

IMPASSE – RESUMO

MARCO ANTONIO CAMPOS MARTINS

Brasília, outubro de 1980

2ª versão desta seção.
Apenas para discussão interna IPLAN-IPEA.

Os atuais problemas de inflação, de balanço de pagamentos, de dívida externa, de investimentos, de manutenção do ritmo de absorção de mão-de-obra e de escassez de produtos agrícolas essenciais, que perturbam a economia brasileira e exacerbam as tensões sociais, encontram-se todos intimamente relacionados.

Para que tais problemas sejam adequadamente resolvidos, e tensões prontamente atenuadas, é necessário que se promova, o mais rápido possível:

(a) considerável diminuição da participação relativa dos capitais externos de risco e de empréstimo no financiamento da atividade econômica interna;

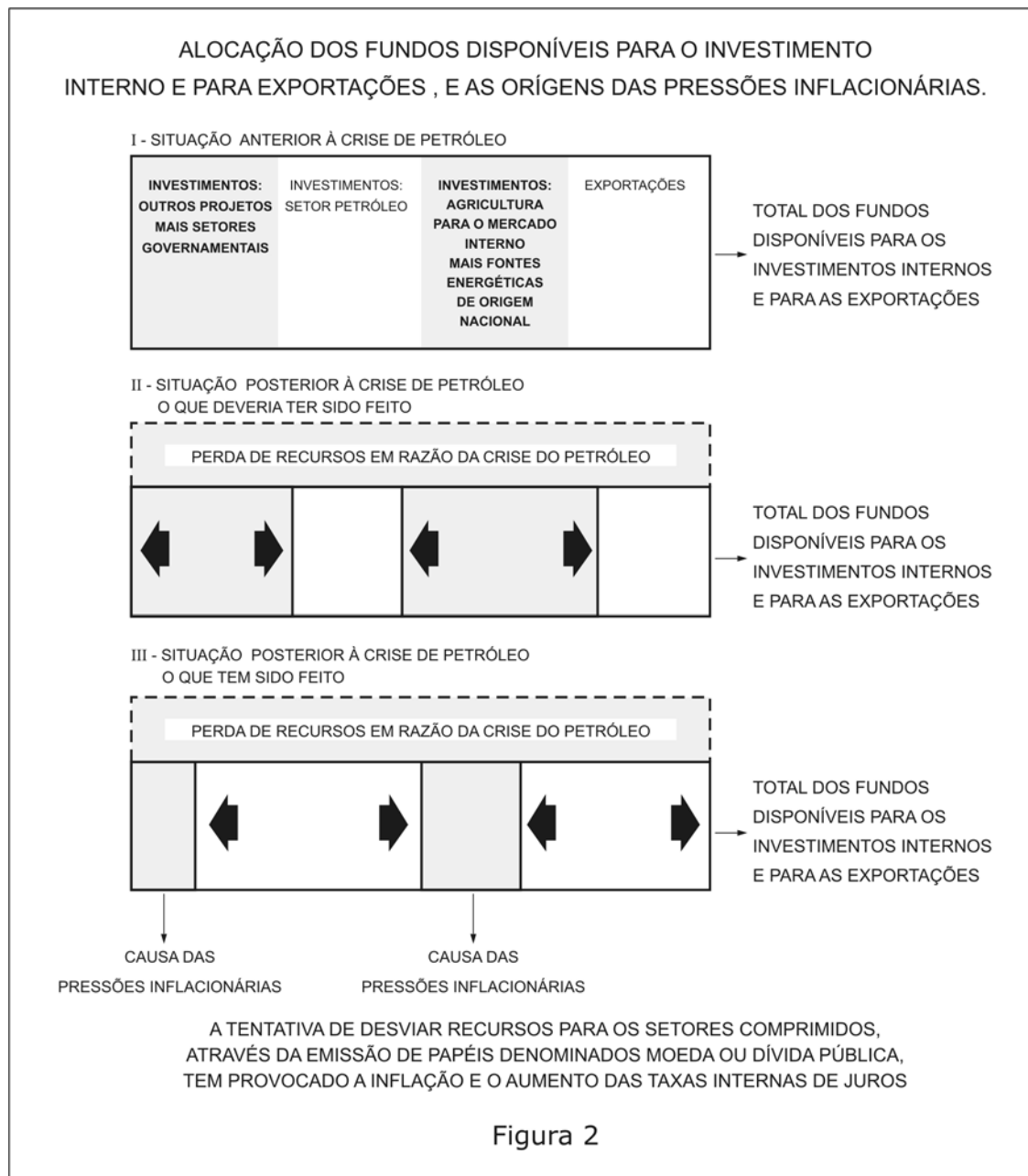
(b) reorientação dos capitais investidos internamente no país para fora do setor petróleo, em direção aos setores produtivos e às atividades que utilizam relativamente menos este combustível – e esta proposição tem que ser entendida num sentido amplo.

É mister, por um lado, que haja substancial realocação de recursos para incremento da produção agrícola de alimentos e de matérias-primas energéticas para o mercado interno e para desenvolvimento dos setores sociais básicos. Mas é também preciso, por outro lado, que ocorram: (a) aumento de autonomia das cidades na produção, por exemplo, de gêneros alimentícios que possuam custo de transporte relativamente elevado; (b) redirecionamento das atividades urbanas em geral das cidades de grande para as de menor porte; (c) elevação da participação relativa dos transportes de massa, construção de ferrovias e exploração das vias navegáveis.

