

Economia Brasileira I - FEA-USP

Aula 11 - Política econômica: inflação, câmbio e políticas setoriais (parte 2)

Renato Perim Colistete

2022

Objetivos

Passamos agora para a política econômica entre meados da década de 1950 até 1963, novamente com ênfase no balanço de pagamentos e na situação fiscal, mas agora também abordando os planos econômicos do período.

Veremos, primeiro, o governo Café Filho e o amplo programa de investimentos do Plano de Metas durante o governo de JK.

Segundo, analisaremos o curto governo de Jânio Quadros e o programa de João Goulart que tentou combinar estabilização e crescimento – o Plano Trienal.

Governo Café Filho

O vice-presidente **Café Filho** assumiu o governo em 24/8/1854 após o suicídio de Vargas, permanecendo até 8/11/1855, quando foi afastado por motivo de saúde (e depois sofreu impeachment, sendo substituído por Carlos Luz e em seguida por Nereu Ramos, vice-presidente do Senado).

O primeiro ministro da Fazenda da administração de Café Filho, **Eugenio Gudin**, tomou posse em 25/8/1854. Gudin era conhecido economista e professor de orientação liberal, desfrutando de boa reputação nos meios empresariais nacionais e entre credores do país no exterior.

Na Sumoc, assumiu **Octávio Gouvêa de Bulhões**, outro eminentes economista de perfil semelhante a Gudin.

Negociação externa

A primeira iniciativa da equipe econômica foi negociar recursos novos com bancos estrangeiros, diante do iminente colapso das contas externas brasileiras.

O resultado principal foi um financiamento de US\$ 200 milhões (amortização em 5 anos) com um consórcio de bancos, que no entanto era apenas suficiente para alívio temporário e de curto prazo das obrigações externas.

As tentativas anteriores de obter recursos oficiais junto às agências oficiais dos Estados Unidos foram frustradas com a orientação do governo **Eisenhower** em relação à América Latina – em vez de recursos oficiais, os governos latino-americanos deveriam contar com financiamentos e investimentos privados dos EUA.

Política cambial

Dada a grave situação externa e o limitado acesso a empréstimos oficiais ou privados, a política econômica do novo governo atuou simultaneamente nos *fronts* externo e interno. No âmbito da política cambial, houve duas mudanças importantes no governo Café Filho.

Primeiro, a Instrução no 112 da Sumoc (17/5/1955) ampliou de 2 para 4 categorias de exportação, novamente com bonificações fixas. P. ex.: 1a categoria = café (Cr\$ 13,14/dólar); 4a categoria = inclusive manufaturados (Cr\$ 31,70/dólar).

A *segunda* mudança importante foi a Instrução no 113 da Sumoc (17/jan/1955), também idealizada por Eugenio Gudin e Octávio Gouvêa de Bulhões.

Instrução no. 113

Com a Instrução no 113, simplificou-se o licenciamento de importações (via Cacex) sem cobertura cambial para máquinas e equipamentos destinados à instalação ou ampliação de empresas.

Notar: as importações sem cobertura cambial já eram utilizadas desde pelo menos a Lei no 1.807 (jan/1953) – sendo confirmadas em seguida pela Instrução no 70.

A Instrução no 113 regulava tanto investimentos diretos quanto financiamentos para aquisição de equipamentos importados.

Instrução no. 113

Aos empresários nacionais permitia-se a importação com financiamento externo (5 anos), mas esses pedidos foram frequentemente rejeitados pela Sumoc.

O motivo foi a crônica escassez de divisas. Assim, os principais objetivos da Instrução no 113 consistiam em:

- permitir a realização de importações sem pressionar as divisas;
- estimular a entrada de capital estrangeiro.

Tópicos da Instrução no 113

Do licenciamento de importações que independam de cobertura cambial:

"A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá emitir "licenças de importação sem cobertura cambial", que correspondam a investimentos estrangeiros no País para conjuntos de equipamentos ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados à complementação ou aperfeiçoamento dos conjuntos já existentes; quando o Diretor da Carteira dispuser de suficientes elementos de convicção de que não será realizado pagamento em divisas correspondente ao valor dessas importações" (art. 1o)

"O investidor apresentará prova de que, efetivamente, dispõe no exterior, dos equipamentos a serem importados ou de recursos para seu pagamento" (art. 2o)

"Antes da emissão das licenças, deverá ser apresentada declaração e compromisso do investidor e, se for o caso, da emprêsa nacional, em que irá ser feito o investimento, de que:

- a) os equipamentos licenciados serão incorporados ao Ativo da emprêsa nacional ou da filial do investidor no Brasil, sem contrapartida no Passivo exigível;
- b) a emprêsa em que fôr realizado o investimento ou a filial não efetuará pagamento no exterior, correspondente ao valor dos equipamentos importados;
- c) os equipamentos permanecerão no Ativo da empresa ou filial pelo prazo correspondente a sua utilização normal." (art. 3o)

Do financiamento do exterior a empresas brasileiras:

"A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá licenciar, a favor de empresas brasileiras, a importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior, atendidas as seguintes condições:

- a) os conjuntos de equipamentos devem destinar-se a produção de artigos classificados nas 1a., 2a. e 3a. categorias de importação. Nos demais casos, a Carteira ouvirá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito sobre a essencialidade do produto, tendo em vista os critérios propostos pelo Conselho Nacional de Economia;
- b) nenhuma prestação anual do pagamento será superior a 20% (vinte por cento) do valor do financiamento." (art. 5o)

Política de estabilização

No plano interno, a política do ministério da Fazenda foi de reduzir a absorção doméstica. A inflação ascendente, alimentada pelo desequilíbrio externo e fiscal, motivou a nova política de ajuste macroeconômico. Três medidas básicas:

- elevação das taxas de redesconto = 6 para 8% em duplicatas, 10% em promissórias; 4 para 5% no CREA; mas 6 para 3% na Carteira de Redesconto a bancos; aumento do compulsório sobre os depósitos à vista (4 para 14%) e a prazo (3 para 7%);
- recolhimento do compulsório dos bancos deixaria de ser feito no Banco do Brasil, passando para a Sumoc;
- fixação de tetos para as operações de crédito de várias carteiras do Banco do Brasil.

Na área fiscal, houve corte de gastos de custeio e investimentos públicos, totalizando 36% da despesa geral em relação ao orçamento aprovado para 1955.

