabelecida pelo Acordo com o Fundo.

Quanto ao Banco Central, o Governo Lula se comprometeu a regulamentar o Artigo 192 da Constituição, que trata de enviar ao Congresso uma nova lei de autonomia operacional do Banco Central. Essa discussão já está tramitando no Congresso Nacional no início deste novo governo. Essa medida vem de encontro ao projeto liberalizante do FMI e coincide com a prática do Fundo de recomendar aos países em desenvolvimento arranjos institucionais usuais nos países desenvolvidos, como se a importação do modelo do Norte, pura e simplesmente, bastasse para o melhor funcionamento da economia dos Países do Sul, ignorando as peculiaridades e fatores determinantes de cada processo de desenvolvimento. Por outro lado, o funcionamento do Banco Central, de um modo mais “técnico” e “despolitizado”, vem a coincidir com o projeto ideológico liberalizante do FMI, além de contribuir para a eliminação de um foco de possíveis resistências políticas domésticas aos programas do Fundo.

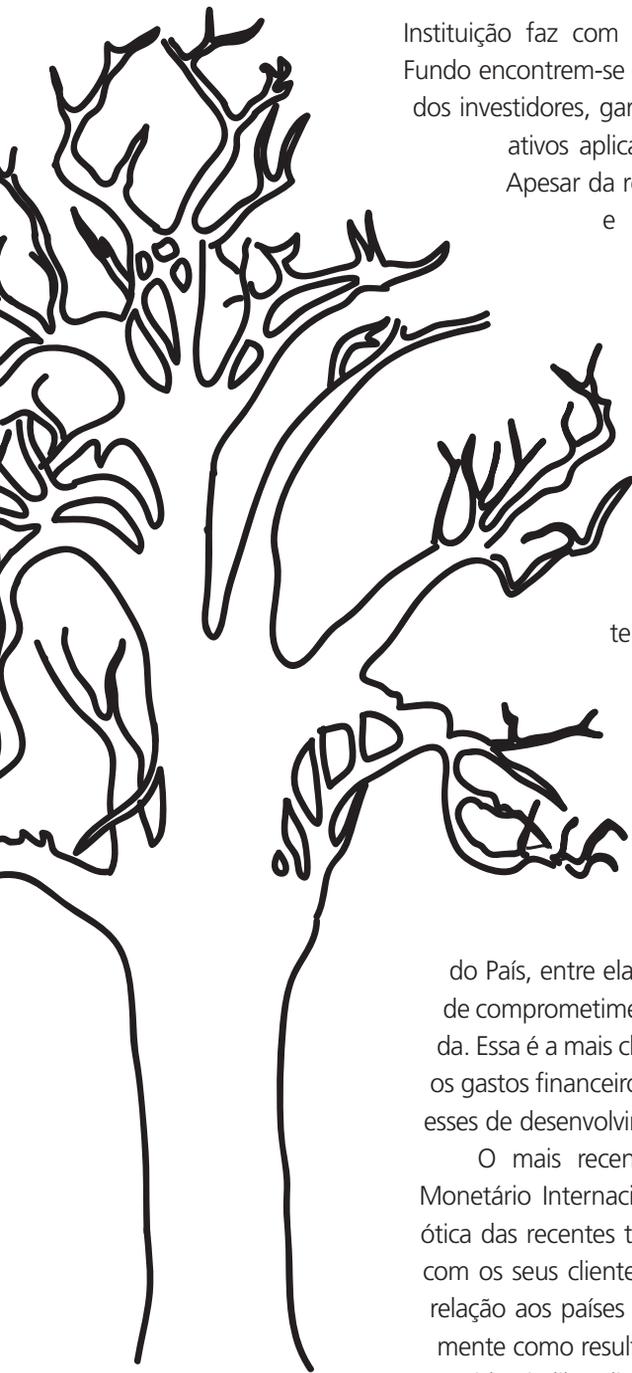
as reais prioridades do Fundo e sua estratégia política

O Fundo diz, em sua retórica, que as medidas relativas ao ajuste fiscal, à disciplina monetária e às reformas estruturais abrem caminho para o crescimento econômico e a estabilidade em bases sustentadas, tendo ainda a função social de proteger a renda real da população mais pobre dos efeitos adversos da inflação. Reparemos que, enquanto o FMI se envolve no ajuste *fiscal*, ocupando-se não apenas do lado da arrecadação no Orçamento público, mas também do lado das despesas, ele induz o Governo a uma reforma apenas *tributária*. Considera a

política de contenção de gastos e investimentos para viabilizar o serviço das dívidas financeiras uma determinante intocável da sua política de ajuste.

Uma análise menos superficial permite identificar o real propósito das condicionalidades. Como podemos perceber, a principal prioridade do Fundo não é, como prevê sua carta de fundação, o equilíbrio dos balanços de pagamento dos países-membros, mas sim garantir o retorno dos recursos emprestados por ele próprio e pelos outros credores, seja multilaterais, bilaterais ou privados. Assim sendo, a própria natureza financeira da





Instituição faz com que as políticas recomendadas pelo Fundo encontrem-se em perfeita sintonia com os interesses dos investidores, garantindo o retorno financeiro dos seus ativos aplicados nos países em desenvolvimento. Apesar da retórica, a preocupação com a inflação e a desvalorização cambial serve, no fundo, ao objetivo de preservar a rentabilidade desses investimentos. Por mais que o Fundo diga o contrário, existirá sempre uma tensão latente entre os interesses que ele representa e os objetivos de desenvolvimento dos países em que ele atua.

Completando esse quadro, temos a preocupação com a sustentabilidade fiscal, pretensamente apresentada como forma de financiar o desenvolvimento. A meta do superávit primário é a clara expressão dessa situação, uma vez que o Fundo estabelece uma meta para as contas públicas, que monitora o resultado entre as receitas e as despesas correntes

do País, entre elas os gastos sociais, mas mantém livres de comprometer os gastos com os serviços da dívida. Essa é a mais clara manifestação de que para o Fundo os gastos financeiros são prioritários em relação aos interesses de desenvolvimento do País.

O mais recente Acordo do Brasil com o Fundo Monetário Internacional pode ser analisado ainda sob a ótica das recentes transformações das relações do Fundo com os seus clientes nas últimas décadas, sobretudo em relação aos países em desenvolvimento, mais especificamente como resultado da defesa dos interesses contidos no ideário liberalizante e da propagação da economia de

mercado como única alternativa possível de desenvolvimento econômico.

A análise do acordo permite destacar o comprometimento do governo brasileiro com os diversos tipos de condicionalidades para a liberação dos recursos, desde as mais tradicionais, relativas a políticas econômicas contracionistas, até as condicionalidades estruturais mais recentes, como vimos acima. Além disso, podemos identificar no documento, ou no ambiente institucional relativo às negociações do Acordo, a mais recente preocupação estratégica do Fundo: a questão da “ownership”, ou seja, a apropriação das condicionalidades do Fundo como políticas próprias de seus clientes. Essa nova forma de atuação vem sendo utilizada recentemente como forma de amenizar as críticas e a oposição doméstica que a imposição declarada de políticas econômicas acarretava ao Fundo, tornando a Instituição impopular e dificultando a implementação exitosa das suas políticas.

