



Duas Tentativas de Estabilização: a política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)

José Luis Oreiro

Professor do Departamento de
Economia da Universidade de Brasília

Pesquisador Nível IB do CNPq

Introdução

- Condicionantes da política econômica do segundo governo Vargas.
 - Retomada do processo inflacionário e recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público.
 - Expectativas favoráveis a respeito da restrição externa com a elevação dos preços do café e a mudança de atitude do governo americano com relação ao financiamento do desenvolvimento do Brasil.

Introdução

- Projeto do governo: Dividir o período de governo em duas fases distintas.
 - Primeira fase: Estabilização da economia o que significava equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva e reduzir a taxa de inflação
 - Na ausência de um mercado de títulos da dívida pública, os déficits orçamentários eram necessariamente financiados com a emissão de base monetária.
 - Segunda fase: Empreendimentos e realizações.
 - Para essa segunda fase a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) seria fundamental (Dezembro de 1950).
 - Inicia suas atividades em julho de 1951
 - Função: elaborar projetos concretos de investimento que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial).
 - Esse financiamento permitiria a superação dos gargalos de infraestrutura, fornecendo as divisas necessárias para isso.
 - O influxo de capitais externos permitiria cumprir a fase de realizações e empreendimentos sem abrir mão da disciplina fiscal.

Rumo ao colapso cambial (1951-1952)

- A política de comércio exterior dos dois primeiros anos do governo Vargas manteve a taxa de câmbio sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças de importação.
 - Nos sete primeiros meses de governo a concessão de licenças de importação foi relaxada.
- Razões para o afrouxamento do controle de importações.
 - Persistência da pressão inflacionária interna e alta propensão a importar.
 - Abastecimento precário do mercado interno no que tange a produtos importados, devido as restrições cambiais de importação aplicadas com crescente severidade desde 1948 até meados de 1950.
 - Perspectivas favoráveis de exportações dos principais produtos.
 - Posição cambial temporariamente favorável.

Rumo ...

- Resultado: Redução do saldo comercial com a área conversível, levando a uma redução das reservas em moeda conversível.
- Reservas em US\$
 - Março de 1951: 162 milhões
 - Junho de 1951: 43 milhões
 - Dezembro de 1951: (-) 27 milhões.
- 01/08/1951: O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) reintroduz um regime mais severo de contingenciamento.
 - Em função da vida útil das licenças (6 meses para bens supérfluos e 1 ano para bens de produção) ocorreria um hiato temporal entre a decisão de restringir as licenças e a queda do ritmo de importação.
 - Importações vão continuar aumentando em 1952, quando ocorre uma forte queda (20%) das exportações.

Razão da queda das exportações

- Efeitos da sobrevalorização cambial e das pressões inflacionárias internas.
- Crise da indústria têxtil mundial (crise de superprodução) que paralizou as vendas de algodão.
- Expectativa generalizada de desvalorização cambial, a qual induziu os exportadores a reterem estoques.
 - Déficit na balança comercial em 1952: US\$ 302 milhões.
 - Acumulo de atrasados comerciais: US\$ 610 milhões.
 - Crise cambial.

Política Econômica Doméstica

- Objetivos da política econômica na primeira fase do governo
 - Comprimir severamente as despesas do governo.
 - Aumentar a arrecadação.
 - Adotar políticas monetária e creditícia contracionista.
- As despesas da União foram reduzidas fortemente em 1951 devido ao corte dos gastos de investimento (investimento público caiu 5% em termos reais)
- A arrecadação de impostos aumentou 42% com respeito a 1950 devido a inflação, ao crescimento real da economia, ao aumento da eficiência do sistema arrecadador e crescimento das importações.
- Resultado global da União foi superavitário pela primeira vez desde 1926.
- Em 1952 a União manteve seu resultado, mas estados e municípios aumentaram o seu déficit.
- A política monetária foi ortodoxa, mas o Banco do Brasil aumentou de forma significativa o crédito as atividades econômicas.
 - Estímulo a expansão do investimento num contexto de câmbio sobrevalorizado.

	1951	1952
Inflação	10,80%	20,80%
Crescimento	4,90%	7,30%

Situação em 1953

- Acumulo de substanciais atrasados comerciais (US\$ 600 milhões).
- Aceleração da inflação
- Vitória de D. Eisenhower nas eleições Presidenciais dos Estados Unidos.
 - Atenção prioritária ao combate ao comunismo
 - Abandono da política de Trumann de financiamento do desenvolvimento dos países da América Latina.
 - Conflito entre o Banco Mundial e o Eximbank: A crise cambial de 1952 leva o Banco Mundial a tentar intervir na política econômica do Brasil, sendo prejudicado nessas tentativas pelas operações do Eximbank.