A este respeito é importante lembrar que a elevação dos preços do petróleo, ocorrida a partir de 1973, já provocou um aumento acumulado de aproximadamente US\$ 7,7 bilhões por ano nos custos internos de produção do país. Este número, se for capitalizado a 7% a.a. – que é a taxa média de crescimento da economia brasileira ao longo de muitos anos representativos – corresponde a uma perda de capital US\$ 110 bilhões. Esta cifra dá bem uma idéia de volume dos investidores internos que deveriam ser canalizados para os objetivos acima mencionados, nos próximos anos, apenas para se recuperar a perda sofrida. Não obstante, apesar da magnitude e da premência desta necessidade, boa parte dos US\$ 40 bilhões provenientes do aumento da dívida externa brasileira a partir do final de 1973 foi basicamente utilizada para cobrir gastos decorrentes da política de importações de petróleo, que é responsável pela maioria dos problemas que estão atualmente subvertendo o funcionamento da economia do país e agravando suas tensões sociais.

Realmente, o arrefecimento da taxa de crescimento da produção agrícola *per capita* – sobretudo de produtos agrícolas essenciais – durante os últimos anos, o aumento substancial da participação dos produtos agrícolas de exportação no conjunto da produção agrícola e a escassez de recursos para a execução de projetos prioritários encontram-se intimamente ligados à política de importações de petróleo, bem como à política de exportações por ela motivada.

Petróleo não é consumido diretamente. Sua utilização final pela sociedade requer o emprego conjunto de parcela considerável dos fundos disponíveis para investimentos, particularmente na forma de infraestrutura urbana em geral. Assim, a decisão de manter elevado o nível de suas importações, a partir de outubro de 1973, foi inteiramente equivalente à de também manter elevado o nível de investimentos e outros recursos reais aplicados no setor petróleo da economia brasileira.



Esta decisão, tomada em meio à substancial queda da renda e da poupança nacional que o aumento dos preços de petróleo provocou, transformou o problema de distribuição dos fundos disponíveis para investimentos e exportações, entre os diversos setores da economia brasileira, num “jogo” de cartas marcadas. Segundo este “jogo”, que se encontra representado na figura 2: (a) o setor petróleo passou a apropriar-se dos recursos de que necessita para poder absorver integralmente a oferta do petróleo, determinada antecipadamente pela política de importações; (b) as exportações foram ampliadas; (c) o resto da economia passou a sofrer integralmente o impacto da crise e a adaptar-se às novas condições de escassez relativa e absoluta de fundos para investimentos.

Apenas para ter uma idéia das magnitudes envolvidas, vale à pena lembrar que a queda acumulada da trajetória de crescimento da renda nacional, até meados de 1980, em decorrência dos aumentos dos preços do petróleo (a partir do final de 1973) equivale a 50% da taxa de poupança nacional.

Assim, os investimentos urbanos permaneceram elevados em termos absolutos e foram expandidos em termos relativos. Faltaram recursos reais para a conclusão de projetos governamentais prioritários. A agricultura voltada para o mercado interno foi comprimida e o campo continuou a expelir grandes levas de população. As grandes cidades continuaram a crescer, juntamente com o crescimento da oferta de mão-de-obra. Ao nível do mercado de trabalho o ajustamento deu-se através da deterioração do nível de vida na periferia dos grandes centros urbanos, do aumento da taxa de mortalidade infantil, do aumento da rotatividade da mão-de-obra e, agora pelo espectro do desemprego. Os recursos estão nas cidades, mas já não são suficientes para todos. O controle da natalidade passa a ser suscitado diariamente.

A decisão de manter elevado o nível de importações de petróleo e, conseqüentemente, ampliar consideravelmente a proporção dos investimentos canalizados para o setor petróleo foi e continua sendo tomada com intuito explícito de sustentar o nível de emprego da mão-de-obra.

Contudo, não é o setor petróleo – ou outro qualquer – que cria empregos; criam-nos os investimentos públicos e privados nele aplicados. A realocação adequada desses investimentos tem necessariamente que gerar empregos em outros setores da economia.

Nesse sentido, uma das mais importantes lições que os fatos dos últimos anos encerram é que o substancial aumento da proporção dos investimentos setorialmente orientados para o setor petróleo da economia, e especialmente concentrados nos grandes centros urbanos, só foi e está sendo possível através do sacrifício da produção de gêneros agrícolas essenciais, do desemprego de terras agriculturáveis, da liberação de mão-de-obra agrícola, do atraso na execução de projetos nacionais prioritários. A avaliação dos efeitos dessa política requer, portanto, que o aumento ao nível de emprego de recursos reais no setor petróleo seja comparado com o desemprego e os atrasos que provocou em outras áreas da economia brasileira.

