

## RELATÓRIO PRELIMINAR DA SITUAÇÃO ECONÔMICA ARGENTINA

RAUL PREBISCH

*Como assessor econômico do Governo Provisório Argentino, Raul Prebisch elaborou — separados por alguns meses de intervalo — três relatórios sobre a Economia Argentina, os dois últimos apresentados concomitantemente. “Informe preliminar acerca de la situación económica” “Moneda sana o inflación Incontenible” e “Plan de restablecimiento Económico” constituem, no todo, uma visão lúcida da situação econômico-social da Argentina; ao evidenciar males e apontar soluções os três relatórios exemplificam, magistralmente, a ação do economista como conselheiro governamental.*

*Parece-nos que aos olhos do leitor brasileiro é sobretudo o relatório preliminar, o de maior interesse. Correspondendo principalmente à fase do diagnóstico, surpreende e atrai pela evidente analogia que sugere entre os problemas econômicos da Argentina e aqueles que afligem nossa própria economia. Ao longo deste primeiro relatório, temas como os da escassez de divisas e seus fatores agravantes, das falhas estruturais ocasionadas pela política de investimentos, do controle do comércio exterior e conseqüente subversão dos incentivos, da inflação e suas causas, são freqüentemente analisados em termos que se identificam com os das dificuldades nacionais.*

*Na sua essência o segundo relatório pouco se diferencia do preliminar. É sobretudo uma confirmação dos pontos de vista inicialmente expostos, onde a linha doutrinária que os preside torna-se mais nítida, consubstanciada que está no caráter alternativo do seu título.*

*Já o terceiro relatório, instituindo uma terapêutica, é essencialmente normativo. Seu maior mérito está, provavelmente, na recomendação, ao lado das medidas de curto prazo, de outras que salvaguardem o processo de desenvolvimento. Mas, com a pres-*

*criação de remédios esbatem-se as semelhanças, função talvez das diferenças na magnitude dos problemas e nas instituições.*

*São essas considerações, aliadas ao seu limitado espaço disponível, que levaram a REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA a manifestar sua preferência pela divulgação, em suas páginas, do relatório preliminar. Esperamos que, dêsse modo, o custo de opção para o leitor tenha sido o menor possível.*

## I — EXPOSIÇÃO GERAL DO PROBLEMA

1 — A Argentina atravessa a crise mais aguda de seu desenvolvimento econômico; mais que aquela que o Presidente Avellaneda teve de debelar “economizando à custa de fome e de sede” e mais que a do ano 90 e que a de há um quarto de século, em plena depressão mundial. O país encontrava-se, naquele tempo, com suas forças produtivas intactas. Este não é o caso de hoje; estão seriamente comprometidos os fatores dinâmicos de sua economia e será necessário um esforço intenso e persistente, para restabelecer seu vigoroso ritmo de desenvolvimento.

Este esforço pode e deve realizar-se. Mas antes é preciso dissipar as ilusões perturbadoras. O país aspira a continuar aumentando intensamente seus consumos, sem que para isso tenha expandido suficientemente sua produção. O produto por habitante <sup>(1)</sup>, até esta parte do ano, é apenas superior em 3,5% ao de dez anos atrás. E para obter um consumo superior ao produto, a Argentina está contraindo imprudentes dívidas externas e enveredando num sério processo de desinvestimento.

2 — O país tem uma já provada potencialidade econômica, que deverá aproveitar eficientemente a fim de acelerar o ritmo de sua produção e satisfazer, dêsse modo, suas crescentes necessidades de consumo popular; imprimirá assim ao seu desenvolvimento econômico um forte sentido social. Momentaneamente, poderosos obstáculos se opõem a isso. Primeiro, não é possível aumentar as importações de matérias primas e combustíveis requeridas por um ritmo mais intenso de produção. Segundo, esse maior ritmo requer importações de maquinaria e equipamento; a precária situação cambial não permite conceder licenças para importar esses bens de capital. Terceiro, ainda que tais bens pudessem ser importados

---

(1) Neste relatório usa-se a expressão “produto por habitante” como equivalente à sua renda, a fim de evitar distinções técnicas que aqui não teriam cabimento.

em grande quantidade, não haveria força motriz suficiente para acioná-los devido à grave crise de energia. Quarto, a produção adicional não poderia circular em face da notória descapitalização do sistema de transportes: o excesso de consumo se faz também a expensas de inversões básicas de capital.

3 — A precária situação das divisas se manifesta, este ano, num deficit do balanço de pagamentos estimado em cêrca de 186 milhões de dólares. Adicionando a êsse deficit os compromissos de anos anteriores chega-se a um endividamento exterior de, aproximadamente, 757 milhões de dólares ao final do ano em curso, formado por compromissos peremptórios e a prazo relativamente curto. Face a êstes compromissos, as reservas de ouro e dólares chegam apenas a 450 milhões de dólares, havendo possibilidade de reconstituir, gradualmente, uns 150 milhêes. Êstes foram facilitados pelo Banco Central aos Bancos privados, quando da supressão do crédito exterior provocado pela suspensão dos pagamentos externos, em que incorreu a Argentina em 1949.

4 — Por que chegamos a esta delicada situação de desequilíbrio externo, que não permite ao país acelerar o ritmo de sua produção? Por que as exportações são insuficientes para cobrir as necessidades primordiais de importação? Há três razões para isso: primeiro, na presente etapa do seu desenvolvimento econômico a Argentina necessitava continuar, vigorosamente, seu esforço de industrialização; mas, ao fazê-lo comprometeu, desnecessariamente, a eficiência de sua produção agropecuária, arrastando suas exportações ao nível crítico em que agora se encontram e agravando, assim, a conseqüência da evolução desfavorável da queda de preços do comércio exterior. Segundo, não se seguiu uma política acertada e providente de substituição de importações, nem se criaram indústrias básicas indispensáveis ao fortalecimento da economia do país. Terceiro, não se deu à exploração do petróleo nacional o forte e inadiável estímulo que necessitava, e a importação de petróleo estrangeiro absorve uma proporção bem substancial da capacidade de importação.

5 — A política econômica seguida nos últimos dez anos provocou seríssimas falhas estruturais. O Estado influenciou consideravelmente as inversões de capital; não as soube orientar e realizar na forma mais conveniente, para acelerar o ritmo do desenvolvimento e atenuar sua vulnerabilidade externa, agora chegada a um ponto extremo; além disso, parte dos grandes recursos de

que a Argentina dispôs no após-guerra malogrou-se em inversões frustradas ou improdutivas; parte destinou-se a repatriações de dívidas e de capital estrangeiro já existente no país, quando se faziam prementes novas inversões, principalmente na agricultura, transportes, energia e habitação.

6 — Além desta errônea política de investimentos, implantaram-se progressivamente, certas formas de intervencionismo estatal que perverteram, burocraticamente, o funcionamento do sistema econômico; e a inflação, assim como o regime de licenças de câmbio e algumas medidas regulamentadoras, criaram fontes expúrias de ganho que conspiram contra o desenvolvimento regular dêste sistema econômico, prejudicando gravemente sua eficiência.

7 — A inflação argentina tem uma dupla origem. Por um lado, as aumentos maciços de ordenados e salários não acompanhados de aumento de produtividade. Por outro, a expansão do crédito bancário a fim de cobrir o deficit nas operações de produtos agropecuários (4.000 milhões de pesos), nos transportes (2.000 milhões de pesos) e nas operações hipotecárias (4.500 milhões).

8 — O país tem grandes possibilidades de aumentar a produtividade—que decresceu sensivelmente—e evitar os malefícios da inflação de custos. Entretanto, aumento de produtividade significa deslocar trabalhadores para outras ocupações em expansão.

Enquanto o país não recupera, vigorosamente, seu impulso dinâmico, dispondo de mais maquinaria, equipamento e força motriz para movimentá-los, não poderá aproveitar plenamente essas possibilidades de aumento de produtividade.

## II — OBSTÁCULOS PRESENTES AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ARGENTINO

### *Enfraquecimento do Ritmo de Desenvolvimento*

A renda por habitante em 1955, de acôrdo com cálculos preliminares referentes ao primeiro semestre, é apenas superior em 3,5% à renda de há dez anos atrás. Isto se depreende do exame do quadro da página seguinte, cujas cifras estão expressas aos preços de 1950. Tais cifras foram obtidas de um relatório que a delegação argentina, enviada pelo govêrno anterior, apresentou à 6.<sup>a</sup> reunião da CEPAL, recentemente efetuada em Bogotá.

Em 1948 o país alcançou a cifra máxima de renda per capita, graças a fatores externos extremamente favoráveis. Em seguida, a renda decresceu até 1952, voltando a crescer, lentamente, nos últimos anos. Mas, está muito distante daquela cifra máxima, resultando no insignificante aumento, já indicado, para todo um decêno.

O problema fundamental da economia argentina é o de alcançar o vigoroso ritmo de crescimento que permitem suas possibilidades e a capacidade de sua população. Para isso, tem de vencer obstáculos poderosos, principalmente a precária posição de divisas em que se encontra o país, a crise de energia e o desinvestimento dos transportes.

Consideraremos brevemente, êstes aspectos do problema.

### VALORES DA RENDA

| <i>Anos</i> | <i>Renda Nacional Bruta<br/>(milhões m\$.n.)<br/>de 1950</i> | <i>Renda per<br/>Caput</i> |
|-------------|--|----------------------------|
| 1943        | 44.497   | 2.991                      |
| 1944        | 49.532   | 3.274                      |
| 1945        | 48.028   | 3.121                      |
| 1946        | 54.106   | 3.456                      |
| 1947        | 62.654   | 3.930                      |
| 1948        | 65.890   | 4.041                      |
| 1949        | 62.757   | 3.750                      |
| 1950        | 62.249   | 3.621                      |
| 1951        | 64.046   | 3.632                      |
| 1952        | 59.715   | 3.310                      |
| 1953        | 62.971   | 3.423                      |
| 1954        | 65.914   | 3.516                      |
| 1955        | 68.550   | 3.588                      |

#### *A Situação Crítica das Divisas*

O balanço de pagamentos apresenta um elevado deficit; estima-se que ao findar êste ano atinja a casa dos 186 milhões de dólares, conforme se infere do seguinte quadro:

## BALANÇO DE PAGAMENTOS EM MILHÕES DE DÓLARES

|                             | 1953         | 1954         | 1955         |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Exportações .....           | 1.166        | 1.062        | 906          |
| Outros itens do ativo....   | 114          | 91           | 114          |
| <b>Total do ativo.....</b>  | <b>1.280</b> | <b>1.153</b> | <b>1.020</b> |
| Importações .....           | 877          | 955          | 1.104        |
| Outros itens do passivo..   | 48           | 128          | 102          |
| <b>Total do passivo....</b> | <b>925</b>   | <b>1.083</b> | <b>1.206</b> |
| <b>Saldo .....</b>          | <b>354</b>   | <b>70</b>    | <b>-186</b>  |

Com tal *deficit*, os compromissos pendentes ao final do ano em curso chegarão a, aproximadamente, 757 milhões de dólares. Não se pode dizer que êste montante de compromissos externos seja, em si mesmo, exagerado, dada a potencialidade econômica do país. Não é isso que preocupa, mas o caráter peremptório e de prazo relativamente curto dêstes compromissos, em circunstâncias deficitárias do balanço de pagamentos. Eis as cifras correspondentes:

## COMPROMISSOS PENDENTES COM O EXTERIOR

*Milhões de dólares*

|  |            |
|--|------------|
| Uso de créditos em convênios bilaterais .....            | 233        |
| Dívidas pelas importações com pagamentos diferidos ..... | 409        |
| Dívida ao Banco de Exportações e Importações .....       | 57         |
| Vários .....   | 58         |
| <b>Total .....</b>                                       | <b>757</b> |

Os vencimentos destas obrigações estão escaionados da seguinte forma:

## VENCIMENTOS

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 1956 .....             | 260 |
| 1957 .....             | 173 |
| 1958 .....             | 145 |
| 1959 .....             | 104 |
| 1960 e seguintes ..... | 75  |

Além destas obrigações, há serviços financeiros atrasados cuja transferência o Estado comprometeu-se a realizar e que ascendem, aproximadamente, a 2.000 milhões de pesos, parte dos quais, há de estar reinvestida.

