

ESTUDOS SETORIAIS

ECONOMIA (BRASIL)

2099

BRASIL 1966; A EVOLUÇÃO RECENTE DA  
ECONOMIA BRASILEIRA

BRASIL, A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA

ECOBRO2099



0402530 15



RP/COPEO

BIBLIOTECA

Preliminar

Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE

Rio de Janeiro, 14 de março de 1967

BRASIL 1966 ;

A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

BNDE  
0267

I N D I C E

1.	<u>Traços gerais da evolução recente</u> .....	1
2.	<u>A política econômica</u> .....	12
	a) Política de estabilização .....	13
	b) Reformulação institucional .....	19
3.	<u>Os setores da produção</u> .....	22
	a) O setor agro-pecuário .....	22
	b) A indústria manufatureira .....	32
	c) Energia Elétrica .....	47
	d) O setor de transportes .....	62
4.	<u>O setor público</u> .....	87
	a) A evolução da Receita e Despesa Pública .....	87
	b) O processo de planejamento .....	107
5.	<u>Aspectos principais da política anti-inflacionária</u> .....	114
	a) Redução do déficit descoberto do Tesouro .....	118
	b) Política salarial .....	124
	c) Política de crédito ao setor privado .....	127
	d) Política de preços .....	141
6.	<u>Setor externo, balanço de pagamentos e política de comércio exterior</u> .....	143
	a) A situação do balanço de pagamentos .....	143
	b) Exportações .....	148
	c) Importações .....	151
	d) Política de comércio exterior .....	153

Este trabalho representa a contribuição anual deste Centro ao Estudo Econômico da América Latina publicado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). A presente versão, no entanto, está sendo impressa sob a exclusiva responsabilidade da equipe técnica do Centro CEPAL/BNDE, não só porque contém estimativas para 1966 extremamente preliminares, como porque a forma definitiva em que aparecerá no referido Estudo Econômico anual será forçosamente resumida, além de expurgada de algumas incorreções e redundâncias, naturais em uma versão preliminar resultante da agregação de capítulos escritos por diversos técnicos.

Este estudo foi realizado pelos seguintes economistas da equipe de pesquisa do Centro:

Daniel Bitrán (Diretor)  
Maria da Conceição Tavares (Vice-Diretora)  
Antonio Barros de Castro  
Ferdinando Figueiredo  
Luiz Claudio Marinho  
Luiz Guilherme Vassallo  
Magdalena Cronenberg  
Sulamis Dain Ochs  
Wilson Cano

## 1. Traços gerais da evolução recente

Uma apreciação adequada das mudanças ocorridas na economia do Brasil em 1966 requer sejam estas consideradas sob uma perspectiva mais ampla. Em primeiro lugar, a evolução econômica recente permaneceu influenciada por um processo de desaceleração da taxa de crescimento do produto, que tem raízes profundas e vem se manifestando há aproximadamente um quinquênio, ao mostrar claros sinais de esgotamento o impulso dinâmico que até então oferecia a substituição de importações.

Em segundo lugar, completava-se em 1966 um programa trienal de ação econômica empreendido pelo governo em meados de 1964, cujo principal objetivo era reduzir drasticamente a taxa de inflação e simultaneamente firmar as bases para retomar o ritmo do desenvolvimento. Na prática e como consequência de diversos acontecimentos ocorridos no último biênio, acentuou-se mais o objetivo estabilizador e não se conseguiu reativar, suficientemente, os setores produtivos, que tiveram de enfrentar a falta de dinamismo da demanda interna: a política salarial afetou os níveis de consumo privado e a de redução do desequilíbrio das contas fiscais resultou em que os investimentos públicos e os gastos de consumo do governo crescessem em menor escala do que o programado.

Por último, a proximidade de uma mudança de governo fez com que este último ano se tenha caracterizado pela formulação e promulgação de inúmeras medidas de política econômica que, se bem tenham o propósito de dotar o novo governo de um instrumental que lhe permitisse levar a cabo o programa em curso, com seus múltiplos objetivos, constituíram na prática um impacto difícil de ser convenientemente absorvido por um sistema econômico debilitado.

Completando o quadro, agregam-se alguns fatos tipicamente conjunturais que influíram na taxa de crescimento do ano ou representaram dificuldades adicionais para conter as pressões inflacionárias.

Após uma colheita excelente em 1965 verifica-se no ano seguinte uma queda geral do produto agrícola que afeta não só aos produtos de exportação como também, e muito especialmente, à produção de alimentos básicos de consumo da população. Esta contingência teve efeito claramente negativo no ritmo global de crescimento, assim como na possibilidade de continuar reduzindo a taxa inflacionária.

Por outro lado, a comercialização da excelente safra cafeeira e agrícola, em geral, do ano anterior -- assim como o considerável superavit de dois anos consecutivos do balanço de pagamentos -- deram lugar a uma expansão importante dos meios de pagamento no início do ano. Isto levou à implantação de medidas mais severas do controle creditício do setor privado que, se por um lado conjuraram esse aumento de liquidez, não conseguiram modificar sensivelmente a taxa de aumento de preços. A restrição creditícia afetou, por sua vez, a taxa de crescimento industrial na segunda metade do ano.

Embora se tivesse mantido um ritmo de elevação de preços bastante próximo ao do ano anterior<sup>1/</sup> ocorreu em 1966 uma mudança em relação ao caráter dos fatores que determinaram essa elevação. As medidas iniciadas em meados de 1964 nas três frentes tradicionais em que se vem atacando o processo inflacionário -- diminuição dos déficits públicos, controle da expansão de crédito e política salarial -- continuaram em pleno vigor em 1966. Porém, embora em 1965 estas medidas conseguissem reduzir apreciavelmente a taxa inflacionária, o mesmo não ocorreu em 1966, onde os fatores conjunturais anotados, acrescidos de outros de diversas origens -- supressão do controle de preços de muitos produtos agropecuários, reajuste do nível de aluguéis, tarifas de serviço público mais realistas -- foram responsáveis, entre outros, pelo aumento dos preços.

Estimativas ainda muito preliminares e não oficiais do crescimento do produto bruto para o ano de 1966 acusam um aumento de cerca de 2%, contra uma cifra de quase 4% no ano anterior.<sup>(1)</sup> Um índice tão modesto de expansão resulta:

<sup>1/</sup> Se calcularmos este de acordo com o índice de custo de vida do estado da Guanabara calculado pela FGV, observa-se que um aumento de 45% em 1965 baixou para 42% em 1966. Tendência oposta observa-se, porém, quanto ao índice de preços por atacado que passa de 28% a 39% nestes mesmos anos (variações de dezembro a dezembro).

(1) 4,3% (PIB) segundo FGV; para 1966, os índices do BANCA (Guayana) aumentaram 4,3%.

da contração generalizada da produção agropecuária<sup>1/</sup>, estimada em 5,7%; da recuperação da atividade manufatureira, que embora pareça ter-se extinguido em determinados ramos durante o último trimestre resultaria em um crescimento provável de 7,5% para todo o ano<sup>2/</sup>, em relação ao nível deprimido do ano anterior, de uma acelerada expansão da atividade extrativa mineral e de um comportamento moderadamente dinâmico das atividades de construção e de geração de energia (Ver quadro I).

O ano de 1966 situa-se, portanto, dentro do processo de desaceleração por que vem passando a economia brasileira a partir de 1962, que culminou com uma severa contração do nível de atividade industrial em 1965 e cuja recuperação em 1966 é insuficiente para alterar essa tendência. Se compararmos a taxa média de crescimento do produto interno total do último quinquênio -- 2,6% anual, portanto inferior à demográfica -- com a do quinquênio imediatamente anterior -- 6,7% anual -- fica manifesta a magnitude desta contração.

O comportamento da indústria manufatureira foi particularmente decisivo em ambos os períodos. Este setor, que foi o responsável pelo grande dinamismo da economia brasileira no pós-guerra, alcançando no quinquênio 1956-61 uma taxa média de expansão superior a 11%, apresenta já em 1962 um ponto de inflexão (8%) e em 1963 entra francamente em uma fase depressiva caracterizada por fortes flutuações com contrações absolutas nos anos de 1963 e 1965. Não obstante a recuperação do ano de 1966, a taxa média de crescimento é de apenas 1,8% anual para o período 1962-66.

Sem desconhecer o efeito de fatores de curto prazo nas oscilações da produção manufatureira, a explicação para um contraste tão marcado deve ser encontrada no caso que vem adquirindo o processo de substituição de importações. A capacidade produtiva industrial havia alcançado em 1962 um nível tal que podia suprir ao crescimento vegetativo da demanda interna sem exigir inversões consideráveis em novos setores substitutivos. O coeficiente de importações de bens havia chegado, naquele ano, a um nível bastante baixo (7,2% do produto interno bruto a preços de 1960). As compras no exterior continuaram comprimindo-se, no entanto, em medida maior que a oferta interna até 1965. O efeito de substituição continuou, portanto, e até se acentuou, mas não conseguiu apresentar um

1/ Exceto a pecuária cuja produção parece ter aumentado.

2/ Consumo industrial e agrícola - último 1966/65 - 13,5%.

Itens para a região Rio-S. Paulo: 15,7%.

Quadro I

BRASIL - PRODUTO INTERNO LIQUIDO SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE  
(Taxas anuais de crescimento por periodos em percentual)

	1956-62	1962-66	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66*
Agricultura	5.7	2.4	5.5	1.0	1.3	13.8	<del>5.7</del> -2.0
Indústria	10.7	2.3	8.3	0.1	5.5	-3.6	<del>7.6</del> 11.8
Mineração	10.8	19.4	1.5	18.4	22.4	21.4	<del>14.6</del> 7.7
Manufaturas	10.8	1.8	8.1	-0.3	5.1	-4.7	<del>7.5</del> 12.3
Eletricidade	9.8	5.3	11.3	2.6	7.2	4.1	<del>7.3</del> 9.5
Construção	5.4	-4.4	0.6	1.3	2.2	-24.0	<del>6.4</del> 6.0
Transportes	8.4	3.7	6.7	6.2	3.6	0.8	<del>4.4</del> ?
Outros Serviços	4.5	3.1	3.2	2.3	3.0	3.7	<del>3.6</del> 4.2
<u>Total</u>	<u>6.7</u>	<u>2.6</u>	<u>5.3</u>	<u>1.6</u>	<u>3.1</u>	<u>3.8</u>	<u>1.9</u> 4.4

Fonte: 1956-65: com base em publicações e séries inéditas da Fundação Getúlio Vargas.

1966: estimativa realizada pelo Centro CEPAL/BNDE com base em diversas fontes e em estudos próprios.

\* Estimativas preliminares.

comportamento indutor sobre a demanda capaz de neutralizar os fatores depressivos internos e muito menos injetar-lhe dinamismo próprio. Em 1965, este coeficiente chegou a um nível de apenas 4,5%, o mais baixo registrado em qualquer país da América Latina e muito reduzido também em uma comparação mundial. Porém, ao contrário do que ocorreu na fase de expansão da economia, em que havia uma demanda contida de importações em virtude de limitações da capacidade corrente para importar, a redução desse coeficiente entre 1962 e 1965 resultou de uma demanda menor de importações derivada de fatores depressivos internos em circunstâncias em que aumentava -- embora moderadamente -- a capacidade para importar, gerando-se por este motivo fortes superávits em 1964 e 1965.

Contrastando com o comportamento anterior, observa-se em 1966 um nítido aumento das importações (29% em valores correntes). Diversos fatores explicam esta elevação, ainda que não seja fácil distinguir a ponderação de cada um deles nesse aumento. Por um lado, a política econômica recente encaminhou-se claramente para uma "abertura" maior com o exterior. A par das medidas destinadas a estimular as exportações -- uma série de estímulos tributários e de desburocratização dos processos vendas ao exterior --, vêm-se liberalizando gradualmente algumas restrições a determinados produtos de importação.

Por outro lado, a recuperação da atividade industrial e dos investimentos privados depois da contração de 1965, também produziu efeito sobre o volume de importações, especialmente de bens de capital e de insumos.<sup>(\*)</sup> Um terceiro motivo que também deve ter contribuído para aumentar as importações deriva da significativa queda dos preços relativos que houve durante o ano de 1966, ao manter-se a taxa de câmbio a partir de novembro de 1965 em contraposição a uma elevação superior a 45% do nível dos preços internos.

A análise do comportamento da demanda final permite julgar com maior precisão as tendências já esboçadas para os setores produtivos durante o último quinquênio. Convém ressaltar, no entanto, o caráter hipotético de algumas das apreciações realizadas para o ano de 1966 em virtude da falta de dados fidedignos na época em que se escreveu este informe.

Indicadores parciais levariam à afirmação de que se interrompe em 1966 a contração da taxa de investimento fixo total ocorrida em 1963, 1964 e

(\*) Importações e migrações e equipamentos (500)

1964 -- 45,7 224,7 milhões

65 -- 186,7 "

66 -- 269,2 "

16,3%

1959/63 30,5%  
1954 33,5%

1965 levando êsse coeficiente a sòmente 14,9% do produto bruto, a partir de um nível de 17,8% em 1962 (vide quadros II e IV). O aumento que teria ocorrido em 1966 parece ter sido bastante moderado porque se bem se estime um aumento de certa monta no investimento privado - a julgar por indicadores da atividade construtora, importação e produção nacional de equipamentos - as inversões do setor público consolidado - que em 1965 representavam 49% do investimento fixo total - teriam sòmente se expandido em 3% em 1966.<sup>1/</sup> Assim, mesmo levando, em consideração uma franca recuperação da inversão privada, o montante absoluto da formação de capital em 1966 não ultrapassaria o nível já alcançado em 1962.

A falta de dinamismo no comportamento do investimento bruto fixo a partir de 1963 ocorre tanto nas inversões públicas como privadas, ainda que estas últimas só tenham sofrido uma contração absoluta em 1965 devido ao declínio da atividade industrial. Comparando o período recente com o período anterior destaca-se mais a contração do investimento público, uma vez que o período 1956-62 o govêrno expandiu seu programa de inversões a razão de 23% anualmente, enquanto no período 1962-65 sua taxa média foi ligeiramente negativa. As taxas correspondentes ao investimento privado foram de 8% frente a uma contração anual média de 4%, nesses mesmos períodos, respectivamente (ver quadro III).

O consumo global da economia que se vinha expandindo a um ritmo satisfatório no período 1956-62 - 5,5% por ano - sofre uma desaceleração em 1962-65, passando a crescer a uma taxa média inferior à demográfica. Êsse comportamento é resultante de um consumo público que se contrai a partir de 1963 e de um consumo privado que sòmente se expande a razão de 2,2% anualmente.<sup>2/</sup>

Uma análise de conjunto da demanda interna durante o período 1962-65<sup>(\*)</sup> leva a concluir que, definitivamente, houve uma contração do componente autônomo representado pelo gasto público, uma desaceleração do consumo privado e uma queda nos níveis de inversão privada, sendo a acumulação de estoques a única variável que jogou um papel expansivo.

1/ Estimativa realizada pelo Ministério do Planejamento e apresentada no último informe do CIAP.

2/ Deve-se levar em conta o caráter residual da estimativa do consumo privado.

(\*) Taxa de variação no período (62/65) = 8,8%. Com êste, - demanda interna (consumo total mais consumo total) passa de 2.786,5 para 2.938,5, o que dá uma taxa média anual de crescimento de 2,2%.

QUADRO II

BRASIL: PRODUTO REAL POR TIPO DE GASTO 1956/1965 (anos escolhidos)

Bilhões de \$ de 1960

	1956	1960	1961	1962	1963	1964	1965
I. Inversão total	259,0	438,4	470,3	537,8	484,3	519,7	561,3
Formação bruta de capital fixo 1/	227,8	419,6	435,2	487,5	457,1	461,5	443,7
a) Público (incluindo empresas de economia mista) 2/	65,2	179,6	198,1	225,1	195,2	191,8	213,7
b) Privado 3/	162,6	240,0	237,1	262,4	261,9	269,7	230,0
Variação de estoque 4/	31,2	18,8	35,1	50,3	27,2	58,2	117,6(*)
II. Consumo total 5/	1.623,7	2.045,2	2.167,1	2.248,7	2.324,4	2.353,2	2.377,2
a) Governo 6/	272,5	370,7	401,7	424,0	452,8	441,7	425,7(*)
b) Pessoal 7/	1.351,2	1.674,5	1.765,4	1.824,7	1.871,6	1.911,5	1.951,5
III. Exportação de Bens e serviços 8/	157,2	173,5	192,6	174,1	200,4	181,7	205,6
IV. Importação de bens e serviços 9/	136,3	238,3	235,0	226,2	231,4	190,1	170,7
V. Produto interno bruto 10/	1.353,6	2.418,8	2.595,0	2.734,4	2.777,7	2.864,5	2.973,4

(\*) Estimativas realizadas pelo Centro CEPAL/BNDE.

1/ Série estimada pelo Centro CEPAL/BNDE, obtida pela aplicação dos índices de "quantum" aos valores de 1960 para a importação de máquinas e equipamentos à produção nacional de bens de capital (exceto automóveis) e à construção.

2/ Série obtida deflacionando os valores correntes da Fundação Getúlio Vargas pelo deflator implícito do produto.

3/ Série obtida residualmente (3) = (1) - (2)

4/ Série obtida deflacionando os valores correntes da Fundação Getúlio Vargas pelo deflator implícito do produto.

5/ Série obtida residualmente (5) = (10) + (9) - (8) - (4) - (1)

6/ Série obtida deflacionando os valores correntes de Fundação Getúlio Vargas pelo deflator implícito do produto.

7/ Série obtida residualmente: (7) = (5) - (6)

8/ A partir de 1960: aplicação da variação real nas exportações de bens e serviços aos valores de 1960 das Contas Nacionais do Brasil. Em 1956: obtido pela aplicação do "quantum" de exportações da CEPAL.

9/ O mesmo método do nº 8.

10/ A partir do Produto Interno Bruto de 1960, mediante aplicação do Índice do Produto Real da Fundação Getúlio Vargas.

Quadro III

BRASIL: PRODUTO REAL POR TIPO DE GASTO

(1. preços de 1960)

(Taxas médias de incremento anual)

	1956- 1962	1962- 1965	1961- 1962	1962- 1963	1963- 1964	1964 1965
I. Produto interno bruto	6,7	2,8	5,4	1,6	3,1	3,8
II. Inversão total	12,9	1,4	14,4	-10,0	7,3	8,0
Fixa	13,5	-3,1	12,0	- 6,2	1,0	-3,9
a) Pública <sup>a/</sup>	22,9	-1,7	13,6	13,3	-1,8	11,4
b) Privada	8,3	-4,3	10,7	- 1,2	3,0	-14,7
Variação de stocks	7,5	32,7	43,3	-45,9	114,0	102,1
III. Consumo total	5,6	1,9	3,8	3,4	1,2	1,0
a) Governo	7,7	0,1	5,5	6,8	-2,5	-3,6
b) Pessoal	5,1	2,2	3,4	2,6	2,1	2,1
IV. Exportações de bens e serviços	1,7	5,7	-9,6	11,5	-9,3	13,2
V. Importações de bens e serviços	3,3	-9,0	-3,7	2,3	-17,8	-10,2

Fonte: Veja-se Quadro II.

<sup>a/</sup> Inclui empresas de economia mista.

QUADRO IV  
BRASIL: PRODUTO REAL POR TIPO DE GASTO

1956/1965 (anos escolhidos)  
Bilhões de Cr\$ de 1960  
Percentagens do Produto Bruto Total

	1956	1960	1961	1962	1963	1964	1965
I. Inversão total	14,0	18,1	18,1	19,7	17,4	18,1	18,9
Formação bruta de capital fixo	12,3	17,3	16,8	17,8	16,5	16,1	14,9
a) Público <u>b/</u>	3,5	7,4	7,6	8,2	7,0	6,7	7,2
b) Privado	8,8	9,9	9,1	9,4	9,4	9,4	7,7
Variação de estoques	1,7	0,8	1,4	1,8	1,0	2,0	4,0 <sup>a/</sup>
II. Consumo total	87,6	84,6	83,5	82,2	83,7	82,2	79,9
a) Governo	14,7	15,4	15,5	15,5	16,3	15,4	14,3 <sup>a/</sup>
b) Pessoal	72,9	69,2	68,0	66,7	67,4	66,7	65,6
III. Exportação de bens e serviços	8,5	7,2	7,4	6,4	7,2	6,3	6,9
IV. Importação de bens e serviços	10,1	9,9	9,1	8,3	8,3	6,6	5,7
V. Produto interno bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ver o Quadro II.

a/ : Estimativas realizadas pelo Centro CEPAL/BNDE.

b/ : Inclui empresas economia mista.

O acima mencionado põe em evidência a interrelação entre os componentes autônomos e induzidos do gasto, especialmente se se leva em conta a elevada participação do dispêndio público no produto bruto (de 25% em 1962 passou a 21% em 1965). Esta elevada participação do setor público na atividade econômica - principalmente nos setores estratégicos como energia elétrica, petróleo, siderúrgica - assim como a dependência direta e indireta de muitos outros setores básicos explica, em boa medida, o dilema que se apresentava à política governamental ao tentar reduzir o peso relativo do setor público e aplicar uma política de estabilização que resultou numa compressão da demanda privada quando, simultaneamente, se tentava acelerar o ritmo de crescimento.

Ao contrário dos setores que compõem a demanda interna, as exportações vêm crescendo com certa regularidade a partir de 1962, chegando em 1966 a um valor de aproximadamente 1.730 milhões de dólares correntes, o mais alto da última década.

Em contrapartida, as importações que permaneceram praticamente estancadas a partir de 1960, apresentam violentas quedas em 1964 e 65, e, não obstante o substancial aumento que experimentaram em 1966 seu nível neste último ano está ainda por baixo do registrado em 1962. Entre êstes dois anos extremos as importações se contraíram, em definitivo, a uma taxa média anual de 1% (Vide quadro V).

Como resultado dessas tendências divergentes entre as exportações e importações, os saldos do balanço de mercadorias mudam sinal com respeito ao triênio anterior, sendo positivos em 1964, 1965 e também em 1966. Mas, ainda que nos dois primeiros anos êles sejam a consequência de uma evolução desfavorável da atividade interna que causou uma contração da ordem de 40% nas importações de bens intermediários e bens de capital, em 1966 o superavit se bem que menor que o dos anos anteriores, resulta do aumento das exportações pois, como já foi visto, as importações aumentaram substancialmente. A extraordinária safra de café acumulada durante o exercício anterior permitiu continuar aumentando as exportações em 1966, não obstante a redução ocorrida na produção da colheita seguinte. Influi também no alto nível das exportações os excedentes de outros produtos agrícolas que por razões semelhantes haviam sido acumulados. As exportações industriais, por outro lado, lograram manter o nível relativamente alto - por volta de 110 milhões de dólares - registrado em 1965, e apresentaram uma pauta mais diversificada pois houve uma contração importante nas exportações de aço.

QUADRO V

BRASIL: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES  
(Em milhões de dólares)

Anos	Exportações (f.o.b.)			Importações (c.i.f.)			Índice da relação de intercâmbio
	Valores Correntes	Valores Constantes (a preços de 1955)	Índice de valor unitário	Valores Correntes	Valores Constantes (a preços de 1955)	Índice de valor unitário	
1955	1 423,2	1 423,2	100,0	1 303,8	1 303,8	100,0	100,0
1960	1 268,8	1 709,4	74,2	1 461,6	1 679,7	87,0	85,3
1961	1 403,0	1 909,1	73,5	1 459,1	1 643,6	88,8	82,8
1962	1 214,2	1 738,5	69,8	1 475,0	1 641,1	89,9	77,7
1963	1 406,5	2 019,5	69,6	1 486,8	1 668,2	89,1	78,1
1964	1 429,8	1 784,4	80,1	1 262,6	1 364,6	92,5	86,6
1965	1 595,5	2 045,5	78,0	1 095,7	1 154,4	94,9	82,2
1966 <sup>a/</sup>	1 722,2	2 270,1	75,9	1 410,5 <sup>b/</sup>	1 442,5	97,5	77,8
Taxas médias anuais							
1955-62	-2,2	2,9	-5,0	1,8	3,3	-1,5	-3,5
1962-66	9,1	6,9	2,1	-1,1	-3,2	2,0	0,0
1962-63	15,8	16,2	-0,3	0,8	1,7	-1,0	0,5
1963-1964	1,7	-11,6	15,1	-15,1	-18,2	3,8	10,9
1964-65	11,6	14,6	-2,6	-13,2	-15,4	2,6	-5,1
1965-66	7,9	11,0	-2,7	28,7	25,0	2,7	-5,4

Fonte: 1955-1965: CEPAL

<sup>a/</sup> Cifra estimada pelo Centro CEPAL/BNDE com base em dados da CACEX.

<sup>b/</sup> Estimativa baseada nos dados para o período Janeiro-Setembro, fornecidos pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda.

As tendências expostas levam a concluir que o setor externo apresentou uma situação de relativo afrouxamento no último triênio, deixando de representar um ponto de estrangulamento. É certo que isso não se deu como consequência de uma modificação exógena capaz de representar um efeito estimulante sobre a economia. Em todo caso, o peso relativo do setor externo na economia é atualmente tão reduzido, seja como componente da demanda ou da oferta global (e ainda setorial <sup>1/</sup>), que os efeitos indutores de qualquer modificação exógena de curto prazo sobre o nível de atividade econômica não podem ser demasiadamente significativos.

## 2. A política econômica

Durante o triênio 1964-66 o país presenciou um intenso processo de re formulação da política econômica. Foram poucos os campos da esfera econômica nos quais não se atuou mediante a promulgação de leis, decretos, e outras medidas.<sup>2/</sup> Foi ainda elaborada uma reforma da Constituição Política do país, que introduz uma série de emendas nas disposições que regem a atividade econômica.