Gudin, porém, caiu em abr/1955, em meio a uma crise de liquidez e falências. Já em maio as medidas foram revertidas.

Reversão

A gestão de José Maria Whitaker (abr/1955 a nov/1955) foi curta, mas suficiente para reverter a política deflacionária de Gudin.

A Instrução no 116 (maio/1955) da Sumoc revogou as instruções que alteraram o redesconto e o compulsório na gestão Gudin.

Já no governo Juscelino Kubitscheck, o novo Ministro da Fazenda, José Maria Alkimin, buscou acomodar a política monetária aos objetivos da política de desenvolvimento acelerado.

Política cambial e tarifas

A política cambial continuou sendo ditada pela Instrução no 70 de 1953 até agosto de 1957, quando foi substituída pela lei no 3.244 de 14/8/1957, a chamada Lei de Tarifas.

Essa lei abrangente introduziu tarifas com alíquotas *ad valorem* sobre os bens importados, de acordo com o objetivo explícito de estimular a produção doméstica e substituir importações (ver art. 1º a 3º da Lei).

Simultaneamente, prosseguiu o sistema de leilão de câmbio, mas com categorias de importação modificadas, agora duas com leilão, uma sem leilão e um mercado com taxa livre (ver art. 48 a 50 da Lei):

- *categoria geral*, compreendendo as matérias-primas, equipamentos e produtos em geral “para os quais não haja suprimento satisfatório no mercado interno”;
- *categoria especial*, bens de consumo restrito e qualquer outro produto “cujo suprimento ao mercado interno seja satisfatório” (art. 48);
- *categoria preferencial* (não sujeita a leilão, com “câmbio de custo”, isto é, não inferior à taxa de câmbio oficial mais a média ponderada das bonificações pagas aos exportadores) para importações definidas como essenciais: trigo, petróleo e derivados, papel de imprensa, fertilizantes e equipamentos prioritários (art. 50);

- *mercado de taxas livres*: transações financeiras do setor privado (obs: desde a Lei 1.807 de 1953), exceto compromissos financeiros de União, estados e municípios; e amortização e juros de empréstimos, créditos e financiamentos (art. 51).

Para as exportações, foram mantidas as 4 categorias existentes, com bonificações diferenciadas. Além disso, introduziu-se o sistema de *drawback*, ou seja, remissão total ou parcial do valor do imposto sobre bem importado utilizado na composição de um produto destinado à exportação (art. 37).

Cerca de 8.000 produtos importados receberam tarifas *ad valorem*. Criou-se o Conselho de Política Aduaneira, com representantes do governo e do setor empresarial.

O PEM e a crise

Com crescente inflação e desequilíbrio das contas públicas e externas no início do governo JK, Lucas Lopes, então presidente do BNDE, assumiu o Ministério da Fazenda (jun/1958 a jun/1959).

Em out/1958, Lucas Lopes divulgou o Programa de Estabilização Monetária (PEM), que visava enfrentar os desequilíbrios e obter acesso ao crédito externo (Eximbank principalmente), via FMI.

O PEM previa expansão na oferta monetária de acordo com o aumento do produto, controle de gastos, aumento da arrecadação, contenção dos salários.

Lucas Lopes saiu do governo após um infarto em junho/1959, o que também marcou o fracasso e o abandono do PEM em meio às críticas de empresários e políticos e à aceleração da inflação.

As negociações com o FMI também foram suspensas e em seguida rompidas (jun/1959). **Sebastião Paes de Almeida** passou a ocupar o MF.