Especificamente em relação a este ponto podemos destacar alguns aspectos. Logo após o início da discussão do Acordo com o Fundo, no dia 19 de agosto de 2002, realizou-se um encontro do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, seu ministro da Fazenda Pedro Malan e o Presidente do Banco Central Armínio Fraga com os principais candidatos à Presidência da

República para discutir o Acordo com o FMI. Esse fato demonstra a preocupação do Fundo com a continuidade das políticas do seu interesse frente à posse do novo governo. Essa preocupação está claramente refletida na Carta de Intenções publicada em agosto de 2002, onde se lê que “os elementos-chave do programa foram explicados aos candidatos e eles se comprometeram a apoiá-los” (sic).

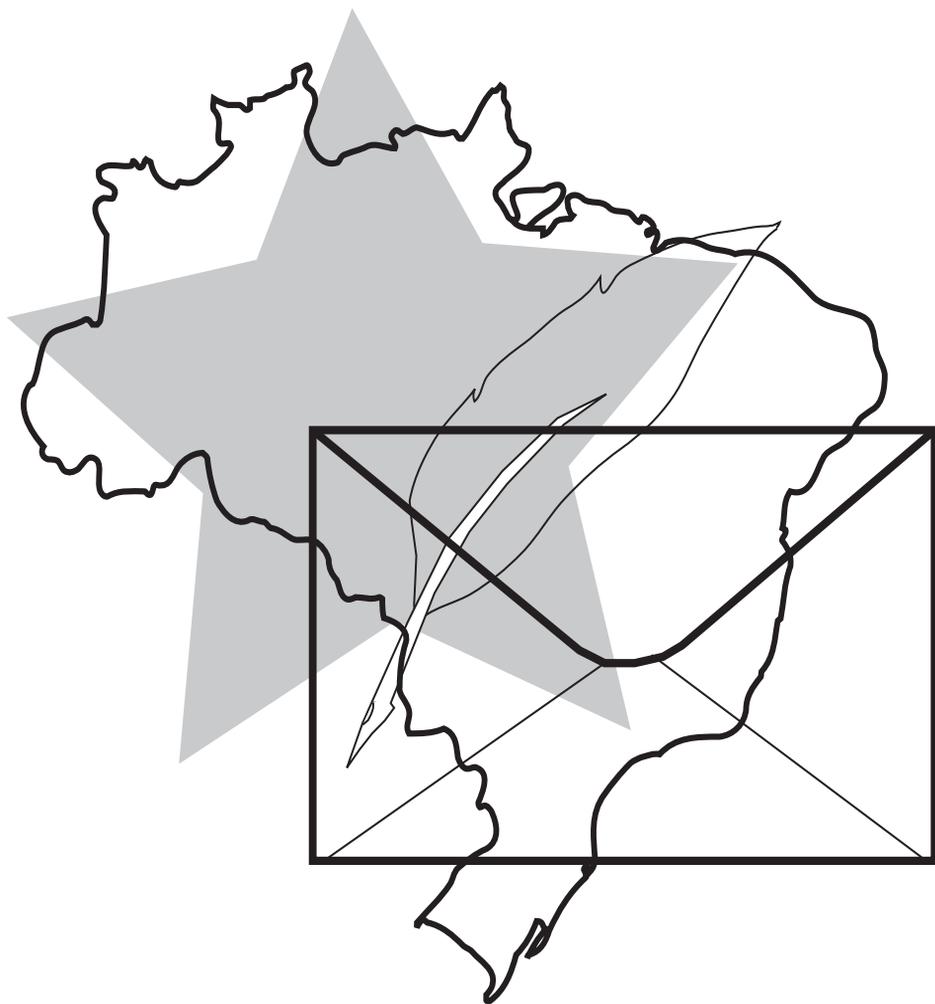
Cabe lembrar que um dos principais motivos apontados para a crise financeira instalada no País era o chamado “risco-eleição”, ou seja, uma preocupação com a eventual reorientação da política econômica, podendo levar à ruptura com a política liberalizante pró-mercado auto-regulado em vigor no País ao longo de toda a última década. É o que ilustra a seguinte afirmação da Carta de Intenções: “os mercados financeiros permaneceram instáveis devido a um ambiente internacional desfavorável e a preocupações com a continuidade das políticas macroeconômicas depois da mudança de governo em janeiro próximo”. Ainda neste sentido, não é de se estranhar a forma como se deu a transição entre os governos Cardoso e Lula, como podemos inferir a partir do mesmo documento: “o programa foi concebido para reduzir a incerteza no cenário externo, (...) além de promover uma ponte para a nova administração que se inicia em 2003”.

Finalmente, em uma clara intenção de promover a persuasão do novo governo, inclusive por via financeira, o FMI estabeleceu o cronograma de liberação de recursos com o qual o Acordo foi implementado, com uma liberação parcial de US\$ 6 bilhões em 2002, no auge da crise, e o restante dos US\$ 24 bilhões somente a partir de 2003, sujeito à aprovação do Fundo a partir do acompanhamento das políticas econômicas domésticas em curso.

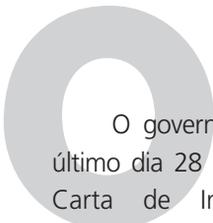
Todas essas medidas revelam a clara preocupação com a *apropriação* das políticas do Fundo pelo novo governo brasileiro, antes mesmo que ele se iniciasse. Ou seja, dentro da estratégia de que o sucesso dos programas depende da apropriação das políticas do Fundo pelos governos locais. O Fundo revela com isso não querer perder tempo nessa questão, usando de todas as formas de persuasão (políticas e econômicas) para que o novo governo não desafie o *seu* programa.

Além disso, cabe ainda destacar o alinhamento do Fundo com o chamado “sentimento do mercado”. Tendo em vista a natureza financeira da crise que se instalou no País, podemos perceber as reais prioridades do Fundo a partir da intimidação político-econômica e o temor com a reorientação política do País. Mostrando-se em *perfeita sintonia com o mercado*

financeiro, o qual aproveitava a mudança sinalizada pelo provável resultado das eleições para obter ganhos especulativos, o Fundo revelou mais uma vez o seu real compromisso com a proteção dos interesses das grandes instituições financeiras e bancárias do capitalismo mundial e o avanço das reformas liberalizantes, com a colocação dos serviços das dívidas financeiras à frente da realidade social e econômica do País e com a imposição (velada) das condicionais estruturais presentes no acordo brasileiro. Um exemplo claro desse comprometimento é a inegável oportunidade de negócios que se abre para os grandes grupos financeiros internacionais nas áreas de seguro e previdência, com a implementação da Reforma da Previdência acordada com o Fundo.



a primeira Carta de Intenções do governo Lula com o FMI

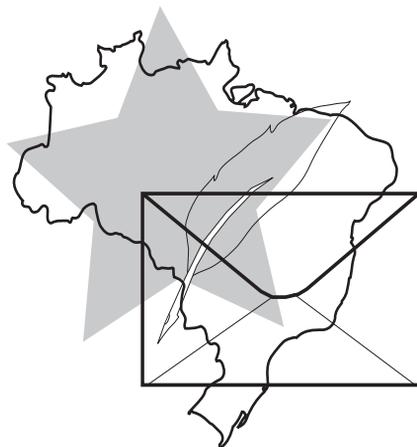


O governo brasileiro enviou no último dia 28 de fevereiro uma nova Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional, produzida em função da segunda revisão do Acordo, em vigor desde setembro do ano passado, no valor de aproximadamente US\$ 30 bilhões.

