



# 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” à 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 redescontos) títulos comerciais ou notas promissórias de suas operações correntes, que redescontava 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.