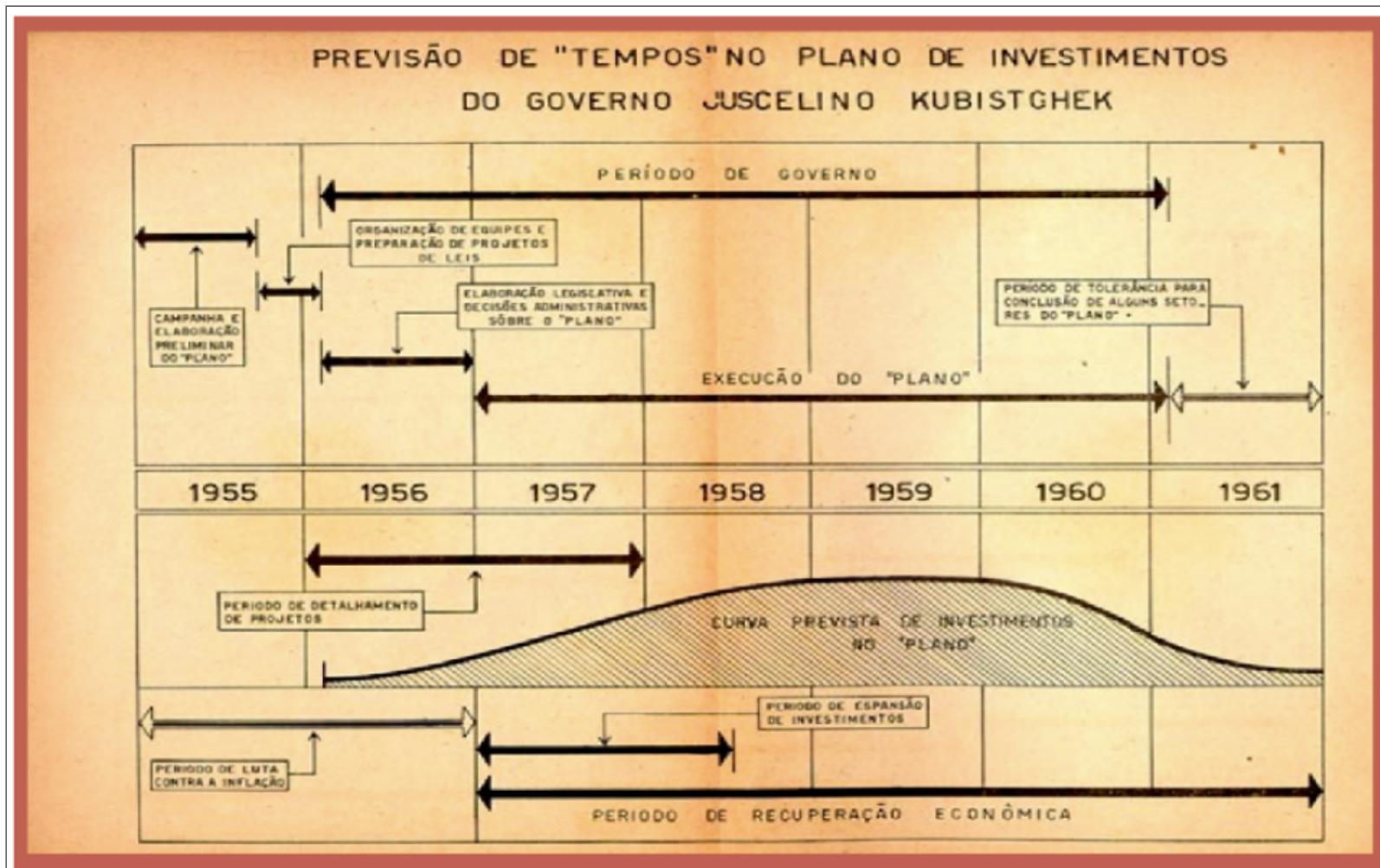
Plano de Metas

Paralelamente, o Plano de Metas (com 30 metas ao todo) estabeleceu 5 áreas de investimento: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação – além de uma meta extra, Brasília.

Observar que o conceito de “indústria de base” abrangia desde a siderurgia até a indústria automobilística, material elétrico, máquinas e equipamentos e naval.

Especificamente, os setores prioritários foram: energia elétrica, carvão, petróleo, siderurgia, cimento, indústria automobilística, mecânica, material elétrico pesado e naval. Ver gráfico e tabela.

Planejamento



Investimentos

**Brasil: Plano de Metas. Estimativa do Investimento Total
1957-1961**
(bilhões de Cr\$ e milhões de US\$)

	Produção	Importação	Importação	Total	%
	Interna	Cr\$	US\$	Cr\$	Cr\$
Habitação	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Comunicação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Alimentação	12,0	-	-	12,0	2,8
Total	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,0

Fonte: Conselho do Desenvolvimento (1959).

Financiamento

Previu-se que 50% dos gastos seriam provenientes do setor público, 35% de fundos privados e o restante de agências públicas (BNDE principalmente). Ver tabela para detalhe.

Não houve qualquer proposta de reforma tributária ou projeto específico para mobilização de recursos públicos ou privados.

O Plano aproveitaria fundos criados anteriormente e implicitamente contava com elevado déficit orçamentário e expansão monetária (isto é, financiamento inflacionário). No exterior, o principal fornecedor de recursos (crédito para as importações feitas nos EUA) foi o Eximbank.

Fontes dos recursos internos

Metas	Programa de Metas, ¹⁾ origem dos recursos em percentuais, 1957-1961				Financiamentos Total públicos**
	Recursos públicos, incluindo fundos específicos		Recursos privados ou próprios*		
	Da União	Dos estados			
Energia	27,14	21,79	40,26	10,81	100,00
1 Energia elétrica	28,69	37,76	18,75	14,81	100,00
2 Energia nuclear	100,00	-	-	-	100,00
3 Carvão nuclear	58,11	13,58	28,30	-	100,00
4 Petróleo [produção]	22,50	-	71,61	5,89	100,00
5 Petróleo [refinaria]	-	-	-	-	100,00
Transportes	67,75	0,32	19,39	15,54	100,00
6 Ferrovias – aparelhamento	16,08	-	52,05	31,87	100,00
7 Ferrovias – construção	89,76	2,00	1,47	6,78	100,00
8 Rodovias – pavimentação	100,00	-	-	-	100,00
9 Rodovias – construção	100,00	-	-	-	100,00
10 Portos e dragagem	81,15	-	12,57	6,28	100,00
11 Marinha Mercante	77,66	-	10,01	12,33	100,00
12 Transporte aéreo***	83,53	-	16,47	-	100,00
Alimentação	10,03	12,47	55,32	22,19	100,00
13 Produção agrícola – trigo	-	-	-	-	100,00
14 Armazéns e silos	34,78	28,99	-	34,23	100,00
15 Armazéns e frigoríficos	-	18,85	12,60	68,55	100,00
16 Matadouros industriais	-	29,00	16,83	54,17	100,00
17 Mecanização agrícola	-	-	100,00	-	100,00
18 Fertilizantes	-	-	100,00	-	100,00
Indústrias de base	6,06	3,82	60,22	29,90	100,00
19 Siderurgia	10,26	12,10	24,14	53,50	100,00
20 Alumínio	-	-	66,22	33,78	100,00
21 Metais não ferrosos	-	-	60,00	40,00	100,00
22 Cimento	-	-	100,00	-	100,00
23 Ácalis	23,08	-	-	76,92	100,00
24 Papel e celulose	-	-	61,40	38,60	100,00
25 Borracha	-	-	100,00	-	100,00
26 Exportação de minério	-	-	60,00	40,00	100,00
27 Indústria automobilística	-	-	92,02	7,98	100,00
28 Construção naval	29,91	-	51,11	18,98	100,00
29 Mecânica e material elétrico pesado	-	-	77,57	22,43	100,00
Educação	100,00	-	-	-	100,00
30 Formação de pessoal	100,00	-	-	-	100,00
TOTAL GERAL	39,68	10,41	35,42	14,49	100,00

* Inclusive reinvésões de empresas estatais ou mistas. ** Do INVE, BB etc.

*** Subvenções às companhias de aviação.

Fonte: Brasil, Programa de Metas, t. I, 1958, p.61.

Lógica do Plano

Lessa (1981) diz que a política econômica implícita do Plano de Metas incluía:

- tratamento preferencial ao capital estrangeiro;
- financiamento dos gastos públicos e privados via expansão monetária e do crédito;
- ampliação do setor público na formação bruto de capital fixo;
- estímulo à iniciativa privada, via p. ex. "custo de câmbio", Lei do Similar; crédito subsidiado do BNDE, na prática com taxa de juro negativa; aval do BNDE a empréstimos externos.

Lógica implícita?

Outra orientação, que poderia ser considerada implícita no Plano, foi a negligência quanto aos investimentos em infraestrutura social, como habitação, educação, saúde e saneamento.

A taxa de analfabetismo era altíssima na época (46,7% da população em 1960). Não obstante, a meta de educação (Meta no. 30) referia-se ao ensino técnico e previa apenas 2,8% do total dos gastos do Plano.