Face a estas obrigações externas de pagamento peremptório ou a prazo relativamente curto, as reservas monetárias do país, em ouro ou divisas, atingem apenas a 450 milhões de dólares, dos quais 360 em metálico e o restante em divisas. Trata-se, sem dúvida, de uma quantidade relativamente pequena para as necessidades do país e teríamos de retroceder muitos anos para encontrar, salvo a reserva mínima de 1952, uma reserva monetária de magnitude semelhante.

Ao terminar a guerra a reserva monetária do país chegou a um equivalente de 1682 milhões de dólares (1946). A forte diminuição que os algarismos atuais registram deve-se, não só ao deficit do balanço de pagamentos e às repatriações de capital estrangeiro, como também do dispêndio, pelo Banco Central, de um volume aproximado de 150 milhões de dólares, para fazer face à supressão dos pagamentos externos em que, em 1949, incorreu o país. Desde a moratória da dívida exterior, provocada pela crise de 1890, o país cumpria pontual e regularmente seus compromissos externos. O crédito argentino figurava entre os primeiros do mundo, quer em operações públicas quer em negociações financeiras privadas. Todo êste prestígio, sustentado com grandes sacrifícios durante a depressão mundial, foi súbitamente destruído quando se deixou de saldar, de forma inesperada, os compromissos emergentes dos créditos documentais que os bancos estrangeiros concederam aos do país, para facilitar as operações de importação.

Desde então, a Argentina viu fechar-se esta fonte de crédito e o Banco Central teve necessidade de facilitar somas vultosas aos bancos nacionais, calculadas em 150 milhões de dólares, a fim de que os mesmos pudessem prover os seus clientes com recursos para o pagamento antecipado das importações. Chega-se assim, a uma situação singular: por um lado, realizaram-se custosas operações de importação com pagamento diferido e, por outro, o país antecipou o pagamento de outras importações, em detrimento de suas minguadas reservas monetárias.

As importações de pagamento diferido, além de contribuir pesadamente para a incômoda acumulação de obrigações externas representaram apreciável sobrecarga sobre os preços que o país

teve de pagar pelos fornecimentos do exterior. Para tudo isso também contribuíram os acordos bilaterais. Êstes convênios, ao fracionar o comércio exterior em compartimentos estanques levaram, em muitos casos, a que os preços perdessem sua estreita relação com os vigentes no mercado internacional. Isto influi menos nos produtos de exportação, já que desaparecerem as condições de escassez de há alguns anos, mas parece ser significativo quanto ao preço das importações. Calcula-se que êstes dois fatores de majoração nos preços das importações trouxeram consigo um encarecimento de, pelo menos, 20%. Conseqüentemente, a relação de trocas do comércio exterior argentino, que piorou em conseqüência de fatores internacionais alheios ao arbítrio nacional, experimenta novos prejuízos em decorrência de uma série de práticas que negligenciaram sèriamente a capacidade de negociação externa da Argentina.

#### *Fatores que Provocaram a Crise de Divisas*

São em número de três os principais fatores que conduziram à precária situação de divisas em que, atualmente, se encontra o país. 1.º) a considerável diminuição das exportações e a piora nos preços relativos; 2.º) a orientação da política de industrialização e 3.º) o aumento intenso das importações de petróleo por não ter o país aproveitado, eficazmente, os seus recursos.

Em matéria de exportações sofrem-se as conseqüências de uma política econômica que desestimulou a produção agrícola e não promoveu o desenvolvimento das exportações industriais.

Como é sabido, a política de câmbio e preços privou o campo argentino dos estímulos e recursos indispensáveis para o emprêgo da técnica tanto em matéria de maquinarias e equipamento que aumentam a produtividade e do homem, como de processos que aumentem o rendimento por hectare. Isto agravou o atraso técnico da produção agropecuária do país, que chama a atenção dos peritos estrangeiros que o visitam ao confrontar o estado que aqui impera, com os avanços registrados em outros países comparáveis à Argentina.

Na realidade, a orientação da política econômica do país desde o término da guerra não considerou êste fato de primordial significação: já se havia ultrapassado a etapa do desenvolvimento em que a produção podia expandir-se rapidamente, pela fácil ocupação de novas terras. Ao terminar esta etapa fazia-se necessário iniciar

um esforço sistemático para enfrentar uma outra, mais complexa que a anterior, a fim de aumentar intensa e persistentemente a produtividade. Isto exigiria conjunção de três fatores: a ação técnica do Estado, o estímulo aos produtores e os recursos que estes necessitariam para aumentar intensamente as inversões exigidas pela técnica.

Bastam os algarismos seguintes para dar uma idéia das conseqüências desta política. A exportação argentina no último quinquênio 1950-54 teve, apenas, um volume físico equivalente a 64% do que tinha sido no quinquênio anterior à segunda guerra mundial. Calculando os algarismos por habitantes, comprova-se que nestes anos mais recentes, a cada um destes corresponde a metade do que então se exportava.

É um princípio estabelecido em matéria de desenvolvimento econômico que a técnica na agricultura é a base essencial da industrialização dos países latino-americanos em dois aspectos primordiais. Em primeiro lugar, o emprêgo da técnica, ao aumentar a produtividade, permite melhor utilização da mão-de-obra tornando possível que parte do aumento anual da população ativa possa dirigir-se para a indústria e outras atividades. Em segundo lugar, ao aumentar a renda das atividades rurais ampliam-se os mercados nacionais para a produção industrial. Um dos mais graves erros da política econômica argentina foi o desconhecimento desta estreita conexão entre o crescimento industrial, que é uma exigência ineludível do desenvolvimento econômico, e a utilização da técnica na agricultura. A esta não foram dados nem os incentivos nem os recursos necessários para continuar sua capitalização e privaram-na dos braços que somente com o aumento da produtividade ela poderia ter liberado. Assim, pretendeu-se acentuar o ritmo vigoroso que já vinha tendo a industrialização, desde a crise mundial, sem ampliar suas bases nem adequar sua estrutura às necessidades do desenvolvimento, descuidando-se ao mesmo tempo, do apoio indispensável da produção rural a este processo.

Diga-se, a bem da justiça, que mais tarde procurou-se retificar este rumo, ainda que nem na medida nem com a determinação exigidas pelo mal ocasionado ao instrumento produtor. É pois necessário restabelecer a compatibilidade e complementação da agricultura com a indústria, a fim de que ambas possam contribuir, com o máximo de eficácia, para o restabelecimento da economia argentina e à aceleração de seu ritmo de desenvolvimento.

*Errônea Orientação do Desenvolvimento Industrial*

Mas não foi apenas isso que deu bases precárias à industrialização argentina. Este processo exigia ser orientado para formas que atenuassem a tradicional vulnerabilidade externa da economia do país. Na Argentina já se havia caminhado, anteriormente, numa primeira fase de industrialização que consiste em substituir, de modo relativamente simples, as importações de bens de consumo imediato. Havia, pois, que enfrentar o problema da substituição de certas importações básicas e da produção econômica de matérias-primas essenciais.

Um eminente argentino, o general Savio, já tinha projetado antes da segunda guerra mundial o estabelecimento da indústria siderúrgica. Infelizmente adiou-se, até há bem pouco, o início deste projeto e foi preciso para sua realização negociar um empréstimo externo. Estou longe de crer que este empréstimo é inconveniente, mas não posso deixar de ressaltar que se há alguns anos tivessem sido empregados, neste financiamento, parte dos recursos que serviram para realizar certas repatriações, o país teria hoje uma indústria siderúrgica e derivados que permitiriam sobrepujar em melhores condições os fatores externos da instabilidade econômica.

O mesmo poderia dizer-se do pertinente a certas indústrias químicas básicas, de papel, celulose e outros itens primordiais, em que a ação foi tardia, lenta ou insuficiente.

A forma pela qual orientou-se, em conseqüência, o processo de industrialização contribuiu para agravar as dificuldades de pagamentos externos que aguilhoam neste momento a economia argentina.

*O Petróleo*

O terceiro fator que contribuiu para esta situação, é representado pela lentidão com que cresceu a produção de petróleo face ao acentuado crescimento do consumo nacional. As importações deste combustível e de carvão chegaram a formar quase a quinta parte do valor das importações totais no último quinquênio, quando no anterior à guerra representavam, somente, a décima parte. A participação das importações no consumo total de energia que foi então de 39% passou a 49% no último quinquênio. A deficiente

produção de petróleo contribuiu, dessa forma para acentuar o grau de vulnerabilidade externa da economia argentina.

### *O Problema da Energia*

À esta crescente dependência exterior do abastecimento de petróleo, acrescenta-se a crise de energia elétrica que assola o país e que vem se agravando a cada ano. Estes dois problemas estão intimamente interligados, porquanto uma ponderável proporção da energia elétrica é gerada com derivados de petróleo e uma fração muito elevada das centrais que assim operam, concentra-se no litoral. O problema mais agudo apresenta-se na Grande Buenos Aires, que consome em torno de 70% da eletricidade de todo o país e onde a deficiência na oferta de energia elétrica ocasionou, entre outras coisas, atrasos significativos do desenvolvimento e da eficiência da produção. A capacidade pública instalada ascende a uns 840.000 kw e estima-se que seriam necessários uns 300.000 kw adicionais, para atender a todos os pedidos insatisfeitos e proporcionar um serviço eficiente. Dêstes 300.000 kw de procura insatisfeita na Grande Buenos Aires necessitar-se-iam imediatamente cerca de 150.000 kw para atender às necessidades da produção, mantendo restrições em outros setores. Estes aumentos não cobrem, contra toda norma técnica, reserva de espécie alguma.

Infelizmente, a Central de San Nicolás não poderá representar um alívio imediato, pois embora se estime que em abril próximo completar-se-ão as instalações, não é possível esperar que, na melhor das hipóteses, os 200.000 kw que se destinariam ao consumo de Buenos Aires, possam entrar em serviço antes de meados de 1957, por não ter sido resolvido a tempo o problema das interconexões.

Enquanto isso terão crescido as necessidades de consumo, razão pela qual não se deve esperar um alívio apreciável nas restrições atuais que estão freando as atividades econômicas.

Em diferentes cidades do resto do país também existem dificuldades de abastecimento elétrico, cuja solução é, em geral, menos difícil de enfrentar em virtude das obras já em curso; isto permitirá a instalação de algumas indústrias novas que o país deverá criar a fim de melhorar a situação de seus pagamentos externos.

Em síntese, nem o Estado realizou inversões indispensáveis para prover o país do abastecimento energético exigido pelo seu

crescimento econômico, nem criou situações favoráveis para que o fizesse a indústria privada, nem sequer se empreendeu — e casos de importância capital — o estudo técnico completo desses problemas com o que se atrasa consideravelmente a formulação das soluções cabíveis.

### *Descapitalização do Sistema de Transportes*

São bem conhecidas as dificuldades que o país vem enfrentando em matéria de transportes. As ferrovias estão obsoletas. Há 25 anos de atraso na renovação do material de tração e mais ainda no material das vias. Para dar uma idéia do desinvestimento basta consignar que os técnicos da matéria assinalam a necessidade premente de um plano de renovação, a desenvolver em 15 anos, de um custo total de 22 milhões de pesos (1) dos quais 1 400 milhões de dólares correspondem à importação de material.

O mal dos transportes argentinos data de há muito tempo atrás e como é notório, não se circunscreve ao equipamento. À anacrônica administração das empresas britânicas seguiu-se a ineficiência impressionante da gestão oficial, mas isto deverá ser mais adiante objeto de estudo. Aqui cabe somente lembrar que a fórmula de nacionalização adotada não era a única. Permaneceram nos arquivos do Banco Central documentos com outras soluções, que teriam permitido ao país adquirir o controle imediato das ferrovias pagando à vista somente uma parte de seu custo; o restante dos recursos provenientes da acumulação de libras congeladas durante a guerra teria sido destinado à renovação do equipamento. Se se houvesse seguido um caminho semelhante, as estradas de ferro argentinas estariam, indubitavelmente, em melhores condições para prestar serviços à economia do país.

Se a tudo isso acrescentamos insuficiência e obsolescência da frota de caminhões vê-se porque cresceram as dificuldades de transporte dos produtos do solo para os portos e centros de consumo.

Além do problema da renovação do material, existe na exploração dos transportes do país — quer para as estradas de ferro como para o transporte urbano da cidade de Buenos Aires — um déficit considerável calculado em 3 500 milhões no ano presente, dos quais 2 000 milhões correspondem ao déficit financeiro e 1 500 milhões ao adicional que este déficit suportaria ao computar as depreciações de acordo com o valor de renovação e não pelo custo histórico.

