

O financiamento do Plano Salte

RICHARD LEWINSHON



O conferencista Professor Richard Lewinshon, o Diretor Geral Dr. Mario de Bittencourt Sampaio o Diretor do Serviço de Documentação, do DASP quando lia o trabalho do Prof. Lewinshon.

OS Planos econômicos que não são baseados num correspondente plano financeiro não passam, em noventa por cento dos casos, de mera literatura. E quando se tenta executar o plano com meios insuficientes e improvisados, talvez seja o pior pois conduz, via de regra, a sérias perturbações financeiras e monetárias, enfraquecendo, no fim de contas, em vez de reforçar a economia do país.

Tais fatos, que já se evidenciaram no planejamento de pré-guerra e também nos numerosos planos elaborados durante e imediatamente após a conflagração, determinaram aos organizadores do Plano SALTE que examinassem, antes de mais nada, as possibilidades e as necessidades financeiras de um amplo plano econômico para o Brasil. Insistimos na seqüência das palavras: as possibilidades estão em primeiro lugar, antes das necessidades, tendo em vista ficar dentro dos limites da realidade e não se perder no infinito dos sonhos e fantasias.

Esse raciocínio — e vamos mesmo dizer — essa preocupação dominou todos os nossos trabalhos, desde os primeiros preparativos. Já nas

notas preliminares sobre a planificação, notas estas que foram submetidas em 21 de outubro de 1947 ao Sr. Presidente da República, dizia-se a respeito:

“Deve o Plano ser limitado por uma soma fixa, ou estabelecer-se o orçamento, adicionando-se as despesas das diferentes obras?”

“Ainda que o último processo pareça mais lógico, é preciso praticamente proceder de acordo com o primeiro, porque o número de obras necessárias ou desejáveis é virtualmente ilimitado, enquanto os meios de financiamento são limitados. Contrariamente ao método usual de elaboração dos orçamentos ordinários — primeiro a despesa, depois o financiamento — será necessário começar por um “plano de receitas” e determinar posteriormente as despesas que podem ser financiadas com os meios disponíveis”.

O Sr. Presidente da República, que foi desde a primeira hora o grande animador e verdadeiro promotor do Plano, aprovou inteiramente este ponto de vista, que passou a servir de diretriz para a elaboração de todos os programas parciais, tendo sido novamente confirmado, da

maneira mais categórica, nos debates da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados: o Plano precisa de um limite máximo da despesa, dado pelas possibilidades de seu financiamento.

O primeiro passo foi, portanto, o de fixar com a maior precisão possível esse máximo que os financistas franceses chamam de "plafond", isto é, o teto que determina a altura e o volume de todo o edifício a construir.

E' uma tarefa difícilíssima, particularmente num país como o Brasil, onde os dados estatísticos sôbre a renda nacional, os investimentos e as despesas do consumo são precários. Planos muito pequenos não exercem influência decisiva sôbre a economia no seu conjunto e planos demasiadamente grandes tornam-se inexecutáveis e até nocivos. A justa medida é, pois, de importância transcendental para o sucesso do planejamento.

Procurando uma solução para esse problema básico, precisa-se primeiro concretizá-lo e, para tanto, passar do terreno propriamente financeiro ao domínio econômico. O raciocínio em termos monetários é indispensável mas não suficiente. E' preciso esclarecer a significação dos algarismos.

O plano que visamos deve ser essencialmente um plano de investimentos, isto é, um plano para providenciar a obtenção de um moderno equipamento técnico para o Brasil, a criação de novos bens de produção e meios de transporte e o aperfeiçoamento dos já existentes, o aumento da maquinaria, sem negligenciar, porém, o fator importantíssimo para todos os processos de produção, até os mais mecanizados, isto é, o trabalhador. Por isso, precisa-se incluir no plano um vasto programa de saúde pública.