Esse conjunto de medidas concentrou-se, em geral, em duas grandes áreas: a primeira que visa a obter resultados a curto prazo estava destinada a corrigir muitas das causas da instabilidade econômica interna assim como as distorções existentes no sistema de preços; a segunda visava a objetivos de mais longo prazo, tendo-se para isso que alterar os parâmetros institucionais do sistema.

Dentro da primeira categoria encontra-se, basicamente, a política anti-inflacionária, juntamente com uma série de outras medidas que pretendiam introduzir determinados ajustes, à medida que a própria política de estabilização causava reações no sistema.

---

<sup>1/</sup> Isso não significa que não existam alguns produtos importados estratégicos para a economia brasileira, como o petróleo e certos bens de capital.

<sup>2/</sup> Entre abril de 1964 e 29 de novembro de 1966 entraram em vigor 838 leis, 5.685 decretos-leis,<sup>(\*)</sup> 3 atos institucionais, 24 atos complementares, 58 circulares e 41 resoluções do Banco Central, 476 portarias e 99 circulares do Ministério da Fazenda (Memorial da Conferência Nacional de Indústria", Correio da Manhã, 20 de dezembro de 1966).

(\*) decreto e decretos-leis

No segundo campo de ação mencionado tratou-se da montagem de um sistema nacional de planejamento a longo prazo, integrado e centralizado mediante as reformas institucionais, a reformulação dos órgãos de planejamento e a reforma administrativa que está atualmente sendo levada em consideração.

A política econômica orientada a setores específicos da economia, salvo para transporte e eletricidade, esteve, em boa medida, condicionada aos objetivos do programa de estabilização.

#### a) Política de estabilização

Ainda que a partir de 1961 se venha tentando combater o processo inflacionário, as sucessivas tentativas de controle nada fizeram senão acenar a consciência da necessidade de uma ação integrada que ataque as bases do processo, que não deixou de agravar-se até 1964, ano em que a taxa de inflação chegou a 80%.<sup>(\*)</sup>

A partir de 1964 iniciou-se uma nova etapa na luta anti-inflacionária que se caracteriza por uma preocupação central em torno ao problema da instabilidade do sistema econômico.

A escolha dos instrumentos do programa de estabilização resultou do diagnóstico feito pelo governo sobre as raízes do processo inflacionário que fazia com que o mesmo dependesse, basicamente, dos deficits do tesouro, da excessiva expansão do crédito às empresas e da prática de reajustar os salários em proporções superiores ao aumento da produtividade.<sup>1/</sup> Os instrumentos utilizados se encontram, conseqüentemente, no âmbito convencional da política fiscal, creditícia e salarial, ainda que a tônica tenha vindo variando de grau entre esses instrumentos segundo fatores circunstanciais.

A política governamental no que diz respeito ao primeiro dos objetivos mencionados tentou simultaneamente aumentar as rendas, reduzir os gastos e obter recursos internos mediante a expansão do crédito público. O financiamento dos deficits do Tesouro constituiu até 1964 o principal fator de pressão sobre as autoridades monetárias. Em 1963 o deficit chegou a 5% do produto bruto e para 1964 previa-se que seria quadruplicado em valores absolutos.

1/ Vide "Programa de Ação Econômica do Governo - Síntese, pg.28, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

(\*) Detalhe completo do PIB = 90,8%.

No segundo semestre de 1964 foi aprovada uma reforma tributária de emergência, complementada mais adiante por medidas administrativas orientadas para uma maior eficiência na arrecadação, com o que se logrou um aumento da receita em termos reais, da ordem de 25% em 1965, continuando a elevar-se a arrecadação em 1966.

O govêrno atuou simultâneamente contendo os gastos, deparando-se a êsse respeito com uma limitação herdada do govêrno anterior. Êsse tinha tentado reduzir os deficits restringindo os gastos de inversão, que são, a curto prazo, os mais fáceis de serem comprimidos. O raio de manobra se circunscrevia, por conseguinte, aos gastos de consumo, geralmente de maior rigidez, ainda mais que, apenas tendo tido início o novo govêrno, em comêço de 1964, se reajustaram os salários das forças armadas e dois meses depois (junho de 1964) os do pessoal civil.

É sòmente a partir de 1965 que se começou a sentir de forma ostensiva os efeitos da política de contenção do gasto reduzindo-se os deficits das emprêsas descentralizadas e contendo-se os reajustes salariais dos funcionários do govêrno federal.

Da ação combinada nas duas frentes mencionadas - rendas e gastos públicos - logrou-se, em definitivo, uma marcada diminuição do deficit de caixa do Tesouro, conseguindo-se, além disso, financiá-lo através de expansão do crédito público. Já no primeiro semestre de 1966 a venda de obrigações reajustáveis do Tesouro havia logrado recursos duas vêzes superiores ao deficit efetivo, apresentando-se o Tesouro Nacional na posição fora do comum de provedor de recursos às Autoridades Monetárias. Cumpriu-se assim a primeira meta proposta pela política de estabilização.

A política salarial, a segunda frente da política antiinflacionária começou sendo aplicada sòmente ao setor público, mas estendeu-se ao setor privado a partir de 1965.

Até 1964 os níveis salariais eram determinados de acôrdo com as condições vigentes no mercado de trabalho e em função do poder de negociação dos diferentes grupos. Em realidade, a política salarial ficava circunscrita à fixação do salário mínimo e ao nível de salário dos funcionários públicos federais, o que se vinha fazendo segundo o critério de reconstituir aproximadamente o poder aquisitivo vigente na época do último reajuste.

A nova política salarial que veio a constituir um dos instrumentos mais importantes no esforço anti-inflacionário repousa na premissa de que os aumentos salariais durante o período do pós-guerra foram superiores aos da produtividade média da economia e que caberia, por conseguinte, manter a estrutura distributiva vigente entre as rendas dos assalariados e as rendas dos demais setores.

Para tentar compatibilizar este objetivo com o da estabilização de preços se introduziu um novo sistema de reajustes salariais mediante o qual se restituía o salário real médio dos últimos 24 meses. A este valor se incorporariam os aumentos da produtividade ocorridos no período anterior e a elevação de preços prevista para o período de vigência do novo salário ("resíduo inflacionário").

A aplicação da política salarial durante o último biênio levou na prática à redução do salário real da maioria dos setores, mesmo quando se permitiu aumentos em virtude do incremento de produtividade, uma vez que os reajustes foram calculados, pelo lado do "resíduo inflacionário", com base em taxas de inflação projetadas pelo governo (25%, 10% e 15% em 1965, 1966 e 1967) completamente discrepantes das altas de preços verificadas.<sup>1/</sup>

Completando o corpo de medidas de estabilização realizou o governo uma política creditícia relativa ao setor privado que se propunha o financiamento baseado na multiplicação inflacionária do crédito através da expansão monetária, por outro que se apoiasse, na formação de poupança privada em reservas monetárias compatíveis com o nível de atividade econômica.

Na situação anterior à implantação da nova política, os bancos comerciais aproveitando-se das crescentes emissões de papel-moeda e depósitos à vista das autoridades monetárias, estavam em condições de oferecer às empresas um grande volume de créditos a taxas de juro real negativas, as quais eram usadas para financiar suas operações correntes, destinando seus recursos próprios a inversões em ativos imobiliários. Este processo significava uma pressão inflacionária sobre o mercado de bens e serviços.

---

<sup>1/</sup>Ver maiores detalhes no capítulo V.

Para modificar a situação o govêrno além de limitar o crédito do Banco do Brasil, que representava, em média, mais da terceira parte do total de créditos do sistema bancário ao setor privado, observou um contrôle estrito da expansão primária dos meios de pagamento, resultando ambas as medidas numa contração dos créditos concedidos ao conjunto dos setores produtivos.

Com exceção do segundo semestre de 1965, quando a abundante safra de café, a política de preços mínimos agrícolas e o superavit do Balanço de Pagamentos exigiram uma forte expansão primária dos meios de pagamento, o volume de crédito ao setor privado estêve durante o último biênio por debaixo do nível de 1963.<sup>1/</sup>

A flutuação na massa de recursos financeiros disponíveis afetou a situação econômica das emprêsas de tal modo que o govêrno se viu na necessidade de pôr em prática alguns expedientes que atenuassem a escassez de créditos, tais como a de facilitar a obtenção de financiamento externo, que no entanto lograram alterar fundamentalmente a situação.<sup>2/</sup>

Visto em perspectiva, o ano de 1966, aparece pois como um ano de constante pressão sôbre o crédito a curto prazo, de sustentação da política salarial e de uma superação efetiva das pressões inflacionárias exercidas até então pelo deficit público.

Ao se analisar os resultados da política de estabilização sôbre o ritmo da alta de preços, se comprova que o notável resultado conseguido em 1965 ao reduzir drásticamente a taxa inflacionária não se repete em 1966, ano no qual houve a tendência de ser mantida o ritmo da alta de preços. Isto pode ser constatado ao se analisar o comportamento dos índices de custo de vida e de preços por atacado (ver quadro VI). O índice de Custo de Vida do estado da Guanabara que vinha aumentando entre 1961 e 1964 a uma taxa anual que variava entre 80 e 90% se reduz a 45% em 1965 e a 41% em 1966. O índice geral de preços por atacado, cujo ritmo de aumento também vinha se acelerando até 1964 (50%, 82% e 93%, respectivamente em cada um dos três anos anteriores), reduz sua taxa a menos de um terço em 1965 e embora sofra um aumento substancial em 1966, permanece, quase

<sup>1/</sup> Ver maiores detalhes no cap. V.

<sup>2/</sup> Êste novo mecanismo deu origem a uma entrada líquida de 300 000 milhões de cruzeiros durante o ano 1965, ou sejam 13% dos créditos totais concedidos à indústria pelo sistema bancário nacional.

QUADRO VI

BRASIL: VARIAÇÕES ANUAIS PERCENTUAIS DO ÍNDICE  
DO CUSTO DE VIDA E DO ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO  
(medidas entre os meses de dezembro dos anos respectivos)

---

	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66
Custo de vida na Guanabara	88,5	80,6	86,5	45,3	41,1
Custo de vida em São Paulo	61,8	80,5	85,5	41,1	47,4 <sup>a/</sup>
Preços por atacado em geral	50,2	81,9	93,3	28,2	39,2 <sup>a/</sup>
Preços por atacado excluído o café	45,7	83,0	84,0	31,3	44,0 <sup>a/</sup>

---

Fonte: Fundação Getúlio Vargas

<sup>a/</sup> Variação entre os meses de novembro de ambos os anos.

sempre, muito abaixo das taxas de aumento registradas antes de iniciado o atual programa de estabilização. Dada a perseverância com que se mantiveram em 1966 as ações nas diversas frentes em que se vêm combatendo a inflação, o comportamento do processo inflacionário, durante o último ano, se explica em função de fatores, na sua maioria, alheios à política econômica do ano. Entre os de maior peso, encontra-se a evolução da produção agrícola nos últimos dois anos; enquanto a excelente colheita agrícola de 1965 atuou favoravelmente do lado real, a execução da política monetária e creditícia, relativa ao setor, provocou uma expansão notória da oferta monetária com repercussões indiretas sobre o nível de preços dos meses seguintes. Já a queda drástica da produção registrada em 1966, atuou no sentido inverso, e a alta de preços relativos dos produtos agrícolas contribuiu diretamente para a elevação do nível médio de preços.

b) Reformulação institucional

Durante o último biênio, os objetivos de longo prazo da política econômica tiveram sua expressão concreta na reformulação dos parâmetros institucionais que regiam o sistema até 1964, que começou a ser empreendida mediante as chamadas reformas de base.

Na primeira delas, a reforma agrária, passada a fase da elaboração e aprovação do Estatuto da Terra, a ação efetiva limitou-se à realização de um cadastro das propriedades agrícolas - tendo já sido registrado cerca de 80% das mesmas -- e de levantamentos aerofotogramétricos que possibilitarão o aprofundamento dos estudos sobre as áreas que a reforma abarcará, assim como a criação de dois órgãos para implementar a Lei da Reforma Agrária: o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA).

A segunda grande reforma foi a do sistema tributário nacional, vigente desde o início de 1967, que pretende dar maior uniformidade à tributação, tornando-a mais compatível com as exigências que suscita um sistema de planificação a longo prazo, ao mesmo tempo que persegue uma maior racionalidade na divisão dos poderes tributários entre o governo federal e os dos estados. Neste sentido, um dos seus aspectos mais importantes foi o de colocar em mãos do governo federal certos tributos antes da esfera estadual e municipal que permitam uma maior eficiência em sua utilização como instrumentos da política econômica. Atendeu-se assim, à necessidade que se fazia sentir de uma maior centralização em mãos do Executivo Federal dos instrumentos de ação sobre o sistema econômico. Tal foi o caso, por exemplo, dos impostos de exportação, cuja arrecadação foi transferida dos estados para o governo federal.

A terceira área em que se atuou procurando tornar mais viável a política econômica de longo prazo foi a do sistema bancário, e, em geral, na do mercado de capitais. Procurou-se, neste campo, desenvolver uma política financeira compatível com os objetivos propostos em matéria de investimento. Tendo em vista este propósito criaram-se, em 1966, diversos Fundos para conceder assistência financeira de médio e longo prazo a várias categorias industriais e foram adotadas uma série de medidas que modificam o mecanismo de emissão de ações e o atual funcionamento da bolsa de valores.

Quanto ao estabelecimento de um sistema centralizado e integrado de planificação, os primeiros passos foram dados já em 1964, quando se integrou o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, que havia sido criado dois anos antes, dentro de uma estrutura ministerial. O sistema anterior no qual coexistiam vários órgãos de igual nível hierárquico e com funções afins, foi substituído por um órgão único, autônomo e centralizador de tôdas as atividades de planificação do país. Dêste modo procurava-se, dentro de uma estratégia geral, compatibilizar os níveis globais e setoriais de planejamento. Entregava-se, ao mesmo tempo ao nôvo Ministério a elaboração e a execução financeira do orçamento geral da União e dos órgãos e demais entidades públicas.

Por outro lado, procurou-se complementar a elaboração de planos a curto prazo com a adoção de uma estratégia de longo prazo. A estrutura do Ministério do Planejamento reflete a divisão entre êstes dois grandes objetivos. A assessoria de curto prazo que está composta por grupos setoriais elaborou o Programa de Ação Econômica para 1964-66, ao passo que o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), criado com o objetivo de realizar estudos econômicos especiais e de coordenar as missões internacionais de assistência técnica, encontra-se atualmente elaborando um Plano Decenal para o período 1967-77.<sup>1/</sup>

Êste esforço de planificação a longo prazo se tornará operativo mediante a adoção de um orçamento-programa quinquenal, traduzido, por sua vez, em planos anuais.

A nova dimensão que está tomando o processo de planificação fêz com que se julgasse indispensável a formulação de uma Reforma Administrativa que reestruturasse os órgãos do setor público, compatibilizando-os com a execução de um processo de planejamento a longo prazo. Assim é que, além dos objetivos de maior racionalidade na atuação dos órgãos do govêrno, esta reforma pretende institucionalizar definitivamente o Ministério do Planejamento e permitir que a estratégia geral a ser traçada atinja o nível regional, mediante uma reformulação e centralização das funções que desempenham os órgãos de planejamento regional.

---

<sup>1/</sup> Ver adiante capítulo IV b).

É ainda dentro do marco desta reformulação institucional que tem lugar a criação durante 1965 e 1966 de novos órgãos executores de política econômica. Entre êles destacam-se o Conselho Monetário Nacional, responsável pela execução das políticas monetárias, creditícias, orçamentária e fiscal do Governo, e o Conselho de Comércio Exterior, responsável pela formulação e coordenação da política de exportações e importações, que visa eliminar as distorções manifestadas anteriormente na política de comércio exterior em virtude da multiplicidade de órgãos existentes com igual poder de decisão.

O funcionamento entrosado dos múltiplos órgãos e instituições criados com o propósito de implantar no país um processo de planejamento, dentro de uma estrutura administrativa orgânica, ainda está por testar e sua viabilidade a curto prazo não poderá ser discutida antes de completar-se o ciclo de modificações institucionais que parece não estar ainda terminado com a promulgação da Reforma Administrativa.

### 3. Os setores da produção

#### a) O setor agro-pecuário

Após um ano agrícola excepcional em que o setor se expandiu em cerca de 14%, verifica-se em 1966 uma queda global do produto agrícola estimada em 5,7% (Ver quadro VII).

Ao considerar os três grandes componentes desse setor, observa-se que a queda da taxa média de crescimento do conjunto foi determinada praticamente pelo comportamento da agricultura, uma vez que, a produção pecuária apresenta uma forte expansão e a produção extrativa vegetal, embora seu ritmo de crescimento venha diminuindo, tem influência pequena no conjunto.

O ano de 1966 é o primeiro do último quinquênio em que se constata uma contração generalizada nos produtos mais importantes da agricultura brasileira (ver quadro IX). Essa contração foi determinada em parte por fatores climáticos; <sup>1/</sup> mas também influíram, e talvez com maior ponderação, a situação de superprodução do ano anterior e fatores de índole econômico-financeiro que afetaram os planos de semeadura dos agricultores e conduziram a uma redução importante da área semeada no ano agrícola de 1965/66.

Depois de 3 anos em que a taxa de expansão da produção de alimentos foi consideravelmente alta (em cerca de 5 por cento anual) registrou-se em 1965 um ponto ainda mais alto na oferta destes bens (15 por cento), ao passo que a produção de matérias primas industriais aumentou em 16,6 por cento, muito embora a indústria tenha contraído sua produção em quase 5 por cento. Estes fatos criaram uma situação de superprodução acentuada pelo estancamento dos níveis da demanda por habitante naquele ano. Isto redundou de fato numa enorme acumulação de estoques, na perda física de muitos produtos que não chegaram sequer a ser colhidos no campo, numa considerável exportação de alimentos <sup>2/</sup>, e finalmente em

---

1/ As inundações ocorridas no início do ano destruíram parte da primeira colheita de feijão no Sul do país; registraram-se também irregularidades no Nordeste, especialmente em Pernambuco - onde, a um período de secas seguiram-se as grandes inundações, que afetaram as colheitas de feijão e amendoim. As geadas ocorridas em fins de 1966 no Paraná prejudicaram também parte da colheita do café, colhida na última parte do ano.

2/ Os excedentes da safra de 1965 continuaram a ser exportados em 1966, especialmente o arroz, que nos primeiros meses do ano alcançaram 150.000 toneladas.

QUADRO VII

BRASIL: PRODUTO REAL GERADO NO SETOR AGROPECUARIO

(Taxas médias de crescimento anual)

	1961- 1962	1962- 1963	1963- 1964	1964- 1965	1965- 1966 <sup>a/</sup>	1958- 1962 (médias dos períodos)	1962- 1966
Agricultura	3.9	0.4	-1.3	20.1	-12.1	5.7	1.2
Pecuária	8.7	1.7	6.1	6.0	5.0	4.7	4.7
Produção vegetal	4.8	6.2	3.6	3.8	3.0	10.3	4.2
<u>Total Setor</u>							
Agropecuário	<u>5.5</u>	<u>1.0</u>	<u>1.3</u>	<u>13.8</u>	<u>- 5.7</u>	<u>5.8</u>	<u>2.4</u>

Fonte: Índice do produto real da Fundação Getúlio Vargas, calculado em base móvel.

a/ Estimativa preliminar pelo Centro CFPAL/BNDE, baseada em dados apresentados pela segunda estimativa da safra 65/66, divulgada pelo Departamento Econômico do Ministério da Agricultura, e informações complementares de entidades como o IBC e outras.

QUADRO VIII

AGRICULTURA  
(Taxas anuais em percentual)

	Ponderação	1961-2	1962-3	1963-4	1964-5
Produto para alimentação	52,89	5,4	5,2	4,3	15,6
Matérias primas industriais	24,88	5,6	3,2	-4,1	16,6
Produtos de exportação	22,23	-2,3	-21,2	-29,8	59,1
<u>Total Agricultura</u>	<u>100,00</u>	<u>3,8</u>	<u>-0,9</u>	<u>-3,7</u>	<u>20,7</u>

Fonte: Índice de "quantum", com base em 1960 elaborado pelo Centro CEPAL/BNDE a partir de informações do S.E.P. As taxas para o total da produção agrícola diferem das apresentadas no Quadro I, porque aquelas são calculadas com base nos índices com base móvel calculados pela Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO IX

VARIAÇÕES DA PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS ENTRE  
1965 e 1966  
(Em por cento.)

---

<u>Produtos para alimentação</u>	-26,7
Arroz	-35
Batatas	-36
Cebolas	+ 4
Feijão	-34
Milho	-15
<u>Matérias primas industriais</u>	-17,2
Algodão	-19
Amendoim	- 8
Juta e malva	-22
Soja	-19
<u>Produtos para exportação</u>	-16,4
Café	-17
? Sisal	- 5

---

Fonte: Departamento Econômico do Ministério da Agricultura e IBC.

uma acentuada queda dos preços relativos.

Não obstante a contração do último ano, parece que apenas houve insuficiência da oferta interna para abastecer o consumo nacional nos casos de feijão e arroz, cujas produções se contraíram abruptamente (34 e 35 por cento, respectivamente), no primeiro caso por fatores climáticos, e no segundo, porque a excessiva acumulação de estoques parece ter desestimulado a semeadura. A oferta interna foi complementada com limitadas importações de feijão do México, embora no caso do arroz os estoques do ano anterior que estavam sendo exportados no início do ano, foram destinados ao mercado interno.

A escassez que se vislumbrava em itens básicos da alimentação como os mencionados, além de outros cuja produção também diminuiu, como o milho e a batata, influenciou apreciavelmente o nível de preços. O componente "alimentos" do índice de preços por atacado elevou-se em 43% durante o ano e seus preços relativos com referência aos industriais, em contínuo declínio entre 1962 e 1965, elevaram-se de forma ininterrupta durante o ano de 1966 até recuperar em fins do ano sua posição relativa de 1962. Há razões entretanto para supor que a tendência ostentada pelo índice de preços por atacado não seja um reflexo fiel dos preços recebidos pelos produtores os quais, por esta razão, não teriam recuperado na mesma magnitude a rentabilidade média das suas culturas. <sup>1/</sup>

A tendência que se estaria manifestando nos últimos anos para um debilitamento do ritmo de expansão da produção agrícola parece corresponder quase que exclusivamente às áreas onde a atividade agrícola é mais sensível aos estímulos do mercado como ocorre com a poderosa agricultura de São Paulo (ver quadro XI). Por outro lado existe toda uma frente agrícola, de ponderação crescente, constituída por zonas de cultivo recém implantadas e em processo de dilatação, sobre terras virgens. Esta fronteira móvel, tanto no Sul do país (norte e oeste do Paraná, sul de Goiás e de Mato Grosso) como no Nordeste (particularmente no

---

<sup>1/</sup> Dispõe-se, para São Paulo, de índices de preços ao nível de produtor e do consumidor. No período entre Janeiro e Junho de 1966, em que se verifica uma acentuada recuperação nos preços dos alimentos, o primeiro daqueles índices elevou-se em apenas 6,1 por cento ao passo em que o segundo refletiu todo o impacto, com 22 por cento de aumento (dados do Departamento de Estudos Econômicos da Bolsa de Mercadorias de São Paulo, elaborados por "Conjuntura Econômica").

---QUADRO X

BRASIL: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PREÇOS RELATIVOS  
DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS a/

---

ANOS	ÍNDICE <u>b/</u>
1962	100
1963	92
1964	90
1965	81
1966-janeiro	85
1966-março	83
1966-maio	87
1966-julho	93
1966-setembro	97

---

Fonte: Diversos números da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas.

a/ : Obtido pela razão entre os subíndices agrícola (excluído café) e indústria, do índice de preços por atacado calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

b/ : Obtido a partir dos índices 48 e 49 da Revista Conjuntura Econômica.

QUADRO XI  
BRASIL: COMPARAÇÃO ENTRE ÁREAS SEMEADAS  
NAS SAFRAS DE 1965/66 E 1964/65

---

	São Paulo	Paraná
Feijão	-2	-39
Arroz	-34	-41 ~~~
Milho	-2	-24
Algodão	-27	-42 ~~~
Amendoim	17	300 ←
Soja	94	39 ←
Batatas	-16	-2
Cebolas	-13	-
Trigo	-9	-7

---

Fonte: Departamento Econômico do Ministério da Agricultura - segunda previsão de safras para a região Centro-Sul, Maio, 1966.

Maranhão e no Piauí), além de produzir a custos relativamente baixos <sup>1/</sup> têm certa capacidade de auto-propulsão, dado que o crescimento de sua produção resulta de uma combinação de fatores sem uso alternativo: mão-de-obra vinda das antigas zonas agrícolas, que tradicionalmente expõem excedentes demográficos e ao solo virgem em processo de ocupação.

Nas alterações recentes da produção agrícola tem causado igualmente particular influência o grupo de produtos de exportação. Entre êstes, o café (que representa 80% do valor do grupo), vem experimentando violentas flutuações: cacau (cuja importância relativa é de aproximadamente 9%), vem atravessando uma prolongada crise: e outros produtos de menor importância, como o sisal, registram notável expansão nos últimos anos.