---

(1) Calculados ao antigo câmbio de m\$<sub>n</sub> 7,50 por dólar.

Os técnicos consultados consideram que se se mantêm as tarifas e a organização dos transportes atuais e se realiza todo o programa de renovação de que já falamos, seriam necessários 15 anos para eliminar o deficit anual apenas com a rentabilidade do sistema.

*Deficiente Orientação dos Recursos Produtivos*

O quadro que vem de ser esboçado relativamente à produção agrícola, ao processo de industrialização, ao petróleo, à energia, aos transportes e ao deficit, bem conhecido, em matéria de habitação, demonstra-nos que o país não soube empregar judiciosamente seus próprios recursos e tão pouco usou o crédito externo com fins produtivos, de molde a atenuar a vulnerabilidade externa e obter condições mais favoráveis à elevação de seu ritmo de crescimento econômico e progresso social. Mais ainda, na medida em que a aplicação desses recursos serviu para aumentar o capital por homem ocupado, a diminuição de produtividade neutralizou ponderavelmente, os efeitos que se poderia esperar desse aumento.

Ao findar a guerra o país tinha imensas necessidades de capital, pois à escassa importação de maquinaria e equipamento durante o conflito, adicionava-se ainda o peso das necessidades insatisfeitas durante a crise mundial. Todo este conjunto de necessidades não foi coberto na medida e forma exigidos pelo crescimento argentino. Com efeito, parte considerável dos recursos em ouro e divisas — acumulados durante a guerra ou que afluíram tão abundantemente depois dela com a grande melhoria da relação de trocas — destinou-se a repatriar investimentos estrangeiros de capital já existente no país, em vez de ser empregada em aumentá-lo.

Excetuando-se o caso das estradas de ferro, em que a acumulação de libras bloqueadas permitiu realizar uma antiga aspiração nacional, as operações de repatriação foram prematuras. Parece que em certos setores da opinião pública o sentimento superou a razão, o que pode ser perigoso em matéria de orientação da economia. Empregaram-se, por conseguinte, recursos externos para adquirir capital que já estava no país enquanto a agricultura, os transportes e a energia careciam de máquinas e equipamentos indispensáveis para seu normal desenvolvimento.

A repatriação de investimentos estrangeiros conjugou-se com uma atitude adversa ao empréstimo externo. Entretanto, como vimos anteriormente, os fatos levaram o país a modalidades muito inconvenientes de endividamento exterior.

O montante das repatriações, incluídas as estradas de ferro, alcançou a 764 milhões de dólares. Tratavam-se, em geral, de compromissos externos de amortização lenta e juros relativamente baixos; em contraposição, os 757 milhões de dólares em compromissos externos, que o país acumulou com seus convênios bilaterais e através do pagamento diferido das importações, são como já se viu de reembolso peremptório e a prazo relativamente curto. Seus juros não são moderados, e foram exageradamente altos os preços que o país teve de pagar pelas mercadorias importadas com tais créditos.

### III — A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A INFLAÇÃO

#### *A Intervenção do Estado nas Atividades Econômicas*

A intervenção excessiva e desordenada do Estado perturbou seriamente o sistema econômico argentino, em detrimento de sua eficiência; juntamente com a inflação, gerou fontes de lucros extraordinários que contrastam com a orientação que se quis dar à política social. A intervenção do Estado é, certamente, indispensável para acelerar o ritmo de desenvolvimento e promover seu sentido social; mas há dois tipos de intervenção: o que pretende regular a conduta dos indivíduos no processo econômico, como foi o caso neste país no período considerado, e a intervenção do Estado favorável ao desenvolvimento econômico que consiste em manejar eficientemente as alavancas superiores do sistema mediante a política fiscal, a política monetária, de câmbio e de crédito, a tarifa alfandegária, a política de investimentos e a ação técnica do Estado, tudo isso com o fim de criar as condições básicas, os estímulos e os incentivos exigidos pela atividade econômica privada para a sua eficiência máxima e orientação no sentido de obter os objetivos fundamentais do desenvolvimento econômico.

Ocorre com freqüência que quando o Estado empenha-se no primeiro tipo de intervenção, acaba por perder o comando das alavancas e, em vez de orientar e estimular a economia, esta navega à deriva, perturbada pela incoerência, contradições e imprevisão deste intervencionismo contraproducente.

O controle das importações através de licenças cambiais, o controle de preços visando reprimir as conseqüências da inflação, a regulamentação dos movimentos financeiros internos e externos, representam uma série de dispositivos que dificultam a fluidez dos

fatôres produtivos quer nas atividades econômicas urbanas como nas do campo; e outras formas de intervenção que levaram, desnecessariamente, o Estado a realizar operações comerciais e industriais, perverteram burocraticamente a atividade econômica privada e incentivaram certas práticas que muito perturbam o desenvolvimento sadio da economia e a administração. Não é o Estado incorpóreo, infalível e omnisciente o que atua sobre a realidade econômica, mas sim funcionários concretos que ao intervir no jôgo das atividades privadas adquirem um considerável poder discricionário, que transcende da órbita puramente econômica.

A concessão de licença de câmbio a taxas distanciadas da realidade no mercado oficial e as autorizações para importar sem cobertura cambial geraram um volume considerável de lucros para os favorecidos por tais licenças ou autorizações. Além do que este fato significa por si só, tornam-se muito graves os efeitos sobre o funcionamento do sistema, pois tendem a desviar o esforço para este tipo de negociações fáceis desviando-o das ocupações produtivas e da melhoria na eficiência e no aumento da produtividade destas, que são as justificativas essenciais do lucro na atividade econômica. Estes malefícios aumentaram com as conseqüências da inflação que tanta arbitrariedade introduz na distribuição da renda.

Freqüentemente atribui-se aos trabalhadores tôda a responsabilidade da diminuição de produtividade que se verificou na economia argentina; trata-se, sem dúvida, de uma explicação unilateral, pois o ganho fácil que a inflação trouxe, em anos anteriores, para vastas categorias de empreendedores e o ganho que certos grupos obtiveram graças a regulamentação oficial até tempos recentes, privaram de estímulo a melhoria de produtividade e a baixa de custos.

À responsabilidade indireta que nesta queda de produtividade corresponde ao Estado acrescenta-se a responsabilidade direta que lhe cabe em sua própria gestão administrativa. É notório que o crescimento da despesa do Estado foi considerável; enquanto não se conclui um estudo minucioso dêste aspecto basta consignar que em 1954 a despesa pública em todo o país atingia a elevada proporção de 22% da renda nacional bruta; isso, sem considerar o deficit das repartições comerciais e dos serviços públicos, que aumentaria sensivelmente se se elevassem seus salários e ordenados ao nível do pessoal lotado na administração pública. Sabe-se que há uma quantidade apreciável de pessoal supérfluo na administração

e êste é, precisamente, um dos fatores que impediu o reajustamento dos salários e ordenados de empregados e operários do Estado.

Nos transportes da cidade de Buenos Aires estima-se que das 48 mil pessoas que ali trabalham haveria pelo menos 15% de que se poderia prescindir. Nas estradas de ferro trabalham, aproximadamente, 200 mil pessoas, calculando-se que 10%, incorporados em anos de atividade máxima, conservaram seus cargos apesar de seus serviços serem dispensáveis. Do mesmo modo, parece que há excesso de pessoal nos frigoríficos sendo êste um dos fatores que motiva o subsídio do Estado cujo montante é de aproximadamente 470 milhões de pesos por ano.

No domínio específico da atividade privada poder-se-iam citar numerosos exemplos mas basta, neste relatório, mencionar o caso notório da construção: enquanto se faz cada vez mais premente a escassez de habitações, parece ser o dôbro do que era antes a quantidade de horas de trabalho por metro quadrado de construção. De sorte que a simples volta ao nível anterior de produtividade, permitiria aumentar sensivelmente a construção de casas de moradia muito embora surgissem algumas dificuldades no abastecimento de materiais que poderiam complicar mas não impedir a solução dêste problema.

Isto não significa que o problema da produtividade possa resolver-se quer na administração pública, quer na atividade privada, através do simples expediente das dispensas em massa; no seu devido tempo serão explicadas as razões porque esta medida está longe de ser a solução tanto do ponto de vista econômico como pelas suas conseqüências sociais.

### *A Inflação*

Na realidade, a inflação argentina também é conseqüência da intervenção desafortunada do Estado na vida econômica. Com efeito, os dois fatores que a provocaram, provêm de formas de intervenção estatal.

Um desses fatores é de caráter monetário, o outro pertinente à política de salários e ordenados.

Em matéria monetária a criação excessiva de meios de pagamento resulta, principalmente, do deficit em que o Estado incide nas suas operações com produtos agropecuários e administração dos transportes bem como pela forma em que financia as operações hipotecárias. Êsses três elementos em conjunto significarão em

1955 um aumento de 9.700 milhões de pesos nos meios de pagamentos, assim discriminados:

|   | 1954         | 1955         |
|---|--------------|--------------|
| Deficit nas operações de cereais . . . . .      | 4.500        | 3.500        |
| Deficit nos transportes (1) . . . . .           | 1.600        | 2.000        |
| Financiamento de operações hipotecárias . . . . | 3.800        | 4.200        |
| Total . . . .                                   | <u>9.900</u> | <u>9.700</u> |

Como se sabe, o deficit nas operações de cereais resulta de que o Estado pagou aos produtores preços aparentemente superiores aos vigentes no mercado internacional; mas isto se deve exclusivamente à taxa de câmbio supervalorizada que se aplica às exportações; a média dessas taxas gira em torno de \$7.45 por dólar o que evidentemente está muito longe da realidade. Isto não significa, entretanto, que se acredite que a realidade está representada pela taxa de 30 dólares vigente no mercado clandestino.

Pode parecer que a resistência em deslocar as taxas de câmbio para um nível adequado tenha se inspirado num louvável propósito de não influir de modo adverso nos preços. Mas isto não evitou a elevação uma vez que o Banco Central ao emitir para cobrir o deficit das operações de cereais influenciou necessariamente o nível de preços. Dêsse modo o aumento de preços foi inevitável.

O deficit dos transportes tem os mesmos efeitos monetários e igual resultado traz o financiamento das operações hipotecárias agora feitas com emissões do Banco Central, depois de ter-se destruído o regime da cédula hipotecária que tantos benefícios trouxe para o país em mais de 50 anos de existência. Além destes elementos inflacionários, também se expandiu o crédito para investimentos privados; no ano de 1954 a criação de meios de pagamentos chegou a 13.714 milhões de pesos dos quais 4.832 milhões foram absorvidos, restando uma criação líquida de 8.882 milhões.

Note-se que o orçamento da administração não atuou diretamente como fator inflacionário, pois lançou mão da colocação de títulos junto às caixas de poupança a fim de conseguir o equilíbrio do ponto de vista monetário. Isto não quer dizer que este tipo de financiamento deixe de representar um sério problema. Destinar economias tão volumosas como as que arregimentam as Institui-

---

(1) Exclusão feita de 1.500 milhões correspondentes à amortização aos preços de reposição, conforme se explica no texto.

ções de Previdência para fins fiscais, que apenas em parte correspondem à formação de capital, significa malbaratar essas poupanças.

Como neste relatório não consideramos detidamente aspecto financeiros e monetários, que serão estudados em outro documento, basta-nos consignar que os títulos assim emitidos formam parte considerável dos 47.000 milhões a que se eleva a dívida pública consolidada da Nação; a êsse montante deve-se adicionar outros 28.000 milhões que a Nação deve ao sistema bancário sob diversas formas, entre as quais destaca-se a dívida do IAPI. Assim, o total da dívida pública consolidada e flutuante eleva-se, em primeira aproximação, a um mínimo de 70.000 milhões de pesos contra 9.000 milhões em fins de 1945.

Como já se disse, o outro fator inflacionista corresponde aos aumentos maciços de salários e ordenados. Se êstes aumentos não são acompanhados de um acréscimo de produtividade ou não podem ser absorvidos pelos lucros empresariais, tais melhorias se traduzem imediatamente em elevação de preços. Assim aconteceu ultimamente com os aumentos realizados em março do ano passado, aumentos que foram em média de 20% para os trabalhadores industriais e 16% para os do comércio. Depois de realizado tal aumento se renovou a alta de preços. De então para cá êstes elevaram-se em 20%, alta em que, sem dúvida, influíram também outros fatores inflacionários.