Evidentemente, isto não constitui senão um meio a fim de dar ao povo um grau maior de bem-estar, de melhorar suas condições de vida, de aumentar o consumo não somente de bens de primeira necessidade, como também daqueles que asseguram à grande massa da população certo conforto. Aumentar os bens de produção é a condição preliminar para aumentar os bens de consumo. Não podemos imediata e simultaneamente fazer uma e outra coisa. Investir parcela maior da renda nacional em bens de produção significa uma limitação da despesa com bens de consumo. E' essa uma verdade dura, mas uma verdade que o planejamento não deve esquecer.

Sabemos que o padrão de vida da grande maioria da população é extremamente modesto e não suporta diminuição. Será possível reduzir, aqui e acolá, as despesas com artigos de luxo — as restrições de importação atualmente em vigor já estão agindo nesse sentido. Devemos impor um regime de economias às empresas particulares e, sobretudo, à administração pública. Mas seria uma ilusão supor que unicamente por uma compressão do consumo seja possível obter os meios para financiar um grande plano de investimentos em bens de produção.

A execução de tal plano só será possível se aplicarmos durante alguns anos parte das dis-

ponibilidades e reservas de capital para os fins definidos no Plano SALTE. Essas disponibilidades existem, em quantias consideráveis. Há mais de um ano, um levantamento efetuado sob a direção do prof. Eugênio Gudín chegou ao resultado de que as disponibilidades para investimentos atingem cêrca de 10 bilhões de cruzeiros por ano, e os estudos mais recentes da Comissão Abbink chegaram à mesma conclusão, sublinhando, porém, que até agora quase dois terços desse total foram aplicados em construções de imóveis e uma pequena parcela apenas em bens de produção.

Naturalmente, o Governo não tenciona absorver o total, e nem mesmo a metade das disponibilidades para os objetivos do Plano. As despesas anuais previstas no Plano SALTE correspondem apenas a um terço das disponibilidades existentes.

Também em relação à renda nacional, as despesas com o Plano deverão manter-se em proporções razoáveis. Não conhecemos exatamente o montante e a composição da renda nacional. As estimativas mais prudentes vão apenas até 100 bilhões e as mais otimistas até 150 bilhões de cruzeiros por ano, sendo a média entre esses dois algarismos considerada como a mais provável. Nessa hipótese, as despesas efetivas com o Plano representarão cêrca de 3% da renda nacional — percentagem bem módica em relação aos planos econômicos de outros países. O Plano Monnet, em execução na França desde há dois anos, por exemplo, prevê que 9% da renda nacional serão aplicados nos objetivos do Plano, e os investimentos previstos no novo plano britânico absorverão mesmo 20% da renda nacional.

Outro ponto de vista fundamental ainda devia ser levado em conta na elaboração do esquema financeiro. Mesmo que os recursos em cruzeiros fossem muito mais abundantes do que são na realidade, nem por isso estaria garantida a execução do Plano SALTE. Importante parte do equipamento técnico e de outro material indispensável para a execução do Plano deve ser adquirida no estrangeiro e paga em divisas. Precisamos, portanto, não somente de recursos em moeda nacional, como também de recursos cambiais.

Decerto, legalmente esse problema não existe e nem poderia, caso surgisse, ser resolvido com facilidade. O Tesouro Nacional é formalmente proprietário de tôdas as reservas cambiais, e as compras do Governo no estrangeiro gozam, na distribuição de divisas, de prioridade em relação às aquisições dos particulares. Entretanto, se o Governo quisesse aproveitar estas prerrogativas sem se preocupar com as repercussões sôbre a importação em geral, a execução do Plano poderia rapidamente provocar a paralisação da vida econômica.

Para evitar tais conseqüências desfavoráveis, foi feita, desde os primeiros trabalhos preparatórios do Plano, rigorosa separação entre as despesas em moeda nacional e as necessidades em

moeda estrangeira. Em todos os setores foram calculadas, com a máxima precisão possível, as despesas com os bens e serviços a serem pagos em divisas.