O único programa educacional proposto pelo governo JK foi o “Educação para o desenvolvimento”, que se propunha a reformular os ensinos secundário e superior. Mas veja a seguir.

Educação no Plano

Lucas Lopes (secretário-executivo do Conselho do Desenvolvimento), sobre a meta da educação:

"Essa meta não existiu nem nos primeiros momentos, mas na véspera da divulgação do plano, Clóvis Salgado, que era muito amigo nosso, amigo do Juscelino, e havia sido escolhido Ministro da Educação, insistiu: 'Não é possível que não haja uma meta de educação!' Nós respondemos: 'Então, Clóvis, escreva a meta de educação, porque estamos esgotados'. Não sabíamos o que fazer com a meta de educação, não tínhamos preparo para isso. E ele fez um trabalho literário, escreveu dois volumes de literatura."

Ver dados.

Resultados da educação

Tabela 7 - Taxas médias de crescimento econômico e crescimento da taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum por governo, Brasil, 1930-1964

Governo	Período	Taxa média de crescimento econômico (%)	Taxa média de crescimento da taxa de matrícula no primário fundamental comum
Vargas	1930-1937	4,59	5,02*
Vargas	1938-1945	3,44	0,65 
Dutra	1945-1950	7,64	4,16
Vargas	1951-1954	6,18	1,34 
Kubitschek	1956-1960	8,12	2,31 
Goulart	1962-1963	3,60	6,17

FONTE: Haddad (1978) e IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)

NOTA: * Referente ao período 1933-1937

Tabela 8 - Despesas públicas realizadas segundo o grau de ensino, Brasil, 1948-1957

Anos	Despesas públicas com o ensino (Cr\$ 1 000 000 - valores nominais)				Porcentagem sobre o total (%)		
	Total	Elementar	Médio	Superior	Elementar	Médio	Superior
1948	2854	1721	778	355	60,30	27,26	12,44
1949	3514	1834	1023	657	52,19	29,11	18,70
1950	4709	2354	1244	1111	49,99	26,42	23,59
1951	5493	3002	1402	1088	54,65	25,52	19,81
1952	6734	3415	1875	1442	50,71	27,84	21,41
1953	9927	5106	2555	2266	51,44	25,74	22,83
1954	10888	5711	2733	2444	52,45	25,10	22,45
1955	12509	6324	3421	2764	50,56	27,35	22,10
1956	14065	6082	4329	3655	43,24	30,78	25,99
1957	19276	9422	4528	5326	48,88	23,49	27,63

FONTE: CAPES *apud* MÃO-DE-OBRA [...] (1959, p. 91)

Os grupos setoriais

As metas setoriais foram distribuídas pelos chamados “**Grupos executivos**”, coordenados pelo Conselho de Desenvolvimento.

O mais importante deles foi o da indústria automobilística – o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA). Outros: Grupo da Indústria de Construção Naval (Geicon), Grupo da Indústria Mecânica Pesada (Geimape) e o Grupo de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE).

Uma boa ilustração dos programas setoriais do Plano de Metas é a indústria automobilística. Os incentivos ao setor datam do 2o governo Vargas, com o **Almirante Lucio Meira** na Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, da CDI.

Um plano havia sido aprovado no gov. Vargas em outubro de 1952: Plano Nacional de Incentivo à Produção da Indústria de Auto Peças, embora interrompido com o suicídio de Vargas. Mesmo assim, o programa de incentivos atraiu novas empresas: Volkswagen (1953) e, em seguida, Mercedes-Benz.

GEIA e técnicos

Os técnicos reunidos no Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) receberam autonomia inédita para implementação do plano do setor automobilístico, que incluía dois segmentos: o de autopeças e o de veículos automotores (automóveis, utilitários, caminhões e tratores).

E também sinal verde para deixar em segundo plano questões relacionadas a custos (eficiência) e economias de escala em favor de resultados rápidos.

A estrutura do GEIA foi desenhada para reduzir pressões clientelistas – Ministro de Viação e Obras Públicas, Banco do Brasil, BNDE e SUMOC eram os membros efetivos do grupo.

Empresas estrangeiras

A frágil capacidade fiscal do governo e as limitações de capital e tecnologia do setor privado determinaram a escolha do capital estrangeiro como peça-chave da indústria automobilística.

A estratégia foi programar o fechamento do mercado por meio de restrições ao acesso de divisas para importação de veículos desmontados (CKDs).

Empresas que atingissem metas de nacionalização de peças e componentes teriam pacote básico de incentivos e subsídios. As metas de nacionalização começaram com 35%-45% em 1956 e terminavam com 90%-95% em 1960.

Empresas nacionais

Mas as empresas nacionais também participaram do modelo em uma posição central:

- primeiro, o capital nacional em parceria com montadoras estrangeiras – com participação majoritária ou 50%/50% (ver as empresas adiante);
- segundo, o capital nacional ocuparia a maior parcela do mercado no setor de autopeças, com transferência de tecnologia de empresas internacionais.

Incentivos e subsídios

O leque de incentivos e subsídios foi variado, por exemplo:

- importação sem cobertura cambial (Inst. no 113 da Sumoc);
- no caso de equipamentos financiados, subsídio com taxas de juros de 8% e prazo mínimo de 5 anos;
- quotas de câmbio para peças importadas: no caso de jipes e caminhões prioritários, com peças não produzidas localmente, as divisas para importação eram obtidas fora do sistema de leilão;

- isenções fiscais: sem imposto de importação e imposto sobre vendas nas compras de máquinas e equipamentos para a indústria. Jipes, caminhões e ônibus não pagavam imposto sobre vendas no mercado doméstico;
- crédito subsidiado: como o decreto de criação do GEIA definiu a automobilística como “indústria de base”. Assim as empresas tiveram acesso a crédito e garantias financeiras do BNDE.

Resultados

Resultados da meta automobilística:

- 18 empresas submeteram projetos. A lógica era aprovar e deixar a competição no mercado doméstico definir os vencedores, mesmo que às custas de um alto custo unitário (consequência da impossibilidade de explorar economias de escala em um mercado de consumo pequeno);
- 7 empresas retiraram as propostas, permanecendo 11, com produção potencial de 170.000 veículos anuais;
- as metas de nacionalização foram alcançadas em 1961: 93% do peso em média; em 1968, 98%.