Situação em 1953

- O governo Republicano fortaleceu o Banco Mundial, o que teve duas consequências:
 - Permitiu o Banco Mundial forçar o Eximbank a adotar condições muito mais duras para a concessão de um grande empréstimo em dólares para regularizar a situação dos atrasados comerciais (acordo realizado em 30/04/1953 no valor de US\$ 300 milhões).
 - Mudanças na posição do governo norte-americano e do Banco Mundial, e a retirada do Eximbank das operações de financiamento do desenvolvimento determinaram o fim da CMBEU e a interrupção dos projetos de investimento elaborados e apresentados por ela.

Mudança do Regime Cambial (1953)

- Lei 1807 de Janeiro de 1953: lei do mercado livre de câmbio.
 - Introdução de um sistema de taxas múltiplas de câmbio.
 - Do lado da oferta de câmbio foram instituídas cinco faixas de câmbio.
 - Café, algodão e cacau: taxa de câmbio oficial.
 - Três taxas de câmbio flutuantes que combinariam a taxa de câmbio oficial e a taxa flutuante em proporções distintas (15%, 30%, 50%) para todas as demais exportações.
 - Taxa de mercado livre para as transações financeiras (por exemplo, empréstimos externos, investimento externo direto).
 - Do lado das importações foram instituídas duas taxas:
 - Taxa oficial (importações essenciais).
 - Mercado livre: outras importações e remessas de lucros para o exterior.

Mudança do regime

- O mercado livre foi aberto imediatamente para as transações financeiras e gradualmente para os “produtos gravosos” (cuja exportação não era viável ao câmbio oficial). Já as importações por esse canal continuavam reduzidas.
 - Medo de uma desvalorização muito forte do câmbio devido a demanda para importações não essenciais e remessa de lucros para o exterior.
 - Pressão inflacionária
 - Essa medida não relaxou a restrição externa da economia brasileira.
 - As exportações caíram 11% no primeiro semestre de 1953 com relação ao mesmo período de 1952
 - Retenção dos embarques de café, algodão e cacau com base na expectativa de um tratamento mais favorável pelo governo: cafeicultores queriam realizar uma parte das transações pelo mercado livre.
 - Aumento dos atrasados comerciais: Eximbank suspendeu o desembolso da segunda parcela do empréstimo ao Brasil.
 - Horácio Lafer é demitido em 15 de junho de 1953 e substituído por Oswaldo Aranha.

Crise Política

- Situação econômica difícil.
- Crise na produção de energia elétrica devido a prolongada estiagem (acionamento de energia para a indústria do Sudeste).
- 23/03/1953: Greve geral dos trabalhadores paulistas (primeiro sinal da crise coalizão de classes do pacto nacional-popular).
- No dia anterior Jânio Quadros havia sido eleito prefeito de São Paulo com uma vitória esmagadora sobre o candidato de Getúlio Vargas (Lucas Garcez).
- Reforma ministerial tinha por objetivo fortalecer a posição do governo.
 - Sinais a direita e a esquerda: Osvaldo Aranha no ministério da Fazenda e João Goulart para o ministério do Trabalho.

“O Golpismo Latente”

- Lacerda : “O Senhor Getúlio Vargas, Senador, não deve ser candidato a Presidência. Candidato não deve ser eleito. Eleito não deve tomar posse. Empossado devemos recorrer a revolução para impedi-lo de governar” (01/07/1950).

Nova Tentativa de Estabilização

- O colapso cambial e a deterioração da relação com os Estados levou ao abandono do “projeto Campos Salles-Rodrigues Alves”.
 - Osvaldo Aranha: nova tentativa de estabilização da economia a partir de uma visão ortodoxa, mas privilegiando o ajuste cambial.
 - Primeira medida: homogeneizar o benefício cambial dado as exportações (menos o café), reduzindo as três taxas existentes a uma única taxa resultante da combinação de 50% das taxas dos dois mercados.
 - Segunda medida: cobrar rápida liberação da segunda parcela do empréstimo do Eximbank em troca da promessa de seguir uma política ortodoxa.

Instrução 70 da SUMOC

- Monopólio cambial do Banco do Brasil foi restabelecido: as divisas provenientes das exportações deveriam ser vendidas ou repassadas ao Banco do Brasil (centralização do câmbio).
- Controle quantitativo de importações foi extinto e substituído pelo regime de leilões de câmbio.

Como funcionava o sistema de leilões cambiais?