Em seguida, foi examinada a questão da possibilidade de aquisição das moedas e do material sem prejuízo para a situação cambial. Tal exame foi necessário, pois as divisas não constituem uma massa uniforme. Algumas moedas são raríssimas, outras menos raras. Em particular, a escassez de dólares constitui no Brasil, como em quase todos os países, um fator sério para a balança de pagamentos. É, portanto, necessário não sobrecarregar essa balança em moedas escassas com as despesas feitas com o Plano. Felizmente foi possível a utilização de boa parte de nossos fundos em moedas européias, anteriormente consideradas quase como uma reserva morta.

Ora, a questão cambial influencia sob outro aspecto ainda o estabelecimento do Plano. O frequente desequilíbrio da balança de pagamentos enfraqueceu no passado o valor de nossa moeda, prejudicando assim toda a economia do país.

Consideramos como um dos principais objetivos do Plano corrigir essa falha e dar à economia maior segurança do ponto de vista cambial. Os investimentos — em particular os realizados com a refinação e o transporte do petróleo e com a cultura de trigo — permitirão ao país fazer já, dentro das economias realizadas no subsetor *Petróleo* representam, nos cinco anos previstos para a execução do Plano, um valor de dois bilhões de cruzeiros, montante quase igual ao das despesas em divisas com a aquisição de material para a construção de refinarias, de navios petroleiros e com o desenvolvimento da produção de petróleo nacional. As economias resultantes do acréscimo da produção de trigo são ainda muito maiores. Ultrapassarão todas as despesas cambiais do Plano, com exceção das do subsetor *Petróleo*. Do ponto de vista cambial, o Plano SALTE é, portanto, auto-suficiente, e é de esperar-se que, no fim do quinquênio, o Brasil possuirá mais reservas em divisas do que hoje.

O exame dos recursos de toda espécie conduziu ao resultado de que as despesas com o Plano, da responsabilidade direta do Governo, poderiam ser da ordem de grandeza de 18-20 bilhões de cruzeiros, para um período de cinco anos. Nesse total, as despesas em divisas representarão cerca de um quarto. Além disso, são previstas inversões de Estados, Municípios e empresas particulares no subsetor de Energia Elétrica, num total de cerca de 7 bilhões de cruzeiros, sendo metade dessa importância aplicável em aquisições de material estrangeiro. O reexame pelas diversas Comissões do Congresso confirmou a justeza desta estimativa.

Em suma, o Plano Salte representa um plano de inversões num total de cerca de 25 bilhões de cruzeiros, e 70% desse total são da responsabilidade direta da União.

Como custear um empreendimento de tal alcance sem recorrer a medidas inflacionistas que seriam nocivos para a economia do país e tornariam mesmo impossível a execução do Plano?

Não faltaram céticos que opinavam, sem mesmo entrar no exame dos pormenores, que o financiamento de tal empresa seria impossível. Foi preciso não se deixar desanimar pelas Cassandras, mas também não se deixar seduzir por soluções fictícias. A essa última categoria pertence a idéia comodíssima de financiar o Plano principalmente com empréstimos externos. Tal sugestão não constitui uma solução, mas apenas uma esperança, cuja realização tornou-se, aliás, mais que problemática quando ficou visível que, com o Plano Marshall, a grande corrente do capital americano seria desviada nos próximos anos para a Europa. É claro que o Brasil não poderia contar senão com os seus próprios recursos. Se obtiver de fora, em condições favoráveis, empréstimos para fins de implantação do Plano, naturalmente ele os aceitará. Mas, isso não passa de uma eventualidade e não é a condição "sine qua non" para a execução do Plano.

Um esquema de investimentos justifica, em princípio, o financiamento mediante empréstimos a longo prazo. A situação precária do nosso mercado de capital, porém, não permite a aplicação desse método, senão numa escala bem limitada, e com todas as precauções necessárias. Conseqüentemente, já o Plano original previa que pelo menos metade das despesas governamentais deveria ser custeada com recursos orçamentários. A Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados ainda reforçou essa parte, de modo que de uma despesa total de 18,8 bilhões de cruzeiros, 11,8 bilhões figurarão, em parcelas crescentes, no orçamento geral da União, durante os exercícios de 1949 a 1953.