- em 1965-68, as importações de veículos representaram somente 2,5% do total das importações, contra 14% em 1951 (mas esse cálculo não inclui insumos e componentes);
- das 11 firmas instaladas, 2 eram controladas por capital privado nacional (Willys-Overland e Vemag), 2 eram 50%/50% (Mercedes-Benz e Simca), 1 de propriedade estatal (FNM) e as outras 6 eram de capital estrangeiro (GM, Ford, International Harvester, Scania Vabis, Volkswagen e Toyota).
- No início do programa, GM e Ford somente entraram no segmento de caminhões e ônibus. As empresas inicialmente sob controle do capital nacional foram vendidas na década de 1960 (Willys para a Ford e Vemag para a Volkswagen).

Governo Jânio Quadros

As peças centrais da política de estabilização do governo Jânio Quadros (jan-ago/1961) foram a renegociação da dívida externa e a Instrução no. 204 da SUMOC, de 13/3/1961.

Principais formuladores: Clemente Mariani, Ministro da Fazenda; Octávio Gouveia de Bulhões, Superintendente da SUMOC (idealizador da reforma cambial).

Além de representar uma mudança no regime cambial adotado em ago/1957, a Instrução no 204 visou enfrentar o agudo desequilíbrio externo com taxas de câmbio realistas.

Instrução no. 204

Os dois objetivos imediatos da **Instrução no. 204**: desvalorização do cruzeiro e unificação do mercado cambial. As mudanças principais:

- os produtos da *categoria geral de importação* (vigente desde a Lei de Tarifas de 1957, compreendendo produtos sem oferta suficiente no mercado doméstico) foram *transferidos para o mercado livre, sem leilão*;
- Os importadores deveriam apresentar Certificados de Cobertura Cambial obtidos junto à Cacex/Banco do Brasil para desembarque das importações. Limite dos contratos de câmbio por pessoa jurídica individual (firma) de 20.000 dólares semanais;

- para obter os Certificados de Cobertura Cambial, os importadores (da categoria geral) deveriam realizar depósito compulsório no Banco do Brasil por 150 dias de 100% do valor em cruzeiros das importações, com remuneração de 6% ao ano, contra o qual receberiam *leta de importação* (depósito de 100% foi alterado para 150% ainda em 1961);
- continuaram a ser realizados leilões para a *categoria especial* (bens com abastecimento doméstico satisfatório), abastecida por uma cota global de divisas definida pela Sumoc. A mesma regra acima de depósito do valor da importação por 150 dias em troca de letras de importação foi aplicada à categoria;
- o “câmbio de custo” da *categoria preferencial* (trigo, petróleo e derivados, papel de imprensa, fertilizantes e equipamentos prioritários) foi reajustado em 100%, passando de Cr\$ 100/dólar para Cr\$ 200/dólar (pago em duas vezes: Cr\$ 150 à vista, Cr\$ 50 em 120 dias). Idem para transferências financeiras da União, estados e municípios vinculadas a empréstimos, créditos e financiamentos;

- As **divisas de exportação** seriam vendidas no mercado livre, exceto as de café e cacau, que receberiam as bonificações vigentes (Cr\$ 90,00/dólar para café);
- A diferença entre as bonificações fixas do café/cacau e a taxa de venda de divisas no mercado livre seria apropriada pelo Banco do Brasil para financiar os programas de defesa dos dois produtos.

Observar: as divisas de exportação de outros produtos (inclusive manufaturados) já haviam passado a ser vendidas no mercado livre de câmbio em 1959 (ver a seguir). Houve apenas uma mudança com a Instrução no. 204: os exportadores desses bens receberiam o equivalente a Cr\$100/dólar em Letras do Banco do Brasil, com prazo de 120 dias e rendimento nominal de 6% a.a.

Ajustes e ágio

Posteriormente, foram editadas outras instruções relativas ao câmbio. Entre as novas mudanças houve a transferência para o mercado livre de produtos da categoria preferencial, como veremos.

Apesar dos ajustes, continuaram as dificuldades no acesso às divisas, com surgimento de “boneco” (ágio pago pelos importadores nas compras de divisas dos exportadores).

No final, o custo efetivo do câmbio de importação era igual a taxa do mercado livre + deságio das letras de importação do Banco do Brasil + boneco.

Câmbio de exportação

Como observado acima, as taxas de câmbio de exportação já haviam sido simplificadas em 1959, pela Instrução no. 192. Nela foram estabelecidas:

- 1a categoria, com bonificação fixa de Cr\$ 57,64/dólar: café e cacau em amêndoas;
- 2a categoria, com bonificação fixa de Cr\$ 81,64/dólar: derivados de cacau, mamona e óleo cru mineral e derivados;

- todos os outros produtos de exportação (inclusive manufaturados) passaram a ser negociados no mercado de taxa livre.

Notar que o licenciamento de exportação foi sujeito à seguinte condição pela Inst. 192: pelo menos 70% da mão de obra e das matérias-primas dos produtos exportados teriam de ser locais (nacionais, mercado doméstico) (item II).

Resistências

O objetivo de unificar os mercados de câmbio e retirar os subsídios implícitos sofreu resistências.

Uma reação veio da Cacex, que sustentava que a demanda de bens de luxo era inelástica, de modo que contar apenas com as novas tarifas de 1957 levaria a importações de bens de luxo muito elevadas (100 milhões de dólares, estimados).

Clemente Mariani também manteve (na Instrução no. 204) o confisco cambial sobre café e cacau, deixando esses produtos fora do mercado livre; além disso, manteve-se o câmbio de custo (+100%) para petróleo e trigo.

Ajustes

Mas logo a seguir, a Instrução no 208 da SUMOC, de jun/1961, transferiu petróleo e trigo para a categoria livre (papel de imprensa já havia sido transferido antes).

Três outras instruções foram editadas em seguida, com alterações/aperfeiçoamentos.

Basicamente, as principais mudanças da Instrução no 204 e seguintes promoveram a progressiva unificação do câmbio e a eliminação do subsídio às importações de trigo, petróleo e derivados.

Efeitos

A Instrução no 204 não foi suficiente para corrigir integralmente a apreciação cambial de 1960, mas auxiliou a recuperação das receitas de exportação.

De maneira geral, adotou-se um regime de taxa flutuante administrada. Houve progressiva expansão do mercado livre: 85% das transações no mercado livre no quarto trimestre de 1961.