Por ocasião dessa revisão, o governo brasileiro poderia ter acesso ao saque de US\$ 4,1 bilhões, medida considerada pela equipe econômica do Governo como “de precaução”, fazendo aumentar a disponibilidade de divisas frente ao cenário de guerra e de baixa liquidez no mercado internacional.

Comprometimento com austeridade fiscal e reformas e vagos acenos à questão social

Sendo essa a primeira Carta assinada pelo Governo Lula, apresenta algumas novidades interessantes, como a inclusão no texto da preocu-



pação com o nível de emprego e com a melhoria das condições sociais, qualificados de indicadores a realizar. Além disso, a Carta faz menção crítica à guerra contra o Iraque, ao estouro da bolha financeira no valor dos ativos e à onda de problemas de governança empresarial nos países desenvolvidos, com seus efeitos negativos para os países em desenvolvimento.

No campo social e do crescimento econômico - novidade dessa Carta de Intenções -, o governo se compromete a aumentar a oferta de créditos para pequenas e médias empresas, inclusive por parte de instituições privadas e cooperativas de crédito, sujeitas a critérios prudenciais e de transparência. O Governo, inclusive, já publicou uma medida provisória, permitindo que mais de dois milhões de pessoas inscritas no SIMPLES possam ter acesso aos recursos das cooperativas de crédito.

Como o Acordo compromete o Governo

No entanto, como nas Cartas anteriores enviadas ao Fundo pelo Governo FHC, o foco principal continua sendo a prioridade para o pagamento das dívidas financeiras e o compromisso com a austeridade fiscal e as reformas propostas pelo FMI. Isso pode ser observado na adoção, em acordo com o Fundo, de superávits primários altos durante todo o mandato do presidente Lula com o objetivo de “garantir o gradual declínio da relação dívida/PIB”, a partir de metas fiscais a serem submetidas ao Congresso para o triênio 2004-2006, por ocasião da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004. Para 2003, sem que o FMI pedisse, o Governo Lula aumentou a meta em vigor de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. E fala em oferecer um aumento ainda maior dessa meta.

Quanto às reformas, cabe destacar que o Acordo com o FMI compromete o governo das seguintes maneiras:

- No campo previdenciário, com o PL-9, projeto de lei que visa atribuir a grupos privados uma atividade que historicamente faz parte dos deveres do Estado, ao estabelecer a aposentadoria complementar privada para o setor público.

- No campo financeiro, com uma lei de cunho monetarista, que formalizaria a autonomia do Banco Central; a continuidade do processo de venda dos quatro bancos estaduais federalizados (Piauí, Maranhão, Ceará, Santa Catarina); a votação de uma nova lei de falências, visando à aceleração da reestruturação das empresas em dificuldades e à garantia dos credores.

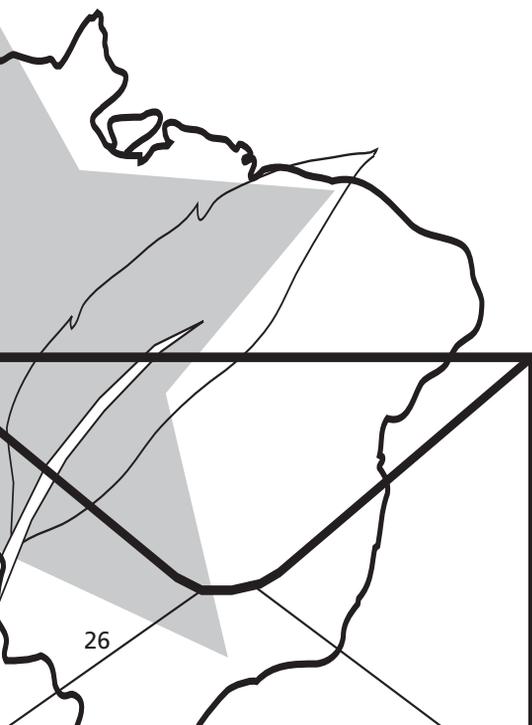
- No campo tributário, com uma reforma que propõe medidas como: diminuição dos impostos sobre os de menor renda, estímulo fiscal às exportações, desestímulo à guerra fiscal entre estados, redução dos custos de arrecadação e da sonegação tributária.

Como podemos observar, essas reformas significam, na prática, o comprometimento com o que denominamos, na seção anterior, de as reais prioridades do Fundo. Ou seja, o Governo dá prioridade às questões de ordem financeira em detrimento do atendimento dos reais interesses dos seus cidadãos e do projeto de desenvolvimento do País.

Isso fica claro quando analisamos cada uma destas reformas

separadamente. Os compromissos firmados com relação à reforma da Previdência contrariam o dispositivo constitucional que trata a Previdência como uma parte da política de Seguridade Social, que inclui ainda a Saúde e a Assistência Social. Dentro de um projeto coerente de desenvolvimento nacional, o Governo Lula deveria estar propondo a reforma de todo o sistema de Seguridade Social e não apenas da Previdência. Deveria também seguir a lógica de reforçar, e não enfraquecer, a responsabilidade do setor público sobre esses direitos cidadãos, e de não se submeter a uma lógica meramente financeira de custo-benefício. Pois só há déficit, se são comparadas as

contribuições com os benefícios pagos. Acontece que a disposição constitucional prevê um conjunto de fontes de financiamento que, além das contribuições previdenciárias (INSS), inclui o Cofins, a CPMF, o PIS/PASEP, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL) e outras fontes menores, inclusive uma parcela dos ganhos das loterias (Souto, 2003: A2). Conforme mostra o quadro ao lado, a Seguridade Social é superavitária em R\$ 48 bilhões, e não deficitária como pretendem os que dizem que a Previdência é um ônus para o País. A questão que o Governo precisa responder é: qual a destinação desse superávit?



RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL
(em R\$ milhões) – 2002

TOTAL DE RECEITAS EXCLUSIVAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	171.906,00
CONTRIBUIÇÕES	170.065,00
Contribuição previdenciária INSS	70.921,40
Cofins	51.030,60
CPMF	20.264,70
PIS/PASEP	12.590,20
CSSL	12.457,80
Contribuições correção do FGTS	1.425,80
Outras contribuições sociais	1.374,70
RECEITAS PRÓPRIAS	1.840,00
DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	123.115,1
Benefícios assistenciais LOAS e RMV	5.010,5
Benefícios Regime Geral de Previdência	72.437,4
Ações de saúde e saneamento	20.157,6
Ações de assistência social	350,4
Outras ações da seguridade	2.892,7
Despesa pessoal MS e MPAS e assistência servidores	5.692,6
Ações do FAT	11.951,6
Ações do Fundo da Pobreza	2.130,0
Dívidas e precatórios da Seguridade (inclui correção FGTS)	2.492,3
SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE	48.790,9

Fonte: Orçamento da União – Elaboração do Gabinete do Deputado Sérgio Miranda

O PL-9, ao transferir para o setor privado uma atribuição histórica do setor público - o regime de Previdência dos servidores públicos, - representa não apenas uma quebra de contrato com os servidores públicos, como uma transferência de poupança pública

para o setor privado e a extinção de direitos duramente conquistados ao longo de décadas de luta. O Projeto de Lei parte do pressuposto de que os servidores públicos têm sido privilegiados, pois não estariam contribuindo para a Previdência até poucos anos atrás.