A parte orçamentária dos recursos compõe-se, por seu lado, de duas parcelas, uma maior, num total de 10,5 bilhões no quinquênio, oriunda da receita comum, outra menor, num total de 1 bilhão e trezentos milhões, designada como "dotações com destinação constitucional". Essa última parcela refere-se à parte da receita orçamentária que, de acordo com os dispositivos da Constituição, será compulsoriamente aplicada a certas regiões do país, em particular à Amazônia, ao Vale do São Francisco e ao Nordeste, para a defesa contra a seca. A inclusão parcial dessas dotações obrigatórias no Plano SALTE não significa que as regiões em questão sofrerão uma redução de seus recursos previstos na constituição. Pelo contrário, essas regiões, cujo desenvolvimento econômico necessitam incontestavelmente o auxílio da União, serão particularmente beneficiadas pelo Plano. Trata-se apenas de uma utilização mais racional e eficaz dos fundos disponíveis.

O exemplo das dotações com destinação constitucional evidencia que nem todas as despesas inscritas no Plano SALTE são novas e suplementares. De fato, também parte substancial das outras despesas a serem custeadas pela receita orça-

mentária é idêntica ou parecida com verbas que já existem nos orçamentos da União e que continuarão a existir, mesmo que o Plano SALTE não entre em vigor. O total dessas despesas de caráter meramente substitutivo e não suplementar é estimado, para o quinquênio do Plano, em 4 bilhões de cruzeiros. Na realidade, a despesa orçamentária com o Plano é, por conseguinte, muito menor do que faz supor o seu próprio esquema financeiro. Não obstante, a despesa efetiva com os novos investimentos, numa média anual de cerca de um bilhão e meio de cruzeiros, cria um pesado encargo, que obriga o Governo a um regime de economias em toda parte.

A dedução feita das dotações orçamentárias são de 7 bilhões de cruzeiros ou, em média anual, 1,4 bilhões, que deverão ser atendidos mediante operações de crédito. No Plano original foi previsto um empréstimo, no total de 6,2 bilhões de cruzeiros, tomado em cinco anos e meio, compulsoriamente, sobre o produto da exportação. Dêse total, 1 bilhão e quatrocentos milhões deviam servir para a amortização das letras do Tesouro que os exportadores estão obrigados de subscrever permanentemente, desde 1946, e os restantes 4,8 bilhões deviam ser aplicados no financiamento do Plano.

A agravação da situação nos mercados internacionais para várias de nossas indústrias exportadoras e as incertezas do futuro a esse respeito tornaram aconselhável dar ao empréstimo uma base mais ampla. O empréstimo compulsório será substituído por um empréstimo de 4 bilhões de cruzeiros, aberto à subscrição pública, em condições particularmente favoráveis. Serão lançados anualmente, no máximo, 800 milhões em obrigações, que vencerão 7% de juros e serão resgatados em dez anos, a partir de 1954. Continuará, porém, a subscrição compulsória das letras do Tesouro, na sua forma atual, pelos exportadores.

Uma segunda operação de crédito refere-se ao Banco do Brasil, que dará ao Tesouro Nacional um empréstimo de 2 bilhões de cruzeiros — o Plano original previa apenas 1,8 bilhões — em divisas existentes ou que venham a existir.

Um terceiro empréstimo, interno ou externo, cuja importância poderá ser até 1 bilhão de cruzeiros, será destinado ao financiamento dos programas rodoviários, estabelecidos no Plano SALTE, pois a contribuição de melhoria, já existente para esse objetivo, ainda não é muito produtiva.

O Plano original previa, ao lado das dotações orçamentárias e das operações de crédito, ainda uma terceira categoria de recursos oriundos de vendas do "stock" de café do DNC, e de várias outras operações comerciais do Governo. Mas a utilização dessas disponibilidades no Plano mostrou-se pouco oportuna e até inviável, pois os "stocks" de café já foram vendidos e o produto das vendas reservado para outros objetivos, em particular para a criação do futuro Banco Rural.