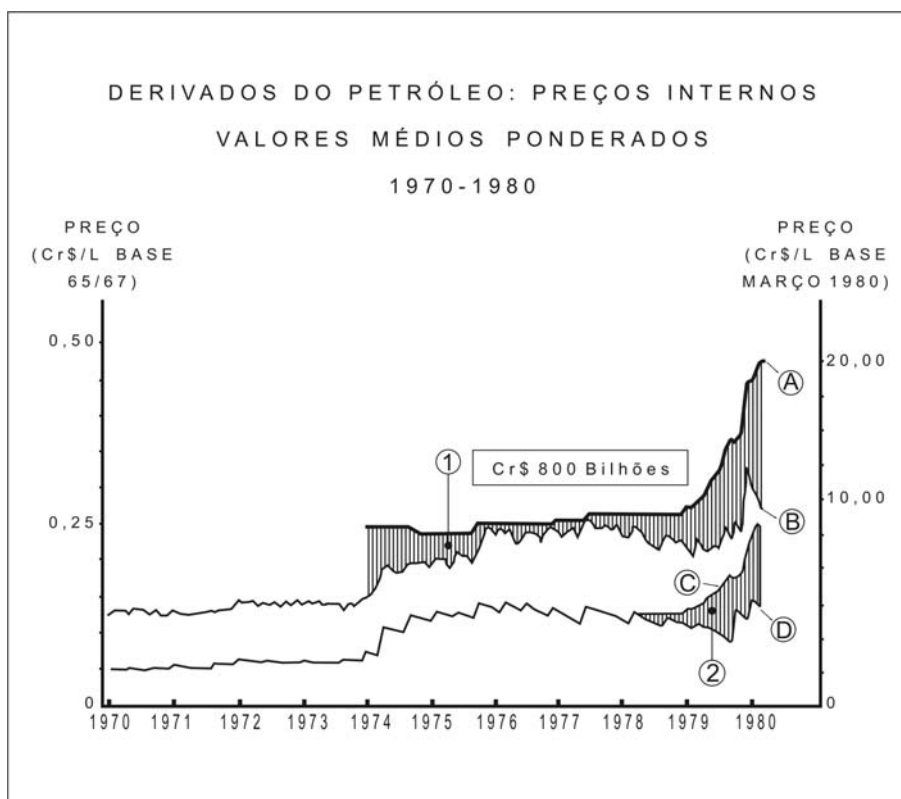
A decisão de continuar investindo intensamente no setor petróleo não pôde ser tomada isoladamente. O Brasil opera no âmbito de uma economia de mercado. A política econômica teve, na verdade, que legitimar as importações de petróleo a nível de mercado e ficou inteiramente à mercê dos problemas criados por essa decisão.

Por um lado, a tentativa de promover a transferência de recursos reais para os setores prejudicados, e mesmo para financiar os próprios programas governamentais, através de uma emissão sem precedentes de papéis, sejam eles denominados moeda ou títulos da dívida pública federal, não apresentou qualquer resultado significativo. A repartição dos investimentos entre o setor petróleo e o resto da economia é determinada *a priori* pela política de importações de petróleo. Assim, esta tentativa desencadeou, basicamente, apenas inflação e elevação das taxas nominais de juros para níveis que nunca haviam sido alcançados anteriormente.

Por outro lado, a adoção de ritmos conservadores de variações cambiais, a concessão de empréstimos externos com correção monetária pré-fixada e a elevação das taxas de juros internos em relação às internacionais, que afetam a rentabilidade relativa dos ativos financeiros da economia, desencadeando ganhos e perdas de capitais, foram frequentemente utilizados como expedientes de captação de recursos externos para cobrir gastos com importações. Já agora esta captação, que aumenta o saldo da dívida externa, está sendo canalizada para financiar o incremento das exportações, cujo objetivo é exatamente diminuir esse endividamento externo. A política econômica se curvou à necessidade de se conviver com os problemas acarretados pelas importações de petróleo, e o casuismo já apresenta contradições mais explícitas.

O controle dos preços internos dos derivados do petróleo é, contudo, a medida de caráter econômico que tem produzido mais impactos negativos, quando isoladamente observada. Este controle – cujos resultados encontram-se apresentados na figura 3 – tem sido exercido no decurso dos últimos anos principalmente

através da adoção de política cambial conservadora e, mais recentemente, também através da imposição de significativos prejuízos a Petrobrás.



- A** – PREÇO MÉDIO AO CONSUMIDOR - PRINCIPAIS DERIVADOS - COM REPASSE DOS AUMENTOS DA OPEP - AVALIADO A UMA TAXA DE CÂMBIO AJUSTADA - REPRESENTA A POLÍTICA DE PREÇOS QUE DEVERIA TER SIDO ADOTADA PELO GOVERNO
- B** – PREÇO MÉDIO AO CONSUMIDOR - PRINCIPAIS DERIVADOS - PREÇO INTERNO EFETIVO - REPRESENTA A POLÍTICA DE PREÇOS QUE FOI EFETIVAMENTE LEVADA A TERMO PELO GOVERNO
- C** – PREÇO DE REALIZAÇÃO DO DERIVADO MÉDIO - COM REPASSE DOS AUMENTOS DA OPEP - AVALIADO À TAXA DE CÂMBIO OFICIAL - REPRESENTA A RECEITA MÍNIMA QUE A PETROBRÁS DEVERIA ESTAR AUFERINDO PARA PELO MENOS COBRIR INTEGRALMENTE OS CUSTO DE IMPORTAÇÃO DE PETRÓLEO A PARTIR DE 20-02-78
- D** – PREÇO DE REALIZAÇÃO DO DERIVADO MÉDIO - PREÇO INTERNO EFETIVO - REPRESENTA A RECEITA EFETIVA DA PETROBRÁS
- OBS:
 A REGIÃO SOMBREADA REPRESENTA A DIFERENÇA ENTRE O QUE DEVERIA TER SIDO FEITO E EFETIVAMENTE SE FEZ.
- 1** – TRANSFERÊNCIAS DO RESTO DA ECONOMIA PARA O SETOR PETRÓLEO, ATRAVÉS DA POLÍTICA CAMBIAL: Cr\$ 800 BILHÕES.
- 2** – TRANSFERÊNCIAS PARA OS CONSUMIDORES E EMPRESAS DO SETOR PETRÓLEO, ATRAVÉS DA IMPOSIÇÃO DE PREJUÍZOS À PETROBRÁS: CENTENAS DE BILHÕES

