



Democracia com Desenvolvimento: o governo JK (1956-1961)

José Luis Oreiro

Professor Associado do Departamento
de Economia da Universidade de
Brasília

Introdução

- Característica fundamental do governo JK: comprometimento total do setor público com uma política de desenvolvimento.
 - Plano de Metas: Mais completo e coerente conjunto de investimentos planejados na economia brasileira.
 - Ideia força: alavancar o desenvolvimento brasileiro por intermédio de um “big push” a la Hirschmann.
- Crescimento acelerado com razoável estabilidade de preços num ambiente democrático

Política Cambial

- Adoção do sistema de taxas múltiplas de câmbio em 1953.
- 1954: Queda violenta dos preços internacionais do café com redução expressiva das receitas de exportação.
- Entre 1953 e 1959 o saldo líquido de divisas (exportações – importações essenciais) se reduziu de US\$ 1 bilhão para US\$ 400 milhões.
- Solução para viabilizar a Industrialização por Substituição de Importações: Entrada de Investimento Externo Direto.

Política Cambial

- Decreto 34.893 de 05/01/1954: vários setores além dos de energia, transporte e comunicações foram qualificados a receber tratamento cambial diferenciado.
 - IED entra pela taxa de câmbio livre.
 - Importações eram feitas pela taxa de câmbio oficial.
- Instrução 113 da SUMOC de 17/01/1955: são incluídos na lista de setores favorecidos praticamente todos os setores industriais.

Política Cambial

- Ingresso líquido de capitais na ordem de US\$ 131 milhões por ano no período 1956-1961.
 - Indústrias básicas: US\$ 379 milhões.
 - Indústrias leves: US\$ 131, 7 milhões.
- Agosto de 1957: nova reforma no sistema cambial.
 - Simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção específica por produtos da mesma categoria.
 - Redução das categorias de 5 para 2 para bens importados: a geral e a especial.
 - Geral: Matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não tivessem suficiente suprimento interno.
 - Criou-se uma terceira categoria para importação de bens prioritários (papel, trigo, petróleo, fertilizantes). Essa categoria não era sujeita a leilão de PVC.

Política Cambial

- A taxa para a terceira categoria era paga pelo câmbio de custo, ou seja, ao câmbio médio pago aos exportadores.
- Além disso, foram estabelecidas alíquotas de importação ad-valorem, variando de 0 a 150% para cada grupo de produtos similares.
- Para as exportações foram mantidas 4 categorias, com bonificações distintas para cada uma.
- Criação do Conselho de Política Aduaneira.
- Objetivo da reforma cambial: acelerar a substituição de bens de capital por produção doméstica.
 - 1955-1960: A indústria de bens de capital cresceu a taxa média de 26,5% a.a.
 - Aprofundamento do processo de substituição de importações.

Políticas de desenvolvimento

- Apesar da frustração com o fim da CMBEU, algumas de suas propostas foram implementadas como a criação do BNDE (1952).
 - Atribuição: Gerir o fundo de reaparelhamento econômico cujos recursos seriam usados no programa de reaparelhamento econômico, que consistia nos projetos da CMBEU
 - Problema: falta de recursos.
- Início de 1956: Criação do Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente ligado a Presidência da República.
 - Formulação do Plano de Metas

Plano de Metas

- Premissas do plano:
 - Crescimento anual de 2% da renda per-capita.
 - Preços do café declinariam de 1955 em diante, estabilizando-se ao nível prevalecente no período 1949-1952.
 - Receita de exportação não-café cresceria 6,2% a.a
 - Coeficiente de importação se reduziria de 14% para 10%, assumindo uma elasticidade renda das importações igual a 1.
 - Inflação prevista de 13,5% a.a

Plano de Metas

- O plano contemplava investimentos em cinco áreas principais: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação.

| | Produção interna | Importação | Importação | Total | % |
|------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|------|
| | CR\$ Bilhões | US\$ Milhões | CR\$ Bilhões | CR\$ Bilhões | |
| Energia | 110 | 862,2 | 69 | 179 | 42,4 |
| Transporte | 75,3 | 582,6 | 46,6 | 121,9 | 28,9 |
| Alimentação | 4,8 | 130,9 | 10,5 | 15,3 | 3,6 |
| Indústria Básica | 34,6 | 742,8 | 59,2 | 93,8 | 22,3 |
| Educação | 12 | - | - | 12 | 2,8 |
| Total | 236,7 | 2318,5 | 185,3 | 422 | 100 |

Plano de Metas

- Quais os instrumentos de financiamento?
 - Fundos de vinculação orçamentária, os quais administravam recursos de tributação exclusiva ou não.
 - Sem reforma tributária esses gastos implicavam num déficit orçamentário de 2,2% do PIB financiado com emissão de moeda.
- Lessa (1981): A política econômica implícita no Plano de Metas continha 4 peças básicas:
 - Tratamento preferencial para o capital estrangeiro.
 - Financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário.
 - Ampliação da participação do setor público na formação do capital (socialização do investimento preconizada por Keynes).
 - Estímulo à iniciativa privada.
 - Reservas de mercado por intermédio da política cambial.
 - Crédito a juros subsidiados pelo BNDE e Banco do Brasil (taxa real de juros negativa).
 - Concessão de avais do BNDE para a contratação de empréstimos no exterior.