Todavia, o Governo não queria ser apenas coletor de novos recursos, sem contribuir ele mesmo para o financiamento do seu grande empreendimento. Utilizará um saldo existente a seu favor no Banco do Brasil, no montante de 1178 milhões de cruzeiros, para a aquisição de refinarias de petróleo, locomotivas e petroleiros. Essa dotação, de grande urgência e importância extraordinária para a economia do país, já foi autorizada por uma lei especial, que o Sr. Presidente da República sancionou na semana passada. Conseqüentemente, as despesas com essas aquisições não entram mais no esquema financeiro do Plano, mas economicamente a aquisição desse equipamento constitui uma parte essencial de sua realização.

Parte do equipamento e outros materiais a serem adquiridos pelo Governo federal será redistribuída a produtores particulares e entidades públicas não federais. É claro que o Governo não pode distribuir esses bens reprodutivos, gratuitamente. Serão vendidos sem intenção de lucro e com todas as facilidades, necessárias para o pagamento, mas, via de regra, a um preço que deveria cobrir o custo de aquisição. A revenda, por exemplo, de sementes e adubos, proporcionará ao Governo, dentro em breve, receitas que serão novamente aplicadas na aquisição de outro material, igualmente destinado à revenda.

O processo, já experimentado, em escala menor, pelo Ministério da Agricultura, permitirá a melhor utilização dos meios para o fomento da produção. Porém, a movimentação dos bens destinados à revenda precisa de um financiamento. Para esse fim, será instituído um Fundo Rotativo, de 800 milhões de cruzeiros. No Plano original estava previsto que parte das vendas de café e outras transações comerciais forneceriam os meios para a constituição e manutenção do Fundo. Com a supressão dessas fontes para os objetivos do Plano, outra forma de financiamento tornou-se necessária. Os créditos votados pela Câmara permitido constituir o Fundo Rotativo com os recursos gerais do Plano, na importância originalmente prevista.

Inclusive o Fundo Rotativo e o crédito especial para a aquisição de refinarias, locomotivas e petroleiros, as despesas da União com a execução do Plano na forma votada pela Câmara dos Deputados representam um total de quase 20 bilhões de cruzeiros, exatamente Cr\$ 19.978.457.530,30, montante que ultrapassa de 878 milhões, ou seja de 5% o que consta do Plano do Executivo.

Se compararmos a composição dos recursos no esquema original e na forma que lhe deu a Câmara, verificamos que a estrutura financeira do Plano ficou essencialmente a mesma. As modificações efetuadas pela Câmara foram, em relação ao vulto do projeto, pequenas. As dotações orçamentárias passaram de 10 bilhões e 400 milhões para 11 bilhões e 800 milhões, as operações de crédito de 6 bilhões e 600 milhões para 7 bilhões, enquanto os recursos de caráter patrimo-

nial e comercial foram reduzidos de 2 bilhões e 100 milhões a 1.178 milhões de cruzeiros.

Também no que se refere à distribuição dos recursos entre os diferentes setores do Plano, as modificações foram bem limitadas. No Setor Energia foram nulas, no Setor Saúde insignificantes. No Setor Transportes, as modificações foram raras, mas foram votadas numerosas dotações suplementares, de modo que a despesa total com esse setor cresceu de 1,8 bilhões, atingindo perto de 10 bilhões de cruzeiros. Por outro lado, as dotações do Setor Alimentos sofreram uma redução de 3 bilhões e 700 milhões previstos no Plano original para 2 bilhões e 720 milhões de cruzeiros. Essa redução, certamente, não provém de uma subestimação das necessidades da nossa economia agropecuária, mas baseia-se na consideração que o Fundo Rotativo permitira de providenciar à lavoura e aos pecuaristas recursos suplementares e que, além disso, o Banco Rural lhes oferecerá um apoio financeiro.

