

PLANO TRIENAL: CRÍTICA DO SETOR EXTERNO

DONALD L. HUDDLE

A planificação para o setor externo é, na melhor das hipóteses, uma tarefa difícil. Para o planejador, três variáveis são de trato particularmente complexo — exportação, movimentos de capital e capacidade de importar — pois estão sujeitas a oscilações acentuadas, mesmo a curto prazo. Por outro lado, sob o sistema de licenças de importação, o planejador tem mais certeza quanto ao comportamento das importações. Já que estas podem ser restringidas ou ampliadas dentro de certos limites. Além disso, a maioria dos outros itens, como amortizações de dívidas, juros e a grande parte dos serviços não são particularmente difíceis de tratar.

A questão dos processos surge naturalmente quando se menciona a planificação. Evidentemente, a medida inicial deve incluir uma previsão de todas as variáveis importantes. Isso exige, de modo geral, o conhecimento da situação existente, levando-se em conta as tendências que se estão desenvolvendo tanto no mercado externo como interno, fazendo-se as previsões dentro desse contexto. Mesmo assim, seria uma previsão muito condicional, já que as possibilidades de modificações de gosto, inovações, alterações nas condições de colheitas e aparecimento de produtos substitutos nos mercados externos são sempre uma realidade a curto prazo. Mas se fizermos uma análise produto por produto, com um conhecimento relativamente completo das rendas projetadas nos mercados interno e externo, elasticidade na renda da procura, e a posição dos concorrentes, haverá esperanças de conseguirmos uma previsão útil. Concluída a previsão inicial, se o volume do influxo previsto de capital estrangeiro for inadequado às necessidades estipuladas da economia, depois de estimados o "gap" em conta corrente e no serviço da dívida, as políticas adotadas devem ser reexaminadas para que se verifique quais as medidas capazes de reduzir as necessidades ou aumentar rendimentos. A medida final consiste em se assegurar a coerência das projeções globais internas e externas. O que resulta, como produto final, pode receber o nome de programa, para distingui-lo da fase anterior de previsão.

Dada essa interpretação geral da planificação, farei meus comentários sobre o Plano brasileiro sob dois aspectos. Em primeiro lugar, cada parte do Plano será submetida a três indagações: 1) Estarão todas as previsões das variáveis importantes conforme às condições do mercado? 2) Quando não estiverem, proporciona o Plano uma justificação suficiente disso? 3) Será o plano global coerente? Em segundo lugar, como a planificação é algo mais do que a simples previsão de variáveis específicas e o balanço dos números, examinamos as atuais políticas que historicamente têm levado a desequilíbrio no setor externo brasileiro.

Mas antes de examinar o processo de planificação, gostaria de registrar algumas observações sobre comentários feitos marginalmente no plano sobre as razões da presente confusão no setor externo. Num dos parágrafos iniciais, é apresentada a seguinte explicação para os grandes deficits, com a resultante dívida externa onerosa: "É que a capacidade para importar do país foi drasticamente reduzida pela deterioração dos termos de intercâmbio nos últimos anos, e será substancialmente afetada pela concentração, a curto e médio prazos, dos compromissos financeiros externos" E lemos no parágrafo seguinte: "Quanto à deterioração dos termos do intercâmbio, basta citar como exemplo o fato de que as exportações brasileiras de 1960 seriam superiores em US\$ 373 milhões ou US\$ 852 milhões, se feitas a preços de 1955 ou 1954, respectivamente." (pág. 66).

Tal explicação é grosseiramente enganosa. Embora seja tecnicamente certo que a relação de troca de mercadorias brasileiras se tenha agravado, em comparação com 1954 e 1955, esses anos foram os mais altos nas estatísticas, devido às extraordinárias condições do mercado internacional do café. Que essas vantagens inesperadas não iriam além de um curto prazo, todos sabiam. Comparados com qualquer outro período básico razoável, a relação de troca do Brasil, no passado recente, foi substancialmente mais alta — mais de duas vezes as de 1948, ano-base bastante razoável. Além disso, a capacidade de importar não declinou seriamente nos últimos anos. Em 1961 ela foi mais alta do que em qualquer outro ano, exceto 1959. Então, por que é enganoso o cálculo que demonstra que em 1960 alguns milhões de dólares a mais teriam sido ganhos aos preços de 1954 e 1955? É enganoso porque o Plano não menciona que os preços de importação caíram quase tanto quanto os preços das exportações brasileiras. Seria, portanto, tolice argumentar que o Brasil foi vítima do agravamento drástico da relação de troca das mercadorias ou de uma queda na capacidade de importar. Por outro lado, é possível dizer que a capacidade de importação do Brasil não foi mantida no nível desejado, sob as pressões ininterruptas do desenvolvimento econô-

mico. Na parte final, de observações gerais, daremos algumas das razões disso.

