



---

ARTIGOS  
TÉCNICOS

Maria Auxiliadora de Carvalho  
César Roberto Leite da Silva

---

## 1 – INTRODUÇÃO

---

As economias periféricas normalmente acabam internalizando o comportamento econômico dos países desenvolvidos, em razão, principalmente, das transações internacionais que têm efeito expansionista ou recessivo.

A atual crise econômica dos países desenvolvidos repercutiu nos países pobres de forma ampliada, devido à dependência destes países em termos de financiamentos externos para manter ou expandir a sua produção. Queda no aporte de recursos significa necessidade de ajustamentos, o que, combinado com uma dívida externa elevada, torna a situação do país angustiante. Este é o caso do Brasil, e 1983 marcou o início de um doloroso processo de ajustamento.

As dificuldades que o País enfrentava no setor externo só foram assumidas explicitamente pelas autoridades econômicas no final de 1982, quando o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), para fechar o balanço de pagamentos daquele ano. Para isso, houve necessidade de realização de um acordo, que condicionou a adoção de uma severa política econômica de ajustamento dentro dos critérios conservadores do FMI.

Para este organismo internacional são considerados problemas econômicos prioritários o desequilíbrio do balanço de pagamentos, a inflação e o déficit do setor público. Na verdade, essas questões são interdependentes, mas para efeito de aplicação de medidas de política econômica são tratadas isoladamente, e no ano de 1983 deram a tonalidade das decisões econômicas do Governo.

O acordo com o FMI previa que o desempenho da economia brasileira estava condicionado a algumas metas relacionadas com essas questões. A política econômica, desde então, procurou atendê-las, não obstante a maior atenção fosse dada ao balanço de pagamentos.

Em meados do ano, o FMI suspendeu a liberação dos recursos anteriormente acordada, em razão de discrepâncias entre a evolução observada da economia e as metas estabelecidas, forçando o Governo a um pacote econômico rigoroso, onde redução dos subsídios ao crédito rural, ao trigo e ao óleo diesel, aumento do depósito compulsório dos bancos comerciais e expurgo das variações acidentais de alguns índices foram os principais instrumentos utilizados para o ajustamento às metas.

O pretendido ajustamento, no entanto, não se verificou, e a cada passo foram sendo exigidas novas medidas, destacando-se a centralização do câmbio e uma nova política salarial.

Ao final do ano, a reunião do Conselho Monetário Nacional fixou as metas para 1984, mantendo a natureza recessiva de política de ajuste estabelecida para 1983.

Na tentativa de mapear as mudanças recentes da política econômica brasileira e seus efeitos sobre o setor agrícola, este artigo discutirá, inicialmente, as principais medidas de política econômica tomadas em 1983. Em seguida a política agrícola do mesmo período será analisada, procurando-se inseri-la dentro do quadro geral de estrangimento da economia brasileira. Em último lugar, algumas conclusões de caráter geral e específico serão colocadas e, adicionalmente, esboçar-se-ão alguns prognósticos para 1984.

---

## **2 – POLÍTICA ECONÔMICA**

---

A política econômica, em 1983, esteve condicionada ao programa de ajuste do setor externo apresentado ao FMI no final de 1982, quando o País recorreu a este órgão para obter os recursos necessários para fechar o balanço de pagamentos daquele ano. As medidas de política adotadas objetivaram, de modo geral, a redução do déficit público e a diminuição da liquidez como meio de conter a inflação, e a obtenção de um superávit comercial que viabilizasse o reequacionamento da dívida externa.

Em dezembro de 1982, foram estabelecidas as metas que certas variáveis da economia brasileira deveriam atingir em 1983. Assim, a inflação deveria declinar para 70%, a balança comercial apresentar um superávit de Cr\$ 6 bilhões e o déficit do setor público reduzir-se de 13,8% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1982 para 7,9% em 1983.

A política cambial, que desempenharia importante papel no ajuste externo, ficou inicialmente definida de forma a que a taxa de câmbio fosse desvalorizada, mensalmente, 1% acima dos preços internos, totalizando 12,7% nos 12 meses de 1983. Essa medida pretendia aproximar a taxa de câmbio da posição de equilíbrio, já que supostamente o cruzeiro estava sobrevalorizado em relação ao dólar.