Isto não quer dizer que todos os grupos sociais voltaram ao ponto de partida anterior a êsses aumentos maciços. Os algarismos do *Servicio Estadístico Nacional* revelam, na realidade, que para a média dos operários industriais o salário real se mantém, apesar do aumento de preços; de acôrdo com os mesmos dados do *Servicio Estadístico* isto parece resultar em parte do aumento de produtividade e em parte do número de horas de trabalho, que anteriormente tinham caído de modo anormal.

Entretanto, não é lícito supor que o mesmo fenômeno tenha ocorrido em outros grupos de trabalhadores; os empregados públicos por exemplo têm forçosamente uma renda real diminuída à medida que os preços sobem, pois os aumentos de ordenados e salários foram parciais. O caso dos operários da indústria tem na realidade características especiais: enquanto a renda real do conjunto do país, por habitante, aumentou apenas de 3,5% nos últimos 10 anos, a renda real dos operários industriais subiu no mesmo período em 47%, algarismo que diminui para 37% se se eliminam

as contribuições de previdência. Se um grupo apreciável da população pôde aumentar suas rendas reais dêse modo face a um insignificante crescimento na renda média por habitante é evidente que outros grupos sociais tiveram de diminuir relativamente suas rendas médias. Estes são os grupos de prejudicados no processo de inflação, especialmente os trabalhadores rurais e extensos grupos de trabalhadores da classe média.

De qualquer maneira, para formar uma idéia clara das conseqüências sociais dêse processo e das modificações redistributivas que trouxe consigo seria necessária uma análise prolixa ainda não realizada no país e indispensável na orientação da política anti-inflacionária e nos reajustamentos que terão de ser feitos para que esta assente em bases firmes.

Acho conveniente elucidar meu ponto de vista neste domínio: a proporção dos salários e ordenados sôbre a renda total argentina era antes relativamente baixa. Assim, em 1945 foi apenas de 46,7% e em 1954 passou para 59,6% incluídas as contribuições de previdência. Com esta taxa vamos nos aproximando das de países adiantados como os Estados Unidos, onde os sálários e ordenados constituem 69% da renda total.

Houve pois u'a melhoria líquida na proporção correspondente ao setor de operários e empregados, também verificada em outros países graças ao desenvolvimento econômico.

É conhecida a índole dêste processo: com o aumento da produtividade parte crescente do incremento passa para as massas trabalhadoras, quer pela atuação de fôrças expontâneas como através do instrumento fiscal e da ação sindical, que são de importância decisiva na correção das falhas distributivas do capitalismo quando se governa com pleno sentido de responsabilidade coletiva.

Infelizmente, a forma pela qual êste fenômeno evoluiu na Argentina trouxe sérios problemas. Primeiro, o aumento da proporção dos salários e ordenados relativamente à renda total não foi acompanhado pelo aumento da produtividade média por habitante, pois, como se viu, a renda média subiu apenas 3,5% em 10 anos; conseqüentemente, para que êste aumento se realizasse foi necessário, entre outras coisas, influenciar desfavoravelmente a renda dos produtores rurais, com as graves conseqüências que isso trouxe consigo, ou incidir num sério processo de desinvestimento, especialmente nos transportes e na própria agricultura. Segundo, muito embora o conjunto de salários e ordenados tenha crescido proporcionalmente

à renda ocorreram grandes desigualdades entre os diferentes grupos desse conjunto.

É de se esperar que este processo social continue realizando-se e que, em vez de perturbar as forças dinâmicas da Economia Argentina, contribua para tornar mais eficaz sua ação no sentido de um maior aumento de produtividade e renda real. Esta é a condição essencial na solução do problema da justiça distributiva.

#### IV — AS SOLUÇÕES IMEDIATAS

##### *Exposição Preliminar*

1 — Os graves problemas que o país enfrenta em matéria econômica exigem dois tipos de medidas: as de caráter imediato, para aliviar a precária situação atual e estimular as forças da economia e as medidas de maior fôlego, que deverão seguir-se às primeiras a fim de corrigir as falhas estruturais e restabelecer o livre jôgo das forças dinâmicas da economia.

Nesse relatório recomenda-se medidas imediatas mais urgentes e mencionam-se outras em preparação. Quanto ao segundo tipo de medidas, constitui objeto de um programa de recuperação que deverá ser estabelecido sem mais tardança.

2 — As medidas imediatas são de caráter premente. Em primeiro lugar é preciso incentivar fortemente a produção agropecuária, elevando de modo apreciável os preços através do deslocamento das taxas de câmbio artificialmente valorizadas e permitindo-se assim aumentar suas débeis forças capitalizadoras; além disso é preciso facilitar — sem impecilios a importação dos bens produtivos que esta atividade requer e que não são produzidos convenientemente pela indústria nacional.

Não basta aumentar desse modo as possibilidades de exportação dos produtos tradicionais. É indispensável estimular novas exportações, especialmente as de artigos industriais. Este é um dos fins com que propõe a restauração do mercado livre de câmbio, onde os exportadores de tais produtos poderão vender sem obstáculos às correspondentes divisas. O outro propósito é o de iniciar, assim, a progressiva liberalização do mercado de câmbio.

3 — O mercado livre servirá, por outro lado, para realizar importações urgentes de bens de capital e seus sobressalentes. Além

dos bens de produção para atividade agropecuária há necessidade inadiável de importação para aliviar, momentaneamente, outros ramos de atividade econômica especialmente transporte e energia. As importações de automóveis vêm se realizando através do mercado clandestino, que se transformaria em mercado livre. Será indispensável restringir intensamente e de modo temporal estas importações para que possam realizar-se as de bens de produção.

4 — Não se pode esperar, entretanto, que o mercado livre possa permitir a importação de todos os bens de capital urgentemente exigidos. Será, pois, indispensável recorrer ao crédito externo.

5 — Nesse sentido, o petróleo cria um problema muito especial de necessidade inadiável de bens de capital. De acordo com os técnicos, a produção do país que seria em 1955 de 5,3 milhões de m<sup>3</sup>, incluído o gás natural, poderia elevar-se se se tomam oportunamente as medidas necessárias, a um montante prudentemente estimado em torno de 10 milhões de metros cúbicos em 1958/9. Isto, com as reservas já comprovadas e com o programa normal de perfuração de poços.

A solução do sério problema do abastecimento não seria tanto de produção como de transporte. Para resolvê-lo haveria que construir oleodutos e gasodutos e realizar outras inversões. Ao mesmo tempo ter-se-ia que planejar o aumento da produção futura com novas explorações e perfurações. Isto exigirá um investimento extraordinário, além dos gastos normais que a produção atual exige e da ordem de 200 milhões de dólares em importações e 3.000 milhões em moeda nacional para gastos locais. O aumento da produção nacional significará uma economia de divisas que pode ultrapassar 100 milhões de dólares anuais. Na medida que o investimento em dólar não possa ser coberto com créditos suaves, satisfatórios e sem implicações especiais, justificar-se-ia lançar mão das reservas monetárias para realizar as aquisições no exterior, sempre que plenamente retificadas a validade técnica e econômica desses projetos e as estimativas que os apoiam.

6 — Tudo isso exigirá decisões imediatas. Por outro lado, poder-se-ia começar a desarticulação progressiva do aparelho de medidas intervencionistas.

Além de iniciar a liberação do mercado de câmbio caberia, em seguida, tomar certas medidas de igual sentido em matéria de

preços e outras tendentes a dar fluidez aos fatores produtivos, especialmente na produção agrícola.

7 — Além da expansão de crédito há, como já se disse, outro fator de inflação: a alta de salário e ordenados. É fora de dúvida que o deslocamento das taxas de câmbio fará subir os preços, mas tudo indica que esta alta será moderada. Se para fazer frente a esta alta se fizessem reajustamentos maciços de salários e ordenados dar-se-ia novo alento à espiral de custos e preços. Desapareceria assim o estímulo à produção rural e não se poderiam evitar novas desvalorizações monetárias. É preciso evitar a todo custo êsses efeitos perturbadores mas não se poderá fechar os olhos para a situação de certos grupos de operários e empregados cujas rendas não tiveram ajustamento satisfatório e compatíveis com a situação atual. Nesses casos é necessário e conveniente reajustar prudentemente as remunerações. Por outro lado, a eliminação dos entraves à produção e distribuição e o aumento de produtividade poderão contribuir para absorver parte do impacto dos aumentos de preços evitando que incida todo sôbre as rendas reais.

8 — Também ter-se-ia que tomar medidas imediatas para aliviar, até o seu desaparecimento, a pressão inflacionária. Do lado monetário, o deslocamento das taxas de câmbio além de permitir a elevação de preços, estirpará o deficit além de permitir a elevação de preços, estirpará o deficit das operações de produtos agropecuários; quanto à expansão de crédito para as operações hipotecárias poderá em parte ser coberta por títulos que absorverão os novos regimes de aposentadoria, muito embora êstes possam trazer de início certa pressão inflacionária. Sempre ficaria o deficit do transporte e a expansão provocada pelos investimentos indispensáveis. Mas isso poderá ser neutralizado com fatores normais de absorção, principalmente com o aumento dos depósitos de poupança e pelo aumento das necessidades de circulação por parte do público. Em consequência, do ponto de vista monetário, o processo inflacionário poderá ser detido por uma política firme que não deverá ser, em circunstância alguma, deflacionária: com uma série de medidas judiciosas é possível terminar com a inflação monetária sem contrair a atividade econômica e sem provocar o desemprego.

Não será possível evitar a alta de preços provocada pelo deslocamento das taxas de câmbio, uma vez que é forçoso incentivar a produção rural, transferindo-lhe parte da renda real do resto

país. Mas ter-se-á que procurar uma distribuição equitativa desta carga. Acima de tudo seria indispensável que os grupos de altas rendas contribuíssem para o sacrifício que requer o programa de recuperação da Economia Argentina.

9 — Tomadas as medidas imediatas seria indispensável iniciar a preparação desse programa. Será preciso fazer um cálculo dos investimentos requeridos para elevar a produção agropecuária a um alto nível de eficiência, sem o que ficaria frustrado todo o desejo de recuperação. Para renovar o material de transporte e conjurar o deficit de sua exploração; para superar a crise de energia e abastecer normalmente o consumo do país; para aliviar o balanço de pagamentos das importações que poderiam ser razoavelmente substituídas e, finalmente, para aumentar a produtividade, criar estímulos e condições propícias à aceleração do desenvolvimento econômico do país e à correção de sua vulnerabilidade externa. A medida que se obtenham resultados poder-se-á desenvolver um vasto plano de construções populares, a fim de enfrentar a grave crise a que chegou a habitação argentina.

Não vale supor que a Argentina possa realizar todos esses investimentos com seus próprios recursos. A possibilidade que foi possível entrever há mais de um decênio, de que o país chegasse a um grau de madureza econômica que reduzisse a necessidade de capital estrangeiro a uma quantia insignificante foi novamente adiada por um bom número de anos.

O capital estrangeiro tem sido objeto de controvérsias no país e convém esclarecer seu papel ante a opinião pública. Para superar rapidamente a crise atual de desenvolvimento requerem-se empréstimos e investimentos privados do exterior. Se não se deseja admiti-los o país terá que resignar-se com continuar indefinidamente na sua precária situação atual. Tais são os termos do problema e não é possível modificá-los.

Se o país escolhe o primeiro caminho terá que criar as condições favoráveis ao acesso desse capital, começando por conter a inflação e tomar severas medidas para equilibrar o balanço de pagamentos.

Desse modo estará o país em condições de negociar empréstimos com honra e dignidade, evitando inversões privadas onerosas ou incompatíveis com o prestígio nacional e atraindo espontaneamente as que não necessitam de privilégios especiais. Surge novamente a confiança internacional na potencialidade Argentina e um sadio programa de restabelecimento, aplicado com firmeza, contribuirá para a sua consolidação.

## O REAJUSTAMENTO DO CÂMBIO E O ESTÍMULO AS EXPORTAÇÕES

Urge sair da valorização fictícia e perturbadora da moeda argentina. A inflação já se fez com que perdesse boa parte de seu poder de compra interno e é necessário ajustar, correlativamente, seu valor exterior deslocando as taxas de exportação. Nesse sentido já se fez a análise necessária à determinação do nível a que estas taxas deveriam elevar-se. Não seria prudente elevar todos os preços agropecuários relativamente às taxas de câmbio, sem deixar margem para que aqueles possam subir progressivamente ao aumento dos custos internos. Enquanto isso esta margem poderia fornecer recursos para um fundo destinado a cobrir parte das despesas com o programa de recuperação.