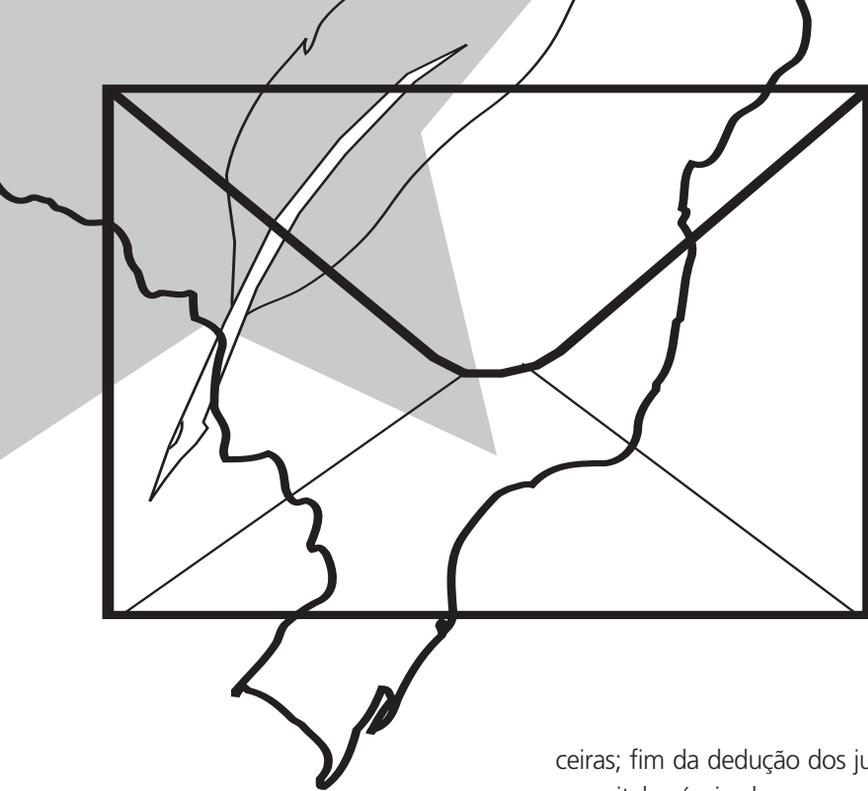
Na verdade, dois fatos revelam o equívoco desse pressuposto e a perversidade da política neoliberal de esvaziamento do Estado. De um lado, por força da reforma do Estado orientada pelo FMI, o governo Cardoso reduziu as despesas com servidores públicos sobre a receita líquida total da União de 54,5%, em 1995, para 36,7%, em 2002. Isso devido a demissões e também ao congelamento dos salários. Enquanto isso, as despesas da União com juros da dívida interna em relação ao total arrecadado aumentaram de 26,01%, em 1995, para 40%, em 2002. De outro lado, “os servidores públicos sempre contribuíram para a Previdência Social, entretanto, os recursos de 50 anos dessa contribuição simplesmente desapareceram, ou seja, foram desviados para outras finalidades. E o governo nunca cumpriu a sua obrigação de depositar a parte patronal” (Fattorelli, 2003: 16).

Da mesma forma, a votação da autonomia do Banco Central tenta descaracterizar o papel político da instituição, criada para exercer o controle monetário e financeiro da economia nacional, garantindo as condições para que o projeto de desenvolvimento soberano do país seja implementado. Quanto à lei de falências, essa parece ser idêntica a que foi adotada por sugestão do FMI na Argentina, ao estabelecer prioridade para os credores

financeiros em detrimento dos créditos trabalhistas e fiscais.

Quanto ao compromisso de Reforma Tributária, acreditamos que está muito distante das necessidades do país. Não há justiça fiscal no Brasil: os mais onerados são os pobres e trabalhadores, enquanto o setor financeiro lucra cada vez mais e paga cada vez menos impostos. “Os ricos pagam cada vez menos e a maior parte da arrecadação é destinada para o pagamento dos juros da dívida, enquanto que os programas sociais sofrem cortes ou sequer são implementados, perpetuando-se as injustiças e acirrando-se a concentração de renda” (Fattorelli, 2003b: 1).

O ponto central da discussão sobre a Reforma Tributária deve ser o financiamento do Estado Brasileiro, ou seja, “quem paga a conta”. Contudo, nem na carta dos governadores, nem no acordo com o FMI, nem na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o governo apresentou propostas no sentido de inverter a lógica atual da arrecadação: continuará arrecadando a maior parte



dos tributos sobre o consumo e isentando o grande capital.

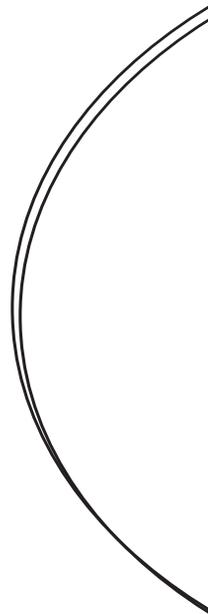
Temos hoje no Brasil uma das estruturas mais injustas e perversas, na qual os mais onerados são a classe trabalhadora e os consumidores, principalmente os de níveis de renda mais baixos. Conforme tem sido amplamente divulgado pela imprensa, não poderá haver perda de arrecadação. Se a economia não cresce e há redução da carga de algum setor, será preciso cuidar de compensar essa perda. Há diversas possibilidades de se aumentar a arrecadação: tributação dos capitais e lucros remetidos para o exterior, aumento proporcional da taxaço sobre as instituições bancárias e finan-

ceiras; fim da dedução dos juros sobre o capital próprio das pessoas jurídicas, acentuar a progressividade do IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física) e submeter todos os rendimentos percebidos pelas pessoas físicas à tabela progressiva anual; instituir o imposto sobre as grandes fortunas; rever a tributação dos latifúndios (ITR: Imposto Territorial Rural) e reinstaurar a tributação adicional para grandes lucros, principalmente do setor financeiro. Hoje, o capital, os latifúndios, as grandes fortunas, os rentistas e especuladores e os que se beneficiam de elevados lucros pouco ou nada contribuem. Uma das formas mais óbvias de se promover a distribuição de renda seria através da tributação justa, fazendo com que os ricos paguem mais para que o Estado tenha como cumprir suas políticas sociais.

Sobre a elaboração da LDO, em curso, e do PPA

Sobre a elaboração da nova Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em curso, e do Plano Plurianual (PPA), cabe ressaltar a importância de a sociedade civil mostrar empenho em apresentar seus interesses e suas propostas por todas as vias possíveis, dado que os canais para a discussão estão sendo abertos pelo Governo.