Em fevereiro de 1983, a administração da taxa de câmbio mudou bruscamente com a maxidesvalorização de 30% e com o alinhamento das desvalorizações cambiais ao Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, através da Resolução nº 802, do Banco Central do Brasil (BACEN), que também estabeleceu a igualdade entre as variações trimestrais da correção monetária e o IGP-DI. Com isso pôde-se dar um impulso às exportações e encarecer as importações, de forma a se atingir o necessário superávit na balança comercial.

Nos primeiros meses do programa de ajuste da economia brasileira, os resultados não foram favoráveis e se mantiveram bastante afastados das metas pretendidas. Em decorrência, em maio de 1983 o FMI não liberou a segunda parcela trimestral, de aproximadamente US\$ 400 milhões, da linha de crédito ampliado concedida anteriormente ao Brasil. Essa medida retraiu os bancos privados internacionais que tinham a incumbência de manter, em determinado nível, a linha de créditos interbancários que supriria as relações comerciais com a liquidez necessária. Como consequência o Brasil passou a enfrentar uma grave crise de liquidez de divisas, que ameaçou paralisar importantes setores da produção face à impossibilidade de importar matérias-primas e equipamentos essenciais, já dificultadas pela desvalorização do cruzeiro.

Este fato provocou uma nítida mudança no comportamento do Governo diante dos problemas econômicos, passando a tratá-los com maior ênfase. O pacote econômico de junho de 1983 é uma demonstração desse novo enfoque. O conjunto de medidas anunciado foi bastante amplo e pretendeu ajustar a rota da economia brasileira aos parâmetros acordados anteriormente com o FMI. A redução dos subsídios à agricultura, aos combustíveis e ao trigo objetivavam reduzir as pressões sobre o orçamento público. Esta medida partiu do raciocínio de que o financiamento do subsídio, em especial o subsídio ao crédito rural, exigia grande volume de recursos, resultando também certo efeito inflacionário pela necessidade de expansão da base monetária, visto que ao Banco do Brasil cabia a responsabilidade de bancar a maior parte dos subsídios.

Outra medida tomada na mesma ocasião, e que também visou reduzir a liquidez do sistema econômico, foi o aumento do depósito compulsório dos bancos comerciais, embora com eliminação do controle quantitativo de crédito, no sentido de adequar o sistema financeiro ao programa econômico global.

Adicionalmente, a Resolução nº 841, do BACEN, instituiu o IGP-DI ajustado, ou seja, expurgado das variações acidentais de preços, que seria utilizado como referência para o cálculo da correção monetária. O expurgo do índice tinha como objetivo impedir que os choques de preços decrescentes das retiradas dos subsídios e de adversidades climáticas se refletissem sobre a economia altamente indexada. Já a correção cambial dar-se-ia com base no IGP-DI pleno, não expurgado dentro do plano de ajustamento externo da economia.

Apesar da maxidesvalorização e das freqüentes desvalorizações do cruzeiro, em julho a escassez de divisas chegou a tal ponto que o Governo, através da Resolução nº 851 do BACEN, centralizou a administração das remessas de divisas do Banco Central, dificultando ainda mais as importações. Foram instituídos quatro grupos de operações comerciais e financeiras com o exterior por ordem de prioridade, que privariam de algumas facilidades. No primeiro grupo, estavam os alimentos para complementar a oferta interna, as sementes, defensivos, fertilizantes e matérias-primas para sua fabricação. Maiores facilidades, no entanto, foram concedidas às importações de petróleo; estas foram as únicas operações cuja remessa de divisas estavam dispensadas da centralização de que trata a Resolução nº 851.

A necessidade de intensificar as medidas de política econômica que se harmonizassem com os critérios do FMI levou as autoridades a tentarem uma solução institucional para a política salarial, enviando ao Congresso o Decreto-Lei nº 2.045, ainda em julho. Este Decreto-Lei eliminava os reajustes salariais diferenciados por faixa salarial, estabelecendo um reajuste padrão equivalente a 80% da evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A idéia básica era reduzir, em termos reais, a massa de salários. Não obstante necessitasse de aprovação do Congresso, a nova política salarial entrou em vigor em agosto.