Este reajustamento das taxas de câmbio terá um duplo propósito. De um lado, eliminar o deficit das operações de cereais e, por outro, aumentar os preços pagos ao produtor agropecuário oferecendo-lhe o estímulo indispensável para aumentar rapidamente a sua produção e os recursos necessários para promover a mecanização das tarefas produtivas. Indubitavelmente, êste deslocamento terá certa repercursão sobre os preços internos e disso se falará no seu devido tempo.

A medida que se preconiza deve ser acompanhada de outras que tendam a evasão das divisas provenientes das exportações e que parece ter tomado um alcance apreciável. Isto poderá ser corrigido fixando-se a quantidade de divisas por unidade de produto que deve ser entregue ao Estado e deixando-se negociar o resto num mercado livre de exportadores. Assim, todos ficarão em igualdade de condições para cumprir as disposições relativas à entrega de moeda estrangeira. De início, isto supõe a implantação de um mercado livre de câmbio para libertar os movimentos financeiros com o exterior e eliminar operações clandestinas absolutamente impossíveis de evitar e que tão pouco haveria vantagem em fazer. Dêsse modo, junto ao mercado oficial de câmbio, que deverá ser mantido sob contróle enquanto não se obtenha uma melhoria positiva do balanço de pagamentos, funcionará o mercado livre no qual além das transações financeiras poderão realizar-se algumas operações de importação ou exportação.

Relativamente às transações financeiras o país acumulou, como se viu em outro lugar, serviços financeiros privados de anos anteriores que a aflitiva situação do balanço de pagamentos não permi-

tiu transferir; o mercado livre permitiria fazê-lo mas em forma gradual, uma vez que a súbita transferência dessas obrigações poderia trazer transtornos que convém evitar. Enquanto isso, as transações financeiras correntes bem como as transferências de fundos já existentes entre contas de titulares estrangeiros poderão realizar-se sem licença e limitação alguma. Expôs-se mais acima que o mercado livre poderia vender uma parte relativamente pequena da divisa proveniente das exportações, a fim de evitar a evasão. Isto refere-se às exportações de produtos tradicionais mas, além dessas, há muitas outras exportações que o país está em condições de realizar ou aumentar, especialmente em matéria de produtos industriais.

Nem sempre se trata de exportações novas; há algumas que já se vêm fazendo desde tempos atrás e que poderiam ser estimuladas pelo incentivo de taxas de câmbio mais altas. O controle das divisas dessas exportações no mercado oficial seria difícil e incômodo, e que poderia ser evitado se se permitisse negociar, sem restrições, suas divisas no mercado livre. O melhor preço que aí obtêm as moedas estrangeiras poderá estimular notavelmente a produção e as exportações; mas enquanto houver escassez de divisas para importação de matérias-primas conviria eliminar dêsse novo regime os produtos em que essas representam uma parte apreciável do valor.

## O EQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

Além do estímulo que essas medidas darão às exportações, também darão certamente alento ao investimento de capital privado do exterior e ao retorno de fundos argentinos investidos em países estrangeiros, sobretudo quando se demonstre com fatos que o governo está decidido a aplicar com firmeza as medidas que a situação atual requer, o que contribuirá para assegurar confiança do exterior na capacidade financeira do país.

Mas isto não bastaria para equilibrar o balanço de pagamentos. Será também indispensável conter firmemente as importações realizadas com recursos correntes toda vez que isso não afete o desenvolvimento das atividades essenciais e enquanto o país não recupera o nível satisfatório de exportações. Infelizmente, é tal a situação do balanço de pagamentos que, salvo melhoria imprevista, não se poderá destinar em 1956 parte alguma dêsses recursos correntes no mercado oficial à importação de bens de capital. Esses

recursos terão que ser aplicados exclusivamente nas importações de matéria-prima e combustíveis, que deverão ser objeto de análise rigorosa a fim de eliminar tudo que não seja estritamente indispensável, sem prejuízo de enérgicas medidas para conter a evasão.

Finalmente há outro aspecto de grande importância. O encarecimento artificial das importações como consequência do regime especial em que essas são realizadas. Como se viu anteriormente, são dois os fatores de encarecimento: os convênios bilaterais e as importações de pagamento diferido. Há atualmente um movimento de revisão desse tipo de convênios. O Brasil concertou com o Reino Unido e a Holanda uma série de acordos pelos quais se passa do regime bilateral ao multilateral, com o que começam a estender-se à América Latina certas vantagens da União Européia de Pagamento. Este precedente é oportuno e poderá facilitar as negociações da Argentina nesta matéria.

No tocante às importações de pagamento diferido, não são, em geral, recomendadas se continuam a se fazer na forma em que se vêm realizando. Seria preferível utilizar o crédito independentemente da operação comercial e, se isso não fôsse possível na medida necessária, poder-se-ia recorrer à essas operações sempre que realizadas em condições favoráveis de preços e em modalidade de pagamento compatível com a capacidade para enfrentá-lo sem provocar transtornos ulteriores.

Uma vez que se conheçam as necessidades mais urgentes de importação de bens de capital que não podem ser realizadas com os recursos normais do país, como se verá mais adiante, será possível ter uma idéia da necessidade de créditos externos e da fórmula pela qual poderão ser atendidos tendo em conta a provável evolução do balanço de pagamento. Isto terá que ser objeto de novos estudos com maiores informações do que as disponíveis nesse relatório preliminar.

### OS COMPROMISSOS PENDENTES

Já se disse noutra parte deste trabalho que os 757 milhões de dólares de compromissos que o país acumulou nos últimos anos não significam, em si, uma cifra exagerada; mas criam um problema delicado pelo caráter peremptório e a prazo relativamente curto deste compromisso. Esta matéria também deverá ser objeto de uma análise cuidadosa com vistas ao encontro de fórmulas que permitam escalonar os compromissos possibilitando restabelecer o funcionamento normal do balanço de pagamentos e obter sobras

em recursos capazes de enfrentar folgadamente a amortização dessas obrigações e manter o bom crédito externo do país.

Isto permitirá por outro lado, retomar as operações normais dos bancos do país com os bancos do exterior e especialmente a abertura de créditos documentais em condições normais, o que permitirá a recuperação gradual dos 150 milhões de dólares que o Banco Central facilitou aos demais bancos para pagamento antecipado das importações, e contribuirá para a reconstituição das reservas monetárias do país.

### IMPORTAÇÕES DE BENS PRODUTIVOS

A necessidade de alcançar o equilíbrio do balanço de pagamentos no ano de 1956 não permitirá, como já se disse, nem utilizar os recursos correntes do mercado oficial de câmbio na realização de importações de bens de capital — apesar das enormes necessidades não atendidas que tem o país — nem tão pouco realizar com os referidos recursos as importações de sobressalentes e outros bens de produção que o país necessita. Contudo, como o desfôgo imediato da economia do país exige a imediata realização de certas importações, pensou-se em dois meios de enfrentar o problema: 1.º) autorizar operações pelo mercado livre e 2.º) contrair empréstimos externos.

Após tantos anos de supressão das operações livres é impossível determinar por enquanto, qual será a capacidade do mercado. Entretanto, a importação de automóveis paga nos últimos anos através do mercado clandestino — porque outro não era o sentido das importações sem cobertura cambial — leva a crer que a oferta do mercado livre poderia permitir importações de bens de produção, sobretudo se se tiver em mente que ali se negociará parte das divisas das exportações tradicionais e as divisas das exportações cujo câmbio poderá ser negociado inteiramente em tal mercado, como sugerimos anteriormente.

Por outro lado, a supressão da atual evasão de divisas que ocorre tanto nas exportações como nas importações, tenderá a reduzir a oferta que hoje se verifica no mercado clandestino, neutralizando parte do efeito da venda de divisas de exportação preconizada neste relatório.

Apesar de tudo seria prudente reduzir, pelo menos no momento e até que se saiba qual a capacidade de pagamento do mercado livre,

o volume de licenças para a importação de automóveis, a fim de efetuar a dos referidos bens de produção.

A forma de limitação destas importações de automóveis poderia ser a fixação de um impôsto de montante análogo à indébita mais-valia que o mercado hoje proporciona. Este gravame, contudo, poderia ser de caráter progressivo, incidindo fortemente sobre os carros de alto preço, com o que também seria onerado o consumo suntuário dos grupos de renda elevada. Sem dúvida, o montante do impôsto terá de ser muito alto, mais é preciso não esquecer que era elevado o lucro obtido por aqueles que conseguiam dispor de licenças de importação. A diferença está em que, ao invés desta mais-valia dirigir-se para mãos particulares, irá, como deve, às mãos da coletividade.

Entre as importações de bens produtivos que se recomenda fazer pelo mercado livre, dever-se-á dar preferência às que a produção agropecuária exige. A importação, sem restrições, de sobressalentes para maquinaria agrícola, poderia regularizar prontamente sua oferta atual sem que os preços sejam afetados na maior parte dos casos, pois já foram onerados pelo intermediário, apesar da taxa preferencial de câmbio que atualmente desfrutam.

O mesmo poderia ser feito em relação a sobressalentes para caminhões, bem como na importação de motores para êsses veículos objetivando facilitar, principalmente, o transporte das próximas colheitas. Do mesmo modo, poder-se-ia facilitar as importações de outros elementos que ajudam o progresso técnico da agricultura, sem prejuízo de medida de maior alcance. Isto diz especialmente respeito às sementes forrageiras e híbridas, assim como herbicidas e produtos de combate a pragas, cujas importações estão atualmente sujeitas a limitações, muito embora não se trate de somas vultosas e apesar da conveniência da importação dêsses elementos produtivos.

Com efeito, a Argentina está muito atrasada em relação aos países mais avançados como produtores de gado, nos quais as forragens artificiais aumentaram consideravelmente a produção pecuária por hectare. Análogamente, como os campos argentinos figuram agora entre os mais descuidados do mundo a difusão de herbicidas próprios poderia eliminar imediatamente a perda de produtividade que isso significa; mas seria, apenas, o início modesto da série de importantes decisões que o programa de recuperação deverá conter em favor da produção agropecuária.

A liberação de algumas destas importações poderia afetar a produção interna de artigos similares. Como as primeiras se realizam através do mercado livre haverá, idubitavelmente, um grau suficiente de proteção à produção nacional, que poderia ser reforçado com um imposto adicional que em nenhum caso deve elevar os preços do seu nível atual. Este tributo seria estabelecido de modo transitório, até que o estudo das possibilidades da indústria nacional levem à fixação dos direitos aduaneiros definitivos que deverão proteger essas atividades.

Além dessas importações que interessam à produção agropecuária, caberia liberar as importações de sobressalentes para maquinaria de todo tipo, permitindo que se realizem sem obstáculo pelo mercado livre. Esta mesma medida poderia aplicar-se, conhecida a capacidade do mercado, para determinadas máquinas e equipamentos, sem que se deixe de facilitar desde já, a importação nos casos de inversões permanentes de capital estrangeiro no país, sempre que estas atendam às necessidades atuais prementes. Poder-se-ia, ainda, estudar a possibilidade de estender essas medidas de liberação a certas matérias-primas indispensáveis e ao papel de imprensa, fora das cotas do mercado oficial, como nos foi sugerido.

Estas medidas são as de caráter imediato. O problema das importações sua vinculação ao desenvolvimento econômico e, sobretudo, as medidas de estímulo industrial, serão consideradas no programa de recuperação.

### NECESSIDADES URGENTES DE BENS DE CAPITAL

Do que acaba de ser dito depreende-se que não seria muito prudente contar com a possibilidade imediata de realizar, pelo mercado livre, tôdas as importações de bens de capital que o país precisará fazer em futuro imediato, a fim de evitar o agravamento dos males atuais e restabelecer a ação normal de suas atividades econômicas. É preciso, pois, pensar em operações de crédito externo que não impliquem em aumento desmesurado do total de obrigações que o país deve enfrentar nos próximos anos.

Neste sentido, deve-se considerar a necessidade imediata de importações de bens de capital para o petróleo, produção de energia elétrica e transportes, sem prejuízo das recomendações que se venham a formular no tocante a êsses pontos no programa de recuperação.