Acreditamos que a sociedade civil deveria acompanhar os dois processos, pressionando, sobretudo, pela definição de um projeto de autodesenvolvimento brasileiro, com metas claras de longo, médio e curto prazo; que seja abrangente no seu alcance, incluindo o desenvolvimento humano e social, econômico, científico e tecnológico; que tenha como valores básicos os direitos individuais e coletivos de cidadania, a soberania nacional e popular, a cooperação, a sustentabilidade e a solidariedade; que seja capaz de respeitar a diversidade regional e integrar os projetos de desenvolvimento locais e estaduais; um projeto de âmbito nacional que seja o referencial mais abrangente para novas prioridades fiscais e reformas bem diferentes das que estão contidas no Acordo com o FMI.





propostas



Metas

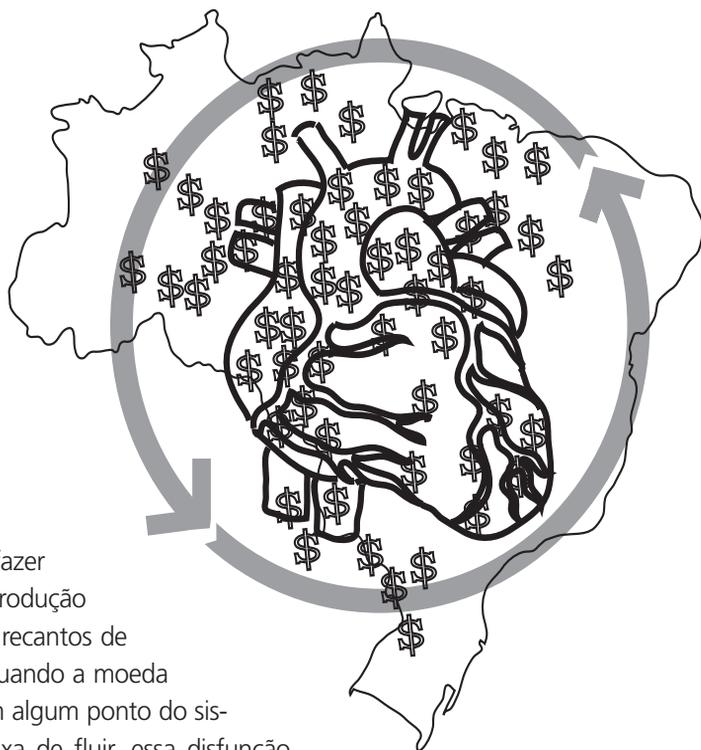
Só faz sentido definir metas macroeconômicas em função de um projeto maior do que a mera estabilidade de preços. O grande marco que dá sentido a um plano de metas é o projeto de desenvolvimento próprio da Nação. Na ausência desse projeto, a política macroeconômica escorrega para o casuísmo ou passa a servir ao

projeto de outros que não a Nação brasileira. No caso das metas de inflação, elas decorrem da definição do desequilíbrio dos preços como o inimigo principal da economia do País. Ainda que importante, a inflação não deveria ser colocada como o centro das preocupações. Durante os anos do “milagre econômico”, por exemplo, o controle da inflação resultou em graves perdas de postos de trabalho e do poder de compra dos salários. O crescimento resultante beneficiou os donos do capital, em prejuízo da maioria trabalhadora. Na conjuntura atual, os formuladores do Acordo basearam-se no pressuposto equivocado de que a única causa da inflação é a pressão da demanda. A multiplicidade das causas reais da inflação, no caso do Brasil, inclui os custos financeiros dos investimentos, determinados pelas altas taxas de juros e pela instabilidade cambial, as tarifas indexadas de inúmeros serviços essenciais, hoje privatizados, e os preços monopólicos, oligopólicos e de cartéis.

Política monetária e financeira

Por outro lado, a estabilidade no capitalismo é sempre uma ficção, dado que a produção de bens e serviços não resulta de um planejamento racional de conjunto da economia, visando a responder às necessidades e desejos da população. Juros altos, superávits primários elevados e liberdade presumida do câmbio e do fluxo de capital financeiro – arcabouços do programa de metas inflacionárias em vigor desde 1999 - são ferramentas equivocadas para o combate efetivo da inflação. Da mesma forma, desviam a atenção dos verdadeiros problemas que são o desemprego; a relativa estagnação da atividade econômica; a concentração da renda e da riqueza; o conseqüente declínio do poder de compra da maioria; a carência de investimentos no setor produtivo e na infraestrutura; a excessiva dependência do País de bens, serviços e tecnologia importados; a ausência de uma política de democratização da propriedade, da gestão dos bens, dos recursos produtivos e das oportunidades de trabalho para todos.

A mesma afirmação que fizemos no tópico do plano de metas, sobre o referencial maior que representa um projeto próprio de desenvolvimento do Brasil, serve igualmente para todas as outras políticas. O objetivo maior de cada uma delas é viabilizar a concretização desse projeto. Vistas por essa ótica, as políticas monetária e financeira teriam por objetivo garantir que o meio circulante seja suficiente e os seus fluxos desimpedidos para responder de forma satisfatória e sustentável às necessidades econômicas, sociais, científicas e tecnológicas do País e de cada comunidade que o constitui. A moeda é antes de tudo um meio de troca, cujo valor real corresponde ao trabalho humano incorporado nos bens ou serviços que ela simboliza. Ela funciona como o sistema circulatório da economia, levando o



poder de fazer circular a produção a todos os recantos de um País. Quando a moeda estagna em algum ponto do sistema e deixa de fluir, essa disfunção adoece o sistema como um todo. A boa saúde do sistema depende portanto de ele estar harmonicamente “oxigenado” mediante a distribuição eqüitativa da moeda por todo o organismo social. O Banco Central funciona como o coração do corpo da economia, incumbido de garantir que haja moeda suficiente em circulação e que ela flua harmonicamente por todo o sistema. Assim como não faz sentido propor que o coração e o sistema circulatório fiquem autônomos do resto do corpo humano, assim também é aberrante propor um Banco Central e uma política monetária e financeira independentes da sociedade, do Estado e das suas políticas de desenvolvimento.

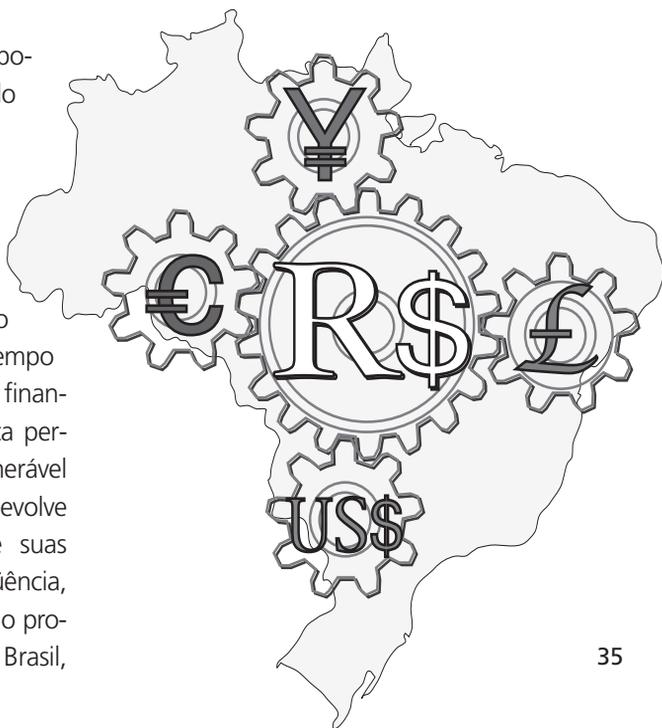
Política cambial

É um instrumento fundamental de regulação da política macroeconômica de um País, sobretudo no caso do Brasil, que sofre de altíssima vulnerabilidade externa devido ao excessivo grau de abertura da sua economia. O câmbio livre reflete a crença doutrinária no “mercado auto-regulado”. Na prática, ele deixa a flutuação da taxa cambial nas mãos dos investidores externos e dos detentores de divisas dentro do país. O câmbio livre também atribui aos detentores de divisas um pernicioso poder de especular. Num contexto internacional de predomínio de uma moeda nacional