Exportações

As medidas preliminares da previsão de exportações estão de acôrdo com nosso conceito de planificação, ou seja, as projeções são feitas para as mercadorias individualmente, utilizando-se alguns fatôres exógenos para explicar quaisquer divergências. O que temos a examinar é a adequação das medidas. Com essa finalidade, limitei-me a comentários sobre as várias categorias gerais, começando com o café.

Café — As projeções do volume e valor das exportações de café basearam-se claramente nas expectativas provocadas pelos recentes Acôrdos Internacionais do Café, que garantiram ao Brasil uma quota de 18 milhões de sacas para 1963. Partindo dessa base, os níveis de exportação para 1964 e 1965 foram calculados usando-se um aumento anual de 1,5% na quota. As projeções de preço basearam-se simplesmente no compromisso geral assumido pelos participantes do acôrdo, de que eles não caíriam abaixo dos níveis de 1962 — um preço médio de cerca de US\$ 39. por saca para o tipo de café brasileiro.

Dessa forma, a precisão da previsão sobre o café depende em grande parte do êxito do Acôrdo Internacional do Café. Até agora, porém, não se haviam conseguido os 80% das assinaturas dos importadores e exportadores, necessários para colocá-lo em vigor. Até que isso se faça, deve-se encarar com ceticismo a realidade da previsão, já que o papel do Brasil, tanto como mantenedor do preço do café e como fornecedor residual, nos últimos anos mostrou que suas exportações de café caíram abaixo das expectativas e da capacidade de exportar. E os preços do café continuam tendendo a baixar. E mesmo que o Acôrdo seja adotado e ratificado, há ainda o problema de manter o preço de 1962, frente à oferta, que aumenta além do que um acréscimo razoável na procura mundial, àquele preço, justifica.

Parece-me que a previsão do café é excessivamente otimista. Presupõe tanto a ratificação do acôrdo pela maioria necessária como a estabilização dos preços do café acima no nível de 1962, em 1964 e 1965. Com o Acôrdo em vigor, as possibilidades de êxito são maiores. Mesmo assim, porém, os acôrdos internacionais sobre mercadorias, que atenderam aos seus objetivos constituem a exceção, e não a regra. Os planificadores parecem ignorar essas possibilidades desagradáveis.

Há ainda o problema adicional da diferença entre a produção interna de café e o que se pode vender com lucro no exterior. Devido a

essa discrepância, o govêrno planeja adquirir 40 milhões de sacas de café durante os próximos três anos. Os Acôrdos deixam a cada país suas soluções próprias para corrigir tal desequilíbrio. O Plano brasileiro espera impor o equilíbrio interno pelas seguintes medidas: 1) erradicando as terras de baixa produtividade; 2) estabelecendo quotas individuais; 3) diversificando a produção das áreas liberadas. Se tal programa fôr pôsto em prática na escala prevista, dentro de poucos anos a produção total e o consumo total poderão ser equilibrados. Mas isso é duvidoso. Terá o Grupo Executivo para a racionalização do café os meios de implementar essas medidas amplas? E que cooperação receberá dos cafeicultores, que ainda consideram a produção lucrativa, mesmo aos preços atualmente oferecidos pelo govêrno para os tipos inferiores do produto? É preciso admitir que tanto o aumento da receita do café como das áreas destinadas à sua plantação vêm predominando no Brasil desde a queda dos preços em 1955, ao invés de se observar um movimento no sentido do equilíbrio. Medidas muito rigorosas serão necessárias para inverter essa tendência — e serão medidas politicamente difíceis.