O desempenho comercial melhorou em 1961 – aumento de 10,6% no valor exportado em relação a 1960, com importações estáveis.

Inflação

No curto prazo, a inflação ficou relativamente estável. Mas no médio prazo há duas hipóteses quanto ao efeito da Instrução no 204 sobre preços:

- i) crescente desequilíbrio fiscal devido ao fim do saldo da conta de Ágios e Bonificações, sem que houvesse contrapartida fiscal – daí, aumento das emissões (mas, como vimos, a conta das letras de importação continuou positiva e crescente);
- ii) depreciação do câmbio, em particular das importações essenciais (petróleo e trigo) levou a um choque de custos, que diante da estrutura oligopolizada, do poder dos sindicatos e da política monetária expansiva, levou à propagação da inflação nos anos seguintes.

Empréstimos

Por fim, em março-junho/1961, o governo (com Walter Moreira Salles, embaixador em Washington) negociou empréstimos com credores americanos e europeus a fim de reescalonar a dívida externa que venceria em 1961 e 1965.

Total de empréstimos negociados: US\$ 874 milhões nos EUA e US\$ 224 milhões na Europa.

Porém, a melhora nas contas externas foi de curto prazo: já em 1962 a situação agravou-se. A renúncia de Jânio em agosto de 1961 apenas piorou ainda mais a situação externa e interna.

Governos João Goulart

O período que compreende o governo do presidente **João Goulart** foi instável e marcado por conflitos. Na prática, foram dois governos: **parlamentarista** (set/1961 a jan/1963) e presidencialista (jan/1963 a mar/1964).

No período *parlamentarista*, houve 3 primeiros-ministros (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima) e 2 ministros da Fazenda (Walter Moreira Salles, até set/1962; Miguel Calmon, até jan/1963).

No período *presidencialista*, houve 3 ministros da Fazenda: San Tiago Dantas, até jun/1963; Carvalho Pinto, até dez/1963 e Ney Galvão, até abr/1964.

Parlamentarismo

Durante o período de Tancredo Neves como Primeiro-Ministro (set/1961 a jun/1962) foram lançados dois programas de estabilização: o Plano de Emergência (set/1961) e o Plano de Economia (mar/1962), ambos com Moreira Salles no Ministério da Fazenda.

Plano de Emergência: apenas orientação geral, sem detalhamento de metas, compreendendo restrição ao crédito, limitação de reajustes salariais de acordo com produtividade, mais corte de gastos públicos e aumento da arrecadação.

Plano de Economia: corte de gastos e aumento de receitas públicas, com metas para o déficit; metas trimestrais de expansão do crédito do BB (teto de 10% em relação a 1961). Metas foram implementadas nos primeiros meses, mas em jun/1962 passaram a ser abandonadas.

O Plano Trienal

Em set/1962, o Congresso aprovou o **plebiscito**, realizado em 6/1/1963, que decidiu (82% dos votos) pelo retorno ao presidencialismo.

Goulart havia encarregado (em set/1962) **Celso Furtado**, primeiro secretário-executivo da **SUDENE** e ministro extraordinário do Planejamento, de elaborar um plano que combinasse crescimento e estabilização.

Em dez/1962, Furtado anunciou o **Plano Trienal**, que daria o tom da política econômica pelo menos de janeiro a junho de 1963.

Motivações

O Plano Trienal foi motivado por razões tanto econômicas quanto políticas.

De um lado, a situação externa havia se agravado em 1962: os encargos da dívida externa previstos para 1963 chegavam a 62% da receita de exportações. Portanto, novamente: necessidade de negociação da dívida externa.

De outro lado, Goulart buscava consolidar seu apoio entre empresariado e sindicatos, bem como grupos políticos de centro, trabalhistas e de esquerda.

Objetivos

Principais pontos do Plano Trienal:

- diagnóstico tradicional da inflação, com déficit público levando a emissões e daí à inflação – também como causa de excesso de demanda (?);
- proposta *gradualista* de combate à inflação (será?);
- necessidade de correção de preços públicos defasados, redução do déficit público e controle monetário;

- reformas de base: agrária, educação, fiscal (ver adiante);
- meta de 7% de crescimento do PIB, 3,9% do PIB per capita;
- meta de inflação de 25% em 1963 e 10% em 1965 (inflação em 1962 foi de 50%);
- limites nominais da expansão do crédito de 35% (contra inflação anualizada de 60%);

- aumento do compulsório sobre os depósitos à vista de 24 para 28%;
- reajustes nas tarifas dos transportes urbanos (trens do subúrbio do RJ: 5 vezes);
- aumentos de 70 e 100% do trigo e derivados de petróleo, devido à retirada de subsídios; desvalorização cambial (30% em abr/1963);
- redução do reajuste (40%) dos salários públicos;
- convite à missão do FMI.

Reformas de base

Em que consistiam as chamadas “reformas de base”? Dois objetivos: superar limitações na estrutura produtiva e reduzir a desigualdade da distribuição de renda.

Por exemplo, com a *reforma agrária*, pretendia-se i) aumentar a produtividade/produção agrícola e o mercado do setor rural e ii) elevar a renda de pequenos e médios produtores.

Reforma fiscal: i) racionalizar a tributação e ii) elevar a carga tributária sobre as faixas de renda e riqueza mais altas.

Radical ou moderada?

Princípio geral da reforma agrária (Mensagem Presidencial, 1964). Radical ou moderada?

"Poderão ser desapropriadas, mediante pagamento em títulos públicos de valor reajustável, na forma que a lei determinar: a) todas as propriedades não exploradas; b) as parcelas não exploradas de propriedades parcialmente aproveitadas, quando excederem a metade da área total."

Decreto

Por sua vez, o decreto de 13 de março de 1964, anunciado em comício na Central do Brasil, regulamentou o princípio anunciado na Mensagem de 1964:

"Art. 1º Ficam declaradas de interesse social para efeito de desapropriação, (...) as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem."

Excluídas (art. 2º):

"as que não tenham área superior a 500 (quinhentos) hectares, quando situadas ao longo dos eixos rodoviários e ferroviários, e 30 (trinta) hectares, quando localizadas em terras beneficiadas ou recuperadas em virtude de obras de irrigação, drenagem e açudagem, abrangidas pelo presente decreto;"

Negociações

Paralelamente, em mar/1963, o ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, viajou para os EUA a fim de renegociar a dívida externa e novos empréstimos.