sobre todas as outras – o dólar estadunidense, - torna-se ainda mais aberrante a opção pelo câmbio livre, pois em última instância são os EUA quem têm o poder sobre o volume de dólares em circulação no mundo e sobre o preço de sua moeda. Quanto maior a influência do dólar sobre as economias subordinadas, maior o efeito das desvalorizações cambiais sobre o conjunto da economia e menor o controle dela pelas autoridades políticas e econômicas do País. Toda tentativa de dolarização das economias subordinadas terá como efeito a perda de soberania sobre suas políticas macroeconômicas e a renúncia definitiva do direito a um projeto próprio de desenvolvimento.

Por todas essas razões, propomos uma política de regulação do fluxo cambial, tendo como base a experiência de diversos países que já a adotam, entre eles a Malásia e o Chile. Medidas que controlem a entrada e a saída de capitais do País têm o potencial de sanear em pouco tempo grande parte do risco de crise financeira, que constitui uma ameaça permanente ao nosso hoje tão vulnerável Brasil. A regulação do câmbio devolve ao Estado a soberania sobre suas próprias finanças e, em consequência, sobre a capacidade de financiar o projeto de desenvolvimento do Brasil,

equilibrando o uso de recursos internos com a entrada de poupança externa. Confere-lhe o poder de orientar os fluxos de divisas para atender às prioridades do seu projeto de desenvolvimento. Garante-lhe também o poder de dosar as saídas de divisas segundo as possibilidades de pagamento da economia nacional. Dá-lhe a capacidade de estimular os investimentos e reinvestimentos em áreas prioritárias para o País. Outra proposta importante é a revisão dos contratos de privatização, que envolvem tarifas indiretamente indexadas ao dólar via IGP-M. Esse é um caminho seguro para eliminar o efeito perverso do câmbio instável sobre a inflação.



Dívida Externa e Dívida Pública

São vários os aspectos a mencionar:

- O problema das contas externas do Brasil não inclui apenas a dívida pública, mas também a dívida privada. Por um lado, grande parte da dívida privada é garantida por aval público e a União tem sido sempre o último recurso de devedores privados insolventes, absorvendo as dívidas destes e transformando-as em ônus para toda a sociedade. Por outro, ambas resultam em remessas de divisas para o

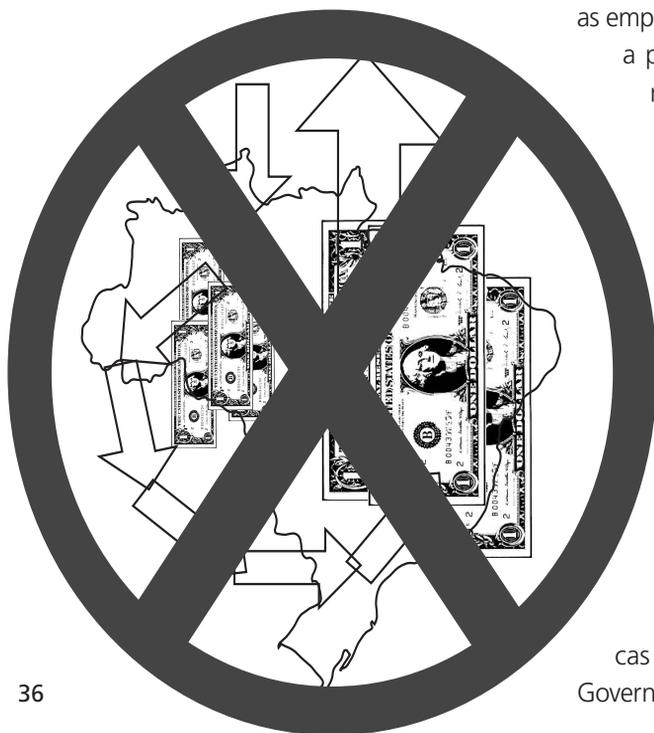
exterior; essas remessas só podem ser saudáveis para a economia se resultarem da produção de excedentes, o que não tem sido sempre o caso nas últimas duas décadas.

- Notemos que a dívida pública externa tem sido alimentada nos últimos anos pela tomada de novos empréstimos para pagar juros de empréstimos anteriores e não para investir em crescimento da riqueza e na produção de excedentes. Isso constitui o círculo vicioso a que o Brasil está submetido por opção dos seus próprios governantes e que se resume na consigna “quanto mais pagamos, mais devemos”. Nem as famílias nem as empresas que se endividam adotam

a política do círculo vicioso como meio de tornar-se solvente.

Nem interessa aos bancos comerciais emprestar a famílias ou empresas, cujo comprometimento financeiro aponta para a insolvência. A superação do sobreendividamento do Brasil exige que essa prática seja abolida no mais breve tempo.

- O quadro de comprometimento do Orçamento da União com o pagamento das dívidas públicas financeiras, deixado pelo Governo Cardoso, é dramático. Sobre



as despesas totais de R\$ 675 bilhões, R\$ 360 bilhões foram dedicados ao serviço e/ou de rolagem das dívidas financeiras, ou 53,4%. Isso foi obtido por meio de cortes nos gastos previstos para o exercício fiscal de 2002, inclusive em setores estratégicos para a economia e para a vida da população. Os investimentos públicos sofreram uma queda de 30,5% em relação ao ano anterior, chegando à quantia irrisória de apenas R\$ 10,1 bilhões em 2002. O objetivo dessa política é garantir a prioridade do serviço das dívidas financeiras a qualquer custo, mesmo que este seja o aprofundamento das dívidas social e ambiental.

- Desde 1998, o Brasil está tecnicamente em bancarota, só conseguindo fechar suas contas externas a cada ano através de tomadas de empréstimos com o FMI. Se tomarmos como referência o conjunto do passivo externo, incluindo o que temos que remeter como lucros, dividendos, pagamentos de patentes e outros, podemos concluir que o Brasil chegou a um grau intolerável de dependência de divisas para gerir o cotidiano da sua economia. Esse nível altíssimo de vulnerabilidade externa reduz gravemente a capacidade do País de se desenvolver e de se autogovernar. É urgente encontrar uma saída, e essa não é meramente técnica. Só mediante vontade política e coragem para renegociar é

que o Brasil sairá da crônica crise do sobreendividamento.