O leitor do Plano recebe poucas informações sôbre as razões que justificam as previsões para as demais exportações. Em geral, números concretos lhe são apresentados com um ou dois comentários marginais sôbre aquela mercadoria em particular. Por exemplo, diz o Plano que o algodão, o cacau e derivados podem ser fãcilmente exportados aos preços mundiais atuais. No caso do açúcar, admite-se que os preços apresentam maior probabilidade de baixar, já que os Estados Unidos estavam reduzindo seus subsídios a essa importação. Um volume de exportação muito maior que o de 1962 se justifica pela afirmação simples de que 1962 foi um ano mau, devido às crises cambial e política, e que podemos, portanto, esperar que as exportações em 1963 se aproximem dos níveis de 1961. As exportações de madeira, por exemplo, são projetadas ao nível de 1961, para 1963 e 1964, com uma queda de 10% prevista em 1965, sob a justificação de que as reservas de pinho se estão tornando escassas. O leitor é informado de que o grande aumento previsto para as exportações de minerais (principalmente minério de ferro) estão de acôrdo com a taxa de crescimento do passado, de 18% ao ano, e a vigorosa expansão que se prevê na Europa. Finalmente, não há referência concreta aos aumentos substanciais projetados para as exportações de pequenos produtos.

Por outro lado, o problema da procura concorrente entre o setor interno e o setor externo, para certos produtos de exportação, merecem reduzida atenção. (Não me foi possível encontrar nenhuma referência específica a êle). Por exemplo, na parte dedicada à agricultura, encon-

tramos apenas algumas observações sobre o aumento da produtividade da cultura do algodão, em comparação com 1951. E não obstante, todos sabemos que está prevista a expansão dos têxteis domésticos, e das exportações de algodão.

Logo o leitor tem a impressão de que tais previsões foram feitas simplesmente tomando-se as quantidades e preços de 1961, modificando-os ligeiramente devido ao ano mau em 1962 e projetando-os à frente, exceto nos casos em que houve ação concreta dos governos estrangeiros para reduzir subsídios, etc. Ao invés de analisar as prováveis forças futuras do mercado, com os instrumentos e as informações existentes, a análise limitou-se às exportações passadas, etc., e às forças futuras e conhecidas, mas sem interferência no mercado. Além disso, não foi feita nenhuma sugestão específica de política que nos permita julgar a influência que as autoridades brasileiras esperam exercer no mercado internacional. Realmente, isso não basta. Não deveria ter sido feito um esforço para especificar quais os tipos de movimentos de preços, renda e procura serão prováveis no período de três anos?

Lemos, finalmente: "A recuperação admitida para 1963 é perfeitamente factível, através de programa não muito ambicioso, visando à ampliação, a curto e médio prazos, das exportações de algodão, minérios, açúcar e outros produtos englobados no item residual "pequenos produtos", que incluem as manufaturas." (página 71). Mas isso não é convincente, porque simplesmente transfere as previsões de aumento de exportações em geral para determinadas exportações, cujas projeções não foram justificadas.

Importações

A previsão de importações é muito modesta. Espera-se que as importações se mantenham abaixo da média do período de 1957-1961, graças a um rápido programa de substituição de importações e controles rigorosos.

Vamos examinar os dois aspectos dessa projeção. Primeiro, que tipo de coeficiente geral de importação tem o Brasil no momento? Que possibilidades de maior substituição geral tem o Brasil, em comparação com outros países? Segundo, como pode a indústria brasileira substituir especificamente as importações de relêvo para a manutenção da rápida taxa de crescimento do PNB?

A possibilidade de comprimir as importações já foi mencionada. Mas isso só pode ser levado até certo ponto, dependendo da diversidade da base de recursos do país, etc. Nos Estados Unidos, o coeficiente de im-

portação é de cerca de 5%, na França de cerca de 10%. No Brasil, a proporção entre as importações e o PNB foi de cerca de 15,4% em 1951, ao passo que em 1959 foi de menos de 9%. Para atingir essa baixa taxa em 1959, os itens de consumo foram substancialmente reduzidos, enquanto a substituição das importações já havia sido levada muito longe. Agora, segundo o Plano, essa proporção será ainda bem menor: menos de 7% em 1963 e perto de 6% em 1965. A questão é se o Brasil, país consideravelmente menos desenvolvido, e com uma base de recursos menos diversificada que a da França, poderá realizar isso sem efeitos prejudiciais.

