

SÍNTESE ECONÔMICA

A EXECUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVÊRNO

Torna-se cada vez mais difícil apreciar, de forma detalhada, nos limites desta síntese, a evolução da política econômica do Govêrno, bem como o comportamento de cada setor da economia nacional em face dessa política, no difícil período de transição que vivemos. O volume de legislação e de regulamentação é de tal ordem que já é onerosa a simples leitura analítica desses instrumentos legais. Na área executiva, por outro lado, são escassas as informações dadas à publicidade, tornando inviável uma apreciação fundamentada da eficiência administrativa na aplicação das novas leis e regulamentos. Quanto ao comportamento dos vários setores da economia nacional, continuam ausentes as informações estatísticas oportunas. A tarefa a executar, a partir de abril de 1964, era, como ainda hoje o é, extremamente difícil. Naquela época, toda a estrutura econômica nacional estava a ponto de esfacelar-se. Para sua recuperação, o Govêrno forte instituído em abril de 1964 criou as condições para a execução inflexível da política econômica que adotou. Essa política já foi analisada, em suas linhas gerais, no n.º 24 de SÍNTESE. No presente número, procuraremos comentar, também em linhas gerais, a sua execução, bem como as modificações que nela vão sendo introduzidas. A apreciação que ora fazemos está condicionada às limitações e deficiências de informação acima apontadas.

A AUTORIDADE e a continuidade de comando são as características essenciais deste período da história econômica do país. Nunca os responsáveis diretos pela formulação e execução de uma política econômica receberam,

da parte da Presidência da República, tal demonstração de confiança e tal apoio como os atuais titulares das pastas da Fazenda e do Planejamento têm tido. Nunca, em período de normalidade do sistema democrático representati-

vo, o próprio Presidente teve condições de propor e de ver aprovada legislação nova, em matéria econômica, tributária e financeira, com tal desenvoltura e rapidez como neste período de vigência do Ato Institucional. Nunca as medidas adotadas pelo Governo foram tão pouco debatidas, em seus detalhes, pela imprensa e grupos de pressão interna, nem os representantes, seja de interesses de classes, seja de setores de atividade, suportaram com tanta resignação os sacrifícios que lhes foram impostos.

Não faltaram, portanto, ao Governo as condições necessárias à execução inflexível de sua política econômica.

Não conquistou o Governo, no entanto, a adesão da maioria da opinião pública nacional para o seu programa. Na área política, como na empresarial, nas classes operárias como na classe média, a atitude dominante parece ser a de submissão, e não a de adesão. Até certo ponto, esse fenômeno seria inevitável. Qualquer que fosse a política de recuperação, depois de um período de acentuadas distorções na estrutura econômica nacional, e de notória falta de racionalidade na condução da administração pública, sacrifícios haviam de ser impostos e privilégios suprimidos. Grande parte das classes ou grupos afetados tenderiam naturalmente a recusar o seu apoio a medidas desse tipo.

Cumpre examinar, porém, se na própria essência da política e na forma por que vem sendo ela executada não se encontram, também, razões de uma insatisfação justificada.

Se o Governo vier a submeter o seu Programa de Ação Econômica à apreciação do recém-criado Conselho Consultivo do Planejamento (CONSPLAN), talvez venham, êle e a opinião pública, a ter uma impressão global da natureza e da extensão das críticas que a esse programa vão sendo feitas de forma fragmentária.

CRISE DE CAPITAL DE GIRO

Conforme tivemos ocasião de consignar no último número de SÍNTESE o Programa de Ação Econômica compreendia dois objetivos fundamentais, a serem atingidos concomitantemente: o de desinflação e o de retomada do desenvolvimento. A impressão, que agora se tem, é de que apenas o primeiro tem sido perseguido, ou que, pelo menos, o segundo foi adiado para época posterior. A preocupação com a redução do *deficit* do orçamento federal é de tal ordem que até mesmo os recursos federais, por lei vinculados a programas de investimentos, têm sido desviados para a caixa do Tesouro Nacional. Essa providência, que visa a evitar emissões de papel moeda, traz como corolário o amortecimento de obras, algumas vitais. As conseqüências dessa atitude, já sérias a prazo curto, mais graves se tornarão a prazo longo, pois que está sendo, por essa via, preparado o *deficit* irremediável de capacidade de produção de energia, de aço e de outros segmentos essenciais da economia nacional dentro de três a quatro anos. Mas, não termina aí a ação das autoridades financeiras no sentido de reduzir a qualquer preço o *deficit*

de caixa do Tesouro. A tributação adicional, quase tôda arrecadada através das emprêsas privadas, atuando em conjunto com rígido programa de contenção de crédito, gerou, como era de esperar, e havia sido previsto (SÍNTESE, n.º 24, pág. 92), grave crise de capital de giro no âmbito do setor privado da economia nacional.