As modificações, em particular aos nossos recursos, foram o resultado de uma estreita e cordial colaboração entre o legislativo e o executivo. Desde a primeira hora, os organizadores do Plano SALTE encontraram no Congresso plena compreensão e apoio firme para essa iniciativa. A Comissão Interpartidária, que já examinou e aprovou o Plano antes da sua publicação, e mais tarde os órgãos técnicos do Congresso contribuíram com sua alta competência ao aperfeiçoamento dos diversos programas e, em primeiro lugar, à consolidação do esquema financeiro. A votação quase unânime da Câmara, à qual se seguirá, sem dúvida, em breve a do Senado, foi mais do que uma autorização de receitas e despesas. Foi a suma e legítima expressão da vontade do povo brasileiro de dar à economia nacional um novo impulso, sem precedentes, de criar, de produzir, de trabalhar para a grandeza e o progresso do país. Isso, e unicamente isso é o objetivo do Plano SALTE.

Nunca se mostrou tão intensa, como atualmente, a procura de homens melhores e mais capazes, desde diretores de grandes companhias até simples serventes. E mais do que antes, agora a procura dos competentes excede à oferta.

O que todos procuramos, entretanto é o homem eficiente já formado; o homem que outros prepararam. Só entraremos, todavia, no caminho da eficiência nacional, quando compreendermos completamente que nossa obrigação, como nosso interesse, está em cooperar sistematicamente no treinamento e formação dessas pessoas, em vez de tirar de outros, os homens que eles prepararam.

(Princípios de Administração Científica — Frederick Winslow Taylor).

Somos demasiado inclinados a pensar sobre nós mesmos e nossos semelhantes em termos fixos: um covarde está sempre amedrontado, uma mocinha tímida é sempre retraída, um mau trabalhador é sempre lerdo e preguiçoso. Mas o covarde pode ser atívido dentro de um grupo em luta e o valente soldado pode ser facilmente acovardado pelo seu superior. A mocinha tímida e encabulada pode ser bastante desembaraçada com sua mãe e irmã no seu meio familiar, no seu lar; e o trabalhador preguiçoso pode provar ser um membro eficiente de uma equipe. Assim, a elasticidade do comportamento humano parece ser muito maior nos vários ambientes de grupo. Formamos tais retratos rígidos das pessoas, somente porque estamos acostumados a vê-las em tão poucas situações estabelecidas. A idéia de influenciar o comportamento, não através do comando direto, mas através da manipulação da estrutura de grupo, isto é, do uso hábil das forças sociais operando no grupo, surge como uma promessa do futuro. A mesma idéia de utilização dos poderes auto-reguladores inerentes à vida de grupo parece ter impulsionado Homer Lane na sua experiência da Pequena Comunidade. Ele pediu às autoridades que pusessem à sua disposição de um certo número dos mais incuráveis rebeldes e delinquentes juvenis. Levou-os a viver com ele em uma pequena e isolada fazenda na Inglaterra e não lhes impôs qualquer norma ou proibição. Deixou-os fazer o que quisessem e é fascinante ver-se como uma ordem social gradualmente se desenvolveu da anarquia completa — iniciada, controlada e aceita pelos próprios turbulentos. Quando chegaram à fazenda, os rapazes com portavam-se da maneira mais desagradada. De modo a quebrar seu negativismo, Homer Lane fez uma experiência. Deixou que o rapaz mais agressivo espatifasse toda a louça de chá com uma barra de ferro e finalmente ofereceu seu próprio relógio de ouro para que o jovem o arrebentasse no chão. O rapaz manteve o relógio na mão esquerda, mas não encontrando resistência, fraquejou e não pôde destruir o relógio. Seu negativismo e resistência haviam sido quebrados. Depois dessa crise, o grupo começou a construir o seu próprio mundo, inventando para eles, por assim dizer, a instituição de auto-governo. Eles baixaram suas próprias regras de conduta e gradualmente chegaram a sentir-se responsáveis por suas próprias decisões e pela vida da comunidade como um todo. Assim, os poderes auto-reguladores de pequeno grupo muito naturalmente transformaram esses tipos especiais e incuráveis em cidadãos com senso de responsabilidade social.