O resultado da negociação foi pífio, obtendo US\$ 398,5 milhões, dos quais apenas US\$ 84 milhões consistiam em desembolso imediato – o restante condicionado a um programa de estabilização.

Ainda assim, desses US\$ 84 milhões, 30 milhões seriam destinados à indenização da ITT, que foi estatizada pelo governador do RS, Leonel Brizola, no início de 1962.

Liquidez

Já a partir de jan/1963, houve acentuada redução do crédito e da oferta monetária (0% em jan/abr 1963).

Mesmo assim, houve repique inflacionário em janeiro e fevereiro de 1963, possivelmente devido aos ajustes no câmbio e à liberação de preços administrados e tarifas públicas.

Nos três meses seguintes o crescimento dos preços foi baixo, de 2% em média; em junho, porém, preços subiram 8%. Ver tabela a seguir para a evolução do crédito.

Crédito e liquidez

TABLE 5.5

Brazil: Indices of the Real (1) Value of Bank Loans to the Private Sector and the Money Supply, 1962-63 (Jan. 1963=100)

*

		Loans to Commerce	Loans to Industry	Loans to the Urban Sector (2)	Money Supply (3)	New Cash Emissions (Cr \$b)
1962	J	118	103	109	95	0.0
	F	118	104	110	96	0.0
	M	118	106	111	96	5.0
	A	115	105	111	98	3.9
	M	112	107	109	97	
	J	105	108	107	98	10.0
	J	105	107	106	97	19.9
	A	113	111	112	101	25.0
	S	120	114	117	103	5.0
	O	123	118	119	106	40.0
	N	121	116	118	101	10.0
	D	117	118	117	110	85.0
1963	J	100	100	100	100	0.0
	F	91	90	91	95	0.0
	M	86	88	87	89	0.0
	A	83	90	86	89	0.0
	M	80	91	85	89	15.0
	J	75	88	81	88	25.0
	J	78	90	83	88	15.0
	A	82	92	86	90	30.0
	S	85	93	88	89	120.0
	O	86	94	89	88	25.0
	N	89	95	91	91	0.0
	D	91	100	94	99	150.0

Notes:

1. The price index used reflects price changes of both imported and locally produced final products and intermediate inputs. See F.G.V., Conjuntura Económica, Dec 1973, p. 95.
2. This is the sum of loans to commerce, industry and individuals.
3. Cash in hands of the public plus time deposits in commercial banks and with the monetary authorities.

Resistência

A política deflacionária dos primeiros meses de 1963 levou a uma crescente oposição ao Plano Trienal. Os industriais de São Paulo, por exemplo, criticavam a escassez do crédito e a queda na produção industrial.

Sindicatos de trabalhadores também se opuseram ao Plano. O funcionalismo civil e militar rejeitou a proposta de 40% de reajuste, reivindicando 70% ou pelo menos 60%.

Além disso, a inflação corretiva nos primeiros meses deteriorava ainda mais o apoio ao Plano.

Impactos

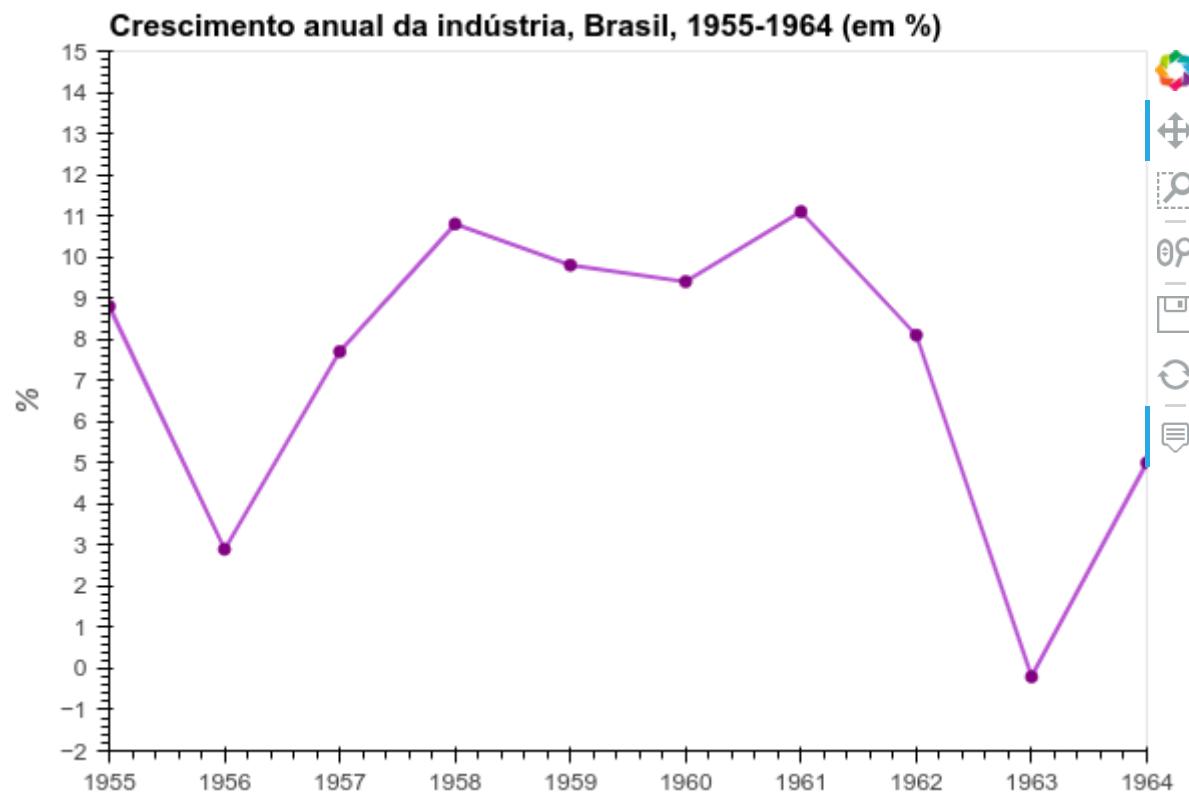
Além da inflação corretiva, os efeitos da política deflacionária do Plano Trienal foram sentidos diretamente na produção industrial.