Sem reconhecer a verdadeira posição das emprêsas, nessa conjuntura, tornam-se incoerentes os responsáveis pela política econômica, pois que dão demonstrações de esperar um comportamento empresarial tendente a uma relativa estabilização de preços, ao mesmo tempo que, além das medidas ditas de "inflação corretiva", elevam tributos indiretos e forçam, pela escassez relativa do dinheiro, a alta do custo de crédito.

Não é válida a afirmação de que o crédito ao setor privado está sendo expandido na proporção adequada ao normal prosseguimento dos negócios, pois que se elevam os custos de produção, por via tributária, muito além do nível que decorreria da simples elevação geral de preços.

Não há perspectivas, na hipótese de continuidade da execução da política atual, de um alívio imediato da crise de capital de giro. Essa crise, que já se vinha esboçando há longos anos, teve origem na distorção da estrutura do capital das emprêsas provocada pelo processo inflacionário anterior. Tôdas as medidas adotadas, no sentido de fomentar a reestruturação do capital das emprêsas via abertura desse capital, tornam-se inviáveis em uma situação em que as ações de emprêsas não têm condi-

ções de concorrer com tôda a gama de papéis que inundam o mercado de dinheiro. Além da grande variedade de papéis comerciais privados que procuram captar a reduzida poupança espontânea, de forma a compensar a limitação do crédito bancário, entram os próprios títulos públicos a concorrer no mercado de dinheiro, seja através da permanência das letras de exportação do Banco do Brasil, seja pela atitude do Tesouro Nacional, que, não satisfeito com a pesada tributação indireta, procura também buscar recursos no mercado de capitais, em concorrência com as emprêsas.

Corolário dessa crise de capital de giro é a incapacidade de investimento por parte das emprêsas privadas nacionais. Verifica-se, então, o paradoxo de que um programa de índole essencialmente privatista, ao reduzir o nível absoluto do investimento privado, venha a promover o aumento da participação relativa do Governo no esforço global de investimento do país. Esta participação será, provavelmente, a mais alta de que se tem notícia na história econômica recente, não encontrando paralelo nem mesmo nos períodos de maior predomínio do estatismo.

RECURSOS EXTERNOS

O reduzido investimento de origem nacional poderia ser compensado pela entrada de capital externo, de risco ou de financiamento.

A entrada efetiva do capital de risco, ponto fundamental do programa de ação econômica (*vide* SÍNTESE, n.º 24, pág. 86), não pa-

rece estar correspondendo à expectativa.

Vários motivos podem estar concorrendo para êsse fenômeno, sendo de se acentuar, sem dúvida, o efeito negativo que provoca, no exterior, o não cumprimento da regulamentação sobre o capital estrangeiro. A nova lei, já aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Executivo, não está em vigor, para todos os efeitos práticos. A SUMOC não concluiu as operações necessárias à sua efetiva vigência e não são dadas, em caráter regular e normal, as autorizações para as remessas de rendimentos e de retôrno. Sem prova concreta de volta à normalidade do movimento de capitais e de seus rendimentos, suspensa desde 1962, a maioria das empresas estrangeiras que têm operações no país não parece disposta a fazer novas e significativas transferências de recursos para as suas filiais e subsidiárias, a não ser em casos de extrema necessidade. Estão essas empresas apenas dispostas a aceitar o adiamento de compromissos e de remessa de resultados. É verdade que, também do lado externo, a crise do balanço de pagamentos, por que vem passando os Estados Unidos, tem concorrido para um menor fluxo de inversões privadas, oriundas daquele país, do que esperavam os autores do Programa de Ação Econômica.

No que tange aos recursos provenientes de créditos, especialmente dos organismos oficiais, não tem sido, também, significativa a entrada efetiva global. Cada operação financeira, mesmo depois de aprovada em princípio, demanda

hoje longo período até que se torne efetiva, pois que a formalização de contratos e dos saques estão sujeitos a normas burocráticas, de ambas as partes, que dificultam um rápido processamento.

Por todos êsses motivos, o auxílio externo efetivo, embora desconhecido em seu volume total, deve estar sendo inferior ao valor de 600 milhões de dólares anuais, que parece ter sido estabelecido no Programa de Ação Econômica. Em consequência, a capacidade de investir que seria propiciada pelo influxo de recursos externos está sendo inferior àquela que era esperada.

Do lado externo como do interno, os recursos destinados a investimento estão, portanto, significativamente abaixo do programado, e o objetivo de retomada do desenvolvimento não pôde, ainda, ser atacado no primeiro ano de execução do Programa de Ação Econômica.