Suas conseqüências têm sido inteiramente negativas: tornou inviável a exploração econômica sem subsídios, por parte do setor privado, das fontes energéticas de origem nacional; induziu o mercado interno a absorver as elevadas importações de petróleo, apesar da queda substancial sofrida pela renda nacional; impediu que as elevações internacionais dos preços fossem convenientemente repassadas para os consumidores diretos; concentrou o impacto de crise no resto da economia e não no setor petróleo; provocou grande instabilidade nas trajetórias de evolução do preço médio efetivo ao consumidor e da receita média efetiva da Petrobrás (linhas B e D, respectivamente, da figura 3), em comparação com o período anterior, as quais refletem também o caráter indeciso da política econômica dos últimos anos; e, finalmente, acarretou maciça transferência de recursos reais, através do sistema de preços, para os indivíduos e empresas desse setor – à exceção da Petrobrás, que também tem sofrido perdas substanciais.

O valor das transferências assim efetuadas ainda precisa ser adequadamente calculado. Algumas estimativas preliminares que realizamos indicam, contudo, que o valor dos recursos reais transferidos da economia como um todo para o setor petróleo, desde final de 1973 até meados de 1980, já alcança a casa dos Cr\$ 800 bilhões, a preços atuais.

Esta cifra – representada pela região sombreada compreendida entre as linhas A e B da figura 3 - apesar de ser equivalente à proposta do orçamento do governo federal para 1981, ainda é conservadora, pois: (a) foi calculada com base numa taxa de câmbio que é apenas 25% superior, em termos deflacionados, ao valor da taxa oficial que vigorava em dezembro de 1973; essa taxa é consideravelmente inferior àquela que viabilizaria a exploração econômica pelo setor privado, sem subsídios, das fontes energéticas de origem nacional, e é inferior também à taxa que equilibraria as contas externas do país, segundo estimativas apresentadas por outros autores; (b) representa apenas o somatório dos fluxos dos recursos reais transferidos mensalmente, e não o seu valor capitalizado; (c) não inclui as transferências levadas a cabo através de reduções da alíquota efetiva do imposto único, e mediante a imposição de prejuízos à Petrobrás.

A intervenção nos negócios internos da Petrobrás com o propósito de influir no comportamento dos índices gerais de preços foi intensificada nos dois últimos anos. A partir de 18.08.78, os aumentos de receita concedidos a esta empresa passaram a ser menores que aqueles que seriam necessários para cobrir as elevações de custos decorrentes da inflação, da desvalorização cambial e, principalmente, dos incrementos dos próprios custos de importação de petróleo. Os prejuízos assim causados – que estão representados pela região sombreada compreendida entre as linhas C e D da figura 3 – encontram-se também na casa das centenas de bilhões de cruzeiros.

Assim, a política de controle de preços internos dos derivados de petróleo além de estar tornando economicamente inviável a exploração de fontes energéticas de origem nacional, vem também descapitalizando a Petrobrás e diminuindo sua capacidade de prospecção de petróleo internamente. As alegações frequentemente veiculadas, de que a Petrobrás é uma empresa ineficiente, têm portanto, que ficar em suspenso até que seja possível se elucidar convenientemente todos os prejuízos que a execução dessa política vem causando ao seu funcionamento.

A recente pré-fixação da correção monetária, utilizada como instrumento de curto prazo para estimular a entrada de poupanças externas, agravou a situação do país em várias frentes: aumentou as transferências de recursos reais do resto da economia para o setor petróleo; diminuiu ainda mais as possibilidades econômicas de aproveitamento das fontes energéticas de origem nacional, vis-a-vis o petróleo; provocou substancial redistribuição de riqueza, através do sistema financeiro de habitação, em favor das camadas mais favorecidas da população.

A compressão dos salários que está sendo cogitada não vai ao cerne das causas da inflação. O total da folha de salários que se encontram sob o regime do FGTS corresponde a apenas 20% aproximadamente, do PIB. Sua compressão provocará tão somente queda desta participação, que já é bastante baixa, mas não contribuirá para solução dos problemas que estão afligindo a economia brasileira. Pois, quaisquer medidas que não afetem as importações de petróleo e, portanto, o nível dos investimentos públicos e privados a elas associados, não podem nem afetar a repartição dos fundos totais disponíveis para

investimentos entre o setor petróleo e o resto da economia, nem atenuar as pressões inflacionárias por ela desencadeadas.

Em suma, medidas casuísticas e setoriais estão apenas gerando incertezas e instabilidades, e conduzindo a economia para um impasse de maiores proporções.