Não obstante o elevado grau de autonomia face à conjuntura econômica interna, a produção cafeeira pode afetar profundamente alguns aspectos da situação econômica geral. Assim, o enorme aumento da produção em 1965 provocou uma acumulação de estoques da ordem de 12 milhões de sacas, que implicou numa expansão monetária de cerca de 260 milhões de dólares. Isto causou sérios prejuízos ao programa de estabilização, o que explica por sua vez, a orientação dada à política cafeeira de 1966 (redução dos preços reais, política de erradicação, etc.). Embora a redução esperada de cerca de 37 para 22 milhões de sacas na última safra seja atribuída primordialmente a geadas recentemente caídas no Paraná, cabe também considerar o programa de erradicação de plantações, que vem sendo intensificado no último biênio. Trata-se de uma campanha pela qual se pretende suprimir em dois anos quatrocentos milhões de cafeeiros, que gerariam uma produção de cerca de 5 milhões de sacas. O programa prevê a substituição dos cafèzais por culturas diversificadas de alimentos e matérias primas, procurando evitar a conversão das fazendas de café em atividades agro-pecuárias o que, não obstante ser atraente para muitas regiões, aumentaria o problema do desemprego rural e urbano.

---

<sup>1/</sup> As terras novas, dada geralmente a sua fertilidade natural, têm vantagens competitivas com relação a zonas tradicionais (sempre que o nível tecnológico destas últimas se mantenha estacionário). Êste parece ser o caso de alguns dos produtos básicos da agricultura brasileira, como o café, feijão, milho e mandioca.

Além da concessão de créditos e outras facilidades àqueles que aceitem a conversão de suas culturas, o govêrno vem pressionando os cafeicultores através de uma rigorosa contenção dos preços mínimos de aquisição do produto. Enfrentando fortes resistências de interesses regionais, o preço de compra do café pelas autoridades foi mantido (em têrmos nominais) para a safra 1966/67 ao nível estipulado para 1965/66 (que já então era considerado desestimulante).

Tem sido também ativado o uso de instrumentos de política econômica para orientar as atividades agrícolas predominantemente de consumo interno, destacando-se nos últimos dois anos o estabelecimento de preços mínimos para culturas de subsistência complementado com uma ampliação do crédito rural.

Os preços mínimos estabelecidos para a safra 1965/66 ficaram em alguns casos abaixo das expectativas dos agricultores sendo evidente que a fixação destes preços foi influenciada pelos grandes estoques de produtos alimentícios em poder das autoridades governamentais. Para a safra 1966/67 os preços mínimos anunciados apresentam uma substancial elevação, e, além disso serão pela primeira vez aplicados ao Norte e Nordeste. Essa considerável elevação dos preços mínimos para essa safra está enunciada no quadro XII. Exceptuando o caso do feijão êsses preços não parecem, entretanto, ter sido considerados sedutores para a agricultura das áreas tradicionais como São Paulo.

Em matéria de crédito rural, iniciou-se em 1965 o refinanciamento (uma modalidade antecipada de redescontos) por parte do Banco do Brasil, de empréstimo aos agricultores, efetuados por bancos particulares ou integrantes da administração pública descentralizada (bancos estaduais e regionais).<sup>1/</sup> A expansão creditícia ocasionada por esta medida pode ser facilmente aquilatada: a CREAM (Carteira de Crédito Agrícola Industrial), sem reduzir seu volume global de empréstimos, passou a fornecer apenas 50% dos empréstimos rurais em 1966, quando anteriormente era fonte de cêrca de 80% do crédito agrícola.

---

<sup>1/</sup> Os bancos privados contaram para seus empréstimos rurais com facilidades de refinanciamento por parte do Banco do Brasil (FUNAGRI), até um limite de 50 bilhões de cruzeiros.

QUADRO XII

BRASIL: PREÇOS MÍNIMOS GARANTIDOS

(em cruzeiros)

---

	1965/66	1966/67
Arroz (sacos de 60 kg)	6 198	10 000
Milho (sacos de 60 kg)	3 609	6 000
Feijão (sacos de 60 kg)	8 795	18 000
Soja (sacos de 60 kg)	5 959	8 700
Farinha de mandioca (sacos de 50 kg)	2 662	3 700
Amendoim (sacos de 25 kg)	3 428	5 430
Algodão (fardo de 15 kg)	3 200	5 400

---

Fonte: Comissão de Financiamento da Produção (publicados no Jornal do Brasil, em 9 de novembro de 1966.

b) A indústria manufatureira

1) Tendências gerais

A atividade manufatureira apresentou em 1966 uma taxa de crescimento positiva em relação ao ano anterior. A recuperação iniciada a partir do segundo semestre de 1965, após a violenta depressão, continuou durante todo o primeiro semestre de 1966 entrou em franca desaceleração no terceiro trimestre e parece ter-se estancado nos últimos meses do ano. Estimativas bastante preliminares estariam indicando uma taxa média de crescimento para o conjunto do setor durante o ano de 1966 em torno de 7 a 8 por cento, destacando-se por seu dinamismo os ramos ligados à produção de bens de capital, e contrastando com o ritmo estritamente vegetativo apresentado pelas indústrias tradicionais de consumo.

Durante o último quinquênio a taxa de crescimento industrial tem sofrido flutuações acentuadas em torno a uma tendência em declínio. Assim, aos anos de 1962, 1964 e 1966 que apresentam taxas positivas entre 5 e 8 por cento, intercalam-se 1963 e 1965, em que a atividade se contrai, ligeiramente no primeiro e em cerca de 5 por cento no segundo. A taxa média anual entre 1962 e 1966 resulta pois em cerca de 2 por cento, em comparação com o impressionante aumento de 11 por cento anual no quinquênio anterior (ver quadros XIII e XIV).

Dentro desta tendência nítida ao debilitamento do processo de industrialização, apenas alguns ramos da indústria química, a indústria de material elétrico e a automobilística mantiveram um comportamento relativamente autônomo. Os demais setores seguiram de perto as tendências depressivas das variáveis macroeconômicas.

Assim ocorreu com as indústrias de bens de consumo não durável, afetadas seriamente pelos efeitos sobre a demanda urbana da política de salários e de aluguéis, que vem reduzindo o poder de compra dos orçamentos familiares, de grandes camadas da população, aos itens de consumo estritamente essenciais.

Esta categoria de indústrias apresentou uma tendência à estagnação durante o biênio, com eventuais flutuações derivadas das repercussões, resultantes do abrandamento temporário das políticas fiscal e creditícia. O aumento ocorrido nas exportações de alguns destes itens, como no caso dos têxteis, não conseguiu alterar essa tendência.

QUADRO XIII

BRASIL: INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO  
- Índice do produto real por ramos -  
(1959 : 100)

Ramos	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966 <sup>c/</sup>
Alimentação	106	111	118	117	119	113	<del>(115)</del> 118
Bebidas	97	113	112	113	126	137	<del>(149)</del> 165
Fumo	104	119	126	126	128	122	<del>(129)</del> 125
Textil	110	116	121	117	123	103	<del>(105)</del> 98
Vestuário	102 <sup>a/</sup>	105 <sup>a/</sup>	108 <sup>a/</sup>	109	122	109	<del>(121)</del> 124
Papel	108	113	125	134	142	139	<del>(145)</del> 154
Couros e Peles	94	95	95	88	90	117	<del>(118)</del> 106
Borracha	122	129	149	151	162	153	<del>(173)</del> 192
Química	115	153	172	179	203	195	<del>(207)</del> 218
Minerais não Metálicos	114	122	127	127	134	121	(126)
Metalúrgica	111	121	126	130	138	133	<del>(148)</del> 155
Mecânica	113 <sup>a/</sup>	127 <sup>a/</sup>	143 <sup>a/</sup>	147	149	131	<del>(142)</del> 158
Material elétrico e de comunicações	123	152	167	161	176	195	<del>(228)</del> 184
Material de Transporte	136	151	197	176	182	181	<del>(213)</del> 224
Total indústria de transformação b/	<u>111</u>	<u>122</u>	<u>132</u>	<u>132</u>	<u>138</u>	<u>132</u>	<del>(142)</del> 148

Fonte: Fundação Getúlio Vargas

- a/ Dados estimados pelo Centro CEPAL/BNDE; Mecânica: em função da Metalúrgica e vestuários em função da indústria textil e de couros.
- b/ Contém estimativas para os ramos gráficos, madeira, móveis e "diversas".
- c/ Com base em apreciações preliminares realizadas pelo Centro CEPAL/BNDE.

QUADRO XIV

BRASIL: EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO AGRUPADA EM RAMOS VEGETATIVOS E DINÂMICOS

(Em percentagem)

	Taxas médias anuais por períodos										Composição percentual
	1956-61	1962-66	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1956	1960	1962	
<b>I. VEGETATIVAS (b)</b>	7,8	- 0,6	5,9	4,4	- 2,0	4,4	6,6	45,5	40,7	36,7	34,5
1. Alimentação	10,3	- 0,4	4,7	6,3	- 0,8	1,4	4,8	16,9	17,0	15,5	14,7
2. Bebidas	6,9	7,4	16,5	-0,9	2,0	-10,5	2,1	3,5	2,7	2,5	3,1
3. Fumo	7,5	0,1	14,4	5,9	0,5	- 1,3	2,5	1,6	1,4	1,3	1,3
4. Têxtil e Vestuário (c)	6,6	- 2,6	4,6	4,4	- 2,6	7,0	-15,5	19,1	16,3	14,5	12,8
5. Couros e Peles	1,3	5,6	1,1	0,0	- 7,2	10,0	-15,9	29,7	1,5	1,0	0,9
<b>II. DINÂMICAS</b>	14,2	3,6	16,1	12,5	0,1	7,8	- 3,3	54,5	59,3	63,3	65,5
1. Minerais não metálicos	4,9	- 0,2	7,0	4,1	- 0,1	5,7	4,9	9,6	7,3	6,7	6,3
2. Metalúrgica	9,7	4,1	9,0	4,1	3,4	6,1	2,5	13,5	12,8	11,8	12,4
3. Mecânica (c)	10,5	- 0,2	12,4	12,6	2,6	1,5	-12,0	4,0	3,8	3,9	3,6
Subtotal (1,2,3)	8,3	2,1	8,9	5,7	2,3	5,3	- 7,2	27,1	23,9	22,4	22,3
4. Material de Transporte	48,4	2,0	11,0	30,5	-10,7	3,4	2,9	- 0,7	2,4	9,9	11,7
5. Material elétrico e de comunicação	24,4	8,1	23,6	9,9	- 3,9	9,4	10,6	3,0	4,6	5,1	6,0
6. Química	14,4	4,7	33,0	12,4	3,6	9,9	15,4	15,7	15,0	18,3	20,5
Subtotal (4,5,6)	22,1	4,3	24,6	17,1	- 1,7	9,7	- 1,0	21,1	29,5	35,1	37,2
7. Papel	5,4	3,8	4,6	10,6	7,8	6,5	9,7	4,0	3,2	3,0	3,3
8. Borracha	12,7	3,8	5,7	15,5	0,9	6,6	2,0	5,9	2,3	2,7	2,7
<b>III. TOTAL DA IND. DE TRANSFORMAÇÃO (c), 11,1</b>	1,9	1,9	11,1	8,1	- 0,3	5,1	12,3	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e Censo Industrial de 1959 (IBGE)

a/ : Agregação elaborada a partir do valor de transformação industrial (Censo de 1959) extrapolado pelos índices do quadro XIII.

b/ : Inclui estimativas para o ramo móveis.

c/ : Dados parcialmente estimados: inclui taxas estimadas para o ano de 1966; ver notas do quadro XIII.

Entre as indústrias de bens de consumo durável, as de eletro-domésticos sofreram aparentemente as mais acentuadas flutuações que se derivaram da conjugação de períodos de acumulação de estoques e contrações creditícias. Já a produção de automóveis, especialmente os de pequeno tamanho, manteve um ritmo persistente de aumento, estimulado por novas modalidades de financiamento público e privado que permitiu a incorporação no mercado para mais amplos setores da classe média, bem como a renovação de uma boa parte da frota de taxis.

Em contraposição ao comportamento pouco dinâmico que as indústrias de bens de consumo experimentaram durante 1966, as atividades vinculadas ao investimento - tais como siderúrgica, maquinária e equipamentos, cimento, etc. - expandiram-se com relativo vigor, em resposta ao aumento que se estima tenha ocorrido na formação de capital.

As inversões, em franco declínio desde 1962, afetadas em 1963 e 1964 pelas severas contrações do gasto público e em 1965 pela drástica redução das inversões privadas (não obstante o alto nível de atividade dos programas públicos em energia, petróleo e transporte) reagiram em 1966 como resultado da expansão moderada das inversões públicas e de uma franca reação de formação de capital privada em máquinas e equipamentos.

A recuperação da atividade industrial em 1966 estaria assim, explicada de um modo geral pelo aumento da formação de capital fixo. Por outro lado, o referido aumento da produção automobilística provocou reflexos óbvios sobre a demanda de produtos tais como aço, plásticos, vidros, borracha e de outros insumos, incentivando sua produção.

O conjunto de ramos industriais que se agregou sob o título de "dinâmicas" expandiu-se acentuadamente em cerca de 10 por cento em 1966, ao passo que as "tradicionalis" o fizeram em apenas 3 por cento.

Não se observa durante 1966 nenhuma mudança fundamental na orientação da política governamental para o setor industrial. Os volumes de crédito, de um modo geral, mantiveram-se bastante controlados e, não obstante uma relativa flexibilidade durante a segunda metade do ano, o volume de recursos postos à disposição do setor industrial pelo sistema bancário consolidado, medido em valores reais, permaneceu em cerca de 10 por cento abaixo dos níveis de 1962.

---

1/ Ver adiante, Secção v.

ii) Tendências dos principais ramos industriais

As indústrias vegetativas e dinâmicas

A agrupação da produção industrial nestas duas grandes categorias permite analisar o efeito relativo que operou nos distintos ramos o processo de de saceleração recente. O quadro XIV põe em evidência que a diferença de ritmo de crescimento entre ambas categorias persiste no último quinquênio. As taxas médias anuais de incremento foram de 7,8 por cento para as vegetativas e 14,2 por cento para as dinâmicas durante o período 1956-61 enquanto que em 1962-65 as vegetativas se contraem à razão de 0,6 por cento e as dinâmicas conseguem aumentar, embora em apenas 3,6 por cento anual.

O único ramo que apresenta durante o quinquênio recente um comportamento dinâmico dentro da primeira categoria de indústrias é o de couros e peles, estimulada por um aumento de suas exportações. Também a produção de bebidas não acusou efeitos negativos: suas taxas médias respectivas foram de 5,6 e 7,4 por cento anual.

No outro extremo encontram-se os ramos têxtil e vestuário, com taxas francamente negativas.

Entre as indústrias agrupadas sob a denominação de "dinâmicas", a de minerais não metálicos, a mecânica e a de material de transporte diminuíram sua produção entre 1962 e 1965. A contração da atividade construtora afetou a primeira das indústrias mencionadas, enquanto que a queda do investimento em equipamentos explica o comportamento das duas seguintes. Deve-se ressaltar entre tanto, que dentro do grupo de indústrias de material de transporte, a produção de automóveis de passageiros vem aumentando ano a ano. Em 1966, em que em geral se recupera o nível de atividade dos setores dinâmicos, destaca-se o comportamento do setor de transporte com cerca de 18 por cento de aumento. Para todo o quinquênio, entretanto, sua taxa foi de apenas 2 por cento anual, enquanto que a indústria de minerais não metálicos e a metalúrgica apenas retomam em 1966, seus níveis de 1962.

Em contraposição a essas tendências, os ramos de material elétrico, química e papel crescem a um ritmo superior ao da média, o primeiro, em função do programa de expansão do setor de energia elétrica em execução, o segundo pela

crecente integração em sua produção e o último devido, aparentemente, à substituição de embalagens de diversos produtos, por produtos de papel (como por exemplo a crescente substituição durante o último biênio de sacos de juta por sacos de papel Kraft para a embalagem de café).

Essas diferenças de ritmo de crescimento dos vários setores que compõem o produto industrial provocaram acentuadas mudanças em sua participação. As indústrias vegetativas perdem importância relativa caindo de 45 a 35 por cento entre 1956 e 1965 (sendo nos ramos têxtil e vestuário a contração mais acentuada: de 19 a 13 por cento).

Entre os setores dinâmicos, a indústria de material de transporte eleva sua participação de 2,4 por cento a 10,7 por cento em igual período.

#### Indústrias produtoras de bens de consumo, bens intermediários e bens de capital

Destaca-se a enorme diferença entre os ritmos de crescimento das indústrias de bens de consumo não durável e durável. No período 1956-61 suas taxas médias anuais de crescimento foram 8 e 25 por cento respectivamente. Em 1962-65, muito embora o ritmo de ambos tenha declinado violentamente, a diferencial se mantém (taxas médias de -2 por cento e 0,8 por cento respectivamente). Sua participação estrutural no conjunto da indústria entre 1956 e 1965 cai de 47 a 36 por cento para os primeiros e aumenta de 4,6 a 8,8 por cento para os segundos.

Abastecedora de insumos aos demais grupos industriais (consumo e capital), a atividade das indústrias de produtos intermediários tende a crescer com um ritmo semelhante ao daqueles, acelerando-se êsse ritmo à medida que o desenvolvimento industrial aumenta o grau de interdependência estrutural do sistema. Dessa forma, êsse grupo cresceu à razão de 10,6 por cento anual entre 1956 e 1961, taxa praticamente igual à do conjunto do setor; continuando, no entanto, a crescer em cerca de 4 por cento anual entre 1962 e 1965, ao passo que os setores de bens de consumo e de capital caíam em 1,6 e 5,7 por cento anual respectivamente em igual período (ver quadro XV).

A crescente substituição das importações dêste tipo de bens - à medida que surgem condições internas de escalas mínimas para sua produção - tem contribuído substancialmente para a expansão de sua produção. Neste sentido, o caso da indústria química é um bom exemplo.

QUADRO XV

EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO SEGUNDO O DESTINO DE SUA PRODUÇÃO

(Em percentagem)

	Taxas médias por períodos							Composição percentual			
	1956-61	1962-65	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1956	1960	1962	1965
I. <u>BENS DE CONSUMO</u>	10,2	- 1,6	10,9	6,6	- 0,8	4,7	- 8,1	52,0	49,6	47,6	45,3
<u>Não duráveis b/</u>	8,3	- 2,0	8,2	4,8	- 1,1	4,3	- 8,6	47,4	42,1	39,0	36,5
<u>Duráveis c/</u>	25,2	0,8	22,0	16,3	0,0	8,0	- 5,1	4,6	7,5	8,6	8,8
II. <u>INDÚSTRIAS DE BENS INTERMEDIÁRIOS d/</u>	10,6	4,0	15,5	9,0	3,0	10,2	- 1,0	41,3	38,4	39,5	44,0
III. <u>BENS DE CAPITAL - EXCLUSIVE AUTOMÓVEIS e/</u>	24,6	- 5,7	8,6	22,2	- 1,7	0,7	- 5,8	6,7	12,0	12,9	10,7

Fonte: Ver notas abaixo.

a/ : Agregação elaborada conforme metodologia quadro XIV, com o objetivo de distinguir alguns ramos segundo o destino de sua produção, utilizaram-se informações complementares. ("Registros Industriais" - IBGE, Matriz Insumo-Produto Setor Bens de Capital - EPEA - Ministério de Planejamento).

b/ : Compreende os ramos: Alimentação, Bebidas, Fumo, Textil, Vestuário e Química (Perfumaria, Sabões, Velas e Produtos Farmacêuticos).

c/ : Compreende: Móveis, Material de transporte (automóveis e outros veículos de passageiros) e Material Elétrico (elétrico e eletrônicos domésticos).

d/ : Compreende: Minerais não metálicos, Metalúrgicos, Couros e Peles, Papel, Borracha, Química (Produtos químicos, exclusive os assinalados na nota b/), Material Elétrico (cabos e fios elétricos, baterias, etc.).

e/ : Compreende: Mecânica, Material de Transporte (exclusive produtos assinalados na nota c/) e Material Elétrico (exclusive produtos assinalados nas notas c/ e d/).

Por outro lado, o grande dinamismo da indústria automobilística e o fato de que sua produção tenha alcançado um índice de insumos nacionais superior a 95 por cento explica a expansão da produção de itens tais como vidros, borracha sintética, plásticos, etc.

Na medida em que sejam executados os projetos já aprovados para a indústria química de base e para a siderurgia, a perspectiva para o setor de bens intermediários continuam promissoras.

Com efeito, entre os projetos aprovados pelo governo em 1966 destacam-se os de mineração/siderurgia integrada voltados quase totalmente para o mercado externo e os da indústria química basicamente para a produção de fertilizantes.

Os primeiros desdobram-se em dois projetos específicos: a) Companhia Vale do Rio Doce, com inversões totais prevista de 350 milhões de dólares durante o período 1967/71. Prevê-se que as exportações de minério de ferro, que hoje se situam em torno de 10 milhões de toneladas passarão, graças a este projeto, a 13 em 1967 e a 32 no último ano de sua realização; b) Consórcio de empresas nacionais e estrangeiras que prevê inversões também de 350 milhões de dólares em mineração de ferro e peletização para o período 1967/75, iniciando-se com exportações de 5 milhões de toneladas para passar a 15 milhões no fim do período. Esse mesmo grupo pretende investir 200 milhões de dólares num projeto siderúrgico que terá uma capacidade de 2 milhões de toneladas anuais. Estes dois complexos se instalarão próximo ao porto de Tubarão, no Espírito Santo.

No ramo químico foram recentemente aprovados 31 projetos, 90 por cento dos quais serão instalados na região da Grande São Paulo (inversão total de cerca de 250 milhões de dólares), sendo mais da metade para a produção de fertilizantes. Está previsto um prazo médio de 30 meses para a entrada em funcionamento destes projetos.

Quanto à evolução do setor de bens de capital, setor relativamente novo na economia brasileira - a maior parte de suas instalações se realizaram durante o biênio 1958/59 -, obteve as maiores taxas de crescimento até 1961 (25 por cento anual). Foi afetado profundamente pela conjuntura recessiva das inversões fixas a partir de 1963 e sua produção caiu em média, em cerca de 5,7 por cento anual entre 1962 e 1965. Ilustra bem esta tendência o fato de que a

QUADRO XVI  
SÉRIES DE PRODUÇÃO FÍSICA DE RAMOS INDUSTRIAIS SELECIONADOS

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
<b>Petróleo e derivados a/</b> (milhões de barris/ano)								
Petróleo bruto	23,6	29,6	34,8	33,4	35,7	33,3	34,3	34,2 f/
Derivados	54,0	64,2	77,4	100,3	107,7	110,5	107,3	100,6 f/
<b>Cimento b/</b> (milhões de toneladas)	3,8	4,4	4,7	5,1	5,2	5,6	5,6	5,0 f/
<b>Aço em lingotes c/</b> (milhões de toneladas)	1,6	2,3	2,4	2,6	2,8	3,1	3,0	2,7 g/
<b>Borracha d/</b> (milhões de toneladas)								
Vegetal	21,7	23,5	22,7	21,7	20,2	23,3	29,3	18,2 g/
Sintética	-	-	-	16,0	30,0	32,5	38,7	36,5 g/
Regenerada	8,3	10,4	10,6	11,4	13,8	12,6	10,0	8,2 g/
Total	30,0	33,3	33,4	49,2	63,9	73,4	77,9	62,9 g/
<b>Veículos automotores e/</b> (milhares de unidades)								
Automóveis	12,0	37,8	55,0	74,9	86,0	97,8	103,4	112,4 h/
Veículos utilitários	18,1	19,5	17,6	22,2	13,4	11,9	9,5	13,2 h/
Caminhões de carga e passageiro	26,4	34,0	42,5	54,4	50,7	49,6	47,3	51,0 h/
Caminhões médios	35,0	35,5	25,9	36,1	20,4	19,9	20,0	26,9 h/
Caminhões pesados e ônibus	4,6	6,2	4,6	3,6	3,7	4,6	5,0	5,7 h/
Total	96,1	133,0	145,6	191,2	174,2	183,7	185,2	209,3 h/
Tratores	-	-	2,4	8,8	11,0	13,2	10,8	11,8 h/

a/ Dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Petróleo

b/ Sindicato Nacional da Indústria do Cimento

c/ Instituto Brasileiro de Siderurgia

d/ Comissão Executiva de Defesa da Borracha

e/ Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores

f/ Janeiro a outubro

g/ Janeiro a setembro

h/ Janeiro a novembro

produção de caminhões pesados e ônibus, que, de uma média de 5.000 unidades em 1959-61 cai a 3.700 em 1963-65. Fato também semelhante ocorre com os caminhões de tamanho médio (ver quadro XVI).

Em 1966 porém, parece que o setor produtor de bens de capital recuperou-se francamente.<sup>1/</sup>

### iii) Evolução dos salários reais e do emprego<sup>2/</sup>

A atividade industrial brasileira, vem ampliando muito lentamente o emprego de mão de obra durante a última década. Efetivamente, durante o período em questão a atividade fabril<sup>3/</sup> aumentou o emprego à razão de 1,7 por cento anual, bastante inferior à taxa demográfica.

A desaceleração do ritmo de atividade industrial durante o período 1962-65 provocou alterações profundas no ritmo de absorção de mão de obra. Essa taxa, até certo ponto moderada durante o período de rápida expansão (3,8 por cento anual), torna-se francamente negativa. A indústria em seu conjunto expeliu mão de obra à razão de 3 por cento anual durante o período 1962-65.

No caso das indústrias vegetativas essas taxas foram de 0,7 por cento e -3 por cento respectivamente, entre ambos períodos, enquanto que para as dinâmicas as taxas foram de 8,4 por cento e -2,9 por cento (ver quadro XVII).