A META INFLACIONÁRIA

Apesar de tôda a tendência no sentido de fortalecer a meta anti-inflacionária em detrimento da meta do crescimento econômico, prossegue a elevação de preços e o seu ritmo se mantém em nível mais forte do que aquêle estabelecido no programa. Só nos meses de janeiro e fevereiro do corrente ano, o índice geral de preços subiu de 7% e o índice de custo de vida de 11%. A meta de 25%, inicialmente indicada para o exercício de 1965, será, certamente, ultrapassada antes do meio do ano. A crítica que fizemos (SINTESE, n.º 24, pág. 91), de que os autores

do Programa não tinham demonstrado a compatibilidade entre a meta de crescimento e a de contenção da alta de preços, parece receber, assim, a confirmação dos fatos. Dando a impressão de ter consciência desse fenômeno, passa o Governo a propor uma série de medidas, tendentes a induzir comportamento antiinflacionário no setor privado da economia nacional. Essas medidas, que não constavam do Programa inicial, têm caráter seja de incentivo ou de penalidade a empresários, seja de ação psicológica sobre a população, de modo geral.

O instrumento de incentivo já em vigor, a portaria n.º 71, estabelece uma série de benefícios para as empresas que cumprirem certas normas de contenção de preços no ano de 1965. A adesão ao sistema é voluntária e assume a forma de um compromisso de manter constantes os preços, salvo acréscimos autorizados que só poderão ser concedidos pelo Governo caso as empresas comprovem: a) que os custos subiram mais de 7% desde o nível médio de janeiro-fevereiro; e b) que as vantagens auferidas são insuficientes para compensar o aumento de custos que exceder aqueles 7%. As vantagens concedidas às firmas que aderirem ao sistema compreendem: redução de depósitos e encargos incidentes sobre importações, ampliação do limite para aquisição de câmbio, preferência dos seus títulos para fins de redesconto, facilidades para o recolhimento do imposto de consumo, e ampliação de limites de crédito no Banco do Brasil.

Além desse instrumento, novo projeto de lei está sendo enviado ao Congresso, visando a induzir comportamento dos empresários no sentido de relativa estabilidade de preços. Por esse projeto, seriam concedidos benefícios fiscais, compreendendo a redução do imposto de renda de 28 para 20% e a permissão para a correção monetária do capital de giro (em 1966) às empresas que, aumentando em 5% o seu volume físico de vendas em 1965, o venham a fazer com uma elevação média de preços unitários entre janeiro e dezembro não superior a 15%. Ora, isso corresponde à elevação dos dos preços acima de 15%, quando os custos subirão mais que 25%! Só em casos excepcionais, uma empresa terá condições de preencher esses requisitos, e só excepcionalmente uma empresa com grave crise financeira em 1965 se preocuparia com o que possa acontecer em 1966.

O projeto de penalização atinge as empresas que aumentarem os seus preços além de 30% entre janeiro e dezembro de 1965. A penalidade seria a elevação do imposto de renda a pagar em 1966, do nível de 28% para o de 35%.

Todos esses projetos são de difícil aplicação prática, pois que demandariam uma organização capaz de analisar e controlar o comportamento das empresas, e tal organização não pode ser improvisada. O conjunto de projetos corre, portanto, o risco de resultar numa liberalização de crédito e na concessão de favores diferenciais a determinadas indústrias que, por acaso, se situem em melhor condição para receber os benefícios.

O projeto, tipicamente de ação psicológica, já anunciado e em vias de remessa ao Congresso, pretende estabelecer tributação adicional e progressiva sobre os salários superiores a Cr\$ 600.000 mensais. Sob o ponto-de-vista de reunião de recursos, o projeto é insignificante e os seus autores devem disso saber. Sob o ponto-de-vista de justiça tributária, o projeto é discutível, pois que os atingidos já estão sujeitos a uma tributação progressiva e esse novo tributo, associado às disposições da nova lei do imposto de renda, redundará num fato extraordinário: o salário será o tipo de renda que sofrerá a mais alta tributação. Só se pode admitir, portanto, que esse projeto tenha o objetivo de dar impressão, às classes inferiores dos assalariados, que também aos seus superiores está sendo imposto sacrifício.

Nenhuma dessas medidas parece poder ter efeito significativo sobre a normal e provável evolução do processo inflacionário, que prosseguirá em ritmo mais forte do que o fixado no Programa.

PREÇOS E SALÁRIOS

A perspectiva de uma elevação geral de preços superior aos 25% indicados como meta do orçamento monetário de 1965, criará para o Governo o seguinte dilema: ou mantém esse orçamento e realiza uma expansão de crédito insuficiente para o adequado suprimento das necessidades das transações comerciais e agrava a crise de capital de giro das empresas, ou revê aquêle orçamento, aceitando uma emissão de papel moeda mais forte que a programada, e abandonando qualquer propósito de manter a

meta estabelecida para o aumento de preços. Até o meio do ano de 1965, essa decisão terá que ser tomada pelo Governo.