Plano de Metas

- No período 1957-61 o PIB cresceu a taxa real anual de 9,3% a.a; o que representou um crescimento da renda per-capita de 5,1% a.a (a esse ritmo, a renda per-capita dobra a cada 13,72 anos).
- A inflação média foi de 23,8% a.a
- As previsões sobre o setor externo se mostravam excessivamente otimistas
 - Ocorrência de déficits no balanço de pagamentos numa média de US\$ 58 milhões no período 57-61.
- Pontos fracos do plano: ausência de mecanismos de financiamento para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos.
 - Financiamento inflacionário: a elevação da taxa de inflação reduz o salário real, redistribuindo renda dos trabalhadores para os empresários e para o governo, aumentando assim a poupança doméstica.
 - Os planos de estabilização, quando implementados, foram apenas tentativas de reduzir o ritmo inflacionário a níveis toleráveis.

O papel do Setor Público

- Segunda meta dos anos 1950: Delegou-se ao setor público o provimento dos insumos básicos (aço e energia) e a criação de uma infraestrutura básica (transporte e comunicação) vital para o processo de industrialização.
- A crescente intervenção do governo na atividade econômica não encontrava resistência por parte do setor privado.
- Crescimento da proporção das receitas e das despesas do governo no PIB.

Políticas Fiscal e Monetária

- Ênfase na política desenvolvimentista transferiu as questões relativas a política fiscal e monetária para um segundo plano.
- A política de moeda e crédito era governada pela SUMOC, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro.
- SUMOC (criada em 1945): Responsável pela política cambial, pela fixação do juro do redesconto, fixava o percentual dos depósitos compulsórios, fiscalizava o registro de capitais estrangeiros.

Políticas Fiscal e Monetária

- Banco do Brasil
 - Carteira de redescontos.
 - Caixa de mobilização bancária
 - Carteira de câmbio : compra e venda de câmbio.
 - Carteira de comércio exterior (CACEX)
 - Políticas seletivas de exportação e importação definidas pela SUMOC.
- Tesouro Nacional.
 - Recebia a arrecadação tributária
 - Realizava pagamentos em nome da união
 - Podia emitir papel-moeda.

Política Fiscal e Monetária

- Divisão de atribuições:
 - Órgão normativo: Conselho da SUMOC (Ministro da Fazenda, Presidente do Banco do Brasil, Diretor Executivo da SUMOC, Diretores das Carteiras de Câmbio, Comércio Exterior e Redesconto do Banco do Brasil e Presidente do BNDE).
 - Órgão de controle e fiscalização: SUMOC
 - Órgão Executor: Banco do Brasil.

Como o papel moeda era emitido?

- Emissor: Caixa de amortização do Tesouro Nacional que não tinha poderes para coloca-lo em circulação.
- Se o Banco do Brasil precisasse de papel moeda para o seu próprio caixa ou para repassar para os bancos comerciais ele levava a CARED (carteira de descontos) títulos comerciais ou notas promissórias de suas operações correntes, que descontava em troca de papel moeda.
- A CARED solicitava ao Tesouro um empréstimo em papel moeda.
 - Teoricamente trata-se de emissão lastreada em operações comerciais legítimas.
 - Vencidos os títulos descontados, o Banco do Brasil resgatava o papel moeda a CARED, o qual era devolvido ao Tesouro para ser incinerado.
- Limite de emissão: o débito do CARED com o Tesouro não podia passar de 25% das disponibilidades de ouro e divisas.
 - Toda a vez que o CARED atingia o limite, o Congresso Nacional votava a encampação da emissão, cancelando-se os débitos da CARED.
- A combinação de depositário de reservas e banco comercial permitia ao Banco do Brasil não ter limite nas suas operações ativas.
 - Um banco que aumente de forma excessiva os seus empréstimos, termina por perder reservas; mas se ao perder na compensação ele pudesse creditar as reservas do banco credor, então não há limite para as suas operações.
 - O único limite possível seria impor restrições às operações ativas do banco.

Financiamento do déficit

- Os déficits de caixa do Tesouro eram cobertos com empréstimos do Banco do Brasil.
 - Os déficits eram financiados com base monetária.
 - A cobertura do déficit por emissão de títulos da dívida pública era impossível devido as restrições sobre taxa de juros (lei da usura: máximo de 12% a.a), o que dada a inflação da época implicava em juro real negativo.
 - O único instrumento efetivo para reduzir o déficit público era o corte de investimentos.

Plano de Estabilização Monetária

- 27/10/1958: Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, encaminha para o congresso o “plano de estabilização monetária”.
- Duas etapas do PEN:
 - Fase de transição e ajustamento (até o final de 1959): reduzir rapidamente a inflação.
 - Fase de estabilização: Conter o ritmo de expansão dos meios de pagamento ao nível necessário para a expansão do produto real.
- Oposição política leva a substituição de Lucas Lopes por Sebastião Paes de Almeida no Ministério da Fazenda.
 - JK abandona as tentativas de controle monetário endossando a visão estruturalista de que economias subdesenvolvidas só poderia se industrializar com algum nível de inflação.