Poder-se-ia supor que, superada a atual fase recessiva as taxas de absorção de mão de obra recuperariam seus níveis anteriores. Entretanto, nada nos assegura que este fato venha a ocorrer. De um lado, uma boa parte dos ramos industriais vegetativos operam em condições de obsolescência, tanto no plano técnico como no administrativo e, por outro, a atual política governamental põe em fase na elevação dos níveis de produtividade do setor privado, como único meio para por a indústria em condições de competir internacionalmente. Nestas circunstâncias uma expansão da produção forçará o setor privado a introduzir pro-

<sup>1/</sup> Além dos efeitos já registrados em 1966 prevê-se no futuro próximo uma notável expansão da produção nacional de equipamentos e insumos para o setor energia elétrica, derivada do programa de produção e distribuição que está em vigor para o período 1966-72 cujas inversões totais ascenderão a 2.500 milhões de dólares (20 por cento dos quais se realizaram já em 1966).

<sup>2/</sup> A análise deste ponto baseia-se fundamentalmente na publicação do IBGE, Registros Industriais, só disponíveis até 1965 no momento em que se redigiu este informe.

<sup>3/</sup> Apenas fábricas que ocupam mais de 5 pessoas.

QUADRO XVII  
INDUSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, EMPREGO, PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS REAIS  
(Taxas anuais acumulativas)

Industria	1955-62	1962-65	1955-65
Transformação			
Emprêgo a/	3,8	-3,0	-1,7
Produtividade b/	6,1	3,1	5,2
Salário real c/	1,9	0,1	1,3
Vegetativas			
Emprêgo a/	0,7	3,0	-0,6
Produtividade b/	4,8	1,4	3,8
Salário real c/	0,8	-1,4	0,1
Textil			
Emprêgo a/	-0,5	-5,6	-2,1
Produtividade b/	6,2	0,5	4,5
Salário real c/	1,1	-1,5	0,3
Alimentação			
Emprêgo a/	1,8	1,0	1,5
Produtividade b/	4,6	-2,4	2,5
Salário Real c/	1,1	-1,6	0,3
Dinamicas			
Emprêgo a/	8,4	-2,9	4,9
Produtividade b/	6,0	4,5	5,5
Salário Real c/	1,9	1,2	1,7
Metalúrgica			
Emprêgo a/	7,6	-0,0	5,3
Produtividade b/	1,9	1,9	2,0
Salário real c/	-0,3	2,2	0,5
Material de Transporte			
Emprêgo a/	22,8	-1,6	14,5
Produtividade b/	14,3	-1,2	9,4
Salário real c/	3,8	-1,1	2,3
Química			
Emprêgo a/	6,8	-3,2	3,7
Produtividade b/	9,4	7,7	8,9
Salário real c/	3,3	0,9	2,5

Fonte: "Registros Industriais" IBGE para emprêgo e salários; produtividade; (ver notas abaixo).

a/ Total de pessoas ocupadas no fim de cada ano; somente se incluíram as empresas com mais de cinco pessoas.

b/ Os índices de aumento da produtividade foram obtidos pela divisão dos índices do produto real pelos índices do emprêgo (nota a/).

c/ Salário total dividido pelo total de pessoas ocupadas e deflacionados pelo índice do custo de vida da cidade de São Paulo; escolheu-se este deflator pelo fato de que São Paulo abarca cerca de 50 por cento da força de trabalho industrial do país.

gramas de reorganização técnica e administrativa que, provavelmente, redundarão numa menor utilização do fator trabalho por unidade de produto. Além disso, decretos recentemente promulgados concedem isenções de impostos à importação de máquinas e equipamentos destinados a vários setores cuja reorganização se estimula (como por exemplo as indústrias têxtil e alimentar). Nestas condições, não é muito provável que os níveis de ocupação aumentem a taxas aceleradas, mesmo que ocorra uma franca recuperação da atividade industrial.

A indústria têxtil tem liberado mão de obra durante todo o período (taxa anual de -0,5 por cento em 1955-62 e de -5,6 por cento em 1962-65). Por outro lado, dado o grau de obsolescência em que se encontram os equipamentos de uma parte apreciável deste ramo industrial e na hipótese de se realizarem os programas de reequipamento já visualizados para este ramo, pode prever-se uma taxa ainda maior de liberação de mão de obra.

Em que pese o contínuo crescimento da produção da indústria química - e sua taxa de absorção de mão de obra durante o período 1955-62, de 6,8 por cento anual - ela apresenta, no período mais recente um aumento da produtividade que coincide com uma alta taxa de expulsão de mão de obra, a mais alta registrada pelos demais ramos, salvo o têxtil.

A estatística relativa à evolução dos salários reais no setor industrial evidencia uma taxa muito reduzida de aumento durante a década 1955-65 (o salário médio de 1965 se encontra apenas em 14 por cento acima do nível que tinha dez anos antes). Esse resultado provém da combinação de um período de alta do salário real à razão de 1,9 por cento anual e de um período de estancamento de 0,1 por cento anual, influído este último pela forte contração do salário real em 1965.

Cotejadas a evolução da produtividade (definida para estes propósitos como produto bruto por pessoa ocupada) com a dos salários reais, comprova-se que as taxas de expansão da primeira sobrepõem folgadoamente as da segunda para o conjunto e em cada um dos ramos industriais durante a última década (ver novamente o quadro XVII).

A incidência do salário no custo da produção industrial vem portanto diminuindo. Poderia inferir-se disto que os aumentos da produtividade, não sendo distribuídos entre a massa assalariada, nem tendo redundado numa redução do nível relativo de preços desses produtos, devem ter-se constituído num aumento das fontes internas de capitalização das empresas.

iv) Conclusões e perspectivas

Não obstante o débil crescimento industrial do último quinquênio considerado em seu conjunto, poder-se-ia afirmar que êsse comportamento teria sido ainda mais medíocre se tivesse dependido unicamente dos estímulos do mercado interno. O processo de substituições de importações, se bem tenha deixado de desempenhar o papel motor da expansão e diversificação da indústria brasileira, deve ter-se constituído, mediante sua continuação e acentuação no biênio 1964-65, em nítido elemento de defesa dos níveis de atividade.<sup>1/</sup>

As exportações de manufaturas durante o último biênio contribuíram também em certa medida para manter a produção corrente de alguns setores, pois embora o valor máximo alcançado de 100 milhões de dólares em 1965 represente um coeficiente quase negligível da oferta interna de qualquer dos grandes ramos da produção industrial, não devem ser subestimados, entretanto, seus efeitos compensatórios sobre a produção de certos setores particularmente deprimidos em que se concentraram (básicamente têxtil e siderúrgico em 1965).

O grau de substituição alcançado pela indústria brasileira pode ser apreciado através da evolução dos coeficientes importados sobre a oferta global das principais categorias manufatureiras (quadro XVIII). Para o conjunto da indústria êsse coeficiente passou de 13 por cento no período 1955-57 a apenas 5 por cento em 1965. Para os setores mais dinâmicos a diminuição do componente externo foi ainda mais acentuada. Destaque-se a êste respeito os equipamentos, cujo coeficiente importado sobre a oferta efetiva se reduziu de 40 por cento a 9 por cento entre 1955 e 1965.

Ainda que não se possa negar a possibilidade de continuar o processo de substituição de importações em alguns importantes ramos industriais, como o petroquímico, papel e alguns tipos de bens de capital, parece também evidente que, face ao nível já atingido dificilmente poderá êste processo incentivar a expansão de grandes categorias de bens de produção e menos ainda a da indústria em seu conjunto.

<sup>1/</sup> Investigações realizadas recentemente no Centro CEPAL/BNDE demonstram que os "efeitos de substituição" na indústria manufatureira, medidos como a diferença entre as importações efetivas e as projetadas (mantendo-se fixos os coeficientes de importação sobre a oferta total e setorial registrados em média em 1955-57) representaram em 1965 cerca de 13 por cento do valor da produção das indústrias de bens intermediários (excluído petróleo), cerca de 33 por cento do valor da produção de bens de capital e aproximadamente 8 por cento para a indústria como um todo.

QUADRO XVIII  
 BRASIL: INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO  
 COEFICIENTE DE IMPORTAÇÕES SOBRE A DEMANDA <sup>a/</sup>  
 (Em percentagem)

	Bens de consumo		Produtos Intermediários	Bens de capital	Total das importações de bens industriais
	não duráveis	duráveis			
1955	2,2	9,6	22,5	39,5	12,9
1956	2,4	7,7	19,1	36,0	12,0
1957	2,4	10,2	19,4	40,6	13,4
1958	1,5	8,7	16,1	36,7	11,2
1959	1,2	7,1	14,6	33,4	10,6
1960	1,7	3,6	15,1	24,3	9,5
1961	1,5	4,2	13,2	19,6	8,2
1962	1,3	2,5	11,9	13,9	7,0
1963	1,7	3,0	14,1	13,7	8,1
1964	1,6	1,5	8,9	10,6	5,4
1965	1,6	1,4	8,2	8,8	5,1

Fonte: CEPAL/ENDE com base em estatísticas oficiais.

<sup>a/</sup> : Os Coeficientes foram calculados com base nos preços de 1959, dividindo-se o valor das importações de produtos industriais (excusivo petróleo e todas as matérias-primas em bruto) pela soma do valor bruto da produção manufatureira com as importações.

A indústria brasileira em 1966, ao recuperar-se de uma crise denominada de "estabilização" parece, pois, encontrar-se em uma encruzilhada, da qual somente poderá sair, mediante uma política explícita que consiga superar o nível flutuante e praticamente estacionário em que se manteve a produção durante o último quinquênio.

A êste respeito, não tem sido explicitada até aqui, por parte dos organismos de planificação, a estratégia básica que será adotada. Salvo a possibilidade de um aumento das exportações de manufaturas, frequentemente mencionada e que requereria medidas de política comercial mais agressivas que as que até agora adotadas <sup>1/</sup>, não se tem conhecimento de nenhum programa industrial destinado a aproveitar as potencialidades que oferece a continentalidade brasileira mediante a incorporação vigorosa de um consumo de massas ao mercado de produtos industriais. As perspectivas de expansão parecem pois repousar atualmente, na importante componente autônoma que representa o investimento público (cêrca de 50% da formação de capital) e de seus efeitos diretos sôbre o amplo setor de bens de produção (cêrca de 50% da produção industrial) bem como os induzidos sôbre os demais setores via multiplicador da renda. Já do capital estrangeiro autônomo parece esperar-se um duplo papel de financiador de parte do programa de investimento público e de investidor direto em setores estratégicos de elevada densidade de capital quer se destinem ao mercado interno quer ao externo.

Cabe adicionar, entretanto, que encontra-se atualmente em elaboração, por parte do Ministério do Planejamento, um diagnóstico completo do setor industrial, assim como um Plano Decenal de Desenvolvimento. Por outro lado, se bem seja difícil prever qual será o efeito sôbre o comportamento do setor, do conjunto de leis promulgados recentemente, que reformularam inteiramente os marcos em que virá a operar a política econômica, a articulação dos Grupos Executivos Setoriais já existentes <sup>2/</sup> dentro da estrutura de planejamento, poderia garantir um certo grau de coordenação nos planos de expansão industrial do setor privado.

---

1/ Ver no capítulo VI a secção relativa à política de comércio exterior.

2/ Ver capítulo IV e secção sôbre o processo de Planejamento.

(1) O que caracteriza, logicamente, a estabilização em condições (proprietários e o. p. r. e. s.)

c) Energia elétrica

O crescimento da capacidade instalada e a taxa de expansão da produção de energia, indicadores comumente utilizados para mensuração das atividades do setor de energia elétrica, apresentaram comportamento distinto no último quinquênio. Em vista do elevado nível de investimento no setor mantido em períodos anteriores, a capacidade instalada de energia elétrica experimentou notável expansão, crescendo a taxas de mais de 8% ao ano. Por outro lado, refletindo a desaceleração do crescimento da economia, a produção de energia acusou violenta retração nas suas taxas de expansão. De uma taxa média de crescimento anual de 11,6%, no período 1956/61, passou a produção de energia a crescer em média 5,7% no período 1961/65. Apenas em 1966 apresentou sinais de recuperação (estima-se que tenha crescido cerca de 8%).

i) Evolução da capacidade instalada

No período 1961/1966 a capacidade instalada do parque gerador de energia obteve um acréscimo de 48,3%, atingindo, em 31 de dezembro de 1966, um potencial da ordem de 7.722 MW. O coeficiente de KW de energia instalada por habitante evoluiu, em consequência, de 0,71, em 1961, para 0,92, em 1966.

Como pode ser observado no quadro XIX, a capacidade do parque gerador de energia expandiu-se, no último quinquênio, a taxas entre 8 e 10% anualmente. O ano de 1966 constituiu uma exceção, decaindo a taxa de expansão para 4,2%. Esta queda da taxa de crescimento da capacidade instalada não reflete, contudo, qualquer debilitamento da expansão do setor. Dada a natureza dos empreendimentos em energia elétrica, a sua entrada em funcionamento está fortemente defasada no tempo, variando conforme o período de maturação dos investimentos, sua natureza (térmica ou hidrelétrica) e o porte do projeto.

Deve-se notar que, do ponto de vista da estrutura de oferta de energia elétrica, persistiu o acentuado predomínio das usinas hidrelétricas. Da potência total atualmente instalada no país, 72,8% são de origem hidráulica. No quadro XX são enumerados os principais empreendimentos que entraram em funcionamento no último quinquênio (representando cerca de 85% da capacidade instalada no período).

QUADRO XIX

Potência instalada nas Usinas de Energia Elétrica

Ano	Potência Instalada		
	Total	Hidráulica	Térmica
1961	5 205 152	3 808 851	1 396 301
1962	5 728 773	4 125 573	1 603 200
1963	6 355 088	4 479 507	1 875 561
1964	6 840 000	4 893 600	1 946 400
1965	7 411 000	5 390 800	2 020 200
1966	7 722 000	5 621 800	2 100 200
taxa de crescimento anual			
1962/61	10,0%	8,3%	14,8%
1963/62	10,9%	8,6%	17,0%
1964/63	7,6%	9,2%	3,8%
1965/64	8,3%	10,2%	3,8%
1966/65	4,1%	4,3%	4,0%
taxa média de crescimento anual			
1961/66	8,2%	8,1%	7,5%

Fonte: Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

QUADRO XX

PRINCIPAIS PROJETOS DE ENERGIA ELETRICA CONCLUIDOS NO PERIODO 1961/1966

Ano	Usina	Unidade da Federação	Potência - kW/		Concessionária
			Térmica	Hidraulica	
1961	Paulo Afonso	Bahia		130.000	CHERP
	Cubatão (subterrânea)	São Paulo		65.000	São Paulo Light S/A
1962	Três Marias	Minas Gerais		129.200	CEMIG
	Jurumirim	São Paulo		85.000	USELPA
	Charqueada	Rio Grande do Sul	54.000		Termoelétrica Charqueada
	Jacuí	Rio Grande do Sul		49.860	Comissão Estadual de EE
	Ponte Cobuta	Rio de Janeiro		46.750	Rio Light S/A
1963	Furnas	Minas Gerais		300.000	Central Elétrica de Furnas
	Barra Bonita	São Paulo		99.000	CHERP
	Três Marias	Minas Gerais		64.600	CEMIG
	Ponte Coberta	Rio de Janeiro		46.750	Rio Light S/A
1964	Furnas	Minas Gerais		300.000	Central Elétrica de Furnas
	Paulo Afonso	Bahia		65.000	CHESF
1965	Furnas	Minas Gerais		304.000	Central Elétrica de Furnas
	Três Marias	Minas Gerais		64.600	CEMIG
	Bariri	São Paulo		41.400	CHERP
	Euclides da Cunha	São Paulo		47.400	CHERP
	Capivari	Santa Catarina	50.000		SOTELCA
1966	Paulo Afonso	Bahia		80.000	CHESF
	Miramar		50.000		F. L. do Pará
	Graminha	São Paulo		68.000	CHERP

Fonte: Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

#### ii) Participação das empresas do Setor Público

O período 1961/1966 caracterizou-se pela entrada em funcionamento dos grandes empreendimentos governamentais em energia elétrica. A década dos cinquenta, sobretudo nos seus anos finais, marcou definitivamente a presença do setor público no campo da produção, geração e distribuição de energia. A maior parte destes empreendimentos, embora iniciados por volta da metade dos anos cinquenta, apenas a partir dos anos próximos a 1960 entraram em funcionamento. Consequentemente, acentou-se no período 1961/1965 a tendência de modificação da estrutura do setor, no que concerne à participação pública e privada. Quanto à capacidade instalada em suas usinas, a participação das empresas de economia mista (onde o setor público tem participação majoritária), estatais e paraestatais no setor de energia elétrica evoluiu de 6,8% em 1950 para 25,8 em 1961, passando a 54,6% em 1965. Deve-se assinalar que parte deste incremento da participação do setor público foi motivada pela compra, em 1964, de onze empresas privadas do grupo da American Foreign Power (AMFORP), totalizando 583 MW e representando, na época, cerca de 10% da potência instalada no país. Esta tendência à uma crescente participação do setor público no campo da geração de energia acentuar-se-á nos próximos anos, com a entrada em funcionamento da potência em construção das usinas governamentais, representando um acréscimo de cerca de 75% à capacidade instalada atualmente existente.

Ao se considerar a participação do setor público no campo de energia elétrica cumpre destacar a posição assumida pela Eletrobrás - Empresas Elétricas Brasileiras S.A. Instituída pela lei nº 3.890-A de 25 de abril de 1961, iniciou suas atividades em junho de 1962. A Eletrobrás é organizada sob a forma de sociedade de economia mista, com participação majoritária do governo federal. Embora tenha competência para exercer funções operativas diretas, tem a Eletrobrás funcionado essencialmente como núcleo de um sistema de empresas descentralizadamente executivas, ao mesmo tempo que desempenha função de agência financeira governamental, provendo recursos através de operações de créditos às sociedades de economia mista controladas pelo Poder Público, estadual ou federal. Apenas excepcionalmente, com a autorização do Presidente da República, pode subscrever ações de empresas privadas.

Funciona a Eletrobrás como companhia holding de um sistema de empresas em que o governo federal tem participação societária. Todas as ações subscritas pelo governo federal em data anterior à constituição da Eletrobrás foram-lhe

transferidas. Sob a égide da Eletrobrás funciona um conjunto de 16 empresas subsidiárias e 20 empresas associadas, controlando 26% e 15%, respectivamente, do total da capacidade instalada no país. <sup>1/</sup>Tendo em vista os projetos em construção, esta participação tende a se pronunciar nos próximos anos (88 da potência em construção é em usinas de empresas do grupo Eletrobrás). Centraliza a Eletrobrás, sob sua coordenação e administração, parcela substancial dos recursos públicos federais aplicados em energia elétrica, desempenhando o papel de principal agente financeiro do setor. Em 1965, mais de 70% das aplicações federais no setor de energia elétrica foram realizadas através a Eletrobrás. O Fundo Federal de Eletrificação e o empréstimo compulsório cobrado aos consumidores de energia elétrica constituem as suas principais fontes de receita.

Com a compra das empresas do grupo da American Foreign Power pelo Govern<sup>o</sup> Brasileiro, as empresas do grupo Light passaram a ser praticamente as únicas empresas privadas operando no setor. Em 1965, com uma capacidade de 2,132 MW, compreendiam 33,5% do parque gerador de energia. A partir de 1960, tem-se mantido praticamente estagnado o crescimento da potência destas empresas, tendendo a assim permanecer nos próximos anos, levando-se em conta que não se acham em construção e nem constam nos planos destas empresas quaisquer empreendimentos no campo da geração de energia. Esta tendência reflete uma mudança de orientação quanto à alocação de recursos, tendo passado o interesse privado para o campo da distribuição de energia. A área de concessão das empresas do grupo Light é justamente o eixo Rio-São Paulo, polo dinâmico da economia, onde se concentra mais de 60% do mercado consumidor de eletricidade. Novas perspectivas surgiram para estas em<sup>pr</sup>êsas com a possibilidade da compra em bloco, para posterior distribuição, de energia fornecida pelas novas empresas públicas que entraram em funcionamento nos últimos anos. A partir de 1963, as empresas do grupo Light passam a comprar parte da energia produzida pela usina de Furnas, distribuindo-a na área Rio-São Paulo. Em 1965/1966 retoma a Light os seus investimentos, paralisados nos anos anteriores, com um amplo programa de expansão de sua rede de distribuição nos centros urbanos do Rio de Janeiro e São Paulo.

A participação das empresas do setor público, predominantemente no cam<sup>po</sup> da geração de energia (54,6%), restringe-se a 34% na área da distribuição.

<sup>1/</sup> São consideradas empresas subsidiárias aquelas em que a participação societária da Eletrobrás é majoritária, enquanto nas empresas associadas a Eletrobrás subscreve menos da metade das ações.

QUADRO XXI  
PRODUÇÃO E CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA

	Produção total		Consumo total		Consumo industrial	
	níveis abso- lutos (milhões kWh)	taxa de crescimento	níveis abso- lutos (milhões kWh)	taxa de crescimento	níveis abso- lutos (milhões kWh)	taxa de crescimento
1961	24.405	6.7%	19.629	10.7%	9.941	8.3%
1962	27.158	11.3%	21.857	11.3%	11.269	11.3%
1963	27.869	2.6%	22.618	3.5%	11.555	2.5%
1964	29.040	4.3%	23.521	4.0%	11.958	3.4%
1965	30.128	3.5%	24.268	3.1%	12.108	1.2%

Fonte: Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

Por outro lado, as empresas privadas, com apenas 33.5% da potência instalada existente no país, efetuam a distribuição de cerca de 56% da energia total consumida.

### iii) Produção e Consumo de Energia Elétrica

Refletindo o processo de desaceleração do crescimento do setor industrial, a taxa de expansão da produção e consumo de energia elétrica, tendo se mantido por volta de 10% até 1962, decresce para 3.5% nos anos entre 1962 e 1965. No quadro XXI são indicados os níveis globais de produção e consumo de energia elétrica no período 1961/65, e discriminado o volume de energia consumida pelo setor industrial.

É preciso contudo observar que esta quebra brusca, de taxa de crescimento da produção de energia elétrica, em 1963, foi influenciada, também por outros fatores além do comportamento do setor industrial. Durante o ano de 1963 e no primeiro semestre de 1964, por razões de ordem técnica (condições hidrológicas) as empresas do grupo Light, operando na área Rio-São Paulo e produzindo, na época, mais da metade do total de energia do país, foram obrigadas a reduzir o seu nível de operação e impôr um regime de racionamento do consumo de energia em toda a área. Em 1965, entretanto, embora superado este regime de racionamento, a taxa de expansão da produção de energia continuou em declínio. Para 1966, as estatísticas disponíveis mais completas referem-se às vendas de energia elétrica pelas principais empresas concessionárias de serviço público, representando 93% do total do país. As vendas totais de energia por estas empresas, tendo crescido de apenas 4.2% em 1965, recuperaram-se em 1966, expandindo-se a uma taxa estimada de 8.9%. A mudança de comportamento é ainda mais acentuada quanto se consideram as vendas a consumidores industriais: de uma taxa de crescimento de 1,4% em 1965, expande em cerca de 13.7%, em 1966 (ver quadro XXII).

### iv) Obras e Programa

A política de energia elétrica, de acordo com o Programa de Ação Econômica do governo federal, propunha-se a elevar a potência instalada para 12.665 MW em 1970, o que representa um acréscimo de 85% sobre a potência existente em 31 de dezembro de 1964. Encontra-se em estado avançado a execução deste programa, sobretudo no que concerne à geração de energia. Nos anos de 1965 e 1966 foram instalados 882 MW, achando-se atualmente em construção usinas com uma potência total

QUADRO XXII

VENDAS DE ENERGIA ELETRICA PELAS PRINCIPAIS EMPRESAS DE SERVIÇOS  
PUBLICOS REPRESENTANDO CERCA DE 93% DO TOTAL DO PAIS

Anos	Vendas totais		Vendas a consumidores industriais	
	níveis absolutos em milhões KWh	taxa de crescimento	níveis absolutos em milhões de kWh	taxa de crescimento
1964	18.988	6.8%	8.980	5.4%
1965	19.784	4.2%	9.110	1.4%
1966*	21.541	8.9%	10.355	13.7%

Fonte: Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

\* Estimativa - Os meses de novembro e dezembro foram calculados com base na média dos meses de janeiro a outubro.

de 5.851 MW. As principais usinas em construção são relacionadas no quadro XXIII. Segundo os cronogramas da entrada em funcionamento das usinas em construção, é a seguinte a programação dos acréscimos de potência instalada no Brasil nos próximos anos:

	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Acréscimos térmicos	300	36	-	-	-
Acréscimos hidráulicos	330	1.453	1.454	987	1.102
Potência térmica total	5.401	2.437	2.437	2.437	2.437
Potência hidráulica total	5.951	7.404	8.858	9.845	10.947
Potência total	8.352	9.841	11.295	12.282	13.384

Merece destaque a alta incidência de obras em hidroelétricas. Da potência total em construção, 95% são de origem hidráulica. Desta forma, tende a acentuar-se nos próximos anos a proporção deste tipo de energia, em relação ao total.

Observa-se nos últimos anos maior ênfase nos programas de expansão da rede de distribuição. Assistiu-se no último decênio à enorme expansão do parque gerador de energia, duplicando-se a potência instalada no país. Não houve, contudo, uma expansão, similar da rede de distribuição. Em vista deste descompasso, sistema de distribuição tenderia a se constituir em sério ponto de estrangulamento dentro do setor de energia elétrica. Vêm sendo tomadas, recentemente, medidas visando corrigir este desequilíbrio. No âmbito das empresas públicas e, sobretudo, das empresas privadas do grupo Light, aceleram-se os programas de investimento no campo da distribuição de energia.