O relaxamento das tensões sociais, o aumento da renda nacional, a diminuição dos desequilíbrios externos, a liberação de recursos reais para investimentos internos, o fortalecimento da capacidade de geração de empregos, o incremento da oferta interna de alimentos e matérias-primas energéticas, a queda da inflação, podem todos ser simultaneamente perseguidos e alcançados. Mas para isso é necessário que se ataque o cerne dos problemas; que se tomem medidas de contenção, tais como as que já teriam sido adotadas por indivíduos ou empresas que tivessem sofrido na própria carne a perda de renda e o aumento dos custos de produção como os que se abateram sobre a economia brasileira.

Em outras palavras, é preciso que o governo promova uma aceleração da taxa de crescimento da renda nacional mediante a realização de um substancial corte no valor das importações de petróleo.

O aumento da renda nacional ocorrerá em razão: (a) da diminuição do fluxo dos rendimentos que estão sendo enviados para o exterior em forma de juros e de subsídios às exportações; (b) da reorientação dos investimentos internos para fora do setor petróleo e em direção de atividades mais produtivas, em particular da agricultura voltada para o mercado interno.

O corte inicial das importações de petróleo tem que ser suficientemente grande para atenuar o mais rápido possível o desequilíbrio do balanço de transações correntes do país.

Esta decisão afeta muitos interesses políticos e econômicos. Para que as eventuais resistências sejam colocadas numa perspectiva adequada, construtiva, é crucial que compreendamos que a propriedade dos ativos produtivos de todos os gêneros, que compõe o setor petróleo de economia brasileira, é altamente concentrada nas mãos de uma pequena parcela da população. A ampliação desta capacidade produtiva, mediante a concessão de subsídios, conforme tem sido feito até agora, só é possível através de uma compressão substancial de renda real das camadas mais pobres da população. É mister que os indivíduos e empresas que integram o setor petróleo passem finalmente a participar dos custos de ajustamento à atual crise.

Apenas o corte das importações de petróleo pode ampliar de forma significativa a oferta de recursos reais disponíveis para aplicações. Esses recursos podem ser utilizados para o pagamento da dívida externa, para o desenvolvimento de fontes energéticas de origem nacional, para a aceleração do ritmo de execução de projetos governamentais prioritários, para fortalecer a capacidade de absorção de mão-de-obra em outros setores da economia, para a concessão de seguro desemprego durante a fase de transição.

O corte das importações de petróleo não é, contudo, suficiente. Tem que ser acompanhado por um conjunto coerente de medidas nas áreas da política cambial, da política de investimentos, da política dos preços internos dos derivados de petróleo e da política de endividamento externo.

Na área da política cambial, é preciso que o governo promova um incremento adequado da taxa de câmbio, com o objetivo explícito de: (a) elevar os custos internos de utilização do petróleo; (b) tornar inteiramente viável a exploração econômica, sem subsídios, de todas as fontes energéticas de origem nacional que sejam consideradas essenciais pelos setores especializados; (c) distribuir esta atividade produtiva por todo o território nacional; (d) descentralizar as decisões do esforço de substituição de energia e criar condições para que todos os empresários, em especial os pequenos empresários nacionais, tenham, democraticamente, acesso às oportunidades de exploração econômica dos imensos recursos energéticos do país.

O incremento da taxa de câmbio efetiva, além de viabilizar a exploração econômica, sem subsídios, de todas as fontes energéticas de origem nacional, vai também estimular um substancial aumento das exportações agrícolas e de produtos manufaturados. Esta consequência é de suma importância porque abre a possibilidade de manter o nível de emprego industrial relativamente elevado durante o período de transição, atenuando assim os custos sociais de adaptação da economia brasileira à atual crise.

O fato dominante, na área da política de investimentos, é que o Brasil sofreu uma perda de capital da ordem de 100 bilhões de dólares com a crise do petróleo. A nação tem que recuperar esta perda paulatinamente, com o seu próprio esforço, e aumentando a taxa de poupança nacional; caso contrário, o país será desnacionalizado.

Além disso, é necessário ter em mente que exportações competem com investimentos internos e que estes têm que ser reorientados da agricultura de exportação para a de mercado interno. Assim, para que o incremento da taxa de câmbio não provoque transferência indevida e desordenada de lucros e recursos econômicos em direção do setor exportador, é mister que o governo esteja também preparado para aplicar impostos com o objetivo de regular adequadamente tanto o montante como a composição das exportações.

Os novos e vultosos projetos de exportações do tipo Carajás e Jari têm que ser cuidadosamente avaliados do ponto de vista dos seus efeitos sobre a taxa de investimentos do resto da economia e, principalmente, sobre a renda nacional. Quanto maior for a participação dos capitais externos para sua implementação, tanto menor será sua contribuição para o crescimento dos rendimentos que permanecem em mãos nacionais.

As últimas elevações dos preços do petróleo nos mercados internacionais cortaram ainda mais o volume dos fundos disponíveis para investimentos. Estes têm que ser reorientados simultaneamente para a agricultura de alimentos, para o aumento da oferta de fontes energéticas de origem nacional, para expansão das atividades de transporte ferroviário e hidroviário.