Mas, além dos efeitos sobre o orçamento monetário e o nível de emissões, a elevação de preços mais alta que a prevista terá conseqüências do lado da política salarial.

A fórmula estabelecida no Programa de Ação Econômica, para a fixação de novos níveis de salários, baseava-se no critério de reestabelecimento do poder aquisitivo real médio dos últimos vinte e quatro meses e na concessão de um aumento, para o período anual subsequente, igual à metade da elevação provável do custo de vida. Ora, se este aumento provável é estimado, por ocasião da aplicação da fórmula, em nível inferior ao que provavelmente ocorrerá, o poder aquisitivo real médio dos novos salários passará a cair mais rapidamente que o previsto. Os salários médios reais do ano de 1965, de todas as classes ou grupos que ficaram sujeitos aos dispositivos da citada fórmula, tenderão a ser inferiores aos salários meios reais dos vinte e quatro meses anteriores. O poder de compra real das classes inferiores de renda se deprimirá e, em conseqüência, se reduzirá a demanda dos bens e serviços em proporção tão mais forte quanto maior for a diferença entre a taxa de inflação prevista e a taxa que efetivamente se verificar. A situação de tensão social se agravará na medida do sacrifício que for imposto às classes operárias e ao funcionalismo por essa via. O fenômeno repercutirá, ainda, sobre a economia das empresas, pois que a redução do volume físico da demanda, com

efeitos mais significativos em relação aos bens menos essenciais, acarretará redução no nível global de atividade e de emprego no parque industrial. O fechamento desse circuito, associado a um baixo nível de investimentos, poderá ancorar o país na estagnação econômica, tornando inviável a retomada do crescimento.

Essa tendência será parcialmente anulada se se confirmarem as expectativas de abundantes safras de produtos alimentícios e se o seu transporte e comercialização vier a ser eficiente. A tendência será acentuada se a situação do café brasileiro no mercado internacional continuar a se deteriorar.

O CAFÉ

No café continua a residir, apesar de todo o processo de industrialização por que passou o país, fator decisivo da situação econômica do Brasil. A receita do café continua a ser responsável por mais de metade do total das exportações do país. Já havíamos comentado (SÍNTESE, n.º 22, págs. 77 a 79) o infeliz início do ano cafeeiro 1964/65. Naquela ocasião, havíamos previsto que o ano se caracterizaria por uma perda de quantidade e de preço. Infelizmente, foi o que ocorreu. No ano 1963/64, exportamos, de julho de 1963 a janeiro de 1964, 12,3 milhões de sacas. No ano de 1964/65, exportamos, de julho de 1964 a janeiro de 1965, 8,0 milhões de sacas. A perda em volume foi, portanto, da ordem de 4,3 milhões de sacas.

Os preços unitários, no mercado de Nova York, para o café brasileiro, que havia subido de pouco

mais de 30 cents por libra-pêso no princípio do ano cafeeiro de 1963/1964, para mais de 50 cents no fim do mesmo, começou a cair, atingindo recentemente o valor de 43 cents. Mas, nesse mesmo intervalo de tempo, aumentou a diferença entre o nosso preço e o do café africano, que se situa hoje cerca de 15 cents abaixo do nosso. Caem as nossas vendas e aumentam as da África. Abre-se a perspectiva de perder o Brasil o primeiro lugar no comércio do café em benefício do conjunto das nações africanas. Apesar do declínio simultâneo da quantidade e do preço, mantém-se durante esse ano uma política inflexível, na tentativa de sustentar um preço que se tornou inviável. E isso ocorreu em um ano de safra reduzidíssima. As perspectivas são de uma nova safra superior às necessidades do país e às possibilidades de exportação. A queda dos preços se apresenta, portanto, como acontecimento muito provável. O ano cafeeiro 1965/66 se aproxima com perspectiva de nova queda da receita global na exportação de café.

O PONTO CRÍTICO

Tôdas as considerações acima feitas nos levam a prever que nos próximos meses, no máximo até o fim do primeiro semestre de 1965, se verificará o ponto crítico da primeira fase do Programa de Ação Econômica.

O discurso pronunciado pelo Presidente da República em 9 de março, no momento da instalação do CONSPLAN, afirmando o término da primeira fase do programa econômico, parece ter sido, portan-

SINTESE ECONÔMICA

to, prematuro, a menos que tenha visado a precipitar o fim dessa fase com uma declaração capaz de produzir um impacto psicológico de

otimismo e confiança. Se este último objetivo será alcançado, só a evolução próxima futura da economia nacional poderá confirmar.