Veja-se primeiramente o caso do petróleo. Em matéria de capital estrangeiro é necessário estabelecer uma distinção nítida entre o que vier a ser investido em condições de livre concorrência e o que é pertinente às combinações internacionais, que costumam exercer influências inconvenientes no âmbito dos países em que se desenvolvem suas atividades. A política mais ampla quanto ao primeiro tipo de inversões é compatível com uma atitude de extrema cautela ao segundo. A Argentina tem acompanhado sempre essa atitude de cautela em matéria de petróleo até os tempos mais recentes e, felizmente, não se vêem os motivos que induzam a abandoná-la. De fato, perspectivas da produção petrolífera parecem muito favoráveis, segundo os pareceres dos técnicos dos campos de petróleo nacionalizado. Nossas jazidas produzem apenas 5.300.000 metros cúbicos de petróleo, inclusive gás reduzido a seu equivalente em petróleo (dos quais 700.000 correspondem às empresas particulares) num consumo total de 13.000.000 de metros cúbicos. Segundo esses técnicos, poder-se-ia aumentar de imediato a produção de cerca de 5.000.000 de metros cúbicos, incluindo-se, contudo o gás de Campo Durán. De acordo com as estimativas realizadas, o país poderia dispor dessa quantidade adicional de petróleo em 1958/59 com uma economia de divisas de ordem de 100 milhões de dólares anuais. Não se trata, por conseguinte, de dificuldades de produção, mas sim do transporte do petróleo através da construção de oleodutos e gasodutos. E ainda, as reservas estabelecidas poderiam permitir que nos fins do atual decênio o país produza todo o petróleo que agora consome. Entretanto, como durante este período o consumo terá aumentado, é necessário, desde já, ativar o trabalho de perfuração e exploração.

O programa de aceleração na produção de petróleo exige vultosos investimentos, calculados aos preços atuais, em cerca de 200 milhões de dólares para a importação de material e 3 bilhões de pesos para despesas locais.

Quanto às possibilidades de financiamento dos investimentos, será preciso explorar, primeiramente, as do crédito externo, mas não sendo possível conseguí-lo com forma suave de amortização a juros, ou se o preço do material foi indevidamente majorado como consequência da concessão do crédito, ou ainda, este venha a apresentar inconvenientes de outra natureza, não vacilaria em recomendar que no emprêgo prudente das reservas de ouro do país se desse preferência à necessidade de cobrir os investimentos referidos.

No que tange aos recursos em moeda nacional que estes investimentos petrolíferos venham a exigir, poderiam ser estes parcialmente cobertos com a venda de certas empresas comerciais e industriais que o Estado criou ou nacionalizou e que voltariam às mãos de particulares, pois não há nenhum interesse coletivo que aconselhe a mantê-las em regime de exploração oficial. O que não ocorre no caso do petróleo por motivos óbvios. Tudo isso, contudo, exigiria, seguir os cânones habituais e prudentes de segurança e contar com a plena ratificação de peritos experimentados antes de adotar decisões finais. Não vejo inconveniente algum em que participem na construção dos oleodutos e gasdutos, além das empresas nacionais, firmas estrangeiras. Isto se enquadra no primeiro tipo de investimento a que fizemos referência.

Além desses investimentos que urge a fim de aumentar imediatamente a produção de petróleo, será necessário analisar as possibilidades de poupança no consumo de combustível, que parece ser exagerado em alguns casos devido à obsolescência dos equipamentos de produção de eletricidade. Do mesmo modo, dever-se-á considerar o problema de outros combustíveis, especialmente o do carvão. Estes pontos serão abordados no programa de recuperação.

Em matéria de fornecimento de energia elétrica, já ficou explicado alhures que a crítica situação atual somente poderia ser aliviada, e de modo não muito acentuado, no inverno de 1957, quando se disponha em Buenos Aires e nos arrabaldes, da produção elétrica de San Nicolás.

Em vista desta demora, encarou-se a possibilidade de importar grupos eletrógenos para remediar os casos mais urgentes, principalmente na atividade industrial. Em circunstâncias normais esta solução não é a mais conveniente. Face porém, à gravidade da crise presente, tem-se que admitir a possibilidade de fazê-lo, se bem que dentro de critério seletivo e de máximo aproveitamento.

Tudo isso significará um alívio na situação atual, porém não se terá solucionado o problema de fornecimento adequado de energia na grande Buenos Aires (para conseguí-lo ter-se-á que ampliar a capacidade das usinas térmicas, as quais levarão alguns anos para início de produção). Com efeito, no caso de atender-se rapidamente aos projetos de ampliação em 310.000 kw., das usinas existentes — uma vez solucionados os problemas jurídicos e financeiros — calcula-se que somente por volta de 1959/1960 se alcançará um relativo equilíbrio na produção e consumo. Para evitar a

repetição futura da crise de abastecimento elétrico seria conveniente, desde agora, pensar na solução do problema de abastecimento depois de 1960. Nesse sentido cabem três alternativas: a ampliação da capacidade térmica, o aproveitamento de Salto Grande e a utilização da energia nuclear. Essas alternativas serão discutidas no relatório relativo ao programa.

Quanto à necessidade urgente de material de transporte, também já tivemos ocasião de ver as cifras vultosas exigidas pelos investimentos correspondentes. Calculou-se uma importação de 1.370 milhões de dólares. É evidente que, na situação atual, esta cifra se afigura considerável, sendo preciso estudá-la cuidadosamente dentro do programa a elaborar. Entrementes, há algumas importações urgentes de material ferroviário que deverão ser atendidas sem perda de tempo.

Tudo isso requer que se iniciem entendimentos para a obtenção de empréstimos externos que financiem tais investimentos. Convém fazer um esclarecimento oportuno: no âmbito da Junta Assessora, que colaborou nas tarefas prévias deste relatório, perguntaram-me se empregaria em seu texto a palavra "empréstimo".

Não existe inconveniente algum em que assim se proceda. Empréstimos, créditos, concessões de empréstimos e obrigações externas significam essencialmente o mesmo e só se distinguem entre si por suas modalidades técnicas. Desejo acrescentar que fazer uso do crédito externo não afeta a dignidade ou a soberania de um país, quando aqueles que tomam parte nas negociações sabem manter sua integridade.

O país já contratou empréstimos com o Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos em 1950, não para importar bens de capital mas para atender a operações atrasadas. Quanto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, a Argentina é o único país latino-americano que não faz parte dessa instituição de crédito. Este Banco, juntamente com aquele outro estabelecimento, poderia desempenhar um papel importante no funcionamento do programa de recuperação. A entrada para o Banco Internacional significa necessariamente fazer parte do Fundo Monetário. Critiquei, oportunamente, a rigidez de algumas de suas disposições e a carência de perspectiva real apresentada pelo Fundo em seus primeiros tempos. Porém a experiência de dez anos tornou-o uma instituição valiosa do ponto de vista técnico, ainda que suas atribuições creditícias se tenham mostrado um tanto limita-

das. Acredito ser conveniente que o país debata francamente as razões favoráveis e contrárias que poderiam ser aduzidas com relação à participação em ambas entidades.

É possível que a urgência de algumas importações de bens de capital leve à realização de operações isoladas de crédito exterior. No que fôr possível, entretanto, será conveniente esperar que se tenham pelo menos os pontos principais do programa de recuperação, a fim de evitar a dispersão de esforços.

Além disso, o plano de financiamento externo exigirá cuidadosa análise da capacidade de pagamentos externos e de sua possível evolução à luz das medidas que se tomem para ordenar as importações e estimular exportações e entrada de capital privado alienígena.

Este será, sem dúvida, um dos pontos essenciais na negociação desses créditos externos. E é possível também contar como certo que a eficiência das negociações dependerá, em alto grau, da firmeza com que se apliquem as medidas para refrear a marcha da inflação.

### AS MEDIDAS DE LIBERALIZAÇÃO

Entre as medidas imediatas, convém desde logo apresentar ao país a certeza de que o Governo se propõe a eliminar o complicado sistema de disposições restritivas e intervenções burocráticas que afetam, tão desfavoravelmente, o mecanismo das atividades econômicas. Dessa forma, o Estado poderá, com firmeza, chamar a si os recursos superiores de intervenção a que fizemos referência anteriormente, a fim de pôr em prática uma política econômica acertada.

Antes de tudo, é preciso que se restabeleça a fluidez dos fatores produtivos no campo argentino. A Lei de Arrendamentos encerra dispositivos benéficos, tanto do ponto de vista econômico como do social. A experiência tem demonstrado, porém, que a lei sofre de certa rigidez pois sem proteger o arrendatário, impede na realidade a utilização eficiente da terra, havendo contribuído para o descuido dos campos em detrimento da produção. É essencial, neste momento, que o país utilize tôda sua terra na forma mais eficiente possível, e por isso se justificaria um regime especial para que se possam efetuar rotações nos campos habitualmente destinados à criação de gado.

Além disso, mencionamos dispositivos e normas que impedem o bom aproveitamento da mão-de-obra e de equipamentos, especialmente no transporte de produtos agropecuários. Em tudo isso não há motivo para supor que a maior eficiência produtiva seja incompatível com os interesses fundamentais dos trabalhadores. Conviria, pois, estudar cuidadosamente êsse aspecto.

Não farei menção, neste trabalho, ao regime de negociação das colheitas, pois isso deverá ser objeto de consideração no programa em preparação. Cabe, contudo, pôr em prática certas formas de ação imediata. Embora o contrôle das negociações tenha sido transferido ao *Instituto Nacional de Granos y Elevadores*, continua o *I.A.P.I* como órgão intermediário de financiamento e instrumento para a realização de certas importações. Essas poderiam ser entregues à iniciativa privada e o financiamento, à medida que se fizer necessário e uma vez modificadas as taxas de câmbio (a solução do principal problema), poderia ser feito diretamente com os estabelecimentos bancários. Ao adotar essa decisão ter-se-ia que levar em conta a perda de 7.600 milhões de pesos que aparentemente registra o *I A. P. I.*, perda essa que não é definitiva por não se ter ainda examinado o balanço dêste órgão.

Por outro lado, o estabelecimento de um novo mercado livre de câmbio, além das vantagens diretas que representa, será outra medida de liberalização de inegáveis efeitos psicológicos. Infelizmente, conquanto não se corrija o deficit estrutural do balanço de pagamentos diverso dos deficits temporários freqüentes num país sujeito a contínuas flutuações de origem externa e não se eliminem os fatores principais da inflação, não se poderá pensar na liberalização do mercado oficial de câmbio e na supressão do regime de licenças. É fora de dúvida, contudo, que a elevação das taxas constituirá uma importante medida inicial dêsse processo de normalização do comércio importador.

Inversamente, em relação ao contrôle de preço é viável e conveniente iniciar de imediato a política de liberação para uma série de artigos até que a execução de medidas anti-inflacionárias permita desarticular todo êste mecanismo.

Se, em matéria de preços de mercadorias a Argentina seguiu o caminho de outros países que tratando de reprimir, mediante contrôle as conseqüências da inflação, com todos os transtornos e deslocamentos que isso implica, ninguém poderia contestar a originalidade da criação de um sistema de regulamentação bolsista do preço

das ações e obrigações das empresas privadas. O Estado assume grave responsabilidade que não se acha em condições de cumprir e que não tem motivos para assumir. Há outras formas de estímulo à iniciativa privada que não estão sujeitas à manobras ou combinações especulativas. O ministro da Fazenda acaba de adotar a louvável iniciativa de deixar que os valores da Bolsa tomem seu próprio rumo. Não há, pois, motivo para que o *I. M. I. M.* subsista como organismo regulador do mercado de valores, o que não significa que a parte das suas funções relativas ao estímulo à poupança e à sua aplicação tenha que ser abandonada, nem que a carteira dêesses valores deva ser liquidada em detrimento da estabilidade do mercado. Neste ponto dever-se-á agir com cautela e cuidadosa análise da situação.

Essas são as primeiras medidas de liberalização que poderiam ser consideradas no âmbito do conjunto das disposições imediatas que preconizamos. Corresponderá ao programa de recuperação propor a progressiva realização dêesse objetivo, à medida que se normalize o jôgo das atividades econômicas.

### A POLÍTICA ANTI-INFLACIONISTA

Ao debater anteriormente a necessidade de elevação das taxas de câmbio a um nível mais compatível com a realidade, não foram examinados os efeitos dêesse reajustamento sôbre os preços internos. É lógico que terão de subir os preços dos artigos importados, embora com menor amplitude que a da alta das divisas. É sabido que, para uma proporção apreciável das importações, os preços são muito mais altos do que a taxa preferencial de câmbio, ao qual se efetuaram, justificaria. Em consequência, a elevação da taxa sômente tenderá em tais casos, a reduzir ou a diminuir os lucros extraordinários dos importadores favorecidos e dos intermediários, o que é conveniente sob todos os aspectos.