A oferta interna de alimentos tem que aumentar substancialmente, e o mais rápido possível. Nenhum objetivo é mais prioritário do que este. O instrumento adequado para estimular este incremento de produção é a política de preços mínimos, e não a de crédito subsidiado. Aumento substancial da produção agrícola de alimentos só pode contudo ser conseguido, sem que ao mesmo tempo desencadeiem-se pressões inflacionárias, através da reorientação, para fora do setor petróleo, dos fundos disponíveis para investimentos.

O álcool é apenas uma das fontes energéticas alternativas de origem nacional. É preciso também que se canalizem recursos para utilização da madeira, dos óleos vegetais, do carvão vegetal e do carvão mineral. A cana de açúcar é apenas uma entre as inúmeras matérias-primas para a produção de álcool. É necessário que se viabilize também a produção do álcool da mandioca, do sorgo e da celulose. A concentração exclusiva dos fundos disponíveis para investimentos energéticos na produção de álcool constitui um erro que carece ser rapidamente sanado; a sua concentração na produção de álcool oriundo da cana de açúcar pode se constituir num erro maior ainda.

Não podemos ter a pretensão de substituir por álcool, a curto prazo, todo o petróleo consumido pelo atual sistema de transporte. Esta substituição tem que ser processada de forma ordenada, pois vai requerer uma quantidade vultosa de fundos para investimentos. É absolutamente necessário que tanto o álcool carburante como a gasolina e o óleo diesel sejam consideravelmente economizados durante o período de transição. Assim, a venda de novos automóveis no mercado interno deve ser substancialmente desestimulada, qualquer que seja a origem do combustível a ser utilizado para a sua movimentação. A indústria automobilística deve voltar os seus esforços para a fabricação de transporte coletivo para o mercado interno.

A tecnologia dos motores automotivos foi desenvolvida nos países industrializados. A elevação dos preços do petróleo vai certamente induzir profundas modificações nesta tecnologia. Estas modificações vão-se processar no sentido de utilizar economicamente as fontes de energia abundantes nesses mesmos países, e não as existentes no Brasil. Assim, para que esta nação não fique, no futuro, com a indústria automobilística tecnologicamente obsoleta, é crucial que o Governo e os empresários brasileiros concentrem esforços no desenvolvimento de motores automotivos que utilizem, o mais economicamente possível, fontes energéticas de origem nacional. A independência energética tem que vir acompanhada da independência da tecnologia de sua utilização.

Na área da política de controle de preços, os custos de importação e de refino dos derivados de petróleo devem ser inteiramente repassados para seus consumidores, em termos reais. Todos os subsídios devem ser eliminados, inclusive aqueles concedidos através do sistema tributário. Não existe nenhuma razão, do ponto de vista da economia como um todo, para que a alíquota do imposto único seja menor do que as incidentes sobre outros produtos e atividades.

O preço do óleo combustível não sofreu praticamente qualquer reajuste, em termos deflacionados, durante os últimos anos, mesmo depois da elevação dos preços do petróleo. Por isso, continuou a ser preferido como opção energética, pelo setor privado. Além disso ficou muito aquém dos níveis internacionais, mesmo quando calculados às taxas oficiais de câmbio. É aqui que se encontra, portanto, uma das áreas mais críticas dos atuais problemas da economia brasileira.

Em primeiro lugar, a maior parte dos recursos que são drenados do resto da economia para o setor petróleo, através do sistema de preços, o são por esta via. Em segundo lugar, muitas atividades voltadas para exportação, inclusive de produtos agrícolas, utilizam óleo combustível e neste caso o substancial subsídio que a ele tem sido dado configura na verdade enorme transferência de renda da economia brasileira para o resto do mundo. O Brasil precisa desses recursos. É necessário, portanto, que essa transferência seja cessada. Para isso, o preço do óleo combustível, no mercado interno tem que ser equivalente, em termos reais, aos dos mercados internacionais.

O preço interno do óleo diesel passou a ser francamente subsidiado a partir do final de 1973 e encontra-se, também, abaixo dos níveis internacionais. Por isso, o Centro-Sul ainda continua suprindo o Nordeste de hortigranjeiros apesar da crise do Petróleo. Para que a produção de gêneros agrícolas de elevado custo de transporte torne-se econômica, nas cercanias das cidades, e para que os usuários sejam estimulados a utilizar as ferrovias e os cursos navegáveis, é preciso que esse preço seja também elevado aos níveis internacionais.

Até 30.12.77 a formação da receita da PETROBRÁS era regulamentada pelo DL-61/66 e garantia a sua rentabilidade normal. A partir de então passou a ser regulamentada pelo DL-1599/77, que deu ao governo poderes para fixar essa receita independentemente de quaisquer critérios de natureza técnica. Conforme está representado na figura 3, estes poderes foram utilizados para impor substanciais prejuízos a essa empresa e enfraquecer sua capacidade de realizar investimentos. Assim sendo, é extremamente importante que o DL-1599/77 seja revogado e que se retorne ao regime anterior.

Os reajustes de preços aqui mencionados têm que ser levados a cabo rapidamente, para que o setor petróleo pare de drenar recursos do restante da economia. Caso contrário, será necessário racionar seu consumo no mercado interno. A maciça transferência de renda que se vem realizando, através do sistema de preços, para o consumo de petróleo, tem que ser diminuída, a curto prazo, por qualquer dessas opções; deve-se utilizar então aquela que for politicamente mais aconselhável.