- A medida de natureza política e jurídica viável para instrumentar o Governo para a renegociação soberana é a auditoria pública da dívida, com participação de entidades competentes da sociedade civil. Soberana significa a negociação em que o País tem um efetivo poder de barganha, o que só é possível quando as autoridades nacionais estão imbuídas de vontade política e compromisso com a Nação e o povo e quando o nível de reservas internacionais é suficientemente elevado para enfrentar qualquer retaliação por parte dos credores. Além de ser objeto de um artigo da Constituição de 1988, a auditoria da dívida externa tem jurisprudência no Brasil, já tendo sido realizada com êxito surpreendente em 1931 pelo incipiente Governo Vargas. Naquele momento, permitiu-se que a dívida brasileira fosse reduzida a quase a metade e que os fundos públicos nacionais, em vez de serem drenados para fora, fossem orientados para os investimentos que deram fundamento à moderna economia brasileira. Um projeto de lei em favor da realização da auditoria está em curso no Congresso, encaminhado pelo Deputado José Dirceu, hoje Ministro-Chefe da Casa Civil do Presidente Lula.

- Na história, existem inúmeras políticas voltadas para a viabilização do

pagamento de dívidas externas sem prejuízo grave para as contas nacionais e a saúde da economia. Levando em conta que a atividade exportadora é a única fonte natural de novas divisas de qualquer país (exceto o que tem o poder de emitir a moeda hegemônica global – os EUA), as medidas que seriam mais acessíveis a um país como o Brasil incluem: (1) a fixação de um teto para o gasto orçamentário com as dívidas financeiras; (2) a fixação de um percentual máximo das exportações para o serviço da dívida externa; (3) ainda mais coerente, a fixação de um percentual máximo da balança comercial (supondo que existe saldo positivo) para aquele serviço, induzindo os países credores a que reduzam suas proteções comerciais e facilitem a entrada de produtos brasileiros nos seus territórios. Tais medidas excluem o uso perdulário das reservas internacionais para redução do endividamento e para outras remessas em divisas, como propõe atualmente o FMI ao baixar o patamar mínimo permitido das reservas brasileiras para US\$ 5 bilhões no contexto do presente acordo.

• Além dessas medidas, seria oportuna uma legislação que regulamente as tomadas de empréstimos do exterior, evitando que o País se endivide com divisas para setores e projetos que possam e devam ser financiados internamente e que não gerem

retorno financeiro no prazo requerido para seu pagamento. É o caso de empréstimos tomados do Banco Mundial e do BID, sob regime semelhante ao de projetos de infraestrutura, para financiar projetos nas áreas da educação, saúde, erradicação da fome e da pobreza e outros. O efeito desses empréstimos é piorar as contas externas e acentuar a necessidade de mais divisas para viabilizar o pagamento das obrigações externas.

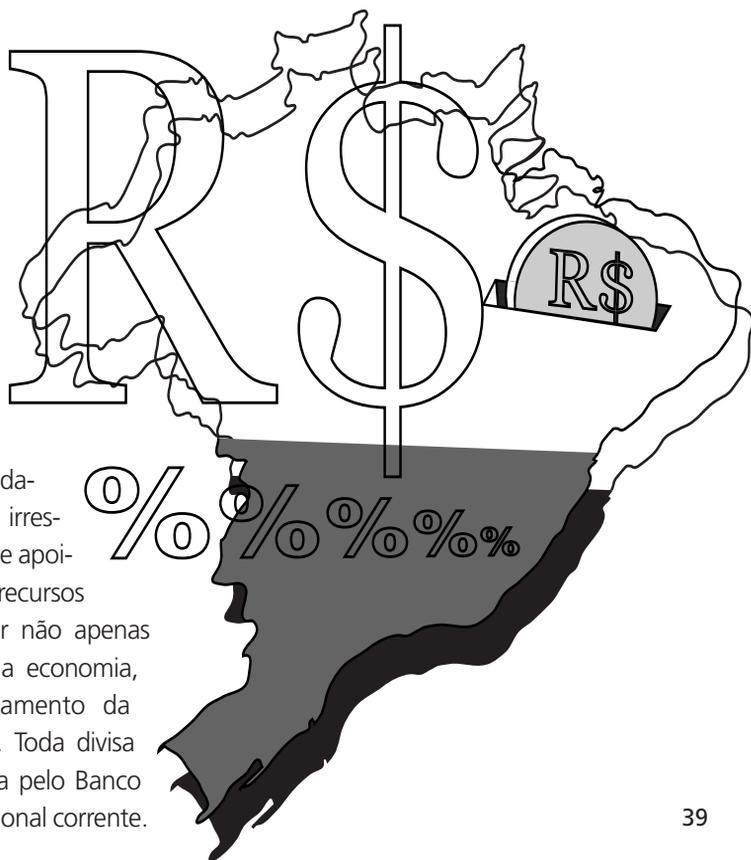
• Não devemos deixar de incluir uma proposta sobre as condicionalidades envolvidas nos Acordos com os credores externos. Atualmente o FMI, em nome próprio e dos outros credores que ele representa, impõe condições de todo tipo, inclusive que nada têm a ver com o projeto para o qual o empréstimo é feito. A pretexto de estar emprestando para viabilizar “programas de ajuste estrutural”, o FMI tornou-se de fato o “ditador” das políticas macroeconômicas do País que a ele recorre – um papel que excede em muito o objetivo pretensamente técnico da sua intervenção. Até o início da crise de 1982, o Brasil e os outros países altamente endividados tomavam empréstimos para investir em projetos específicos. De lá para cá têm incorrido continuamente na prática de tomar empréstimos para pagar juros. É justamente por essa via que o FMI entrou, apoderando-se pouco a pouco

do mandato de formulador de política macroeconômica, minando a soberania nacional e a autonomia do Estado. É necessário restringir as condicionais à boa utilização dos recursos relacionados com cada projeto. E afastar-nos da orientação dogmática do Fundo, que prega a dependência de poupança externa como única via para a gestão do desenvolvimento.

Dívida Interna

Durante os dois mandatos do Presidente Cardoso a política de endividamento interno do Governo saltou de R\$ 58 bilhões (começo de 1995) para R\$ 654,3 bilhões (dezembro de 2002), ou mais de onze vezes. O fator principal desse endividamento gerencialmente irresponsável foi a política de apoiar-se sempre mais em recursos externos para financiar não apenas novos investimentos na economia, mas também o pagamento da própria dívida externa. Toda divisa tem que ser convertida pelo Banco Central em moeda nacional corrente.