#### v) Interligação dos Sistemas

A necessidade de uma crescente integração dos serviços de energia elétrica, mediante a interligação dos sistemas, impõe a unificação da frequência da corrente distribuída, fixada em 60 ciclos para todo o país, pela lei nº 4.454 de energia para serviço público correspondem a uma frequência de 60 ciclos por segundo. Em algumas regiões isoladas, entretanto, prevalece a frequência de 50 ciclos -- é o caso da Guanabara, do Rio Grande do Sul e alguns outros estados ou cidades.

No momento, o programa de unificação é particularmente intenso na área

QUADRO XXIII

PRINCIPAIS USINAS EM CONSTRUÇÃO EM 31/12/1966

Usina	Potência em construção(MW)	Concessionária	Estado
Jupia	1 410	CELUSA	Mato Grosso
Ilha Solteira	800	CELUSA	Mato Grosso
Estreito	600	CEFURNAS	São Paulo
Jaguara	424	CEMIG	Minas Gerais
Chavantes	400	USELPA	São Paulo
Peixotos	300	Cia.Paulista de Força e Luz	Minas Gerais
Três Marias	260	CEMIG	Minas Gerais
Capivari-Cachoeira	252	Eletrocap	São Paulo
Boa Esperança	216	COHEBE	Piauí
Funil	210	Eletrobrás	Rio de Janeiro
Santa Cruz	160	Eletrobrás	Guanabara
Paulo Afonso	160	CHESF	Bahia
Ibitinga	114	CHERP	São Paulo

Fonte: Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

do Estado da Guanabara. Soluções de emergência vêm sendo aplicadas através a instalação das usinas térmicas de Lameirão (do Estado) e a conexão da usina de Nilo Peçanha (da Light), no vale do Paraíba, através a linha de transmissão Nilo Peçanha-Campo Grande, para abastecimento da zona rural. A solução definitiva da mudança de frequência na área da Guanabara está na dependência do recebimento de energia de Furnas, correspondendo a um reforço de 400 MW. A conclusão da linha de transmissão Furnas-Itutinga-Jacarepaguá está prevista para maio de 1967.

Em 1965 e 1966, deu-se início ou prosseguiu-se a aplicação de medidas para conversão das frequências em áreas isoladas, como Fortaleza (onde os trabalhos já se encerraram), Minas e Espírito Santo. A solução do problema da área do Espírito Santo acha-se encaminhada através da utilização de energia da CEMIG e do apoio de duas usinas, - usinas de Aymores e Mascarenhas, com uma capacidade final de 140 MW. A interligação CEMIG-Vitória deverá ser realizada no primeiro trimestre de 1967.

No Rio Grande do Sul a mudança de frequência é dificultada por seu isolamento em relação aos sistemas dos estados vizinhos. Apesar de sua importância estratégica, não há até o momento o encaminhamento de qualquer solução para o problema.

#### vi) Financiamento do setor de energia elétrica

Os recursos governamentais para o financiamento do setor de energia elétrica dividem-se em três categorias básicas: a) recursos vinculados, provenientes de taxas e outros tributos; b) dotações orçamentárias; c) financiamentos bancários. Poder-se-ia ainda incluir os recursos próprios das empresas governamentais. Dentre os primeiros tem-se, no âmbito federal, o Fundo Federal de Eletrificação e o empréstimo compulsório; na esfera estadual, as diversas taxas estaduais de eletrificação e as quotas estaduais e municipais do Imposto Único sobre Energia Elétrica (60%). As dotações orçamentárias e os financiamentos bancários (sobretudo do BNDE) desempenharam papel relevante no financiamento do setor na década passada. A partir de 1962, ao ser reformulada a base de cobrança do Imposto Único sobre Energia Elétrica e instituído o Empréstimo Compulsório, cobrado dos consumidores de energia elétrica (lei 4.156 de 1962), passaram os recursos provenientes destas fontes a responder por grande parte do financiamen

to do setor. Em 1965, os recursos vinculados, compreendendo o Fundo Federal de Eletrificação (58,8 bilhões) o Empréstimo Compulsório (102,1 bilhões) e a quota do imposto único devido aos estados (64,2), representaram 42,7% dos recursos disponíveis para investimento no setor. Em contrapartida, a partir de 1962, observa-se uma tendência de redução das dotações orçamentárias, o mesmo acontecendo com o financiamento bancário. Em 1965 a composição dos recursos disponíveis para investimentos no setor de energia elétrica foi a seguinte: (em bilhões de \$)<sup>1/</sup>

orçamento da União	145,8
recursos da Eletrobrás	131,2
BNDE	34,9
Recursos transferidos para estados e municípios	64,2
empréstimo compulsório	102,3
recursos externos	51,2
total	529,6

No primeiro semestre de 1966 foram realizados, ao nível federal, 322,4 bilhões de cruzeiros para despesas de capital no setor de energia elétrica, correspondendo a 97% do montante programado. Dêstes recursos, \$ 275,1 bilhões foram de origem interna. De acôrdo com o relatório apresentado pelo Ministro do Planejamento ao Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, em outubro de 1966, os recursos públicos para investimento em eletricidade evoluíram de \$ 495 bilhões em 1964, para \$ 662 bilhões em 1965, estimando para 1966 a realização de \$ 689 bilhões (a preços de 1966). No segundo semestre de 1966 as receitas provenientes do Imposto Único e do Empréstimo Compulsório, cobrado aos consumidores de energia elétrica, sofreram um corte violento em decorrência da aplicação da lei 5.073 de 18/8/1966, determinando uma redução de 50% nas alíquotas dêstes tributos. A receita do Imposto Único decaiu de 56,4%, em termos reais, passando de \$ 40,8 bilhões, em 1965, para \$ 17,8 bilhões em 1966 (a preços de 1965). O Empréstimo Compulsório sofreu queda semelhante, já que é cobrado na mesma base que o imposto.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Excluindo os recursos provenientes de taxas estaduais e os recursos próprios das empresas.

<sup>2/</sup> Visando contrabalançar estas medidas, determinou-se uma elevação na tarifa fiscal (base de cobrança dos tributos), passando de \$ 39 para \$ 44, em novembro de 1966.

A realização dos recursos do Fundo Federal de Eletrificação também foi prejudicada pela retenção, pelas autoridades monetárias, dos recursos provenientes do impôsto de consumo (4%) e do despacho aduaneiro devidos ao fundo. Sem dúvida, a retração destas receitas vinculadas (representando cêrca de 50% dos recursos totais) prejudicou a realização global dos recursos para investimentos no setor. Por outro lado, várias medidas foram tomadas para garantir a realização de recursos, tais como, o aumento do capital das emprêsas baseado na reavaliação de ativos e a elevação das tarifas (tanto a fiscal como a tarifa cobrada aos consumidores). Atente-se para o fato de que algumas destas realizações de recursos são de caráter estritamente financeiro. Num cômputo geral, admite-se que se tenha logrado realizar, em 1966, o montante de recursos previstos para o setor de energia elétrica.

Até fins de 1964, a remuneração do capital investido no setor era calculada a uma taxa de 10% do valor do custo histórico do investimento. Em vista do processo inflacionário, a remuneração calculada nesta base tendia a se deteriorar. Visando restabelecer as condições de rentabilidade para as emprêsas que operam no setor de energia elétrica, foram adotadas medidas para reajustar as tarifas de serviços aos custos de produção.<sup>1/</sup> Espera-se que no atual regime tarifário possam as emprêsas gerar uma parte dos recursos necessários a sua expansão. Convém salientar, contudo, que a participação dos recursos provenientes do autofinanciamento para o custeio do programa de expansão do setor é limitada em decorrência do elevado coeficiente de capital/produto dos investimentos em eletricidade.

No que concerne a empréstimos externos, tem o país encontrado reforços financeiros para seu programa de eletrificação nos organismos internacionais de crédito (BIRD, BID e AID) e, em certa medida, também em entidades internacionais de crédito privado. Em têrmos percentuais, os recursos de origem externa têm contribuído com cêrca de 10% dos recursos aplicados em energia elétrica. No quadro XXIV são especificados os empréstimos concedidos, em 1965, pelo BID e AID. De janeiro a julho de 1966 as entradas de recursos externos para o setor de energia elétrica corresponderam a \$ 47,3 bilhões.

---

<sup>1/</sup> Com esta finalidade foram assinados os decretos 54.936 e 54.938, de novembro de 1964, autorizando a correção dos ativos imobilizados das emprêsas de energia elétrica para fins de remuneração do capital investido. Esta política de revisão tarifária, entretanto, ainda não pôde ser aplicada eficazmente por todas as emprêsas devido às limitações de suportabilidade dos custos de energia, nas diferentes regiões do país.

QUADRO XIV

FINANCIAMENTOS EXTERNOS CONCEDIDOS AO SETOR DE ENERGIA ELETRICA

(Milhões de Cruzeiros)

Empresas	Valor do contrato	desembolso		a desembolsar
		em 1965	total	
		<u>BID</u>		
CEMIG	5.000	707	4.015	985
CHESF	15.000	3.202	6.198	8.802
CELUSA	13.250	9.390	11.767	1.483
COELBA	3.200	183	188	3.017
COPEL	5.450	158	158	5.292
CELESC	3.500	-	-	3.500
TOTAL	45.400	13.640	22.321	23.079
		<u>AID</u>		
CEMAT	4.300	65	65	4.235
CEMIG	5.300	833	833	4.467
CHESF	7.000	1.803	1.803	5.197
CHEVAP	15.500	8.160	9.410	6.090
FURNAS	16.700	-	-	16.700
PEIXOTO (ELETR)	20.400	1.088	1.088	19.312
CONEFOR	2.400	-	2.308	92
COPEL	11.400	-	-	11.400
RIO LIGHT	25.000	-	-	25.000
SÃO PAULO LIGHT	15.000	-	-	15.000
COHEBE	8.900	-	-	8.900
TOTAL	123.000	11.949	15.507	107.493
TOTAL GERAL	168.400	25.589	37.828	130.572

Fonte: Balanço dos Investimentos Públicos.

No final de 1966 o BIRD aprovou a concessão de cinco empréstimos ao Brasil, no montante de US\$ 100,6 milhões. Dêstes empréstimos, US\$ 61,6 milhões são destinados à execução de um programa de três anos para a expansão e melhoramentos das rês de distribuição das empresas subsidiárias da Eletrobrás em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Estado do Rio. Os restantes US\$ 39 milhões, para a construção da usina de Estreito, a cargo da Central Elétrica de Furnas.

Definiu-se em 1966 o esquema de financiamento externo da usina de Ilha Solteira, com a assinatura de acordos com entidades internacionais de crédito no valor de US\$ 71 milhões (34 milhões por intermédio do BID e os restantes 37 milhões através entidades financeiras da Europa).

d) O Setor de Transportes

A escassez de dados estatísticos atualizados sobre transportes, dificulta a elaboração de qualquer estudo do setor em caráter global e o exame mais aprofundado dos seus principais problemas.

De acordo com as estimativas da Fundação Getúlio Vargas a participação do setor de transporte na geração de renda interna líquida (a custo de fatores) evoluiu de 6,9%, em 1956, para 7,6% em 1961. No período 1961-1965 manteve-se praticamente a mesma participação, tendo alcançado em 1965 a 7,7%. Segundo os cálculos realizados por esta mesma fonte estaria ocorrendo no último quinquênio uma progressiva desaceleração do ritmo de crescimento do produto do setor, passando de uma taxa média de crescimento anual da ordem de 8,8% no período 1956-1961, para 4,4 ao ano nos anos entre 1961-1965.

As estimativas globais sobre o trabalho de transporte são bastante incompletas e desatualizadas. As séries disponíveis, para o transporte de mercadorias, não cobrem os anos posteriores a 1963. Quanto ao transporte de passageiros são ainda mais escassas as informações. Qualquer consideração sobre a evolução do trabalho físico global realizado pelo setor fica prejudicada pela inexistência de estimativas do tráfego rodoviário, representando cerca de 70% do movimento total de transporte de mercadorias. Embora sem o suporte de dados estatísticos, pressupõe-se que se tenha mantido no quinquênio 1961-1966 a tendência de uma crescente participação do transporte rodoviário, compensada com a queda relativa dos demais meios de transporte. Nos anos entre 1960-1963 as estimativas existentes confirmam esta tendência (ver Quadro XXV).

A expansão, tanto absoluta quanto relativa, do transporte rodoviário, bem como o crescimento comparativamente vagaroso das ferrovias e da navegação de cabotagem, têm suas raízes em fatores os mais diversos de natureza econômica e técnica. Estes aspectos serão abordados ao se proceder à análise de cada meio de transporte. De modo geral, pode-se afirmar que a supremacia do transporte rodoviário resulta da sua maior eficiência, sobretudo no que concerne aos aspectos ligados ao tempo e à segurança dos serviços.

QUADRO XXV

TRÁFEGO INTERURBANO DE CARGA E DE PASSAGEIROS

1960-1963

Meios		TRÁFEGO INTERURBANO							
		C a r g a				P a s s a g e i r o s			
de		1 9 6 0		1 9 6 3		1 9 6 0		1 9 6 3	
		milhões ton-km	%	milhões ton-km	%	milhões pass-km	%	milhões pass-km	%
Transporte									
Ferrovias		12.078	17.4	15.342	16.4	8.000	39	8.199	...
Estradas de rodagem		42.556	61.2	62.056	66.6	9.174	44.8	...	...
Cabotagem		14.546	20.9	15.445	16.6	340	1.6	...	...
Aerovias		110	0.2	73	0.1	2.986	14.6	2.113	...
Oleodutos		245	0.4	370	0.4	-	-	-	-
TOTAL		69.535	100.0	93.286	100.0	20.500	100.0	...	...

Fonte: Consultec, IBGE, Estradas de Ferro do Brasil; citado na Revista "Desenvolvimento e Conjuntura" de julho de 1966.

## 1) Política de Transporte

Inseridas no contexto de uma política global cuja meta prioritária é o combate ao surto inflacionário, as diretrizes gerais do setor são definidas dando ênfase ao problema do equilíbrio financeiro dos organismos de transporte.

A baixa produtividade dos serviços de transporte, provocando um elevado custo operacional, e a cobrança de tarifas abaixo do custo real redundavam em crescentes deficits operacionais dos organismos de transporte, exigindo volumosas subvenções governamentais para sua cobertura. Dada a natureza inflacionária destas subvenções, a ação governamental, a partir de 1964, tem concentrado seus esforços com vista a sua progressiva eliminação. Ainda no exercício de 1964 são colhidos os primeiros resultados desta política. As subvenções governamentais às autarquias de transporte, crescentes até então, praticamente se estabilizaram em 1964, tendo um acréscimo de apenas 1,7% em relação a 1963 (ver Quadro XXVI).

Em 1965, consolidaram-se os resultados das várias medidas implantadas, provocando uma queda brusca das subvenções (-44,6%), atingindo, em termos reais, um montante inferior ao nível das subvenções pagas em 1962. O resultado obtido em 1965 ultrapassou as metas previstas no Plano de Ação Econômica do Governo Federal.

Prosseguindo em 1966 dentro desta mesma linha de orientação, são obtidas novas reduções nos deficits financeiros operacionais dos organismos de transporte. Com base nos resultados obtidos até outubro/novembro de 1966, estima-se que as subvenções operacionais pagas ao setor atinjam 416,8 bilhões de cruzeiros correntes. Em termos reais, representará um decréscimo de cerca de 15% em relação a 1965. Comparado com 1965, foram menos espetaculares os resultados obtidos em 1966, no que concerne à política dos deficits. De qualquer modo, entretanto, os resultados obtidos em 1966 consolidam as tendências do setor.

A política de redução dos desequilíbrios financeiros das autarquias de transporte baseia-se em medidas de caráter acentuadamente de curto prazo. Embora medidas de cunho estrutural tais como reorganização do serviço, reequipamento, redução do pessoal, etc., também venham sendo em alguns casos implantadas, maior ênfase é dada às medidas de caráter mais imediatista. De modo geral, as medidas implantadas atuam reduzindo o custo, sobretudo de pessoal; ou incrementando a receita. Do lado das despesas de custeio a sua redução foi encontrada sobretudo através de uma compressão dos salários. Do lado da receita, procurou-se através do aumento de tarifas, transferir maior parte do custo do serviço aos usuários.

QUADRO XXVI

SUBVENÇÕES OPERACIONAIS PARA O SETOR DE TRANSPORTE

( em bilhões de 1965 )

	1961	1962	1963	1964	1965	1966 <sup>(*)</sup>
Ferrovário	280.1	377.4	472.7	491.2	270.0	222.5
Marítimo	149.6	125.9	120.4	94.4	67.0	69.7
Portuário	5.0	21.2	16.1	38.4	12.4	7.2
Aéreo	18.9	53.6	31.6	27.9	12.0	9.2
TOTAL	453.5	578.1	640.8	651.9	361.4	308.6

(\*) - Estimativas

FONTE: Ministério do Planejamento

As medidas adotadas pelos vários organismos de transporte para diminuição de seus deficits de custeio variam, naturalmente, em função de suas peculiaridades. A situação financeira dos organismos que operam no setor será analisada em seus aspectos particulares ao se examinar a evolução recente dos vários sub-setores de transporte.

Concomitantemente à ênfase dada aos problemas de equilíbrio financeiro, os aspectos ligados à integração da política de transporte também são considerados prioritários dentro da atual orientação da política do setor. Constitue característica do setor a falta de coordenação entre os seus diversos sub-setores, provocando o descompasso na sua expansão, a dispersão dos esforços e a distribuição não econômica do tráfego. A partir de 1964 vêm sendo tomadas medidas no sentido de criar as pré-condições para a implantação de uma política integrada e mais racional no setor de transporte. Dentro desta orientação foram adotadas importantes medidas, tais como, a criação de um Conselho Nacional de Transportes (lei 4 563 de 1964), a consolidação do Plano Nacional de Viação (lei 4 952 de 28/12/64) e a criação do GEIPOT - Grupo Executivo da Integração da Política de Transporte (decreto presidencial nº 57.003 de 11/10/1965).

A criação do GEIPOT resultou de um acôrdo entre o BIRD e o govêrno brasileiro. A existência de projetos atrelados a um plano de desenvolvimento e com comprovada viabilidade econômica foi colocada pelo BIRD como condição para a concessão de financiamentos ao setor. Fazia-se imprescindível a realização de um estudo sistemático do setor que servisse de base para a elaboração de projetos de expansão. Propõe-se o Banco a financiar metade dos custos em moeda estrangeira da realização destes estudos, ficando o govêrno brasileiro com a responsabilidade do restante das despesas. Dentro desta orientação foi instituído o GEIPOT e contratadas quatro emprêsas consultoras, escolhidas entre um certo número de emprêsas propostas pelo BIRD, com as seguintes atribuições: estudo do sistema rodoviário das estradas de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; estudo dos portos do Rio de Janeiro, Santos e Recife e das companhias de navegação costeira e estudo do sistema ferroviário federal e da Cia. Paulista de Estrada de Ferro. Entrando em funcionamento em fins de 1965, encontra-se atualmente em fase de conclusão desta primeira etapa dos seus trabalhos. Numa segunda etapa, o GEIPOT continuará suas atividades dando prosseguimento ao estudo do setor rodoviário nos restantes 14 estados. Esta segunda etapa deve ser iniciada em janeiro de 1967.

Como resultado das atividades do GEIPOT, foram concluídos os estudos rodoviários do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, os estudos sobre navegação de cabotagem, sobre os portos de Recife, Santos e Rio de Janeiro e sobre o transporte ferroviário. Para estes sistemas estudados foram apresentados planos diretores para o decênio 1967/1976. No que concerne a rodovias, foram também realizados estudos de viabilidade econômica para trechos de rodovias. Espera-se, como resultado do trabalho do GEIPOT, que a partir de 1967 beneficie-se o setor com maior volume de empréstimo externo, sobretudo no que tange a empréstimos do BIRD, alicerçados nos estudos. Até à implantação do GEIPOT, os órgãos regulares do governo que operam no setor de transporte não se haviam ajustado para o atendimento das condições impostas pelos financiadores internacionais, no que concerne à justificativa técnico-econômica dos projetos, concretizados através de planos ordenados de prioridade e estudos técnico-econômicos de viabilidade.

Por outro lado, ao GEIPOT também é dada a atribuição de fornecer os elementos informativos básicos sobre o setor que, em nível ministerial, subsidiem as decisões sobre a estratégia dos transportes. Atendendo a esta atribuição e com base nos diagnósticos técnico-econômicos apresentados pelas empresas consultoras, suas conclusões e recomendações, pretende o GEIPOT chegar à elaboração das diretrizes de uma política geral de transporte, a ser recomendada ao governo brasileiro. Supondo que o Plano Decenal de Transporte, em elaboração pela equipe do Ministério do Planejamento, venha a ser traçado com base nestas recomendações, é provável que os problemas relacionados aos aspectos de produtividade, eficiência e conseqüente expansão coordenada do sistema passem a ocupar a mais alta prioridade dentro das diretrizes gerais da política do setor. Em confronto com a vigente orientação imprimida ao setor, preocupada com os problemas de equilíbrio financeiro, num plano de mais longo prazo, a política de transporte tende a dar ênfase aos aspectos de eficiência de operação do sistema e sua expansão coordenada.

ii) Análise setorial

Transporte ferroviário

A rede ferroviária do Brasil é formada por 33 linhas administrativamente independentes entre si, dividindo-se em quatro grupos: 1) a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), de propriedade do Governo Federal e por êle operada, com 15

linhas, controlando, em 1964, 75% da r ede em tr afego, 70% do transporte de passageiros e 50% do transporte de carga; 2) o sistema ferroviário de propriedade do Governo do Estado de São Paulo que compreende 20% da r ede em tr afego e   responsável por 17,8% do total do transporte ferroviário no país; 3) a estrada de Ferro Vitória-Minas, de propriedade da Cia. do Vale do Rio Doce e pos ela operada, realiza cêrca de 30% do transporte de carga do país; 4) um grupo de dez linhas menores, sem qualquer expressão econômica.

### Evolu o do transporte realizado

Na análise da evolu o do transporte ferroviário tomar-se-  como referência o volume do tr afego de passageiros das ferrovias federais (representando 70% do tr afego de passageiros) e a carga transportada por estas ferrovias e pela Estrada de Ferro Vitória-Minas (em conjunto, representando 80% do tr afego de mercadorias).

Observa-se, a partir de 1963, uma contínua queda do transporte de passageiros efetuado pelas ferrovias federais. Esta retra o   sobretudo sensível no transporte suburbano, representando mais de 60% do tr afego de passageiros. As informa es disponíveis para 1966 s  cobrem o período de janeiro a setembro. Estimativas realizadas com base nestas informa es acusam uma acentua o na tendência de queda do tr afego ferroviário de passageiros no último exercício, da ordem de quase 20%. Segundo estas estimativas o transporte interurbano de passageiros também teria sofrido uma queda sensível em 1966. (ver Quadro XXVII). A queda do tr afego suburbano de passageiros nas ferrovias coincide com a expansão dos serviços rodoviários na mesma época. A causa desta fuga para o transporte rodoviário parece residir na deficiência do serviço ferroviário (atraso, pouca segurança, etc.). O acréscimo da tarifa ferroviária também costuma ser apontado como influenciando neste comportamento da demanda de transporte ferroviário suburbano.

Em têrmos de toneladas-km transportadas, o tr afego de carga nas ferrovias federais tem evoluído a taxas de 6 a 8% anuais, com exce o de 1963, quando apresentou uma queda de 6% em rela o ao ano anterior. De acôrdo com estimativas preliminares, o tr afego de carga nas ferrovias federais em 1966 deverá apresentar estagna o, mantendo-se ao nível de 1965, conforme indicado no Quadro XXVIII. Convém notar que grande parte do aumento da carga transportada pela RFFSA, deve-se   expansão do transporte de minério. Por outro lado, o tr afego de carga da EF Vitória-Minas (essencialmente minério de ferro para exporta o), vem apresentando uma notável expansão nos últimos anos. O tr afego conjunto na EF Vitória-Minas e

QUADRO XXVII

TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL

A N O S	TOTAL		SUBÚRBIO		INTERIOR	
	milhões de passageiros	milhões de passageiros/km	milhões de passageiros	milhões de passageiros/km	milhões de passageiros	milhões de passageiros/km
1961	399,6	13,8	335,6	8,7	64,1	5,1
1962	424,5	14,6	363,6	9,5	60,8	5,1
1963	407,6	14,1	345,7	8,9	61,9	5,2
1964	389,1	13,5	325,2	8,2	63,9	5,3
1965	353,2	13,0	291,3	7,7	61,9	5,4
1966*	296,6	10,6	248,0	6,6	48,6	3,9

(\*) Estimado com base no transporte realizado no período janeiro a setembro.

Fonte: Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA).

QUADRO XXVIII

CARGA GERAL TRANSPORTADA

Anos	RFFSA		EF Vitória-Minas		RFFSA+EF Vitória-Minas	
	milhões de ton-km	taxa de crescimento	milhões de ton-km	taxa de crescimento	milhões de ton-km	taxa de crescimento
1963	8 070,6	- 6%	4 266,5		12 337,1	
1964	8 554,4	+ 6%	4 959,2	+ 16%	13 513,6	+ 9,5%
1965	9 198,6	+ 7,5%	6 179,0	+ 24%	15 377,6	+13,7%
1966	9 200,0*	-	6 923,8**	+ 16%	16 010,6	+ 4,1%

\* estimado com base no transporte realizado no período janeiro a setembro

\*\* estimado com base no transporte realizado no período janeiro a novembro

Fontes: Rede Ferroviária Federal e Companhia Vale do Rio Doce S/A.

na RFFSA, representando mais de 80% do total do país, expandiu-se a taxas de 9,5%, em 1964, 13,7%, em 1965 e 4,1% em 1966 (estimativa).