O aumento dos preços internos dos derivados de petróleo não vai realimentar as pressões inflacionárias. A liberação de recursos reais, em razão do corte de suas importações, vai beneficiar exatamente os setores que o governo está procurando estimular através de emissões. As pressões sobre o déficit de caixa da União vão ser atenuadas e com elas as expectativas de inflação.

É crucial que o preço do álcool carburante ao consumidor não receba qualquer subsídio. Caso contrário, a situação permanecerá essencialmente a mesma descrita na figura 3: a longo prazo, os custos para o restante da economia ficarão insuportáveis. Além disso, é importante ter cuidado para que o programa do álcool não sirva para perpetuar a atual estrutura de transporte automotivo individual, que consome petróleo indiretamente, em grande quantidade, na forma de infra-estrutura de apoio.

A execução desse programa requer e continuará requerendo por muito tempo um fluxo de recursos para cobrir os custos correntes de produção, e outro, substancial, para a implantação dos investimentos. Para que essa execução, que ainda se encontra relativamente no começo, face as necessidades energéticas do país, não sirva para drenar uma massa ainda maior de recursos para as camadas mais privilegiadas da população, é fundamental que esses fundos de investimentos sejam basicamente providos diretamente pelos beneficiários desse programa. Isto pode ser conseguido mediante aplicação de um imposto

adequado sobre o consumo do álcool carburante. Ou através da total liberação dos seus preços no mercado interno, a qual canalizaria diretamente para as mãos dos produtores os recursos de que necessitam para levar os seus programas de investimentos a termo.

A política de preços dos produtos energéticos foi recentemente regulamentada pela Resolução nº 004 da Comissão Nacional de Energia. De acordo com as diretrizes baixadas, o preço do álcool carburante não pode ultrapassar 65% do preço cobrado pela gasolina nos postos distribuidores.

Serviços de transportes proporcionados por veículos movidos a álcool são entretanto equivalentes aqueles prestados pelos seus similares movidos a gasolina, para todos os fins economicamente relevantes. Assim sendo, os consumidores vão certamente exercer uma série de pressões que acabarão por eliminar a maior parte dessa diferença de preços, a nível de mercado. Contudo, no contexto da Resolução nº 004 da Comissão Nacional de Energia este ajustamento vai ser levado a cabo de uma forma que, além de ser totalmente ineficiente do ponto de vista econômico, vai agravar ainda mais os problemas de adaptação da economia brasileira à atual crise.

Com efeito, este ajustamento ocorrerá basicamente com desperdícios de recursos reais, em razão dos estímulos que estão inadvertidamente sendo dados para: (a) o incremento artificial e indevido do ritmo de depreciação econômica da frota de veículos; (b) a realização de conversões tecnicamente inadequadas dos motores a gasolina em motores a álcool; (c) o aparecimento de filas para compra de carros novos movidos a álcool; (d) a cobrança de ágios que serão inteiramente capturados pelo conjunto dos montadores e revendedores desses veículos, e não pelos produtores do combustível.

Em consequência, os atuais proprietários de veículos usados sofrerão grande perda de capital; a demanda e a oferta de novos veículos serão estimuladas de forma indevida e inoportuna; substancial massa de recursos reais continuará a ser desviada de atividades prioritárias para a manutenção do já elevado grau de dependência da economia brasileira ao transporte automotivo individual; a demanda por petróleo em forma de infra-estrutura urbana de apoio a esta modalidade de transporte continuará elevada; a demanda por álcool carburante será exacerbada, enquanto que o crescimento da oferta será inibido; haverá uma sensação artificialmente criada, de que não existem recursos nacionais em quantidade suficiente para financiar adequadamente a expansão desta oferta.

Esta situação precisa ser urgentemente corrigida. Nesse sentido, é absolutamente necessário que o Governo repasse inteiramente para os produtores nacionais a maior parte da diferença entre os preços que estão sendo atualmente cobrados pela gasolina e pelo álcool carburante, nos postos distribuidores. Ou então, que a utilize para criar um fundo adequado de recursos para investimentos energéticos. Qualquer dessas medidas, convenientemente implementada, provocará a reversão das tendências mencionadas.

Finalmente, a adaptação à crise do petróleo requer que as nações importadoras passem a contar mais com seu próprio esforço e aumentem a participação das poupanças nacionais no financiamento de seus investimentos internos.

Esta lição é particularmente relevante no caso do Brasil, onde o atual nível de endividamento externo foi desencadeado pela decisão política de manter a economia essencialmente vinculada ao setor petróleo durante todos esses anos, a partir de 1973; onde os custos deste endividamento têm sido efetivamente pagos pelas camadas mais pobres da população brasileira; onde a aparente necessidade de recursos externos pode ser praticamente eliminada através da correção adequada dos rumos da política econômica global.

Um aumento da dívida externa é necessariamente acompanhada por um excesso das importações sobre as exportações. Assim sendo, é preciso tomar cuidados para que os recursos obtidos desta maneira não sejam indireta e indevidamente utilizados para o financiamento de importações que inviabilizem a produção interna de produtos essenciais ao desenvolvimento nacional. Esses cuidados são especialmente relevantes no caso do Programa Nacional do Álcool, para cuja execução o Brasil já desenvolveu de forma pioneira a tecnologia apropriada e onde a aparente escassez de recursos tem sido, na verdade, criada artificialmente pela própria política econômica. Além disso, nas atuais circunstâncias da economia brasileira o aumento

do endividamento externo ajuda a manter a taxa de consumo elevada e a camuflar a necessidade de aumentar o esforço de poupança nacional.