Impedido de emitir moeda, dado o risco de inflação, o Governo Cardoso preferiu emitir títulos da dívida interna, a juros muito superiores aos que vigoram no exterior, estimulando uma verdadeira ciranda especulativa com os títulos. Ganharam os grandes bancos e empresas nacionais e transnacionais, perderam os contribuintes e o próprio Governo. Ainda mais grave foi a adoção de títulos da dívida interna indexados ao dólar estadunidense, que hoje alcançam perto de 40% da dívida

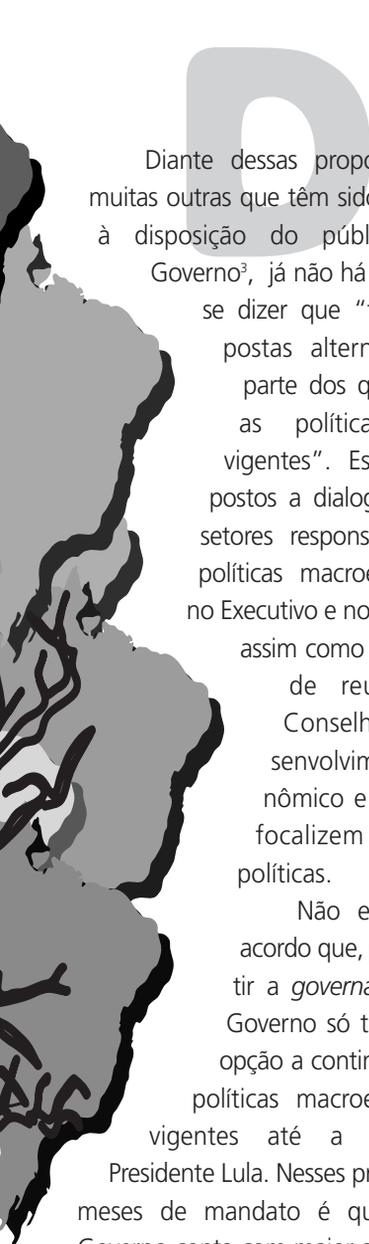


interna total. É como se o Brasil declarasse que o mundo não deve confiar na sua moeda nacional. É um incentivo tácito à dolarização. É como um tiro no pé das finanças nacionais e daqueles responsáveis por sua gestão. Entre as medidas urgentes para iniciar a solução deste gravíssimo problema fiscal do Brasil, estão:

- Redução gradual, mas persistente, da taxa de juros.
- Negociação visando alongar os perfis da dívida interna.
- Desindexação imediata de todos os títulos indexados.
- Fixação de um teto para o gasto público com a dívida interna, semelhante ao que hoje obriga estados e municípios no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Estabelecimento de um imposto sobre o ativo imobilizado das empresas, vinculando-o ao pagamento da dívida interna.

conclusão





Diante dessas propostas e de muitas outras que têm sido colocadas à disposição do público e do Governo³, já não há sentido em se dizer que “faltam propostas alternativas por parte dos que criticam as políticas oficiais vigentes”. Estamos dispostos a dialogar com os setores responsáveis pelas políticas macroeconômicas no Executivo e no Legislativo, assim como a participar de reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que focalizem as ditas políticas.

Não estamos de acordo que, para garantir a *governabilidade*, o Governo só tenha como opção a continuidade das políticas macroeconômicas vigentes até a posse do Presidente Lula. Nesses primeiros seis meses de mandato é que o novo Governo conta com maior apoio popular para iniciar a prometida mudança, acenando para a sociedade com uma proposta de projeto próprio de desenvolvimento do Brasil, com um plano de metas que aponte para a realização dos

objetivos estratégicos do desenvolvimento nacional. É nesse início de governo que o presidente pode inaugurar um novo conceito e uma nova prática de desenvolvimento nacional e, coerente com esses, um novo jeito de governar, que traga para o centro da gestão macroeconômica os ministérios - estratégicos - do Desenvolvimento e do Planejamento, e subordine a eles o Ministério da Fazenda. Nesses primeiros meses é que o Governo pode iniciar uma política econômica redistributiva, que comece a acelerar o crescimento econômico e mostre à população e ao mundo que o novo caminho do Brasil é o crescimento – não a estagnação ou a recessão - a serviço do desenvolvimento centrado no ser humano e nas prioridades da Nação e do povo brasileiro.

Negociar essas prioridades com os agentes externos é possível, se o Governo decide aprofundar sua aliança com o povo que o elegeu. E cabe à sociedade civil pressionar incansavelmente para que o Governo escolha este caminho. O fato é que há interesses em conflito e a opção em favor da minoria implica no abandono, ou ao menos no adiamento, da contemplação dos interesses da maioria. Os temas tratados neste documento são determinantes para a viabilização desta aliança estratégica e prioritária para o Governo Lula.

³Como as contidas no texto de Reinaldo Gonçalves (ver referências), entre outras.

Câmara dos Deputados, 2003 (fev.), "Sinopse da Execução Orçamentária", Ano IV, n. 3, jan-dez. 2002.

Fattorelli, Maria Lúcia, 2003, "Mentiras e Verdades sobre a 'Reforma da Previdência'", Fisco Fórum MG, Belo Horizonte, unafiscobh@waymail.com.br.

Fattorelli, Maria Lúcia, 2003b, entrevista a Coisas da Receita, do JAF, Belo Horizonte.

Fundo Monetário Internacional, <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/bra/05/index.htm>;

Gonçalves, Reinaldo, 2003, "Política Econômica e Macrocenários nacionais: 2003-2006", Conselho Federal de Economia, Rio de Janeiro.

Ministério da Fazenda:
<http://www.fazenda.gov.br>

Souto, Paulo Sérgio, 2003, "Não é verdade que haja rombo na Previdência", entrevista a Cid Benjamin, Jornal do Brasil, 25 de maio, Rio de Janeiro.

Esta é a primeira publicação do Grupo de Trabalho de Políticas Macroeconômicas da Rede Brasil. Ela contém uma crítica aos termos do Acordo iniciado pelo Governo Cardoso com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2002, cuja continuidade foi garantida na nova Carta de Intenções firmada pelo ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e pelo presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. Os termos do Acordo com o FMI fornecem os parâmetros para as diversas reformas que o Governo Cardoso iniciou, às quais o Governo Lula dá continuidade. Ambos adotaram o discurso da mudança. O Governo Cardoso escolheu a via neoliberal, cujo paradigma está definido no Consenso de Washington – estabilização de preços, liberalização dos mercados, privatização das empresas públicas, mercantilização dos serviços públicos, abertura das economias subdesenvolvidas ao investimento estrangeiro e ao comércio externo, desempoderamento do Estado para regular e fiscalizar o setor privado. A que sentido aponta a decisão do Governo Lula de manter o caráter neoliberal do Acordo do Brasil com o FMI, enquanto afirma, com vigor, sua prioridade para as políticas sociais? Até que ponto é possível compatibilizar o Acordo com a prioridade social? Existe a consciência na nova equipe econômica da ligação indissolúvel entre as políticas macroeconômicas e os investimentos sociais?

This is the first publication of the Working Group on Macroeconomic Policies of the Brazil Network. It contains a critique of the terms of the Agreement signed by the Cardoso Administration with the IMF in 2002, whose continuity was ensured by the new Letter of Intent signed by Minister Antonio Palocci and the president of the Central Bank, Henrique Meirelles. The terms of the Agreement with the IMF provide the parameters for several reforms that the Cardoso Administration initiated, to which the Lula Government chose to follow up. Both adopted the rhetoric of change. The Cardoso Government chose the neoliberal path, whose paradigm is defined by the Washington Consensus – price stabilization, market liberalization, privatization of public enterprises, commoditization of the public services, opening the underdeveloped economies to foreign investment and trade, disempowerment of the State to regulate and control the private sector. In what direction does Lula's decision to maintain the neoliberal character of Brazil's Agreement with the IMF point out, while emphasizing the priority of social policy? To what extent is it possible to make the Agreement compatible with the social priority? Is the new economic team aware of the insoluble connection between macroeconomic policies and socially oriented investments?