### Situação financeira da RFFSA

Obedecendo às diretrizes gerais da política de transporte, as ferrovias federais têm concentrado seus esforços no programa de redução de seu déficit operacional. O êxito deste programa é tanto mais importante quando se considera que os desequilíbrios financeiros mais notáveis são acusados por estas ferrovias, absorvendo, conseqüentemente, as mais volumosas subvenções (cêrca de 80% do total das subvenções operacionais pagas ao setor de transporte).

O problema da eliminação do déficit operacional da RFFSA vem sendo atacado em várias frentes. Entre as medidas adotadas com êste fim pode-se distinguir as de curto prazo e aquelas de cunho estrutural e de resultados mais retardados. Entre as primeiras classificam-se, do lado da despesa, a compressão dos vencimentos, e, do lado da receita, os aumentos tarifários. Entre as medidas estruturais, tem-se a progressiva redução do pessoal empregado e a erradicação dos ramais anti-econômicos.

O item pessoal tem sido o principal responsável pela ocorrência de sucessivos e progressivamente mais elevados déficits da Rede Ferroviária. Representa mais de 70% das despesas e ultrapassa o próprio volume global da receita. Desta forma, os esforços em prol da eliminação dos déficits operacionais concentram-se sobretudo na diminuição das despesas de pessoal, através a redução do pessoal empregado e/ou compressão dos salários reais. Como resultado sobretudo desta última medida logrou-se obter a retração, em termos reais, das despesas de pessoal da RFFSA nos últimos períodos. A preços de 1965, estas despesas passaram de R\$ 407,1 bilhões em 1963, para R\$ 342,8 bilhões, em 1964; 297,6 bilhões, em 1965; a R\$ 242,5 bilhões (estimados), em 1966.

O programa de redução do pessoal empregado, embora legalmente iniciado no exercício de 1958, apenas a partir de 1964 vem sendo efetiva e sistematicamente atacado. Do exercício de 1964 até setembro de 1966 foram desligados cêrca de 15.000 empregados (correspondendo a 10% do número total de empregados em 1963).

Ainda do lado da despesa, outra providência adotada pela RFFSA para eliminação de seu desequilíbrio financeiro consiste no programa de eliminação dos ramais ferroviários anti-econômicos. Data de 1961 a implantação deste programa, visando a supressão total de 6.568 km. Até setembro de 1966 elevava-se a 4.082km o total de ramais ferroviários considerados anti-econômicos suprimidos, restando

2.486 km cuja supressão deverá ser atacada nos próximos anos.

Do lado da receita tem a RFFSA instituído aumentos tarifários no transporte de carga e de passageiros. Em consequência, a receita média por ton-km e por passageiro-km, tendo apresentado quedas contínuas nos anos anteriores, logra em 1965 obter acréscimo de 22 a 32%, respectivamente (ver Quadro XXIX). Tem contribuído para a melhoria financeira das ferrovias federais o sistema de integração tarifária iniciado em 1964.

Como resultado d'êste conjunto de medidas implantadas a partir de 1964, a situação financeira da RFFSA tem apresentado sensíveis melhoras, embora ainda acusando forte desequilíbrio. Em termos reais, a Rede Ferroviária conseguiu reduzir o seu deficit de custeio de 13%, em 1964, e de 32%, em 1965, em relação ao deficit apurado em 1963. Em 1966, com base nos resultados acusados até setembro, estima-se uma redução de 53%, (em relação a 1963). A evolução anual da receita, despesa e do deficit de custeio, em termos nominais e reais, do conjunto das ferrovias federais é apresentada no Quadro XXX. O coeficiente de exploração da RFFSA (despesa/receita), embora ainda elevado, logrou melhora considerável nos últimos anos. Tendo atingido, em 1963, um coeficiente de exploração de 3,4, passou para 3,2, em 1964; 2,3, em 1965; e 2,1, em 1966.

#### Investimentos no setor ferroviário

Os investimentos ferroviários federais estão a cargo da RFFSA e do Departamento Nacional de Estradas de Ferro - DNEF.

Os investimentos da RFFSA destinam-se principalmente à melhoria de seus traçados, terminais, reequipamento e melhoria geral dos seus serviços, etc. Últimamente vem sendo dada ênfase à melhoria dos serviços do subúrbio do Rio de Janeiro. Dentro do seu programa de reequipamento destaca-se a progressiva substituição das locomotivas a vapor por unidades diesel-elétricas e diesel-hidráulicas de maior potência. Também no que concerne ao material rodante, os vagões e carros de madeira vem sendo substituídos por unidades de aço. Em consequência d'êste programa o parque de tração e material rodante da RFFSA, embora diminuindo em números absolutos, vem aumentando sua capacidade. Como resultado da utilização de unidades mais potentes e com maior capacidade, a produtividade do material rodante da Rede vem apresentando melhorias. Em cruzeiros correntes, os investimentos da Rede evoluíram de \$ 44,9 bilhões em 1964, para \$ 60,6 bilhões em 1965, atingindo \$ 72,4 bilhões nos 9 primeiros meses de 1966.

QUADRO XXIX

RECEITA UNITÁRIA DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL

(em cruzeiros de 1965)

	receita por tonelada/km	receita por passageiro/km
1961	15,5	2,3
1962	13,8	2,0
1963	13,0	2,2
1964	11,5	2,2
1965	14,0	2,9

Fonte: RFFSA

Quadro XXX

Resultados financeiros da Rêde Ferroviária Federal

	Valor nominal (R\$ bilhões)			Deficit real em bilhões de 1965	Índice de Evolução 1963 = 100
	Despesa	Receita	Deficit		
1961	60,8	23,8	37,8	290,8	70
1962	102,1	33,8	68,3	341,5	82
1963	206,2	59,8	146,4	418,3	100
1964	349,5	108,1	241,4	365,8	87
1965	496,1	211,0	285,1	285,1	68
----- **					
1966*	476,4	222,8	253,6	176,1	47

\* até setembro de 1966

\*\* estimada

Fonte: RFFSA

O programa do DNEF refere-se a novas construções, entre as quais sobressai o tronco do SUL (Engenheiro Bley a Roca Sales e Pires do Rio a Brasília). Em 1965, os investimentos do DNEF foram de Cr\$ 64,4 bilhões.

### Transporte Rodoviário

Estima-se que atualmente o transporte rodoviário representa 70% do tráfego global de carga do país. Embora sem comprovação estatística, tudo indica que nos últimos anos tenha-se mantido a tendência de uma participação progressivamente maior deste meio de transporte, apoiada na expansão das rodovias e da frota automotora.

A frota brasileira de autoveículos tem apresentado um constante crescimento, conforme pode ser verificado pelos dados do quadro nº XXXI. No último quinquênio tem sido particularmente intensa a expansão dos automóveis, avaliada em cerca de 15% ao ano, enquanto os caminhões e caminhonetes acusam um crescimento de cerca de 7% ao ano. No quinquênio anterior, com base nestas estatísticas, foi mais alta a taxa de expansão da frota de caminhões (mais ou menos 12% ao ano). A expansão experimentada pela frota de autoveículos representa o reflexo mais direto da implantação da indústria automobilística no país. A participação de autoveículos nacionais na frota atinge atualmente cerca de 63% (em 1961 era de 36% e em 1957, de 3,8%).

### Evolução da rede rodoviária

A rede rodoviária em tráfego estendia-se, em 31 de dezembro de 1965, por 803.068 km distribuídos em 36.170 km de rede federal, dos quais 23.131 km pavimentados; 99.568 km de rede estadual, dos quais 13.507 km pavimentados e 667.330 km de rede municipal (praticamente toda ela não pavimentada).\*

---

\* Não é possível a comparação entre os dados apresentados sobre a extensão da rede rodoviária em 31 de dezembro de 1965 e os dados oficiais constantes para os períodos anteriores. Apenas em 1965 foi realizado um levantamento completo das rodovias federais, estaduais e municipais. Nos anos anteriores as informações recebidas pelo DNER dos Estados e municípios eram incompletas, quando não inexistentes, deformando os resultados globais. Em 1965 criou-se a obrigatoriedade da remessa de dados atualizados. Em consequência, os dados de 1965 acusam um acréscimo elevadíssimo da rede rodoviária estadual e sobretudo municipal. Quanto à rede federal estes dados, quando comparados com os de 1964, acusam um decréscimo. Esta "diminuição" da expansão da rede rodoviária federal deve-se a dois motivos: 1) computava-se como rodovias em tráfego, estradas ainda em construção; 2) com o novo Plano Rodoviário Nacional houve uma reclassificação das rodovias. Rodovias antes consideradas federais passaram para o âmbito estadual ou municipal.

Quadro XXXI

RECURSOS RECEBIDOS PELO DNER NO PERÍODO 1961 - 1965

( em bilhões de 1965)

Anos	F.R.N.		Verbas orçamentárias		Recursos Externos AID		Outros recursos	
	Valores	% do total	Valores	% do total	Valores	% do total	Valores	% do total
1961	124,4	38,3	194,3	59,9	-	-	5,5	1,8
1962	121,1	35,7	252,0	63,2	-	-	4,1	1,1
1963	125,7	30,1	249,4	59,9	-	-	37,5	10,0
1964	130,3	51,7	117,5	46,7	-	-	3,9	1,6
1965	240,2	85,6	-	-	24,2	8,6	5,2	5,8

Fonte: Contadoria Geral do DNER.

Esta rede acha-se fortemente concentrada na região Sul e, em certa medida, também na região Leste. Localizam-se na região Sul 47% das estradas pavimentadas e 48% da rede total e na região Leste, 38% da rede pavimentada e 30% do total (em área estas duas regiões ocupam conjuntamente 25% do território nacional).

No âmbito federal a execução do programa rodoviário está a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER. No período 1961/1965, a execução física do programa de obras nas rodovias federais, segundo os relatórios anuais do DNER, apresentou os seguintes resultados:

	Km de estradas implantadas	Km de estradas pavimentadas	Melhoramentos (Km)
1961	2 056,7	597,5	553,2
1962	1 530,0	1 235,7	...
1963	1 654,8	932,4	409,5
1964	742,5	599,3	592,7
1965	1 099,4	711,3	497,6
1966*	986,0	371	...

\* Até 1/7/66.

Comparado com o triênio anterior o programa de construção de rodovias nos três últimos anos apresentou resultados bem inferiores. Em 1964 verificou-se uma quebra violenta do ritmo dos trabalhos - a construção e pavimentação de rodovias caíram de mais de 50% em relação ao período anterior. Em 1965 recuperou-se em parte o andamento dos trabalhos. Em 1966 só estão disponíveis os dados do primeiro semestre. Supondo que os mesmos resultados sejam obtidos na segunda metade do ano, consolidar-se-á a tendência de recuperação dos investimentos em rodovias.

Os investimentos rodoviários federais concentram-se em rodovias de alta prioridade, tais como: a duplicação da rodovia Rio-São Paulo; a pavimentação das rodovias Salvador-Recife-Fortaleza, Feira de Santana-Fortaleza, Ponta Grossa-Apucarana e a construção das rodovias Vitória-Belo Horizonte, Curitiba-Porto Alegre (litoral) e Cuiabá-Porto Velho.

### Financiamento das rodovias

O Fundo Rodoviário Nacional (89% da receita do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis) constitui atualmente a principal fonte de recursos para o financiamento do programa de expansão da rede rodoviária. A receita FRN é distribuída entre a União, os estados e os municípios, na proporção de 40%, 50% e 10%, respectivamente. A parcela da União é aplicada através do DNER. Embora o FRN tenha tido, desde sua instituição, a atribuição de prover os recursos necessários para o financiamento do programa de expansão das rodovias, apenas a partir do exercício de 1965 vem efetivamente desempenhando este papel. Até a entrada em vigor da Lei nº 4452, de novembro de 1964, a receita do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes sofria de série de limitações, que a tornava insuficiente para arcar com o financiamento do setor. Daí a necessidade da utilização de recursos orçamentários para a complementação do financiamento dos empreendimentos rodoviários. Até o exercício de 1963, as verbas orçamentárias respondiam por cerca de 60% dos recursos recebidos pelo DNER. No exercício de 1965, entrando em vigor a nova base de cobrança do Imposto Único, acusa sua receita um notável acréscimo, apesar de ter sido prejudicada pela violenta retração no consumo de combustíveis e lubrificantes neste ano. Conseqüentemente, pôde o setor rodoviário, em 1965, prescindir de verbas orçamentárias para seu financiamento, sustentando-se basicamente com seus próprios recursos (os recursos provenientes do FRN representaram 86% do total recebido pelo DNER). A composição dos recursos recebidos pelo DNER no período 1961/1965 é apresentada no quadro XXXII. Conforme evidenciam as informações deste quadro, os recursos recebidos pelo DNER sofreram em 1964 uma violenta queda (em termos reais, acusaram uma retração de 39% em relação a 1963). Embora em 1965 os recursos recebidos tenham crescido de 7,1%, continuaram em nível inferior ao montante recebido em 1963.

Para 1966, os dados disponíveis são escassos e cobrem apenas os meses de janeiro a julho. Neste período o total das despesas de investimento em construção, pavimentação, restauração e conservação foi da ordem de R\$ 158 bilhões dos quais 7,1% provenientes de financiamento da AID e 43,4% de recursos do FRN (convém notar que esta participação do FRN diz respeito apenas às despesas de investimento especificadas. Uma parcela da receita do FRN é gasta no custeio do DNER. Portanto, em termos de participação na receita global do DNER, o FRN deve ter contribuído com muito mais de 43,4%).

Quadro XXXII  
FROTA BRASILEIRA DE AUTOVEÍCULOS  
( exclusive tratores)

A N O S	AUTOMÓVEIS	CAMINHÕES E CAMINHONETAS	ÔNIBUS	T O T A L
1961	674.885	571.722	62.116	1.308.723
1962	732.600	606.136	66.871	1.405.607
1963	867.486	655.874	72.534	1.595.894
1964	985.638	721.009	77.642	1.784.289
1965	1.140.610	759.942	79.100	1.979.652
1966*	1.228.195	785.108	79.800	2.093.503

\* 1º semestre

Fonte: Instituto Brasileiro de Cadastro

Nota: A única fonte fornecedora de estatísticas globais sobre a frota rodoviária é o Instituto Brasileiro de Cadastro. Trata-se de uma firma particular, especializada na coleta destes dados. Para o levantamento da existência de veículos baseia-se o Instituto Brasileiro de Cadastro no licenciamento de veículos nos vários Estados da Federação. Como um mesmo veículo pode ser licenciado em mais de um Estado, o que frequentemente acontece com os caminhões empregados no transporte interestadual, esta estimativa da frota rodoviária incorre em fortes sobreavaliações.

## Transporte Marítimo Costeiro

### Evolução física

Caracteriza-se a evolução do transporte de cabotagem por acusar um declínio sistemático do volume de carga seca transportada e pela crescente movimentação de carga líquida, essencialmente o petróleo transportado pela Frota Nacional de Petroleiros. Em consequência, tem ocorrido uma modificação na sua composição do tráfego costeiro, com uma crescente participação de carga de natureza líquida (de 7,9% em 1955, para 40% e 73% em 1960 e 1965, respectivamente). As cifras anuais de toneladas transportadas e sua discriminação por tipo de carga, são transcritas no quadro XXXIII.

Observa-se que apenas nos últimos dois ou três anos registraram-se ligeiras modificações neste comportamento. O volume de carga líquida, tendo acusado uma forte expansão em todo o período 1955/1962 (evoluiu a uma taxa média de 133% ao ano), manteve-se em média estável nos anos 1963/1965. Já o transporte de carga seca caracterizado pelo sistemático declínio em todo o período 1957/1964, acusa em 1965 um ligeiro acréscimo, tendendo a manter o mesmo comportamento em 1966. No período 1957/1964 sofreu o transporte costeiro de carga seca uma contração global de 3,045 mil toneladas ou seja de 60% de seu volume em 1956. Este declínio foi particularmente sensível no que concerne a carga geral.

Em virtude da intensificação no último decênio da expansão da rede rodoviária e da frota de veículos automotores, o transporte marítimo, que representava em muitos casos praticamente o único meio de comunicação disponível, passou a enfrentar uma concorrência cada vez mais forte do transporte rodoviário. Não se reestruturando a fim de adaptar-se às novas condições impostas por esta concorrência, o transporte marítimo de carga seca tem enfrentado uma retração na sua procura. A demora das viagens e o alto custo da mão-de-obra parecem ter sido os principais fatores determinantes da queda ocorrida no volume de carga seca, anulando as vantagens intrínsecas do transporte marítimo e encorajando o desvio do tráfego para rodovias. Com exceção do carvão, café, petróleo e derivados, todas as demais mercadorias sofreram redução no volume transportado por via marítima.

Quadro XXXIII

TRÁFEGO COSTEIRO DE CARGA

- em mil toneladas -

Anos	Total	Carga líquida	Carga Sêca		
			total	a granel	geral
1955	5 739	454	5 285	-	-
1956	6 883	1 112	5 771	-	-
1957	7 189	1 842	5 347	-	-
1958	7 422	2 086	5 336	-	-
1959	7 687	2 439	5 248	1 554	3 694
1960	7 866	3 142	4 724	1 462	3 262
1961	8 253	3 947	4 306	1 436	2 870
1962	9 910	6 131	3 779	1 496	2 283
1963	9 149	6 496	2 653	1 331	1 322
1964	8 767	6 465	2 302	1 214	1 088
1965	8 938	6 486	2 452	1 257	1 195

Fonte: Comissão de Marinha Mercante.

Convém notar que, no concernente ao transporte de carga líquida, sua evolução baseou-se em condições bastante diferentes. Diversos fatores concorreram para sua expansão, sobretudo o desenvolvimento da produção brasileira de petróleo, a renovação da frota brasileira e a construção de terminais portuários especializados para o embarque e desembarque deste tipo de carga.

A demora das viagens da cabotagem brasileira tem suas raízes na obsolescência da frota e nas condições de operação dos portos. Em junho de 1966 a frota brasileira de cabotagem para carga seca (navios com mais de 500 DWT), em serviço efetivo, compunha-se de 132 navios com a capacidade total de 762.640 DWT.<sup>1/</sup> Deste total 35 navios, com capacidade de 192,8 mil DWT pertencem a companhias governamentais. Mais da metade da frota mercante da cabotagem ultrapassa 20 anos de existência, o que excede em cerca de 70% o tempo de vida média útil daquêles navios. (A distribuição da frota segundo a idade dos navios, nas companhias privadas e públicas, é dada no Quadro XXXIV). Por outro lado, e em consequência da "velhice" da frota, é bastante baixa a velocidade média desenvolvida por estes navios. Dos 132 navios em uso, apenas 20 têm capacidade de desenvolver uma velocidade acima de 12 nós, considerada internacionalmente como velocidade mínima para navios de carga.

Agravando a demora das viagens devido às condições técnicas da frota mercante brasileira, a morosidade das operações portuárias contribui para alongar o tempo gasto no transporte marítimo. O congestionamento nos portos, obrigando os navios a esperarem ao largo, decorre não apenas das deficiências portuárias mas também da lentidão do trabalho de estiva, dada a falta de equipamentos especializados.<sup>2/</sup> A política salarial, do setor, sobretudo na área portuária e da estiva, também é apontada como tendo contribuído para o declínio do tráfego costeiro, onerando excessivamente certas mercadorias.

No que concerne à política salarial e à organização portuária, a partir de 1964 vêm sendo tomadas medidas no sentido de eliminar alguns dos seus efeitos distorsivos sobre o custo de transporte marítimo. Consideram-se nulos os acordos salariais de 1962 e 1963, reduziram-se as tarifas de todos os portos, instituiu-se um sistema de tarifação reduzida para cargas a granel e, finalmente, estabe-

---

<sup>1/</sup> As embarcações com menos de 500 DWT são em número de 30 unidades com uma capacidade total de 8.750 DWT. São usados na "pequena" cabotagem, percorrendo distâncias menores de 200 milhas. Este tipo de embarcação tende a desaparecer. Em 1964, menos de 1% do tráfego costeiro foi efetuado por navios deste tipo.

<sup>2/</sup> Perturbações de ordem social, sobretudo a ocorrência de sucessivas e por vezes prolongadas greves entre os trabalhadores portuários ou da estiva são também apontados como tendo contribuído, até 1964, para o atraso das operações portuárias.

Quadro XXXIV  
 IDADE DA FROTA CARGUEIRA DE CABOTAGEM  
 (em serviço)

	0 - 10 anos		10 - 20 anos		20 - 30 anos		+ 30 anos		Número total de navios	DWT TOTAL
	nº	DWT	nº	DWT	nº	DWT	nº	DWT		
Empresas Governamentais	12	52.506	4	32.140	19	108.102	-	-	35	192.748
% do total DWT público		27,2%		16,7%		56,1%				100%
Empresas privadas	16	47.082	28	57.477	25	103.531	28	114.702	97	322.792
% de total DWT privados		14,6%		17,8%		32,1%		35,5%		100%
Total	28	99.588	32	89.617	44	211.633	28	114.702	132	515.540
% de total DWT		19,3%		17,4%		41,0%		22,3%		

Fonte: Comissão de Marinha Mercante.

leceu-se por lei o regime de dois turnos nos portos. Até a instituição do regime de dois turnos o trabalho era feito em um turno de oito horas com seis horas de trabalho efetivo, no caso dos portuários, e quatro horas efetivas no caso da estiva. Todo o trabalho adicional era realizado pela mesma equipe, o que acarretava uma produtividade baixíssima. Além disto, qualquer trabalho adicional, bem como o trabalho em sábado e domingos sofriam acréscimos elevados que tornavam o serviço proibitivo (os acréscimos elevavam-se, em alguns casos, acima de 300%).

#### Situação financeira das emprêsas da navegação costeira

Confirmando a característica geral dos organismos de transporte, as emprêsas de navegação marítima incorrem sistematicamente em deficits operacionais, cobertos por subvenções pagas pelo Governo Federal através a Comissão de Marinha Mercante. A evolução do montante das subvenções pagas às companhias de navegação no período 1961/1965 é apresentada no quadro XXXV.

No que concerne às companhias privadas, acelerou-se nos últimos anos a política de eliminação de subsídios pagos pelo Governo Federal, culminando em 31 de dezembro de 1964 com a extinção dos mesmos. Em 1965, foi desprezível o montante de subvenções pagas ao setor privado, podendo afirmar-se que as companhias privadas de navegação costeira lograram operar financeiramente equilibradas. Estas emprêsas foram responsáveis por 75% do transporte de carga seca em 1965.

Quanto às companhias governamentais, embora não tenha sido possível eliminar totalmente as subvenções, logrou-se uma diminuição do seu montante, em termos reais, nos exercícios de 1964 e 1965. Embora a Cia. Lloyd Brasileiro absorva um montante maior de subvenções do Governo Federal, sua situação parece ser melhor do que a da Costeira. Parte das subvenções recebidas em 1965 pela Cia. Lloyd foram utilizadas para o saldo de dívidas anteriores, esperando em 1966 a redução do montante de subvenções. Quanto à antiga Cia. de Navegação Costeira, sua situação financeira era bastante difícil, sendo previsto inclusive um agravamento de seu desequilíbrio em 1966. As causas do desequilíbrio financeiro das companhias governamentais de navegação, parecem residir no excesso de pessoal empregado, na obsolescência de seus navios e no sistema tarifário. Com a fusão da Cia. Costeira com a Cia. Lloyd espera-se obter um melhor aproveitamento da frota mercante e concorrer para a eliminação do desequilíbrio financeiro destas emprêsas. ✓

✓ Em 18 do maio do 1966, a Cia. Costeira de Navegação fundiu-se com a Cia. Lloyd, deixando de existir como companhia de navegação e passando a operar apenas na área de reparos de navios. Toda a frota da Costeira foi transferida para a Cia. Lloyd.

Quadro XXXV  
SUBVENÇÕES PAGAS ÀS COMPANHIAS DE NAVEGAÇÃO  
(em bilhões de 1965)

---

	1961	1962	1963	1964	1965
<hr/>					
Companhias governamentais					
Lloyd Brasileiro	45,6	49,0	46,2	39,1	33,8
Costeira	18,0	28,5	33,8	22,4	21,5
Outras	31,3	28,4	30,1	22,9	22,4
Companhias privadas	47,7	34,5	6,2	3,4	0,3
TOTAL	142,6	140,4	116,3	87,8	78,0

---

Fonte: Comissão de Marinha Mercante

Para 1966 embora não tenha sido possível obter o montante de subsídios pagos às diversas companhias, dispõe-se de informações sôbre as subvenções globais para o custeio pagas à Comissão de Marinha Mercante (composto à CMM subsidiar financeiramente as companhias de navegação, estando portanto, os subsídios recebidos por estas incluídas naquele montante global). Até novembro de 1966 atingiam R\$ 86,3 bilhões o total destas subvenções, excedendo em pouco o montante programado (R\$ 85,7 bilhões). Fugindo à tendência observada nos dois períodos anteriores não se registrou em 1966 retração no total de subsídios pagos às empresas de navegação.

#### 4. O setor público

##### a) Evolução da Receita e Despesa Pública

Constituindo o deficit público principal fator a exercer pressão sobre a caixa do Tesouro, era propósito declarado do Governo atuar sobre a redução deste deficit em duas frentes diversas: a elevação da receita fiscal e a contenção da despesa, centrada na contenção da despesa corrente.