- Negociação de **Promessas de Venda de Câmbio** (PVC), as quais davam aos importadores o direito a aquisição de câmbio na moeda estipulada.
- Após a aquisição das PVC's nos leilões o comprador as levava ao Banco do Brasil num prazo de cinco dias e, em seguida ao pagamento do ágio (diferença entre o valor da PVC e a taxa de câmbio oficial), recebia o **certificado de câmbio**.
- Com esse certificado e após a verificação dos preços das mercadorias a serem importadas, o importador obtinha a **licença de importação**.
- De posse da PVC e da licença de importação, o comprador poderia adquirir câmbio a taxa oficial em qualquer banco autorizado, no valor da operação licenciada.
- Para a realização dos leilões, as importações foram classificadas em cinco categorias de acordo com o critério de maior ou menor essencialidade das mesmas.
 - Proteção a indústria nacional.

Taxas múltiplas de câmbio

- Do lado das importações, as taxas múltiplas de câmbio permitiram a realização de amplas desvalorizações cambiais, que vieram substituir o controle de importações como instrumento de administração da balança comercial; bem como a manutenção de uma política de importações seletiva, onerando mais certos produtos e facilitando a aquisição de outros.
- No lado das exportações as taxas mistas foram substituídas por uma bonificação de CR\$ 5/US\$ para o café e CR\$ 10/US\$ para os demais exportadores.
- Os recursos obtidos com a arrecadação dos ágios foram usados para o financiamento dos gastos do governo.

Desequilíbrio Fiscal

- Apesar dos esforços do governo nos primeiros meses de 1953 a posição do Tesouro Nacional no Banco do Brasil passou de credora para devedora.
 - O Banco do Brasil pagou com recursos próprios os atrasados comerciais de US\$ 250 milhões a diversos credores.
 - Diante da ameaça de bancarrota do Estado de São Paulo, o Banco do Brasil foi forçado a abrir um crédito de CR\$ 5 bilhões ao Tesouro Paulista.
 - Realização das obras necessárias a adequação da infraestrutura do país ao crescimento industrial.
 - Em 1953 havia um déficit de geração de energia elétrica de um milhão de Kw.

Novas Dificuldades: café e salários

- Início de 1954: as perspectivas de evolução do setor externo eram favoráveis e a preocupação central do governo se deslocou para a inflação.
- A inflação era vista como resultado do déficit público, das pressões para a expansão do crédito e do aumento da base monetária.
- Otimismo cambial
 - Expectativa otimista a respeito das receitas a serem obtidas pelo café.
 - Confiança na possibilidade de renegociar as condições de pagamento com o Eximbank
- 01/05/1954: Getúlio Vargas anuncia um aumento de 100% do salário mínimo.
 - Decisão política: o reajuste necessário para recompor o pico anterior era de 49%.

Mercado de Café

- Meados de 1954: Forte geada no sul/sudeste do Brasil, afetando principalmente o Paraná.
 - Redução de 3 milhões de sacas exportáveis de café.
 - Forte elevação dos preços do café: inicia-se campanha nos Estados Unidos contra o consumo de café.
 - As exportações de café caíram abruptamente a partir de maio de 1954.
 - Junho de 1954: governo baixa decreto fixando um elevado preço mínimo para o café com o objetivo de maximizar a receita cambial.
 - Estados Unidos reagem a essa política deslocando suas compras de café para outros países.
 - As exportações de café em junho e julho foram baixíssimas: os cafeicultores passaram a pressionar o governo para ceder na política de sustentação do preço do café.

Instrução 99 da Sumoc

- Manteve a cotação de CR\$ 20,32 por libra peso para a exportação de café; mas modificou o sistema de bonificações instituído pela instrução 70
 - 80% dos cambiais recebidos pela exportação de café receberiam uma bonificação de CR\$ 5/US\$
 - Os 20% restantes era abonada a diferença entre a taxa oficial e a média das taxas de compra no mercado livre
 - Desvalorização cambial de 27% para a exportação de café.
- Preço do café na bolsa de Nova York caiu de 86 cents por libra peso para 71,5 cents no dia 17 de agosto.

A ultima crise

- Razões para o isolamento político de Getúlio Vargas.
 - Os trabalhadores que constituíam base eleitoral importante para a vitória de Vargas em 1950 demonstravam crescentemente sua frustração e descontentamento.
 - A aceleração da inflação gerou descontentamento entre as classes médias urbanas.
 - E entre os capitalistas?
 - A volta do aperto sobre o controle das importações e os efeitos da instrução 70 da Sumoc afetavam as importações.
 - A instrução 70 da sumoc também contrariou os interesses da indústria pois aumentou o custo dos bens intermediários e de capital importados. A indústria também ficou incomodada com as restrições ao crédito do Banco do Brasil e com o aumento do salário mínimo.
 - A brutal redução das exportações de café foi creditada pelos exportadores a política de preço mínimo.
 - Sem apoio popular e envolvido em crescente insatisfação de diversos setores empresariais, o isolamento político de Vargas era um fato.
 - Atentado da Rua Toneleiros e o suicídio de Vargas levam a formação de uma ampla frente antigolpista, que logrou a manutenção da ordem institucional vigente.