Enquanto o Decreto-Lei 2.045 tramitava no Congresso, o Governo entrou em entendimentos com o FMI para estabelecer um novo acordo e, para reforçar sua posição junto àquele organismo, divulgou as metas de política econômica para 1984. Para o setor externo, ficou previsto um superávit comercial de US\$ 9 bilhões e uma política cambial

em que a desvalorização do cruzeiro se mantivesse alinhada com a inflação. O déficit público seria reduzido de 15,2% do PIB em 1983 para 7% do PIB em 1984. A base monetária evoluiria de 90%, em 1983, para 50%, em 1984, e a inflação baixaria para uma taxa média de 5% ao mês no último trimestre de 1983 para 2,5% ao mês no último trimestre de 1984, também em termos médios.

Em outubro de 1983, o Decreto-Lei nº 2.045 foi rejeitado no Congresso e, após um processo de negociação entre a classe política e o executivo, foi divulgado o Decreto-Lei nº 2.065, que restabelecia o reajuste diferenciado por faixa salarial, garantindo reajustes maiores para os salários mais baixos, e aumentava a evolução da massa de salários para 87% da variação do INPC. Esse Decreto-Lei foi rapidamente aprovado, assim como o aumento de impostos sobre o capital e o trabalho.

No mês seguinte, o Governo brasileiro encaminhou ao FMI uma Carta de Intenção Suplementar, com metas reformuladas de política econômica bastante austeras e o propósito de obter a aprovação do novo acordo. Essa carta mostra uma mudança de atitude do Brasil diante dos compromissos firmados. O País preferiu ser mais prudente, estabelecendo metas quantitativas de prazo mais curto, para o primeiro trimestre de 1984, com revisões no programa de ajuste previstas para fevereiro, agosto e novembro de 1984. Na área monetária, a Carta indica que os meios de pagamento e base monetária evoluirão 90% e 87%, respectivamente, em 1983, reduzindo-se para 50%, em ambos os casos, em 1984. A correção monetária será alinhada com o IGP-DI ajustado, ou seja, expurgado. Nas finanças públicas estabelece que o déficit operacional será reduzido de 2,7% do PIB em 1983 para 0,3% do PIB em 1984, graças ao aumento da tributação, eliminação ou redução de incentivos fiscais e benefícios dos empregados das empresas estatais e corte nos investimentos dessas empresas. Os empréstimos do setor público diminuirão de 18,6% do PIB em 1983 para 9% do PIB em 1984. Quanto ao setor externo, a Carta Suplementar promete que a desvalorização do cruzeiro não será inferior ao IGP-DI ajustado e que serão eliminadas as restrições cambiais e pagamentos bilaterais, e que será adotada uma política comercial que privilegie as tarifas como forma de estimular as atividades domésticas, em lugar das restrições quantitativas.

No final do mês, foi aprovado o novo acordo com o FMI e, conseqüentemente, criadas as condições para a liberação das parcelas da linha de crédito ampliado que estavam suspensas desde maio, aliviando a delicada situação de caixa de meios de pagamento internacionais do Brasil. O acordo, além de US\$ 5,8 bilhões do FMI, prevê créditos comerciais de governos ao Brasil, no valor de US\$ 2,5 bilhões, um jumbo dos bancos internacionais de US\$ 6,5 bilhões e o reescalonamento de US\$ 8,8 bilhões com os bancos privados e o Clube de Paris.

Em dezembro de 1983, como de costume, o Conselho Monetário Nacional (CMN) reuniu-se para aprovar o Orçamento Monetário e estabelecer as diretrizes de política econômica de 1984. Os resultados dessa reunião não surpreenderam, pois, como foi observado, a política econômica para 1984 foi montada em etapas durante 1983, constrangida pelos compromissos externos. Assim, foi confirmado que a base monetária e os meios de pagamento crescerão 50% em 1984 e que os empréstimos globais das autoridades monetárias elevar-se-ão em 58,9% em relação a 1983. O problema do déficit público mereceu

especial atenção. Está prevista a transferência de US\$ 5,8 trilhões do orçamento da União para o orçamento monetário.