O propósito de elevação da receita fiscal foi atingido através da reformulação do sistema tributário, iniciada em 1964 e complementada ao longo do biênio, com resultados sempre crescentes de elevação dos quantitativos de receita. Atuou-se sobre a receita no sentido da melhoria da eficiência dos impostos vigentes, bem como através da ampliação da área tributada. Secundariamente, viu-se dotar o sistema tributário de maior flexibilidade, através da fixação de alíquotas móveis para alguns dos principais tributos, bem como, em alguns casos, corrigir sua regressividade. Ainda sob o ângulo do financiamento do deficit de caixa, além do manejo da tributação, assinalou o triênio o aumento da contribuição do setor privado através do aperfeiçoamento dos mecanismos de captação voluntária e compulsória da poupança privada.

Aliaram-se à política de captação de recursos, ao longo do período, medidas de contenção da despesa corrente, centradas no disciplinamento do consumo e das transferências do setor público. Consistiram tais medidas na imposição de severa política salarial ao funcionalismo público, a partir de 1965, e na correção de outras causas dos deficits operacionais da administração descentralizada, iniciada ainda em 1964.

No entanto, às duas frentes já referidas, fez-se necessário agregar uma terceira: a contenção das despesas de capital, cuja adoção coloca em papel secundário a política de desenvolvimento no contexto maior da política de estabilização. Ilustram esta tese a estagnação dos investimentos reais da economia, em 1964, aliada aos moderados acréscimos verificados em 1965 e indicados pelos resultados preliminares de 1966, que situam a despesa de capital bastante abaixo dos recursos potencialmente disponíveis no último biênio. Com efeito, estimou-se para 1965, uma expansão de 11,4% para a despesa de capital do governo, infe-

rior aos recursos disponíveis por efeito da elevação da receita (da ordem de 14%, na União) e da redução da despesa corrente. Para 1966 prevê-se para a despesa de capital uma elevação de apenas 3%. Este modesto acréscimo resultou em uma retenção no Tesouro de recursos especificamente destinados às despesas de capital, para sua eventual utilização no financiamento do deficit. Se utilizados tais recursos na despesa, o acréscimo nos gastos de capital, relativamente a 1965 seria da ordem de 10%, compatível com as metas do PAEG. No entanto, em consequência da evolução prevista, a despesa de capital situar-se-á, ao final de 1966, apenas aos níveis aproximados de 1962, apontando assim uma queda na ação dinâmica desempenhada pelos investimentos públicos no processo de desenvolvimento.

#### i) Receita Pública

##### Política tributária

A manipulação da receita tributária federal joga um papel de fundamental importância na estratégia da política anti-inflacionária, considerando-se que condiciona profundamente a receita global, dada sua elevada participação no total da receita (de cerca de 76% nos anos de 1961 e 1964). Dêste modo, tratou a política financeira do setor público principalmente da manipulação dos tributos do poder central, procurando reforçar a receita fiscal.

A reformulação do sistema tributário iniciou-se com medidas de emergência postas em execução no segundo semestre de 1964, e já responsáveis, no mesmo ano, por consideráveis acréscimos de receita. Concentraram-se tais medidas prioritariamente no imposto de renda, por ser êste o tributo que mais falhas apresentava do ponto de vista funcional. Foram então instituídas a ampliação da incidência do imposto de renda descontado na fonte, a obrigatoriedade da correção monetária dos ativos imobilizados, taxada em 5% sobre o valor corrigido, bem como a correção das depreciações. Foi também prevista a correção monetária dos débitos fiscais, com o propósito de acelerar o pagamento dos impostos.

Para vigência em 1965, prosseguiu-se na intensificação da tributação relativa ao imposto de renda, com medidas atinentes à generalização do tributo, tais como redução do limite de isenção, ampliação do desconto na fonte, extinção de privilégios fiscais a professores, autores e jornalistas e tributação da renda da agricultura, com base no valor atualizado das propriedades.

Secundariamente, foram elevados de até 30% os encargos sobre importação, e sobre o selo, bem como foi instituído ainda para vigência no último trimestre de 1964, um adicional de 30% sobre o consumo, complementado, em 1965, com elevação de alíquotas para produtos menos essenciais. Visando diminuir a regressividade do imposto de consumo, foi aliviada a incidência sobre produtos de maior essencialidade, e prevista na lei tributária a possibilidade de redução de até 1/3 das alíquotas atuais, desde que compensada por crescimento da arrecadação sobre a renda.

No que tange a recursos orçamentários vinculados, destinados à aplicação em despesas de capital, foi revista para 1965, a tributação sobre combustíveis líquidos e lubrificantes, visando tornar auto-financeável o programa rodoviário do período.

Além disso, visando ainda o cumprimento de programas de investimento específicos, foram criados mecanismos de captação compulsória de poupanças privadas, que vieram assim complementar as fontes internas que financiam investimentos no setor público, a saber, a poupança em conta corrente e os lucros retidos das empresas de economia mista. A política de capitalização compulsória dirigiu-se especialmente para os setores de energia elétrica e habitação, para os quais foram criados, respectivamente, o empréstimo compulsório de energia elétrica e as letras imobiliárias.<sup>1/</sup> Fora do âmbito do investimento público localiza-se, no entanto, o item mais representativo de tal política, as obrigações do Tesouro, destinado, especificamente, ao financiamento do déficit.<sup>2/</sup>

### Evolução da Receita

Tendo como pano de fundo a política tributária descrita, se analisa em seguida a evolução da receita pública no período 1961-1966.

Os dados apresentados no Quadro I indicam a tendência ascendente da receita pública consolidada entre 1961 e 1964. Tomando como referência os anos extremos, apresentou a receita global variação real positiva de 19,1%, idêntica à da receita tributária. A carga tributária total passa de 21,6% a 23,3% do PIB,

---

1/ Constitui o empréstimo compulsório de energia elétrica uma percentagem da taxa rifa fiscal cobrada aos consumidores de energia elétrica. Quanto às letras imobiliárias, constitui sua compra obrigação vinculada a certas operações imobiliárias.

2/ Vide Capítulo V, seção correspondente a política anti-inflacionária.

Quadro XXXVI

RECEITA PÚBLICA CONSOLIDADA

(Em bilhões a preços constantes de 1960)

	1961	1962	1963	1964
Receita				
I - De Propriedade Imobiliária	2,6	1,9	2,8	2,6
II - Tributária	559,5	578,7	611,3	666,4
III - Outras receitas <sup>1/</sup>	176,3	172,8	203,1	210,5
Total	738,4	753,3	817,2	879,5

Fonte: Centro de Estudos Fiscais - Fundação Getúlio Vargas

Os valores correntes se deflacionaram pelo deflator implícito do PIB da FGV.

<sup>1/</sup> Receitas patrimoniais, industriais, diversas e não classificáveis na receita tributária.

entre 1961 e 1964, indicando ainda um ganho progressivo de participação dos níveis federais e estaduais de governo, relativamente à esfera municipal. Para 1965, a carga tributária total é estimada superior a 24% (ver Quadro XXXVII) correspondendo já a arrecadação da União a 15,3% <sup>1/</sup> do PIB. Note-se que os dados apresentados espelham tão somente a predominância da União como arrecadadora; a descentralização executiva é mantida com as transferências de arrecadação da União para as demais esferas de governo.

Segundo níveis de governo e principais impostos, evoluiu a receita tributária como no Quadro XXXVIII, entre 1961 e 1965. Ao longo do período, refletem os tributos da esfera central de governo seus vínculos mais estreitos com a política econômica, através taxas de incremento superiores às demais esferas de governo. Dêste modo, entre os anos extremos, o aumento da receita na esfera central é de 40,4%, reduzindo-se na esfera estadual. Assinala também o período o enfraquecimento da receita tributária municipal, compensada com transferências crescentes do governo central.

Os maiores ganhos na arrecadação federal advêm do imposto de renda, objeto de reformulação ao longo de todo o período considerado; apresenta-se o tributo sobre a renda, em 1965, com arrecadação superior em 52,5%, sobre os totais de 1961. Para os tributos menos dinâmicos prevalecem explicações conjunturais; assim, a queda do imposto de consumo, em 1965, explica-se pela crise econômica do primeiro semestre. No que diz respeito ao imposto de importação, o aumento da imposição fiscal teve como contrapartida a diminuição do quantum das importações.

No âmbito estadual, o acréscimo da arrecadação em 1964, sobre 1963, é função do comportamento dinâmico do imposto de vendas e consignações, principal fonte de receita tributária estadual. A queda dêste tributo, em 1965, para a qual prevalecem causas conjunturais, sugere o decréscimo da arrecadação estadual no período.

A política fiscal refletiu-se ainda em transformações na estrutura do sistema tributário. Em que pese a ênfase posta na incidência direta pela política tributária iniciada em 1964, acentua-se naquele ano a predominância da tributação indireta. Os acréscimos de receita localizados no imposto de renda,

---

<sup>1/</sup> Fonte: Balanço da União - Contadoria Geral da República - Ministério da Fazenda.

Quadro XXXVIII

RECEITA TRIBUTARIA <sup>1/</sup>

(em bilhões a preços constantes de 1960)

	1961	1962	1963	1964	1965
I - União	345,9	353,6	378,0	426,2	485,8
a) Govêrno Federal	213,4	226,1	247,4	287,2	307,8
Consumo	91,0	101,5	118,2	133,6	126,4
Renda	64,8	60,2	75,2	78,6	98,8
Importação	26,5	29,0	23,9	18,9	20,2
Sêlo	26,8	30,2	26,6	28,5	33,6
Energia elétrica	1,4	1,1	3,5	4,9	9,4
b) Autarquias Federais	132,7	127,5	130,5	139,0	187,7
Combustíveis líquidos e lubrificantes	40,0	33,4	34,8	36,4	65,2
Contrib. Previdência Social	77,8	79,1	80,4	87,8	96,9
II - Estados	184,2	200,0	204,7	239,2	....
a) Govêrno Estadual	-	-	-	-	....
Vendas e Consignações	121,3	128,2	149,8	201,7	171,6
Inter-vivos	5,6	3,3	2,0	0,4	0,3
Causa-mortis	1,3	1,2	1,4	1,2	1,3
Territorial rural	1,6	1,1	0,6	0,2	0,2
b) Autarquias Estaduais	2,6	2,9	2,4	1,8	-
III - Municípios	23,6	25,2	28,6	25,8	-
Predial	8,5	7,5	5,6	2,3	-
Indústria e Profissões	8,7	9,5	8,6	8,6	-
Territorial Urbano	1,8	2,2	1,7	1,2	-
Licença	1,9	1,7	1,3	0,9	-
<b>Total</b>	<b>559,7</b>	<b>587,7</b>	<b>658,8</b>	<b>716,2</b>	

Fontes: Centro de Estudos Fiscais (Fundação Getúlio Vargas) - Contadoria Geral da República - Conselho Técnico de Economia e Finanças (Ministério da Fazenda)

Os valores correntes se deflacionaram pelo deflator implícito do PIB da FGV.  
<sup>1/</sup> Os totais de receita para os diversos níveis de govêrno não representam a soma das parcelas, pois que estão apenas discriminados os principais impostos.

centro da reforma tributária de emergência, foram então compensados pelo efeito combinado nos acréscimos de arrecadação para os demais impostos. Já em 1965, ainda para o Governo Federal, observa-se nitidamente a mudança na composição da tributação, através queda considerável na tributação indireta. No entanto, torna-se difícil determinar se os dados indicam a evolução do sistema tributário no sentido de sua maior progressividade, uma vez que o imposto que representa maior percentagem da arrecadação total, consumo, apresentou quedas não intencionais de receita, devido, como já vimos, a crise econômica verificada no período, fazendo, assim, por sua elevada ponderação, cair a participação da tributação indireta no total da tributação (ver Quadro XXXIX)

Para 1966, a inexistência de dados para os níveis estaduais e municipais de governo impede uma apreciação global da receita pública. No âmbito federal, é possível contudo avaliar-se os primeiros resultados para o ano em curso. Em fins de 1965, completaram-se as alterações de Imposto de Renda para vigência em 1966, tendo sido reformuladas suas alíquotas no sentido da maior progressividade. Propôs também a lei a conciliação entre as conveniências das repartições arrecadoras e das fontes pagadoras, permitindo uma maior flexibilidade via dilatação dos prazos de pagamentos. O imposto de consumo foi também modificado, tendo sido nele instituído um adicional de 20%.

A receita orçamentária real apresenta-se, no período janeiro-julho, 25% acima dos totais assinalados para período idêntico do ano anterior (veja Quadro XL). Deveu-se o acréscimo de receita ao comportamento dinâmico do imposto de importação e da taxa de despacho aduaneiro, atribuído à elevação do quantum das importações. Também se elevam, relativamente aos totais de 1965, a arrecadação do imposto de combustíveis e dos itens não classificados da receita tributária. Decorreu a recuperação do imposto de consumo da elevação da alíquota, suficiente para compensar as perdas de arrecadação causadas pela utilização do tributo como instrumento de estímulo fiscal.<sup>1/</sup> Quanto ao imposto de renda, a queda de 30,2% na arrecadação parece advir da restrição de crédito verificada no primeiro semestre, que teria resultado na retenção pelas empresas das parcelas devidas ao fisco.

---

<sup>1/</sup> Foram concedidas isenções fiscais e moratórias a vários setores industriais.

Quadro XXXIX  
TRIBUTAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO GOVÊRNO GERAL E DO GOVÊRNO FEDERAL  
(Em % da arrecadação)

A n o	Govêrno Geral		Govêrno Federal	
	Indireta	Direta	Indireta	Direta
1961	69,9	30,1	68,3	31,7
1962	72,2	27,8	72,3	27,7
1963	71,8	28,2	70,6	29,4
1964	73,0	27,0	71,1	28,9
1965	...	...	66,4	34,6

Fonte: Centro de Estudos Fiscais - Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO XL

Execução da Receita Federal no período Janeiro/Julho de 1965 e 1966

( Bilhões de Cruzeiros a preços de 1965 )

DISCRIMINAÇÃO	VARIACAO 1965-1966		
	1965	1966	%
I - RECEITA ORÇAMENTÁRIA	1 722,3	2 153,5	25,0
IMPOSTO DE CONSUMO	630,6	642,4	1,9
IMPOSTO DE RENDA	351,7	245,4	- 30,2
IMPOSTO DO SELO	119,6	110,5	- 7,6
IMP. DE IMPORTAÇÕES E AFINS	93,7	136,1	45,3
TAXA DE DESPACHOS ADUANEIROS	23,8	29,6	24,4
ÔNICO SOBRE ENERGIA ELÉTRICA	40,8	17,8	- 56,4
MINERAIS	4,7	7,2	53,2
ÔNICO SOBRE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	178,6	226,8	27,0
OUTRAS <sup>a/</sup>	278,8	737,7	164,6

<sup>a/</sup> Inclue itens da receita tributária não classificadas

**FONTE:** Banco Central. Os valores correntes foram deflacionados pelo índice geral de preços da Fundação Getúlio Vargas.

## ii) Despesa Pública

Também no âmbito da despesa pública concentrou-se a política de curto prazo na meta de estabilização. Aliadas à política de captação de recursos as medidas de contenção da despesa pública, sobretudo na esfera do Governo Federal e administração descentralizada, resultaram numa redução de 74% do deficit do Tesouro entre 1963 e 1965 ou de 5% para 2% em percentagens do PIB.

A participação global do setor público consolidado na economia, medida pela sua demanda por consumo e investimento em termos do PIB, caiu de 24,3% a 22,0%, entre os anos extremos de 1961 e 1965, ilustrando a política de contenção de despesa e contrastando, como foi visto, com uma carga tributária crescente. Deveu-se a queda principalmente ao consumo do governo, que varia de 15,4% para 14,3%; embora mais moderadamente, cai também a taxa de investimento de 7,6% a 7,2% (vide Quadro XLI).

### Despesa Corrente

A variável estratégica na contenção da despesa corrente para o setor público como um todo, é a verba de custeio, e nesta, a despesa de pessoal, que representa cerca de 70% <sup>1/</sup> do total de consumo do governo. A redução da despesa corrente do setor público reflete-se na formação de poupança corrente, fonte orçamentária de recursos para despesas de capital. No governo Federal, a redução da despesa corrente tem consequência direta sobre o deficit do Tesouro. Como a despesa corrente do governo federal compõe-se de despesas de consumo e transferências às demais esferas de governo, a diminuição da despesa corrente do setor público descentralizado reflete-se, via transferências, também sobre o deficit do Tesouro.

A contenção da despesa corrente do setor público centrou-se na compressão do salário real do funcionalismo público, iniciada em 1965, e na tentativa de extinção dos demais focos de pressão sobre o Tesouro oriundos da esfera descentralizada. Em 1964, manteve-se estacionária a despesa corrente do governo, com tendência a cair em 1965, dada a queda prevista na despesa do consumo (ver Quadro XLII)

---

<sup>1/</sup> Fonte: Contas Nacionais FGV.

QUADRO I LI

DISPÊNDIO FINAL DO SETOR PÚBLICO E S/PARTICIPAÇÃO NO PIB

em bilhões de 1960

Ano	Consumo Público	Investimento Público a/	Dispêndio Total 1/	PIB 2/	1/ : 2/ %
1961	401,0	230,4	631,4	2 595,0	24,3
1962	424,0	247,0	671,0	2 734,0	24,5
1963	452,8	228,7	681,5	2 777,8	24,5
1964	441,7	224,6	666,3	2 864,4	23,3
1965 b/	425,7	226,8	652,5	2 973,4	22,0

a/ Total dos investimentos em tôdas as esferas da administração centralizada e descentralizada inclusive empresas.

b/ Estimativa preliminar.

Fonte: Centro de Estudos Fiscais - Fundação Getúlio Vargas e Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - Ministério do Planejamento. Valores correntes deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB, publicado pela Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO XLII  
 DESPESA DO SETOR PÚBLICO  
 ( em bilhões de 1960 )

Despesa	1961	1962	1963	1964	1965	Aumento s/ ano anterior			
						1962-61	1963-62	1964-63	1965-64
Corrente	587,0	637,2	670,2	662,7	...	8,6	5,2	-1,1	...
I - Consumo <u>1/</u>	401,7	424,0	452,8	441,8	425,7*	5,6	6,8	-2,5	-3,6
II - Subsídios	36,3	43,1	59,2	58,8	51,2	18,7	37,4	-0,7	-13,0
III - Transferências correntes p/ consumidores	149,0	170,1	158,2	162,2	...	14,2	-7,0	2,5	...
Capital <u>2/</u>	240,4	278,1	246,6	269,1	299,4	11,6	-11,3	9,1	11,3
IV - Investimento	230,4	217,0	228,7	224,6	...				
a) Formação bruta capital fixo	198,1	225,1	195,2	191,8	213,7*	13,6	-13,3	-1,7	11,4
b) Variação estoques empresas <u>1/</u>	32,3	21,9	33,5	32,8	13,1	-32,2	53,0	-2,1	-60,1
V - Aquisição Ativos Existentes	0,5	3,7	1,4	3,5	...	640,0	-62,2	150,0	...
VI - Participação Financeira	9,5	27,4	16,5	41,0	...	188,4	-39,8	148,5	...

Fonte: Centro de Estudos Fiscais - Fundação Getúlio Vargas.

Os valores correntes foram deflacionados pelo deflator implícito do PIB da Fundação Getúlio Vargas.

\* Estimativo

1/ Exclui sociedades de economia mista.

2/ Inclusive sociedades de economia mista.

Para os modestos resultados de 1964, contribuíram os aumentos salariais concedidos então ao funcionalismo, embora os mais moderados do período, e significativos apenas na esfera autárquica. No âmbito federal, foram apenas mantidos os salários reais globais, entre 1963 e 1964, acompanhados por um aumento da participação dos salários do funcionalismo militar. Já em 1965, com a manutenção dos salários nominais aos níveis de 1964, logrou-se redução real de 33% nas despesas de pessoal (ver Quadro XLIII). Com o contróle crescente exercido pelo govêrno sôbre os salários, admite-se comportamento similar para os níveis salariais da administração descentralizada, fazendo prever, para 1965, apreciável redução das despesas de pessoal do govêrno geral.

Idêntica tendência revelam ainda os salários reais do funcionalismo em 1966 e 1967, com taxas nominais de aumento de 35% e 25%, bastante inferiores à elevação do custo de vida no período.<sup>1/</sup>

Quanto às demais pressões da administração descentralizada sôbre o govêrno federal, foram progressivamente controlados os deficits das empresas de transporte, através política de elevação de tarifas (ver Capítulo III, Seção d). Entre 1964 e 1965, as transferências correntes do govêrno federal para a administração descentralizada apresentam uma queda de 26,4%, cifra que ilustra a efetiva contenção da despesa corrente nas demais esferas de govêrno.<sup>2/</sup>

#### Despesa de Capital

A forma pela qual vem atuando o setor público brasileiro no desenvolvimento econômico condicionou a progressiva descentralização dos órgãos executivos, retirando da área orçamentária central parte apreciável de suas aplicações. Com efeito, o setor público marcou, progressivamente, sua atuação através de formas administrativas flexíveis, entidades autárquicas ou sociedades de economia mista, parcial ou totalmente dependentes de recursos provenientes de fundos vinculados, que são participações na receita tributária da esfera centralizada.<sup>3/</sup>

1/ Vide capítulo V, seção correspondente à política salarial.

2/ Para obtenção dêste dado utilizaram-se tanto as informações dos Balanços da União, da Contadoria Geral da República, relativas ao total de transferências correntes, como as da Fundação Getúlio Vargas, relativas a transferências para consumidores (item 3, Quadro XLIII). Chegou-se assim, diminuindo as transferências para consumidores do total de transferências correntes, a um total aproximado das transferências correntes para a administração descentralizada.

3/ A partir de 1964, como já se viu, reforçam-se as receitas extraorçamentárias constitutivas dos fundos já existentes, bem como instituem-se novas fontes de receitas.

QUADRO XLIII

DESPESA DO GOVERNO FEDERAL

(Em bilhões a preços constantes de 1960)

Deflator Implícito do PIB

	1961	1962	1963	1964	1965
1. Pessoal	114,6	107,2	133,0	133,0	87,9
Civil	86,4	59,1	71,8	62,7	42,5
Militar	28,2	48,0	61,4	70,3	45,4
2. Outras compras de bens e serviços	38,1	37,8	29,7	35,6	42,9
3. Transf. correntes p/ consumidores	33,1	55,2	42,0	40,7	58,0
Inativos	20,4	30,6	14,1	20,9	29,5
Pensionistas	4,5	7,0	6,9	3,7	7,2
Salário Família	1,4	3,3	5,9	4,3	7,1
Auxílio Doença	-	-	-	-	-
Abono Família	1,0	1,5	2,8	2,7	0,4
Auxílio Funeral	-	-	-	0,01	-
Alimentação	0,5	0,4	0,4	0,4	0,1
Bolsas de Estudo	0,7	9,7	0,9	0,7	1,1
Auxílios	2,4	7,0	9,8	6,3	9,8
Subvenções Ordinárias	1,3	1,1	0,8	0,7	1,9
Subvenções Extraordinárias	0,8	0,9	0,5	1,0	1,0
4. Subsídios	36,3	43,1	59,2	58,8	51,2
5. Outras Despesas	75,6	96,2	98,2	107,0	135,9
6. Investimentos	32,9	33,8	22,2	28,3	30,0
7. Participações Financeiras	0,8	1,7	1,7	2,7	17,7
8. Amortizações da Dívida Pública	0,8	0,8	0,6	0,7	0,4
9. Desapropriação e Aquisição de Imóveis	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3
<b>Total</b>	<b>332,0</b>	<b>376,0</b>	<b>387,0</b>	<b>406,8</b>	<b>424,5</b>

Fonte: Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas.

Visto estarem tais fundos especificamente destinados a aplicação em despesas de capital, a descentralização é especialmente sentida no âmbito de investimento público.

Por êsse motivo, para fins de análise da despesa de capital do Setor Público, agregar-se-á ao Setor Público Geral (tratado nos itens de Receita e Despesa Corrente) as Sociedades de Economia Mista.

Em termos financeiros apresenta a despesa de capital acréscimo positivo para todos os anos do período 1961-1965 com exceção de 1963. A queda verificada em todos os itens componentes desta despesa em 1963 foi fruto de política de contenção dos deficits públicos, exclusivamente centrada na verba de capital.

Já em 1964, como parte da política antinflacionária, expandiu-se a receita pública, tendo-se no entanto continuado a conter a despesa de capital. O crescimento dêste item concentrou-se na rubrica inversões financeiras das sociedades de economia mista, onde se desenvolveu a partir de 1964 intensa reavaliação de ativos, seguida necessariamente por emissões de capital. Em algumas emprêsas orientou-se ainda a política financeira para a participação no capital de outras<sup>1/</sup>. Em consequência, cresceram as inversões financeiras das sociedades de economia mista em 110,2%<sup>2/</sup> entre 1963 e 1964. Contrasta com tal resultado, o comportamento da formação bruta de capital fixo, indicador do comportamento real dos investimentos públicos, que atinge no mesmo ano uma taxa negativa, sobre os níveis já deprimidos em 1963.

Sob o ângulo dos investimentos reais, a série 1961-1965 indica uma desaceleração na ação direta do setor público no desenvolvimento econômico, através a queda nas taxas de incremento da formação bruta de capital fixa do governo. Com efeito, contrastando com taxas médias de expansão da ordem de 22,9 anual entre 1956 e 1962, cresce a formação de capital a uma taxa média negativa de 1,7% anual entre 1962 e 1965<sup>3/</sup>. Relativamente à formação de capital da economia, evolui a participação do setor público de 45,5% a 48,2% entre 1961 e 1965. No entanto, o último dado espelha antes a queda da formação de capital do setor privado, do que um aumento substancial nos níveis de inversão pública.

---

1/ Principalmente na Eletrobrás, emprêsa holding no setor de energia elétrica.