Mais especificamente, o Plano pretende o aumento das importações de trigo e petróleo às expensas de duas amplas categorias — máquinas, instrumentos mecânicos, equipamentos elétricos e eletrônica; e manufaturas e semimanufaturas. Isso será realizado por um programa de substituição de importações. Mas quase nada se diz sobre como a indústria brasileira conseguirá essa transformação. Na parte do plano dedicada às substituições de importação são apresentadas as proporções do volume de produção industrial do Brasil em relação ao volume de importações de matérias-primas e equipamento. O fato de que tais proporções tenham diminuído com o tempo é ressaltado como de grande importância. Na página seguinte, o Plano mostra a transformação da indústria, com o tempo. Mas em parte alguma encontramos informações sobre a possibilidade de produzir bens de capital específicos, manufaturas e matérias-primas que têm constituído, até agora, importações essenciais. Indagamos como a maior produção interna de material de transporte poderá substituir as locomotivas; ou como uma maior produção de minerais e metais se poderá facilmente transformar em máquinas, instrumentos, e equipamento elétrico. Exatamente como ocorrerá esse processo de substituição? Além disso, gostaríamos de conhecer os coeficientes de *input* de importação nos vários setores da economia brasileira. De que outra forma será possível saber quais serão as necessidades de importação, e das indústrias de substituição da importação em 1963 ou 1965? Tais indagações ficam sem resposta.

Outro ponto merece ser mencionado. O plano indica que os investimentos e empréstimos estrangeiros particulares serão, em média, de US\$ 420 milhões por ano. Na medida em que esse fluxo de capital estiver ligado a projetos de investimento particulares, uma grande percentagem dos fundos financiará importações particulares. Isso pode criar uma rigidez no setor de investimentos talvez não seja agradável ao governo, mas sobre o qual muito pouco poderá fazer. Pergunto se haverá bastante divisas estrangeiras disponíveis depois que forem feitas essas deduções

para financiar os projetos preferenciais do governo? Por exemplo, como o influxo de capital autônomo é estimado a uma taxa maior do que a previsão de importações de bens de capital no Plano, a margem parece muito reduzida.

Capital e Dívida

O déficit total planejado para os três anos é projetado em US\$ 1.830 milhões. Isso será financiado pelos movimentos de capital, empréstimos e refinanciamentos. Suponho que as previsões de transações oficiais intergovernamentais são satisfatórias; examinarei apenas a previsão relacionada com fluxos a cargo da iniciativa privada.

Os níveis previstos de investimentos e empréstimos particulares, embora não pareçam indevidamente altos quando comparados com os anos anteriores, estão substancialmente acima dos níveis atingidos em 1962. O Plano reconhece implicitamente que tais fluxos dependerão em grande parte de uma redução na taxa de inflação e da estabilidade política — duas condições que não existiram em 1962. Além disso, o nível de investimento estrangeiro direto é também uma função dos regulamentos de câmbio, especialmente os relacionados com a remessa de lucros e capital. A atual lei de remessa de lucros, embora sendo ineficiente porque as companhias estrangeiras tiveram um coeficiente de reinvestimento muito alto, resultando em remessa muito inferiores aos 10% permitidos, serviu para dissuadir as companhias estrangeiras que transacionam através de bancos estrangeiros, de iniciar operações no Brasil. O Plano não faz referência a essa situação. Se a lei não for modificada, porém, o nível previsto de investimento privado provavelmente não será atingido.

A dívida externa total de US\$ 3.330 milhões não será reduzida efetivamente no período do plano. Nem serão pagas as dívidas provocadas pelo balanço de pagamentos e operações de refinanciamento. Nas condições atuais, essa posição é necessária. Mas o peso dos juros e da amortização da dívida não deve ser subestimado, como é, quando lemos: “O nível atual da dívida externa do país não pode ser considerado excepcionalmente alto, já que o principal da dívida corresponde a apenas duas vezes as receitas cambiais anuais” (página 103). As receitas cambiais não constituem uma medida adequada da facilidade com que a dívida pode ser paga. Há algum tempo já o Brasil não dispõe de receitas cambiais excedentes. O que é mais desconcertante em relação à dívida é a sua composição. Embora seja de esperar que o Brasil esteja em débito, a esta altura de seu desenvolvimento, o que não se poderia esperar é que esse débito fosse composto principalmente de empréstimos a prazos curto e médio, do tipo “salvação”.

Observações Gerais

Mencionamos antes que não desejamos deixar de lado uma rápida análise das razões pelas quais o Brasil vem tendo dificuldades em seu balanço de pagamentos, nos últimos 15 anos. A razão que as autoridades mais gostam de ressaltar é o rápido desenvolvimento da economia brasileira e a resultante alta procura de importações, durante todo o período. Outros críticos acentuam a inflação como causa principal. Não creio, porém, que nem o rápido crescimento econômico nem a inflação sejam, em si, uma explicação suficiente para os repetidos desequilíbrios no setor externo, embora constituam ambos importantes fatores disso.