O subsídio, apontado como um dos maiores responsáveis pelo déficit do setor público, sofrerá novas alterações. Está prevista a sua extinção durante 1984 para trigo e óleo combustível, que terão seus preços alinhados ao do mercado internacional. Pelo lado do subsídio ao crédito, este foi eliminado para as operações de crédito rural realizadas desde o início do ano. As modificações da política mais afetas ao setor agrícola estão discriminadas no item seguinte.

### 3 – POLÍTICA AGRÍCOLA

Dentro do conjunto de medidas e ajustamentos que se fizeram necessários durante 1983, para solução dos problemas de endividamento externo e crise econômica, o setor agrícola absorveu elevada cota.

O ponto central de interferência sobre o setor agrícola foi a questão dos subsídios. Divulgou-se que haveria paulatina extinção dos subsídios aos juros do crédito rural e aos preços do açúcar, do trigo e do óleo diesel. O setor teria compensação através de uma política de garantia de preços mais realista.

A justificativa para eliminar-se os subsídios centrou-se na hipótese de que o seu financiamento era responsável pelo agravamento do problema do déficit público, causa e efeito de boa parte do crescimento da taxa inflacionária.

Neste sentido, as modificações mais relevantes aconteceram em junho. No que diz respeito ao crédito rural, os juros passaram a ser indexados à variação da ORTN. O produtor que, anteriormente, ao realizar contratos de financiamento conhecia de antemão o montante de sua dívida, passou a incorrer em mais um tipo de risco, a correção monetária. Tendo como base a variação da ORTN do período janeiro/83 a janeiro/84, nota-se que a modificação introduziu também significativa elevação do custo financeiro da produção: de uma taxa anual de 45% para mini e pequeno produtores e de algo próximo a 90% para os grandes produtores na safra 1982/83, elevou-se para valores acima de 140% a.a. Estes números permitem concluir que, contrariamente à orientação que vinha sendo dada à política de crédito, a redução do subsídio penalizou mais os pequenos e mini produtores, porque a principal alteração se verificou sobre a parcela subsidiada do crédito, que no caso desses produtores era de 90%. Para os grandes produtores, cuja maior parte do financiamento (60%) já era obtida com correção monetária plena além de certa taxa de juros, o impacto da mudança mostrou-se menor.

A extinção completa do subsídio ao crédito estava prevista na legislação para 1985, mas acabou sendo antecipada para 1984, através da Resolução BACEN nº 876, de 20/12/83. Com essa Resolução, extinguíram-se também as diferenças entre tomadores de crédito quanto aos encargos financeiros, pois todos os produtores pagarão taxas anuais próximas a 160%, caso o valor das ORTNs mostre a mesma evolução observada em 1983.

Quanto ao corte do subsídio aos preços anunciado para trigo, óleo diesel e açúcar, as modificações tiveram início também em junho, atingindo somente os dois primeiros.

A elevação do custo de produção resultante da redução do subsídio ao óleo diesel constitui um complicador adicional aos produtores, forçando ajustamentos para adaptação aos novos custos das operações com máquinas.

Já os efeitos da redução do subsídio ao trigo, para o produtor nacional, não são tão diretos, visto que o preço de aquisição da produção pelo Banco do Brasil continua sendo reajustado com base na desvalorização cambial de cada mês. O problema maior diz respeito às interferências sobre o nível de vida do consumidor, pois o preço de revenda do produto aos moinhos dobrou em junho, o que em grande parte é repassado aos subprodutos. Note-se que o subsídio ao trigo deverá ser ainda mais reduzido em 1984, conforme indica a expansão nominal prevista para a conta trigo no orçamento monetário de 10,2% para 1984, em relação a 1983.