Para obter os recursos necessários para financiar os programas de desenvolvimento nacional é suficiente cortar as importações de petróleo e corrigir convenientemente os rumos da política cambial e da política de preços internos das fontes energéticas. E fazê-lo com objetividade, reconhecendo que a biomassa já é uma solução concreta; de que os empresários nacionais têm a visão, o senso de oportunidade e a capacidade para conduzir o processo de nacionalização da economia brasileira; de que este esforço contará com o apoio decisivo da engenhosidade dos meios tecnológicos e da inteligência da Nação. Contudo, é importante ter em mente, o povo brasileiro terá que fazer todos os sacrifícios necessários, para que o presente impasse seja decidido a seu favor.

NOTA EXPLICATIVA SOBRE A POLÍTICA DE CONTROLE DE PREÇOS.

As linhas A e B da figura 3 representam comportamentos do preço médio ponderado, ao consumidor, dos principais derivados de petróleo. As linhas C e D representam estimativas da receita média ponderada da Petrobrás, em razão da venda desses derivados no mercado interno. Ambos são expressos em cruzeiros por litro devidamente deflacionados. A ponderação foi feita com base na participação do consumo aparente de cada um dos derivados no seu conjunto.

As linhas B e D são o resultado da política de controle dos preços internos dos derivados do petróleo. As linhas A e C são hipotéticas. Representam o que teria acontecido se os aumentos dos preços do petróleo nos mercados internacionais tivessem sido adequadamente repassados para os consumidores internos, conforme se fez na maioria dos países adiantados.

A linha A foi estimada com base nos preços internacionais do petróleo, nos preços CIF de importação pelo Brasil e numa taxa de câmbio ajustada para compensar a inadequação da política cambial do governo. Essa taxa foi tomada como sendo apenas 25% superior a taxa oficial que vigorava em dezembro de 1973 e mantida constante, em termos reais, desde então. A taxa correta seria aquela que viabilizasse inteiramente a exploração econômica dos recursos energéticos nacionais.

A diferença entre as linhas A e B representa uma estimativa conservadora dos recursos reais (cruzeiros por litros) que foram transferidos do resto da economia, através da política cambial, para subsidiar o consumo de derivados de petróleo a partir do final de 1973. O gráfico vai apenas até março de 1980; a partir de então a situação piorou consideravelmente por causa da política de pré-fixação da correção cambial em 45% ao ano, no contexto de uma inflação de 100% ao ano.

Segundo estimativas preliminares que fizemos, o montante dos recursos que foram transferidos desde 1973 até o presente, apenas para subsidiar o consumo de petróleo diretamente e apenas através da política cambial, encontram-se em torno de 800 bilhões de cruzeiros, a preços atuais (agosto de 1980). Além disso é intuitivo que essa cifra, conquanto considerável, está muito longe de refletir o valor acumulado dos fundos disponíveis para investimentos, que foram transferidos do resto da economia brasileira para o setor petróleo.

Observe-se também que a ingerência do governo provocou grande instabilidade nas trajetórias de evolução do preço médio efetivo ao consumidor (linha B) e da receita média efetiva da Petrobrás (linha D), em comparação com o período anterior a 1974.

A linha C foi estimada com base na taxa de câmbio oficial. Assim sendo, a diferença entre esta e a linha D representa o prejuízo efetivo, em cruzeiros por litro, que a política do governo está impondo à Petrobrás – o qual pode, presumivelmente, ser facilmente constatado, do ponto de vista contábil.

Até 30.12.77 a formação do preço de realização da Petrobrás, isto é, da sua receita, era regulamentada pelo art. 2º alínea “b” do DL-61/66 de 21.11.66 segundo o qual (a) o preço de realização de cada derivado

deveria ser fixado em função do preço internacional da gasolina; (b) o preço médio de realização deveria cobrir os custos privados do refino (com matéria-prima, salários e obrigações sociais, despesas gerais, depreciações etc.) e assegurar uma taxa normal de lucro a essa atividade, e (c) deveria cobrir (através de conta especial denominada “alínea h”) prejuízos que tivessem ocorrido em razão de variações anormais da taxa de câmbio, do custo de importação de petróleo etc., não levados em conta durante o processo de fixação da estrutura de preços anterior.

A partir de 30.12.77, contudo, a formação dos preços de realização passou a ser regulamentada pela DL-1.599/77, que deu ao governo poderes para fixar o preço médio de realização da refinaria em função de objetivos alheios ao funcionamento interno da Petrobrás, independentemente de quaisquer critérios de natureza técnica.

Até 20.02.78 a estrutura do preço médio de realização da refinaria ainda foi determinada “tecnicamente”. A partir de 18.08.78 o governo passou a conceder a Petrobrás aumentos de preços inferiores aos necessários para cobrir os aumentos de custos decorrentes da inflação, da desvalorização cambial e da elevação de preços do petróleo, com objetivo de influir na evolução do índice geral de preços.

Em razão dos grandes prejuízos que isto vem causando não apenas ao país, mas aos próprios acionistas minoritários da Petrobrás, é extremamente importante que o DL-1.599/77 seja revogado, e que se retorne ao regime do DL-61/66 de 21.11.66.