Creio que a culpa cabe, com mais freqüência, diretamente à política cambial e a outras políticas internas. Por exemplo, a taxa de câmbio elevou-se continuamente não somente devido à inflação, mas a uma deliberada política governamental. Embora isso tenha, sem dúvida, sido de grande utilidade na elevação da relação de troca brasileira, também tendeu a restringir o comércio, principalmente de outras exportações que não o café, de forma que os lucros do intercâmbio devem ter sido, em determinados momentos, negativos. Tal política serviu também um pouco como instrumento para impedir a diversificação e a expansão das exportações tradicionais, limitando com isso a capacidade de importar do Brasil, o que constitui, hoje, um grande problema, como já vimos.

Tivemos, também, a política de subvencionar aproximadamente 50% das importações brasileiras. Embora tais subsídios fossem concedidos em grande parte para promover o desenvolvimento industrial, alguns itens demagógicos foram também incluídos, como trigo, papel de jornal, outros alimentos, etc. E até 1953, sob o regime de controle direto, aproximadamente 15% de todas as importações eram de bens de consumo não-essenciais, subvencionadas nas proporções da taxa de câmbio extremamente elevada, que beneficiava apenas os importadores, cujos lucros momentâneos foram enormes. Além disso, essa política desestimulava a produção interna de mercadorias subvencionadas, tendendo a produzir o desequilíbrio a longo prazo, quando este poderia ter sido apenas a curto prazo.

Houve colapsos periódicos nos regimes de controle direto, quando as importações podiam atingir proporções enormes, para serem seguidos de extremo rigor cambial, provocando com isso a incerteza no deslocamento da indústria brasileira.

Finalmente, o influxo de capital estrangeiro foi desestimulado pela política cambial anterior a 1953 e novamente, depois de 1961. Quando as restrições foram eliminadas durante a década de 1950, o investimento

estrangeiro tornou-se um instrumento para a transformação da economia brasileira.

Aceitando-se êsses erros de política como importantes para o desequilíbrio do setor externo, poderíamos indagar o que se fará, de acôrdo com o Plano, para remediá-los ou impedir que se repitam.

Provavelmente a principal modificação de política, até agora, foi a eliminação de subsídios ao combustível e ao trigo. Tal medida deve ser aplaudida. Em segundo lugar, o Plano prevê o estímulo à diversificação das exportações. Concordo com essa finalidade, embora não encontre no Plano propostas específicas nesse sentido. Em terceiro lugar, supere-se a manutenção da taxa de câmbio em níveis realistas. Até agora, porém, a taxa de câmbio deixou de acompanhar a taxa de inflação durante a atual administração, o que pode ser um dos fatores que explicam a queda das exportações durante 1962. Finalmente, o Plano prevê contrôles diretos sob um sistema rígido de taxa de câmbio, durante algum tempo. Na medida em que essa taxa fôr supervalorizada e, em conjunto com a estrutura de tarifas *ad valorem*, fôr inadequada às necessidades de importação, poderemos esperar crises futuras, sempre que os contrôles de licenças forem facilitados, além dos problemas familiares de favoritismo, subôrno, lucros rápidos. Enquanto o Brasil não encontrar uma solução para todos êsses fatores, não poderá haver um equilíbrio autêntico no setor externo.

Conclusões

Ao invés de resumir alguns dos comentários que fiz acima, gostaria de acrescentar duas observações gerais. Primeiro, parece-me que as previsões são muito otimistas, de modo geral. As exportações serão provavelmente menores e as importações, maiores, do que o Plano prevê. Segundo, não me parece que êsse documento constitua, rigorosamente falando, um Plano: ao invés disso, o que encontramos é uma série de projeções intuitivas, desconexas, relativas a muitos objetivos. Em momento algum as metas visadas são relacionadas à realidade, de forma que faça sentido; e em momento algum deixa de ser evidente que os planejadores partiram de determinados objetivos, e se empenharam em justificá-los.

Haverá algum perigo em se planificar dêsse modo? Evidentemente, há quem não pense assim. Mas o que acontecerá, quando os deficits forem o dôbro dos previstos? E o que provavelmente ocorrerá quando a dívida externa elevar-se em 50% a mais do que o Plano pretendia? Infelizmente, tais perguntas só levam a novas perguntas que o Plano deixa sem resposta.