A política de preços mínimos, que seria utilizada para estimular a produção, compensando parte das perdas com a retirada dos subsídios, acabou perdendo parte do seu efeito. Isto aconteceu porque, como tem sido apontado com frequência, o papel principal na determinação da produção cabe aos preços de mercado diante da timidez da condução desse instrumento de política. Veja-se que, para a safra 1983/84, o reajuste dos preços base foi bastante generoso, resultando, pela correção através da ORTN, em preços mínimos estimados, regra geral, superiores aos praticados na safra passada, mesmo descontando-se a inflação do período. Os melhores reajustes foram para algodão, arroz e milho ficando com valores próximos de 3,5 vezes aos observados na safra passada. No entanto, mesmo à época da determinação dos preços base, era previsível que, quando da comercialização da safra, os preços de mercado deveriam estar muito acima dos mínimos, pelo menos para alguns produtos. Dados os exíguos estoques, não é de se prever grandes quedas de preços, mesmo porque as previsões têm apontado para quebras de safra, reforçando a tendência altista. Os preços mínimos à época da comercialização estarão bem abaixo das cotações do mercado, e a atuação do Governo dentro desta política será bastante inferior à anunciada a princípio.

É possível que houvesse de fato a intenção, por parte do Governo, de assegurar preços aos produtores, particularmente através de Aquisições do Governo Federal (AGF), também com finalidade de recompor os estoques. Veja-se que a conta AGF foi privilegiada com expansão prevista de 121,5% no orçamento monetário para 1984, enquanto, por exemplo, o crédito rural total teria uma expansão da ordem de 59,7%. As operações, no entanto, deverão ser reduzidas diante desse quadro, e a recomposição dos estoques dificilmente far-se-á aos preços mínimos estabelecidos. Operações deverão se verificar somente em regiões de fronteira, onde o produtor, pela dificuldade de transporte, é forçado a entregar a produção ao Banco do Brasil ao preço mínimo.

Também no que diz respeito aos Empréstimos do Governo Federal (EGF), a política deverá ser menos atuante, já que se elevaram os encargos financeiros a taxas equivalentes à correção monetária plena além de juros de 3% a.a. Veja-se que para se fazer opção por este tipo de financiamento para retenção da produção no aguardo de melhor colocação no mercado é preciso que a expectativa de reação do preço do produto suplante a correção monetária somada ao custo de armazenagem. Disso se conclui que estas operações passam a ser menos interessantes do que no passado e deverão ter reduzida demanda.

Todo o conjunto de medidas efetivado neste ano relativamente ao subsídio

ao crédito rural e aos preços de alguns produtos, além das condições de mercado que vêm minimizar a necessidade de contratos de AGF e EGF, concorre para uma menor pressão sobre os recursos, facilitando o programa de austeridade e contenção dos gastos públicos impostos ao País há algum tempo.

---

#### **4 – CONCLUSÕES**

---

Durante 1983, a preocupação das autoridades econômicas centrou-se basicamente sobre três questões: crescimento das taxas inflacionárias, déficit do setor público e necessidade de superávit na balança comercial. Uma extensa gama de medidas foram tomadas no sentido de adequar a economia brasileira de forma a mostrar um bom desempenho, contornando estas questões cruciais. Dentre as mais importantes, pode-se destacar a política cambial, aumento na tributação, redução dos reajustes salariais e redução ou eliminação dos subsídios. Note-se que todo este conjunto de medidas tem efeito predominantemente recessivo sobre o sistema econômico, tendendo a reforçar essa tendência da economia nos últimos anos. Mesmo os reajustes de câmbio, realizados de forma a estimular a produção para exportação, constituíram-se, por outro lado, em empecilho à importação de matérias-primas e equipamentos indispensáveis à produção; promoveram superávit na balança comercial conjuntamente com graves problemas internos, onde o crescimento inflacionário é um deles. Veja-se que o superávit conseguido neste ano foi obtido, em parte, às custas da exportação de produtos indispensáveis ao abastecimento interno, como foi o caso da soja e milho, apenas para citar exemplos. Uma má administração dos estoques e os elevados preços internacionais acabaram complicando o abastecimento interno desses produtos, já prejudicado por quebras de safra. Veja-se que dada a magnitude dos problemas enfrentados, diversos objetivos precisam ser atingidos concomitantemente e em curto espaço de tempo. Muitas vezes os instrumentos utilizados acabam sendo conflitantes, provocando contradições. Neste sentido, observa-se que as medidas de estímulo às exportações já há algum tempo vêm se constituindo em elemento complicador do controle de preços interno, deslocando os fatores de produção na direção dos produtos exportáveis, em detrimento dos de mercado interno. Quando este procedimento se verifica com relação a produtos agrícolas, tem-se um agravamento dos problemas sociais.