A queda do produto industrial em 1963 foi de -0,2%, mesmo incluindo o 2º semestre do ano, quando a política deflacionária foi em grande parte abandonada.

Quanto aos setores industriais, material de transporte (automobilística), material elétrico e têxtil estiveram entre os que mais sofreram com a recessão.

In [31]: indústria

Out[31]:



Setores industriais

	Brazil: Real Output Growth in the Industrial Sector, 1959-65						
	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Non-metallic minerals	2.5	14.5	6.8	4.0	-0.1	5.8	-9.5
Metallurgy	18.1	11.3	9.3	20.4	3.4	6.0	-3.8
Engineering	13.2	27.4	24.2	10.7	2.6	1.4	-12.1
Electrical industries	13.2	27.3	24.2	10.7	-3.9	9.4	10.6
Transport industries	35.7	28.4	2.7	24.9	-10.7	3.4	-0.7
Wood	7.6	11.6	11.1	18.3	2.5	2.9	-20.9
Paper	5.6	7.8	5.8	11.6	7.8	6.5	-2.3
Rubber	20.0	22.4	4.8	16.1	0.9	6.6	-5.9
Leather	-1.3	-6.4	1.7	-0.6	-7.2	10.0	29.7
Chemicals	7.5	15.5	21.3	23.2	3.6	9.9	-3.7
Textiles	7.3	7.8	7.4	4.3	-2.7	4.4	-16.1
Clothing	-	-	-	-	0.8	12.1	-10.9
Food	9.7	5.6	7.0	5.6	-0.8	1.4	-4.8
Drink	0.0	-1.0	16.2	-2.6	2.0	-10.5	8.6
Tobacco	7.0	2.8	11.2	9.6	0.5	-1.3	-4.7
Total Manufacturing	12.8	10.6	11.1	8.2	-0.3	5.1	-4.7
Civil Construction	0.6	-4.0	9.7	0.6	1.3	2.3	-24.0
Public utilities	7.0	9.2	6.8	11.3	2.6	7.2	4.1
Total Industry	11.9	9.6	10.6	7.8	0.2	5.2	-4.7

Source: Calculated from *Conjuntura Econômica*, Table 12, p. 99, September 1971.

Fracasso

Os crescentes protestos contra a política econômica, além do fracasso da negociação externa, levaram na prática ao progressivo abandono do Plano já em maio/1963.

Em maio, o Congresso aprovou, com concordância do governo, reajuste de 70% do salário do setor público.

A missão do FMI (que havia chegado em maio), retorna em junho manifestando-se contrária à concessão de novos empréstimos ao governo.

Reforma ministerial

Em jun/1963, Goulart promoveu nova reforma ministerial, buscando reformular sua base política de apoio.

San Tiago Dantas foi substituído por Carvalho Pinto no MF; Celso Furtado permaneceu no governo, mas sem participar mais das decisões.

Com isso o governo abandonou a política de estabilização e voltou- se à tentativa de implementar a parte relativa às reformas – sem sucesso, porém. Carvalho Pinto, conservador, foi logo substituído (em dez.) por Ney Galvão. Ver os demais dados a seguir.

Contas externas

Contas externas, Brasil, 1955-1964 (em milhões de dólares)

Anos	X	M	Saldo (X-M)	Serviços	Saldo CC	I direto e financ.	Amort.	Saldo CK	Saldo BP
1955	1419	1099	320	-308	2	127	-140	3	17
1956	1483	1046	437	-369	57	320	-187	151	194
1957	1392	1285	107	-358	-264	462	-242	255	-171
1958	1244	1179	65	-309	-248	483	-324	184	-253
1959	1282	1210	72	-373	-10	563	-377	182	-154
1960	1270	1293	-23	-459	-478	447	-417	58	-410
1961	1405	1292	113	-350	-222	687	-327	288	115
1962	1215	1304	-89	-339	-389	394	-310	181	-346
1963	1406	1294	112	-269	-114	280	-364	-54	-244
1964	1430	1086	344	-259	140	249	-277	82	4

Fonte: IBGE (1990).

Contas públicas e saldos cambiais

Brazil: Contributions of Foreign Exchange Transactions to Federal Government Budget Finance, 1958-63 (Cr \$b)						
	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Foreign Exchange Reserves (1)	+3.8	+0.4	+0.4	-0.8	+4.1	n.a.
Import Deposits	+0.4	+13.0	+31.3	+138.6	n.a.	n.a.
Letras do Banco do Brasil	-0.4	+12.5	+55.2	-66.0	n.a.	n.a.
Others	+0.8	+0.5			n.a.	n.a.
I.M.F.(1)	-0.4	+0.3	+0.7	-0.3	n.a.	n.a.
Inter-American Development Bank Operations Relating to Control of the Foreign Exchange System		-0.1	+0.1	-0.1	n.a.	n.a.
Balance of Levies and Bonuses (2)	+10.7	-14.2	+23.4	+25.6	+9.5	n.a.
Purchase and Sale of Commodities	-0.4	-4.4	-5.6	-5.5	-25.3	n.a.
Treasury's Exchange Operations	-9.9	-15.8	-107.9	-4.0	n.a.	n.a.
Total contribution of foreign exchange transactions to government budget financing	+14.1	-28.9	+18.6	-2.1	+56.5	+24.0
New Cash Emissions	+23.2	+34.8	+151.5	+107.7	+194.9	+380.0
Treasury deficit	30.7	40.5	76.6	137.5	280.9	504.7
Source: <u>Relatório da SMDI</u> .						
Note (1) These items can be said to contribute to the government's budget finance because of the government's monopoly over foreign exchange control.						
(2) Known as 'Saldo de Ágios e Bonificações'						

PIB

Tabela – Taxas anuais de crescimento do PIB, Brasil, 1955-1964 (em % anual)

Anos	PIB	PIB <i>per capita</i>	Taxas médias (totais e <i>per capita</i>)
1955	6,8	3,8	
1956	3,0	0,3	
1957	8,2	4,9	
1958	7,7	4,6	
1959	5,5	2,5	
1960	9,7	6,5	1956-60 = 6,8 (3,8)
1961	10,3	7,3	
1962	5,3	2,3	
1963	1,6	-1,4	1961-64 = 5,0 (2,1)
1964	2,9	0,1	1962-64 = 3,3 (0,3)

Fonte: Goldsmith (1986). Notar que as fontes dessa tabela e da seguinte (indústria) são diferentes.