Quanto aos outros artigos de importação, não resta dúvida de que a elevação dos tipos de câmbio fará subir os preços. Este fato é inevitável. Como já tivemos ocasião de dizer em outro lugar, acreditar que a supervalorização artificial das taxas constituiu o meio de manter estável o nível dos preços para o consumidor é uma ilusão. Já se viu que essa supervalorização é o fator responsável do deficit nas operações com produtos agropecuários. Esse deficit tem que ser coberto pela criação de meios de pagamento através da expansão do crédito, e essa forma inflacionária de financiamento faz subir os pre-

ços. A alta dêstes sômente poderia ser evitada se o referido deficit pudesse ser coberto com impostos; porém, na atual situação da Argentina, não se poderia pensar nesse expediente.

A alta dos preços internos tem, pois, que ocorrer de uma forma ou outra. Mas para isso é sem dúvida preferível o reajustamento das taxas de câmbio. Êste permitirá elevar os preços da produção agropecuária e proporcionar à agricultura argentina o estímulo firme que a leve a utilizar, ao máximo, seu considerável potencial produtivo. Ao revés, a alta provocada pela criação inflacionária de meios de pagamento não favorece os produtos rurais e, em troca, encarece todos os outros preços e, portanto, os que os referidos produtores devem pagar. A modificação — o que é de lamentar — não permitirá deter, no momento, a incidência interna da alta dos preços em vários artigos relacionados com a exportação, inclusive alguns de consumo popular.

Ao considerar êste problema, tenho em mente os aspectos sociais e políticos que não se poderiam desconhecer. Porém o valor dêste relatório, se tem algum, é o de apresentar com objetividade o aspecto puramente econômico do problema, sem que isso signifique superioridade necessária sôbre os outros nas decisões dos homens do Governo. Sômente desejo sublinhar com insistência que o propósito de evitar a alta direta dos preços em virtude do deslocamento das taxas de câmbio seria imediatamente anulado pela alta indireta que, inelutavelmente sobreviria em função das conseqüências inflacionárias do deficit provocado pela supervalorização artificial dessas taxas.

Êste é um dos mais críticos problemas criados pela errônea orientação da política econômica. Sacrificou-se a produção rural para favorecer o consumo e os resultados foram contraproducentes; ao ocasionar esta política uma severa retração da capacidade de importar, privando o país dos meios suficientes para adquirir maquinaria e equipamentos e não há, conseqüentemente, produção interna suficiente para satisfazer as crescente exigências do consumo. O mais grave de tudo é que, a fim de estimular a produção rural, torna-se indispensável admitir certa redução momentânea e moderada do consumo urbano. Êste é o preço inevitável que o país terá que pagar, agora, para poder contar, no futuro, com um volume crescente de produtos à disposição dos seus consumidores.

Para aumentar a produção, faz-se mister dispor, previamente, de bens de capital. E estes bens têm de ser importados ou aqueles que servirão para fabricá-los internamente.

Não se poderá fazer isso no futuro, nem tão pouco contar com o crédito necessário para conseguí-los no presente, sem estimular poderosamente a produção rural a fim de restabelecer a grande capacidade importadora do país.

Em outras palavras, a alta moderada dos preços internos decorrente das medidas que se preconizam, é a única forma de transferir aos produtores rurais o incremento de renda real de que necessitam para aumentar a produção. Para que esse estímulo exerça os efeitos objetivados deve ser êle persistente. Se fôr reduzido ou chegar a ser eliminado pouco tempo depois de concedido, o êxito dessa política redundaria em malôgro, acarretando graves conseqüências para o país. E isto não é uma possibilidade remota. Há certo risco de que tal ocorra sendo aconselhável conjurá-lo com firmeza de decisão.

Com efeito, reiniciou-se na Argentina o processo de inflação de custos e preços que parecia ter sido detido antes do aumento geral de salários e vencimentos em março de 1954. Já se teve ocasião de observar que a elevação de preços não parece haver prejudicado a renda real dos operários no seu conjunto, mas sim a outros grupos da coletividade, especialmente empregados da classe média e produtores rurais. Se para compensar os efeitos desta alta de preços e da que sobrevirá causada pela modificação das taxas de câmbio, fôsem efetuados aumentos maciços de salários e vencimentos, não tardariam a ocorrer novas elevações de preços, o que viria aumentar, sensivelmente, a espiral inflacionária. Tal é a forma típica da inflação de custos, que tende a amplificar-se progressivamente quanto mais freqüentes os aumentos de salários e vencimentos e mais extensos os grupos que com êles se beneficiem momentaneamente. A experiência da inflação chilena constitui exemplo bem instrutivo.

O mais grave de tudo seria que, a nova alta dos preços internos provocada pela majoração de salários e vencimentos viria, novamente a desencorajar a produção agropecuária ao reduzir o estímulo que se lhe havia proporcionado.

Esta é a situação, extremamente deplorável a que chegou a Argentina desde o ponto de vista social. Amplos setores da sua população reclamam melhorias imediatas que não é possível satisfazer porque a renda real *per capita* apenas cresceu conforme já se demonstrou. Nem todos os grupos sociais, contudo, se acham na mesma si-

tução face ao fenômeno inflacionário. É necessário efetuar reajustamentos parciais de salários e vencimentos para corrigir, no possível, a situação dos grupos em posição inferior em relação aos que estão mais avançados no processo da inflação. Para os grupos que se encontram em situação satisfatória, os aumentos de salários e vencimentos somente poderiam ser concedidos sem conseqüências inflacionárias à medida que absorvidos pelos lucros dos empregadores ou pelos aumentos da produtividade. Isso deverá ser objeto de estudo imediato com base na análise que se menciona na Parte III.

O ajustamento dos grupos desfavorecidos acarretará, também, elevação de preços, embora sem a mesma intensidade que a provocada pelos aumentos maciços. Ainda assim, alguns desses aumentos poderão ser compensados; outros, porém, não. Como se trata de transferências de rendas do mesmo tipo das exigidas pelos produtores agropecuários, terão de ser feitos necessariamente, às expensas dos grupos mais favorecidos pela inflação.

Por outro lado, como já se propôs anteriormente, a margem de recursos que se terá de acumular no momento, com a alteração das taxas de câmbio, poderá ser destinada ao alívio de algumas das situações mais agudas que resultem da alta de preços, até que o aumento da produtividade permita fazer face às mesmas em caráter definitivo.

A conclusão que de tudo isso se pode tirar é clara: para reativar a produção agrária — sem o que não se poderá restabelecer a economia do país — e para corrigir a situação dos grupos desfavorecidos, far-se-ão necessários certos sacrifícios de ordem coletiva, que irão sendo reduzidos à proporção que se aumente a produtividade. Dêsse sacrifício têm que participar, precisa e ativamente, os grupos de alta renda.

Em primeiro lugar, as medidas que se preconizam em matéria de câmbio vão eliminar rapidamente tôdas as fontes de lucros espúrios originados pelo sistema vigente e que beneficiaram uma minoria. O êxito das medidas anti-inflacionárias também fará desaparecer lucros excessivos que a inflação provocou, embora não no mesmo montante de anos anteriores, em certos setores da atividade econômica.

Além disso, o forte gravame à importação de automóveis recairá igualmente sobre os grupos de renda elevada. Isso, porém por si só, não soluciona o problema, uma vez que se restringe a setores especiais. É necessário, nesta emergência, que também haja contri-

buição das outras categorias de rendas altas que auferem receitas de atividades econômicas normais. Isso se enquadra de imediato na órbita do sistema tributário e é nesse sentido que propomos duas espécies de medidas: o impôsto sôbre automóveis e a elevação dos tributos sôbre a faixa das rendas que permite o consumo acima de certos níveis.

Nesse sentido, seria viável estabelecer uma distinção muito conveniente no tocante à aplicação do impôsto sôbre a renda de tal sorte que se aumente o impôsto direto e sua progressividade na parte dos lucros que se destinam ao consumo e se reduza, em compensação, o impôsto da parte que se destine a investimentos, na medida necessária para estimular os investimentos.

Tudo isso exigirá que se reorganize prèviamente o sistema de arrecadação dêsse impôsto, que parece ter sido sèriamente desvirtuado.

Não acredito, entretanto, que o país deva aumentar em têrmos absolutos sua carga tributária, já excessiva. Trata-se simplesmente de arrecadar melhor o impôsto e de reajustar essa carga.

Calcula-se que a evasão tributária alcança somas vultosas, sendo preciso adotar medidas enérgicas para debelar o mal.

Outrossim, deve-se considerar a regressão que se operou no sistema tributário argentino, através da elevada quantia que representa o produto do impôsto sôbre as vendas incidindo no consumo popular. Com efeito, a proporção dos impostos de consumo, que há dez anos representava 39% da arrecadação passou agora, a ser 46%; em conseqüência, houve um retrocesso na evolução que se havia iniciado no país com o impôsto sôbre a renda. Outra prova dessa regressão tributária está nas medidas efetivadas em matéria de ações, pois as rendas correspondentes escapam às taxas progressivas do impôsto sôbre a renda, enquanto os pequenos auferidores de renda são onerados numa proporção que ultrapassa a que corresponderia ao seu nível de renda.

Se não se julga conveniente aumentar a carga tributária, tão pouco é chegado o momento de reduzi-la. Enquanto não se consiga extinguir o processo de inflação seria imprudente qualquer redução absoluta da mesma. Sem dúvida a inflação, em seu aspecto monetário, não provém do déficit fiscal. Como já tivemos ocasião de observar, o déficit é coberto com os títulos públicos que as Caixas de Aposentadoria absorvem; mas também já se disse que o Estado deve ainda eliminar considerável deficit resultante de sua intervenção na atividade econômica.

Em outra parte dêste relatório já fizemos menção à magnitude e composição dêste deficit. Relembrando, cêrca de 4.000 milhões de pesos provêm das operações financiadas pelo *I. A. P. I.*, com produtos agropecuários; êsse deficit será eliminado ao deslocar-se a taxa de câmbio. Quando ao deficit de 2.000 milhões de pesos do sistema de transporte, não será possível fazer-lhe face imediatamente, já que será necessário aguardar um estudo do problema para recomendar soluções. Resta, afinal, o financiamento das operações hipotecárias. Enquanto não fôr possível restabelecer as cêdulas, essas operações poderão ser atendidas com os títulos do Estado para as novas Caixas de Aposentadoria, cujas contribuições, calculadas em uns 2.500 milhões de pesos, poderiam cobrir boa parte de tais despesas.

Para o restante do financiamento hipotecário, poder-se-á lançar mão de títulos que serão colocados nas outras Caixas à medida que se consiga efetuar economias nas despesas orçamentárias. Não seria aconselhável reduzir as operações hipotecárias em face da visível carência de habitações e pelos efeitos desfavoráveis, tanto econômicos quanto sociais, que essa redução acarretaria.

Dessa forma, poder-se-ia reduzir consideravelmente a amplitude da expansão de crédito de caráter inflacionário, muito embora subsistisse o problema muito mais difícil, do deficit de transportes. A majoração de preços dos combustíveis, em conseqüência da alta das taxas de câmbio, redundará num aumento dêste deficit e, para compensá-lo, poder-se-ia recorrer ao produto do impôsto sôbre a importação de automóveis, a que fizemos referência em outra parte. Além disso, certas necessidades prementes de capitais, como o transporte de petróleo e alguns investimentos da atividade privada, necessitam o emprêgo do crédito bancário. Por outro lado, existem fatôres de absorção de meios de pagamento que podem neutralizar as conseqüências dêsse aumento se a renda total do país continuar a crescer, acompanhando pelo menos o ritmo de crescimento da população, certa proporção do incremento do dinheiro seria absorvida pelas exigências monetárias do público, sem efeitos inflacionários. Tudo isto permite esperar que, a adoção das medidas anti-inflacionárias a que fizemos referência, se evitada uma expansão creditícia de origem orçamentária, torna controlável, desde o ponto de vista monetário, o problema da inflação. Existiria, portanto, a possibilidade de conter com êxito êsse processo, sempre que não se criem novas pressões inflacionárias do lado dos custos, isto é, que se siga uma política de cautelosa prudência em matéria de salários e vencimentos.

Quanto às despesas do Estado, o problema não é de caráter inflacionário, mas de natureza diversa, como ficou explicado em outra parte.