Sabe-se que a alimentação tem maior participação no orçamento das famílias mais pobres, apenas para mencionar um aspecto social do problema. Diversas razões, no entanto, levaram a que a alimentação fosse a componente inflacionária que mais contribuiu, nesse ano, para elevar o seu índice para 211%. Além de um mau desempenho da produção em razão do excesso de chuvas nas principais regiões produtoras, as cotações internacionais, pressionadas pelas quebras de safra americana, e a necessidade de um expressivo superávit na balança comercial ocasionaram uma inadequada administração dos estoques com exportação de produtos essenciais que acabaram comprometendo o nível de preços interno. Aliou-se à escassez significativo grau de especulação com produtos, e o resultado foi que o item alimentação acabou mostrando variação de 299,5%, sendo a maior parte desse comportamento devida ao crescimento dos preços dos produtos agrícolas, que au-



mentaram 335,8% neste ano. Note-se que os produtores agrícolas pouco se beneficiaram, pois o crescimento dos preços deu-se posteriormente à comercialização do grosso da safra a nível de produtor. Serviram, no entanto, para promover o plantio da safra 1983/84 pela expectativa de bons preços dos produtos, particularmente milho e soja. Também a cultura da cana-de-açúcar manteve a sua tendência à expansão, mas, nesse caso, justificada pela autorização de expansão da produção de álcool, além da tradição de boa rentabilidade.

As repercussões das tentativas de ajuste, empregadas atualmente, sobre o setor agrícola não são nada desprezíveis. Além do efeito da política cambial sobre o direcionamento da produção, têm-se também graves interferências nos custos, já que muitos dos insumos agrícolas são importados. Outro mecanismo que já vem sendo utilizado há algum tempo é a redução do subsídio do crédito, e que neste ano acabou sendo suprimido. O resultado é a elevação dos custos financeiros da produção e maior reforço à tendência de mudança de composição da produção agrícola em favor dos que apresentam menores riscos, que regra geral têm sido os exportáveis, e cana-de-açúcar, por que estes conseguem pagar custos financeiros mais elevados.

Apesar de todos os problemas provocados, o melhor ajustamento às metas estabelecidas para 1983 se deu na questão da balança comercial, que previa superávit de US\$ 6 bilhões, obtendo-se US\$ 6,5 bilhões, embora mais se deva a restrições das importações que ao incremento às exportações.

No outro extremo, o pior desempenho verificado foi na questão da taxa de inflação, cujo percentual previsto de 70% estourou para 211%, já que a questão do déficit do setor público, com a extinção dos subsídios, fica em parte contornada. É possível então que durante 1984 as atenções se voltem para o controle da inflação. A expansão da atuação do CIP, que já vem se verificando há algum tempo, é um indício neste sentido. É provável que durante 1984 haja maiores facilidades para as importações dos produtos julgados essenciais, no sentido de provocar queda na taxa de inflação. Neste ponto, para produtos agrícolas escassos com preços elevados poderão ser autorizadas importações, embora a necessidade de superávit de US\$ 9 bilhões na balança comercial possibilite pouca flexibilidade. Caso se concretizem importações de produtos agrícolas, o custo dos ajustamentos a ser pago pelo setor agrícola estará sendo elevado a patamar bastante alto. Na expectativa de bons preços, plantaram-se grandes áreas a despeito da redução dos subsídios. Problemas climáticos reduziram a produção e, se a isso, soma-se queda nos preços, a descapitalização do setor estará sendo levada a extremos.