Há, sem dúvida, possibilidades de economia nas despesas orçamentárias, sendo certo que uma análise acurada poderia determinar a possibilidade de cortes apreciáveis, especialmente no que diz respeito à aquisição de bens. No que diz respeito ao pessoal, por mais que este seja excessivo, não se concebe sua dispensa em bloco, capaz de trazer perturbações pois o país não tem força para absorver massas de desempregados.

O remédio teria que ser gradual e somente o não preenchimento das vagas significará uma economia apreciável. Esta economia, mais a que se venha a obter gradualmente pela redução do pessoal e de outras despesas, poderia destinar-se, em primeiro lugar, a melhorar os salários e vencimentos dos grupos de pessoal da Administração mais atingidos pelo processo inflacionário.

As medidas anti-inflacionárias recomendadas neste relatório consistem por um lado, em evitar com firmeza a espiral típica da inflação de custos e, por outro, na redução progressiva da criação de moeda nas operações do Estado. Observe-se que entre as recomendações não figura medida alguma que possa trazer consigo uma contração geral da atividade econômica, nem um enfraquecimento contra-producente da atividade industrial, com o conseqüente desemprego. Não acredito seja isto necessário nem conveniente para conter o processo inflacionário. E ainda, a experiência de outros países latino-americanos tem demonstrado que medidas dessa natureza terminam fatalmente por conduzir a um novo surto inflacionário, pelas conseqüências econômicas e sociais que acarretam.

## O PROBLEMA DA PRODUTIVIDADE

Estas considerações me levam a formular algumas notas sobre o problema da produtividade. Este está muito longe de ser simples. Não é suficiente que através de melhores procedimentos de trabalhos se aumente o produto por operário nas fábricas, no campo e nos transportes. O aumento da produtividade fará com que haja sobra de mão-de-obra. Em alguns casos esse pessoal em excesso poderá aumentar a produção nos setores em que já se encontra trabalhando, porém, em outros, terá de deslocar-se para ocupações diferentes. Em uma economia dinâmica esse deslocamento se opera sem maiores di-

ficuldades, pois surgem, continuamente, novas ocupações e se ampliam as já existentes.

Porém tal não é o caso presente da economia argentina, tanto pelo grau deficiente de energia como pela falta de divisas para importar bens de capital. Enquanto não forem eliminados êsses dois obstáculos, as possibilidades práticas de aumento da produtividade, quando isso significar pessoas sem trabalho, serão limitadas. Isto não quer dizer que tais possibilidades não existam. A construção de ôleodutos e gásdutos, a implantação de novas indústrias substitutivas de importações, a realização de obras públicas que não exijam quantidade apreciável de materiais importados, a construção de habitações quando não acarretem aumento na pressão inflacionária e, finalmente, certos tipos de procura demão-de-obra nas atividades rurais, apresentarão oportunidades de absorção do trabalho excedente. Entretanto, para a solução dêsse problema na escala exigida para o restabelecimento da economia argentina, o país terá que sair prèviamente da grave situação em que se encontra em matéria de energia e capacidade de pagamentos externos.

Na medida em que tal aconteça, apresentar-se-á o ensejo de atacar resolutamente o problema da produtividade. Deve-se, por isso, tomar precauções contra soluções simples. A dispensa em massa, além das conseqüências de outra ordem, não é uma solução aconselhável mesmo do ponto de vista estritamente econômico, pelos efeitos desfavoráveis que teria em uma economia como a Argentina, gravemente afetada em suas fôrças de crescimento. Sòmente o pleno restabelecimento dos seus fatores dinâmicos permitirá fazer face, em seu vasto alcance, ao problema primordial da produtividade. Isto será objeto de estudo posterior, integrado com todos os aspectos do programa de recuperação.

## V — O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO

No presente relatório foram propostas algumas medidas imediatas para conjurar a delicada situação atual, havendo-se mencionado, em várias oportunidades, a necessidade de um programa de recuperação. Isto não significa que se tenha de aguardar a elaboração completa dêsse programa para que a essas medidas imediatas sigam-se outras urgentemente exigidas. Entrementes será necessário decidir com a brevidade possível, sôbre projetos muito avançados ou já aprovados, cuja execução significaria um dispêndio elevado de divisas.

Depois das considerações formuladas em outra parte dêste trabalho não é preciso dizer que o projeto de indústria siderúrgica merece especial atenção, sobretudo se se levar em conta a possibilidade concreta de um crédito apreciável para sua realização, eventualmente concedido pelo Banco de Exportação e Importação do Governo dos Estados Unidos.

Quanto a outros projetos, deverão ser cuidadosamente analisados com a possível urgência à luz das condições atuais da economia argentina e tendo em conta a sua incidência, presente e futura, sobre o balanço de pagamentos. Em todo caso, nesses, como em outros projetos, dever-se-á procurar criar condições acessíveis a todos aqueles que queiram concorrer aos mesmos e, concomitantemente, há de se evitar a ficção pela qual a mais-valia obtida dentro do país através da concessão de licenças de câmbio, pode ser considerada como investimento de capital estrangeiro.

Se menciono aqui êsses projetos é porque guardam estreita relação com o programa de recuperação. Êste programa deverá considerar as necessidades de tôda a economia do país e apreciar tanto a ação do Estado como as medidas que êste empregará para estimular a iniciativa privada, criando as condições favoráveis para orientá-la no sentido da consecução de certos objetivos fundamentais; mas o esforço deverá concentrar-se na produção agropecuária, na energia, nos transportes, na substituição de certas importações e na construção de casas populares. Tudo isto exigirá grande esforço técnico e vultosos investimentos. O país deverá utilizar seus melhores técnicos nessa tarefa e, se não os possuir, terá que prepará-los e, enquanto isso se processa, aproveitar a contribuição da experiência estrangeira.

Igualmente os serviços do Estado concernentes a essa matéria terão de ser reorganizados e, se isto significa maiores despesas, estas deverão ser feitas sem vacilações sempre que com prudência e encaminhadas para a consecução de objetivos claramente determinados.

Quanto aos investimentos que será necessário efetivar e às grandes importações de maquinaria e equipamentos por êles exigidos, não creio que no momento se possa pensar em realizá-los unicamente com os recursos do país. Ha dez anos, terminada a guerra mundial quando a Argentina dispunha de recursos consideráveis e havia adquirido instrutiva experiência industrial, pensou-se que em poucos anos o país, com uma política acertada de industrialização e mecanização da sua agricultura, poderia alcançar uma capacidade de

poupança interna e de pagamentos externos que lhe permitissem contar com elevado ritmo de crescimento, sem necessidade de grandes contribuições de capital estrangeiro.

Essa possibilidade foi novamente afastada do panorama econômico argentino e será necessário um período apreciável de anos antes que a economia argentina possa pensar em fazer face aos seus problemas de desenvolvimento econômico com seu próprio capital.

O problema do capital estrangeiro se apresenta, portanto, em termos que devem ser claramente elucidados perante a opinião pública. Cabe considerar três aspectos : o primeiro diz respeito à necessidade iniludível que se tem, no momento, de recorrer ao capital estrangeiro para cobrir as importações mais urgentes de bens de capital; aqui não existe outra alternativa se se quiser que o país vença esta grave crise. O segundo aspecto se refere ao programa de recuperação econômica e consiste em determinar se se fará ou não uso de capital estrangeiro; o país terá então dois caminhos a seguir : o de limitar-se a um programa de curto alcance e de pequena monta que possa ser executado somente com recursos próprios e sem solucionar os seus problemas fundamentais de crescimento ou encarar com vigor a correção das grandes falhas estruturais da sua economia.

O terceiro aspecto se atém à etapa subsequente, uma vez alcançada a recuperação econômica. Após alguns anos de austeridade e de medidas judiciosas, o país — para acelerar o ritmo do seu crescimento — poderá voltar a ter a alternativa de aumentar sua capitalização, acrescentando a isso suas próprias economias ou, ao invés desse esforço adicional de ordem interna, continuar recorrendo ao capital estrangeiro. Chegar-se-ia assim à posição quase atingida ao terminar a guerra. Porém não são êsses os termos em que se apresenta o problema no presente.

Êste é o quadro dos graves problemas que afetam a economia argentina e entram seriamente seu impulso de crescimento. O país dispõe de enormes forças vitais para superá-lo, mas antes tem que afastar a perturbadora ilusão de ordem redistributiva. Não será modificando a repartição do pouco que se produz que se conseguirá elevar persistentemente o nível de vida das massas argentinas, mas realizando um esforço enérgico e contínuo para aumentá-lo.

Êste esforço não poderá faltar. Se não se chega a completá-lo não se poderá dar plena realidade nem ampliar o âmbito de conquistas sociais irreversíveis.

Se o país chegar a compreender isto, poderá confiar com profunda convicção em suas forças de recuperação.

## SUMMARY

As Economic Adviser to the Argentine Provisional Government, Dr. Prebisch diagnoses in this report the evils which afflict the Argentine economy.

Considering that this is the most critical moment in its process of development, since the productive forces of the country are seriously affected, the author emphasizes the need for an intensive and persistent effort towards re-establishing their vitality.

He notes, at the start, that the (gross national) product per caput rose, in the last ten years, by only 3.5%, while at the same time consumption grew continuously. As a result, the Argentine became involved in a process of foreign indebtedness and disinvestment.

He notes furthermore that, in spite of the proven potential of the Argentine economy, there are at least three obstacles which at the moment prevent the expansion of its production and the satisfaction of increasing consumption needs. These are: a) *the foreign exchange situation* which makes it impossible to import a greater volume of raw materials, fuels and capital goods, as required for a higher rate of production: b) *the shortage of energy* which would produce bottle-necks in production even if the scarcity of foreign exchange were absent as a limiting factor and, c) *disinvestment in the transport system*, since the expansion of consumption was carried out, in part, at the expense of (capital investments).

The author considers that the origin of these barriers to Argentine economic development is to be found in a) industrialization carried out at the undue expense of agricultural production; thus, exports fell to a critical level and the consequences of the unfavourable trend in exchange relationships became graver; b) the absence of a policy for the replacement of imports and the creation of (capital) industries and, c) the lack of incentives for the exploitation of national petroleum, which resulted in the absorp-

tion of a large part of the capacity to import by the purchase of this product abroad.

Alongside the deficiencies of investment policy, the author places inflation and certain forms of state intervention (exchange control, etc. . . ) as sources of spurious wealth gained at the expense of the efficiency and balanced development of the economic system.

## RESUMÉ

Comme conseiller économique du Gouvernement Argentin M. Prebisch a diagnostiqué, dans le rapport ci dessus, les maux divers qui affligent l'économie de son pays.

Considerant qu'il s'agit de l'instant le plus critique du processus de développement de l'Argentine dont les forces productives sont lourdement oberées, l'Auteur souligne la nécessité d'un effort intense et persistant destiné à retablir la vitalité de celles ci.

Il montre dès le depart, que la production par habitant n'a augmenté dans les dix dernières années que de 3,5% au total tandis que la consommation ne cessait de s'accroître à un rythme plus rapide. Il en resulte que l'Argentine s'est engagée dans un processus d'endettement extérieur et de desinvestissement interne.

Il montre ainsi que malgré le potentiel indiscutable de l'économie de ce pays, il existe au moins trois obstacles actuels qui freinent l'expansion de la production et la satisfaction des besoins courants de la masse de la population. Ces trois obstacles sont les suivantes. 1.º) La situation des changes qui entrave l'importation d'un volume plus important de matières premières, de combustibles et d'équipement rendus indispensables par le rythme de production qui serait désirable; 2.º) Le défaut d'énergie qui étranglerait la production, même si le manque de devises disparaissait en tant que frein au développement de celle-ci; 3.º) Le désinvestissement dans le système de transport dû à un développement de la consommation aux dépens des investissements de base.

L'Auteur considère que l'origine de ces obstacles au processus de développement Argentin est triple. 1.º) Un effort d'industrialisation qui a compromis sans nécessité la production agricole si bien que les exportations ont atteint un niveau critique, effect qui se combine avec une évolution défavorable des conditions d'échange. 2.º) Une absence de politique de substitution des importations et de création d'industries de base. 3.º) Une absence d'encouragement

à da l'exploitation du pétrole national qui eut évité l'utilisation d'une large partie de la capacité d'achat à l'extérieur.

Outre la mauvaise orientation des investissements internes l'Auteur cite l'inflation et certaines formes d'intervention publique (licences d'importation etc.) comme sources d'enrichissement spéculatif qui compromet le developement équilibré du système économique.