2/ Informação fornecida pelo Centro de Estudos Fiscais - Fundação Getúlio Vargas.

3/ Veja-se Quadro III, capítulo I, dêste informe.

A contração dos investimentos públicos na União e nas sociedades de economia mista 1963-1964, espelha a efetiva execução da política de contenção de despesa, nessas esferas de governo (Quadro ~~IV~~ V). A drástica queda dos investimentos nas sociedades de economia mista em 1964, decorreu além disso da intensa reorganização administrativa por que passou então esta órbita do poder público, fruto das transformações políticas de 1964, com consequência sobre o andamento dos programas. Os investimentos estaduais, no entanto, embora dependentes financeiramente do poder central, divergem da tendência geral, mantendo-se, em 1963 praticamente aos níveis de 1962, e expandindo-se consideravelmente em 1964. Na verdade, a existência de mecanismos automáticos de transferência de recursos ao poder estadual, impediu, aí, uma ação mais efetiva de controle de despesa. Em 1964, puderam ainda os estados contar com algum autofinanciamento, em vista da apreciável elevação de sua receita própria.

Se, em 1963-1964, a contenção da despesa do capital decorreu da efetiva rigidez da despesa corrente a curto prazo, o mesmo não explica a moderada expansão desta verba no biênio 1965-1966. Os últimos resultados do programa de investimentos públicos pareceu indicar ter-se dado maior ênfase à política de estabilização monetária do que à execução de uma política de desenvolvimento. Conseqüentemente a expansão do 11,4%, estimada para a despesa de capital em 1965, foi provavelmente inferior nos recursos potencialmente disponíveis para investimento, ainda no mesmo período<sup>1/</sup>. Quanto aos resultados preliminares de 1966, que situam a despesa de capital a níveis superiores em apenas 3%<sup>2/</sup> aos de 1965, explicam-se como fruto de uma política de retenção de verbas, destinadas a constituir reserva para a caixa do Tesouro. Para êsse fim estava prevista a retirada de \$ 296,2<sup>3/</sup> bilhões correntes de recursos especificamente destinados à despesa de capital, que passaram a integrar o Fundo de Reserva à disposição do Tesouro. A exitosa execução de tal política contribuiu para transformar o Tesouro em superior líquido de recursos às autoridades monetárias, passando a ter efeito deflacionário sobre o sistema. Em contrapartida, se adicionados tais recursos ao dispêndio de capital estimado para o ano de 1966, teriam permitido um acréscimo de 10% aproximadamente, sobre os totais de 1965.

---

1/ A expansão da receita da ordem de 14% na União, ou 7,1% para o Governo Federal e 35% para as Autarquias, aliou-se a efetiva diminuição das despesas do custeio.

2/ Fonte: Ministério do Planejamento.

3/ Fonte: Ministério do Planejamento.

QUADRO XLIV  
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO SETOR PÚBLICO

( em bilhões a preços constantes de 1960 )

	1961	1962	1963	1964	1965
UNIAO:	71,3	78,5	61,0	60,3	
1. Govêrno Federal	32,9	33,8	22,2	28,4	30,3
2. Autarquias	<u>38,3</u>	<u>44,7</u>	<u>38,0</u>	<u>32,0</u>	
Previdência Social	8,2	4,1	4,0	3,5	
Outras	30,1	40,5	34,0	28,4	
ESTADOS:	47,0	59,0	54,9	67,1	
1. Govêrno Estadual	24,0	35,0	34,4	36,4	
2. Autarquias Estaduais	23,1	23,0	20,4	30,7	
MUNICÍPIOS:	8,2	10,0	11,5	9,8	
SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	71,6	77,6	67,7	54,6	85,1
Total	198,1	225,1	195,2	191,8	213,7*

\* Estimativa preliminar

Fonte: Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas

Para aprofundar a forma pela qual se canalizaram e aplicaram os recursos do programa de investimentos públicos em 1965-1966, torna-se necessário fazer referência às fontes de obtenção de recursos utilizadas, bem como acompanhar a distribuição setorial das aplicações.

Atestando o sucesso das medidas de política fiscal, aumentou em 1966 a contribuição dos recursos orçamentários e fundos especiais no financiamento do programa de investimentos públicos na órbita do Governo Federal. Já para as empresas industriais, a política de contenção de preços aliada à continuação da inflação, diminuiu sua poupança em conta corrente, e portanto, seu autofinanciamento, acentuando, em consequência, no período, a dependência de recursos externos para o financiamento de programa.

Fontes	1965	1966
Orçamento	27%	30%
Fundos especiais	24%	26%
Recursos próprios	41%	26%
Recursos externos	8%	18%
	<hr/> 100%	<hr/> 100%

Fonte: Ministério do Planejamento.

Quanto às aplicações setoriais (Quadro ZEV) contrastando com a ligeira expansão do programa global, registraram-se elevados acréscimos dos setores de Administração e Defesa, Comunicações, Habitação<sup>1</sup>, Transporte Marítimo e Agricultura. Os investimentos de infra-estrutura, em conjunto, apresentam elevação de 4% indicando, porém, o item de maior ponderação, rodovias, queda de 6%. Quanto ao item Indústria e Mineração, onde estão contidos a maior parte dos empreendimentos de economia mista do Estado, acusam também sensível queda refletindo a diminuição já referida de sua capacidade de autofinanciamento.

Cabe também ressaltar o comportamento negativo dos investimentos de desenvolvimento social e de valorização regional. Caem os primeiros de 14% em relação 1965, sendo a queda causada pelo comportamento dos investimentos em educação ( - 53% ) suficiente para neutralizar a elevação dos investimentos em saúde (10%)

---

<sup>1</sup> No entanto, a execução do programa habitacional em 1965, correspondeu a apenas 11% do programado. Deste modo, mesmo com a elevação prevista para 1966, situam-se os investimentos em habitação a níveis bastante modestos.

QUADRO XL

BRASIL: PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS

- Em bilhões a preços de 1966 -

DESPESA DE CAPITAL

SETORES	Aplicação Estimada 1965	Estimativa de Execução 1966	Variação Percentual 65/66
Administração			
e Defesa	190	319	+ 68%
Energia	662	689	+ 4%
Petróleo	245	265	+ 8%
Tr. Marítimo			
e Portos	154	213	+ 38%
Rodovias	822	774	- 6%
Ferrovias	215	240	+ 12%
Tr. Aéreo	42	39	- 7%
Agricultura	452	538	+ 19%
Ind. e Mineração	707	580	- 18%
Educação	224	105	- 53%
Saúde e Saneamento	169	186	+ 10%
Habitação	39	62	+ 59%
Val. Regional	172	165	- 4%
Ass. Social e			
Previdência	70	80	+ 14%
Comunicações	15	27	+ 80%
Não classificado	-	-	-
Total	4 178	4 282	+ 3%

FONTE: Ministério do Planejamento (Informe apresentado ao CIAP)

e Assistência Social e Previdência (14%). Quanto ao ítem valorização regional, a queda de 4% indica a continuação na tendência descendente do biênio anterior.

Em resumo, a composição setorial dos investimentos públicos em 1966 orientou-se decididamente a favor da ampliação do setor de administração e defesa, mais moderadamente em relação aos setores produtores de bens e serviços econômicos e foi nitidamente desfavorável aos programas de combate, aos desequilíbrios sociais e regionais.

#### b) O processo de planejamento

A política de longo prazo do setor público brasileiro no triênio 64-66 teve como um de seus principais objetivos a adequação do aparato estatal às tarefas de planejamento e merecendo destaque por sua importância operativa as reformas tributárias para o que empreendeu o govêrno uma reformulação completa da instrumental de política econômica disponível (tanto do tipo normativo como operacional).

No campo do planejamento propriamente dito evoluiu-se de uma política de desenvolvimento a partir de formas setoriais e fragmentárias para a formulação de uma estratégia geral. A tal evolução, corresponderam a implantação de um sistema de planejamento progressivamente centralizado e a elaboração de planos globais de desenvolvimento.

Na verdade, visou-se atingir uma racionalização crescente do processo em curso, a partir de consolidação de planos setoriais, e mediante uma maior integração entre os níveis globais e setoriais de planejamento. Entretanto, o planejamento brasileiro na sua etapa atual, reveste-se ainda das características resultantes da diversidade de motivações que plasmaram a sua atual organização. Assim, ao nível regional, tanto na fase de formulação como na da execução o planejamento não representa ainda uma regionalização da estrutura geral, permanecendo muito mais como fruto de políticas isoladas de valorização de áreas. A integração dos três níveis de planejamento não está ainda claramente delimitada podendo ficar-lo eventualmente, no contexto de uma reforma administrativa,<sup>1/</sup> que prevê-se venha a implantar uma estrutura de planejamento regional dentro do Ministério do Planejamento. Aliada a tal estrutura, estaria a criação de cinco grandes superin

---

<sup>1/</sup> Até recentemente em fase de estudo na Assessoria de Reforma Administrativa do Ministério do Planejamento.

tendências regionais, nos moldes da SUDENE, junto ao Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais, eventualmente transformado em Ministério do Interior.

No que tange à formulação de planos, tentativa de implantar uma estratégia geral de longo prazo está representada pelo Plano Decenal 1967/1977 ora em elaboração e pela montagem de um orçamento-programa quinquenal traduzido em planos operativos anuais.

A montagem de um esquema nacional de planejamento integrado serviria de suporte ao desdobramento de uma política econômica de múltiplos propósitos como a enunciada pelo PAEG. No entanto, a dificuldade de institucionalizar a nova estrutura dentro da pesada e esclerosada máquina administrativa estatal, impediu que o esforço levado a cabo pelo Governo nesse sentido resultasse em uma operação mais efetiva dentro do sistema econômico.

A reformulação dos instrumentos orçamentários, uma das primeiras frentes de atuação da política de longo prazo do setor público, visou ao entrosamento entre os aspectos formais e financeiros da ação pública. Neste sentido, transferiu-se para o centro de planejamento a tarefa de elaboração do orçamento, impôs-se a toda administração pública a padronização orçamentária e finalmente, através da adoção da técnica do orçamento por programa, objetivou-se dotar o setor público de um instrumento de programação eficaz, através nova sistemática de distribuição de recursos. Transformou-se, assim, o orçamento, em expressão financeira das notas fixadas no Plano de desenvolvimento para o curto prazo.

Quanto aos instrumentos tributários, utilizaram-se, progressivamente, ao longo do triênio, com propósitos de múltiplo alcance e direção. Dos tributos tradicionalmente da competência do poder central, manipularam-se os impostos de importação, renda e consumo na concessão de isenções fiscais de caráter ora anticíclico ora de orientação geral de longo prazo ao tempo em que se estabelecia nova discriminação de rendas. Por outro lado, passou-se para o poder central todos os demais tributos que ofereciam maior raio de manobra à política econômica do governo.

Dentro dessa linha de ação, transferiu-se à esfera de decisão federal ainda em 1964, a manipulação do imposto territorial rural, instrumento valioso a ser utilizado na execução de uma reforma agrária. Por outra parte, fruto da Emenda Constitucional nº 18, passarão a ser utilizados pelo governo federal no exercício de 1967 o imposto de exportação e o de transações financeiras - su-

1' Segundo estudos preliminares do Ministério do Planejamento.

2' Atualmente de competência estadual.

stituto do atual impôsto de sêlo - visando a formação de reservas monetárias.<sup>1/</sup>

1) Organismos de planejamento

Organismos de planejamento geral.

A evolução do planejamento geral se deu no sentido da concentração num só órgão, da origem das normas e comandos da ação econômica. Assim, criava-se em 1962 o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento com a finalidade de elaborar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico. Ficaram-lhe subordinados os órgãos de planejamento remanescentes de estruturas políticas anteriores - o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, e a Comissão Nacional de Planejamento, criada em 1961 - bem como a Assessoria Técnica da Presidência da República. Sobrepondo-se ao Ministro do Planejamento, entra com atuação, a partir de 1963, a Coordenação de Planejamento Nacional, integrada pelos Chefes da Casa Civil e Militar e pelo Ministro do Planejamento, com fins de coordenar a execução do Plano.

Com as alterações políticas de 1964, procedeu-se, no âmbito do planejamento geral, à centralização de tôdas as atividades desta natureza num órgão único, sendo por isso extintos todos os demais anteriormente existentes. Da mesma forma extinguiu-se a subordinação do Planejamento à Coordenação do Planejamento Nacional, que desaparece, ganhando em autonomia o órgão planejador. Ao cargo de Ministro do Planejamento juntou-se, então, uma estrutura ministerial.

Na conceituação dada às funções do Ministério do Planejamento faz-se distinção entre as de curto e as de longo prazo. A estrutura do Ministério espelha essa divisão: contém êle assessorias específicas para cada grupo de tais funções. As de curto prazo estão a cargo de grupos setoriais, no próprio Ministério do Planejamento. Cabem as de longo prazo ao Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), criado com o objetivo de realizar estudos econômicos especializados.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Têm tais reservas a finalidade de compensar a baixa nos preços dos produtos de exportação e permitir intervenção do govêrno nos movimentos de especulação baixista na Bôlsa de Valôres.

<sup>2/</sup> Êste estudo foi elaborado antes de promulgação da recente Reforma Administrativa que no entanto não modifica substancialmente o sistema descrito.

Coube à assessoria de curto prazo do Ministério do Planejamento a elaboração de um Programa de Ação Econômica para o triênio 1964-1966, ao passo que o EPEA está empenhado na elaboração de um plano decenal de desenvolvimento. Dispõe para isso de um corpo técnico próprio, dividido também em grupos setoriais. A eles se sobrepõem os grupos de Coordenação do Plano Decenal, instalados em fins de 1965, objetivando compatibilizar qualitativa e quantitativamente as metas programadas no Plano.

Vinculam-se ainda ao Ministro a ASESTRA (Assessoria de Estudos de Reforma Administrativa), a COCAP (Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso) e o FINEP (Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas).

Trata a ASESTRA da Assessoria do Ministro em questões de Reforma Administrativa, cabendo-lhe ainda colaborar em sua implantação, após aprovação do anteprojeto a ser submetido no Congresso. Quanto à COCAP, coordena a ajuda externa ao país sendo de sua atribuição a divulgação das normas de operação das diversas agências financiadoras estrangeiras e o recebimento e análise de projetos e programas de entidades públicas e privadas que pretendam auxílio externo no quadro da Aliança para o Progresso. Finalmente, o FINEP, fornece recursos para a elaboração de projetos e programas de desenvolvimento econômico a empresas, estados, municípios e entidades estatais ou paraestatais.

Completam a estrutura do Planejamento no país dois órgãos consultivos, o Conselho Nacional de Economia, de atuação tradicional e o CONSPLAN (Conselho Consultivo do Planejamento) criado em 1964. Cabe ao primeiro submeter a juízo crítico as diretrizes de política econômica, interna e externa, e elaborar índices econômicos oficiais de correção monetária.<sup>1/</sup>

Quanto ao CONSPLAN, atua como a consultoria optativa da Presidência da República junto ao Ministério do Planejamento, sendo constituído por 4 representantes técnicos, de livre nomeação da Presidência da República, por um representante da imprensa e um do Conselho Nacional de Economia, e por 10 representantes das classes produtoras e trabalhadoras e 3 das companhias estaduais ou regionais de desenvolvimento econômico ou planejamento. Compete ao CONSPLAN opinar sobre o Programa de Ação Econômica do Governo e sobre o plano de longo prazo, em elaboração, bem como apreciar sua execução.

---

<sup>1/</sup> Este órgão acaba de ser extinto por decreto.

### Organismos de Planejamento Setorial

O traço principal do planejamento setorial no período é sua progressiva integração ao planejamento geral. Com efeito, a partir de órgãos autônomos de decisão, representados pelos grupos executivos industriais ao tempo do Plano de Metas, evoluiu-se para a implantação, junto à estrutura de planejamento central, de núcleos de planejamento setorial. Embora atuem ainda hoje uma série de grupos executivos de indústria, enquadrados dentro do Ministério de Indústria e Comércio, sua função é apenas normativa e de concessão de estímulos aos setores específicos, fazendo-se presente, em cada grupo, um representante do grupo setorial de indústria do Ministério do Planejamento.

Na assessoria de longo prazo atuam também grupos setoriais, numa estrutura algo semelhante à do Ministério do Planejamento. Cabe ao Setor de Planejamento Geral a elaboração do plano geral, a revisão dos planos parciais e sua compatibilização ao plano global, bem como a definição de políticas instrumentais. É da atribuição dos demais setores a elaboração dos planos setoriais, segundo as diretrizes do plano global.

Ligados ao EPEA atuam também, a partir de fins de 1965, grupos de coordenação do Plano Decenal, órgãos do tipo colegiado, constituídos por representantes dos setores do EPEA e do setor privado, através os grupos executivos de indústria e entidades patronais, com função de coordenação dos planos parciais de caráter setorial ligados ao plano decenal.

Vale, ainda, apontar no planejamento setorial a existência de órgãos isolados responsáveis pela elaboração de estudos e projetos setoriais, vinculados a financiamentos específicos. Tal é o caso do GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transporte) que se destina a traçar as diretrizes para o atendimento integrado da demanda atual e futura dos transportes do país (ver setor Transporte).

### Organismos de Planejamento regional

Ao iniciar-se o quinquênio atuavam no planejamento regional órgãos federais no Norte, Nordeste e Sudoeste do país. Em obediência aos preceitos constitucionais de 1946, que instituíram políticas de valorização de áreas, haviam-se articulado ao longo do tempo a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Superintendência do Plano de Valorização da Fronteira Sudoeste do País (SPVFSP), aos quais

cabe agregar o Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas (DNOCS), cuja criação remonta a 1934. Tais órgãos apresentavam-se pouco capacitados a empreender programas de desenvolvimento, dada a escassez de recursos financeiros e técnicos e a dimensão das áreas sob sua jurisdição. Dentre êles, apenas a SPVFS-SP não apresentava problemas de superposição de áreas.

A criação da SUDENE, (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 1959, com sua legislação básica e seus planos diretores, marcava já novas formas de conduzir problemas regionais, através da centralização em um só programa, dos objetivos regionais de área. Ficaram então subordinados à SUDENE, no que tange ao planejamento, o DNOCS e a CVSF, conservando-se porém sua descentralização executiva.

A partir de 1962, juntam-se às iniciativas federais comissões interestaduais de planejamento nas regiões não alcançadas pelos órgãos federais. No entanto, não representam ainda tentativas de coordenação das experiências de planejamento, já então frequentes, no âmbito estadual. Às dificuldades comuns ao planejamento regional, cabe acrescentar, nesses órgãos, a vinculação tributária exclusivamente estadual, que importa em menor flexibilidade de ação.

Como primeira resposta às dificuldades decorrentes da progressiva complexidade do planejamento regional, criou-se em 1964, o Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR), ao qual ficaram subordinados todos os órgãos federais de planejamento regional. Passou o MECOR a coordenar e supervisionar as atividades dos órgãos subordinados, aprovar suas propostas orçamentárias, planos, programas e projetos de cada órgão, bem como fiscalizar sua execução. No entanto, a vinculação ao MECOR é principalmente administrativa, conservando os organismos federais sua autonomia de planejamento. De todo modo escapam à jurisdição do MECOR os organismos interestaduais de planejamento.

No ano em curso, prosseguiu-se a tarefa de reestruturação dos organismos de planejamento regional, através a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e conseqüente extinção da SPVEA. O novo órgão é constituído por um Conselho de Desenvolvimento, pelo Conselho Técnico e pela Secretaria Executiva, subordinados ao Superintendente. Como ao Conselho Deliberativo da SUDENE, cabe ao Conselho de Desenvolvimento, órgão político da SUDAM, apresentar a linha geral de ação a ser planejada e estudada pelo Conselho Técnico. No entanto, tem o CODAM, ao contrário do órgão político da SUDENE, função meramente opinativa.

Conta a SUDAM com 3% da Renda Tributária da União, vinculação tributária idêntica à da SPVEA. Dêstes recursos, 2/3 são destinados pela SUDAM à execução de investimentos com finalidade não lucrativa. Os recursos restantes cabem ao Fundo de Investimento Privado para o Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM), administrado pelo BCA, ao qual irá desta forma orientar as atividades lucrativas do interesse da região.

Na atuação dos organismos de planejamento regional, cabe ressaltar a ação da SUDENE, manifesta através de dois planos diretores, cobrindo o período 1961-1965. Concentram-se os planos, prioritariamente, em investimentos infraestruturais, que absorviam 75% do total de recursos, no primeiro plano, e 45% no segundo. O 3º plano diretor segue a linha geral dos dois planos anteriores, tendo como inovação o equilíbrio dos setores e dos programas no conjunto do plano. Assim, nesta fase a ação da SUDENE revela a tendência, já observada entre o 1º e 2º planos no sentido da diminuição da participação dos investimentos em infraestrutura, característicos de primeira fase do desenvolvimento econômico. Por outro lado, aumentam tanto em termos absolutos como em relativos os gastos em Recursos Humanos, Agricultura e Abastecimento.

Os planos dos demais órgãos regionais ficaram prejudicados pela escassez e critérios de distribuição de recursos e pela falta de pessoal técnico. Foram estabelecidos, em substituição aos planos, programas anuais penderes de dotações orçamentárias.

## 5. Aspectos principais da política anti-inflacionária

A política anti-inflacionária do atual governo repousa sobre a tese de que a inflação brasileira decorreria, basicamente, dos deficits públicos, de uma demasiada expansão dos créditos às empresas e de majorações institucionais de salários em proporções superiores às dos aumentos de produtividade. <sup>1/</sup>

Na área dos deficits do Tesouro a política do governo visou simultaneamente o aumento de receita, a redução de despesas e a expansão do crédito público. Quanto às receitas, somente em 1966 é que tiveram um notável incremento, como se observa no Quadro XLVII, apesar da reforma tributária de emergência ter sido implantada já no segundo semestre de 1964. (Veja-se o Capítulo IV sobre o Setor Público). Enquanto isto, uma redução significativa no volume das despesas do Tesouro <sup>2/</sup> só pôde ser obtida em 1965, quando foi possível ao governo comprimir sensivelmente os gastos com pessoal, além de prosseguir com a diminuição, já iniciada em 1964, das subvenções destinadas a cobrir os deficits de importantes setores da administração descentralizada, particularmente os ligados aos transportes. Isto se deve a que os investimentos, que normalmente se constituem no item mais facilmente comprimível a curto prazo, já se encontravam, ao início da gestão do atual governo em um nível demasiadamente baixo, consequência da política anti-inflacionária levada a cabo pelo governo passado em 1963.

Finalmente, mediante a criação de títulos da dívida pública com correção monetária e prazo de um ano, foi levantada grande massa de recursos no mercado financeiro, com a qual se pôde cobrir 55% do deficit do Tesouro em 1965 e a totalidade do ocorrido em 1966.

Em relação aos salários, partiu-se da base de que seus incrementos haviam sido, durante o período de pós-guerra, superior aos da produtividade média da economia. A política seguida propôs-se, assim, manter a estrutura distributiva então vigente. <sup>3/</sup>

<sup>1/</sup> Ver "Programa de Ação Econômica do Governo - Síntese"; pg.28; Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

<sup>2/</sup> Aqui, o conceito de despesa pública num determinado ano corresponde aos desembolsos efetivos de recursos naquele ano.

<sup>3/</sup> A opinião oficial está expressa no "Programa de Ação Econômica do Governo" - 1964/66 - pg.40: "Os assalariados, graças ao seu esforço reivindicatório, teriam sido então os maiores beneficiários do processo de desenvolvimento no período de pós-guerra".

A maneira de compatibilizar êste objetivo - manter a participação dos salários na renda nacional - com o da estabilização de preços seria introduzir um novo método para os reajustamentos salariais, que consistiria essencialmente no seguinte: os reajustes seriam anuais e deveriam restituir a média dos salários reais dos últimos 24 meses; a êste valor seriam incorporados o aumento de produtividade ocorrido no período anterior e a elevação de preços prevista para o período seguinte. Êste método manteria a participação dos salários na renda nacional e teria sôbre o anterior - que tentava restabelecer o poder aquisitivo máximo, correspondente ao salário real no momento do reajuste - a vantagem de não projetar, no futuro, a inflação ocorrida no passado.

De início cabe observar que provavelmente, a afirmativa de que os incrementos de salários seriam superiores aos da produtividade, excetuando-se o ano de 1963, só se verificava para uns poucos setores, sendo que para algumas das mais importantes categorias profissionais, particularmente as que recebem o salário mínimo, a tendência dos anos recentes tem sido mesmo de uma redução dos salários reais.<sup>1/</sup>

Em segundo lugar, o atual método de reajustamento de salários acabou resultando desfavorável para os trabalhadores. Isto porque as elevações de preços previstas para os períodos de vigência dos novos níveis salariais, cuja incorporação aos salários reajustados destinava-se a manter o seu poder aquisitivo médio, estiveram sempre aquém das que de fato se verificaram: as previsões para 1965, 1966 e 1967 foram respectivamente de 25%, 10% e 5%, enquanto o custo de vida se elevou efetivamente de 45% em 1965, e de pelo menos 41% em 1966, sendo muito difícil sua redução para 5% em 1967. Assim, dada a inexistência de qualquer mecanismo corretivo a ser aplicado nêstes casos, a nova política salarial se vem traduzindo, na prática, em redução dos salários reais.

A terceira frente em que se desenvolve a atual política anti-inflacionária é a do crédito às empresas.

Até 1962 constatava-se uma oferta extremamente abundante de créditos

<sup>1/</sup> Para o setor industrial, que é onde a discussão se coloca, ver o capítulo referente a "Indústrias de Transformação" (Capítulo III, seção b-iii). Para o salário mínimo, ver dados do próprio "Programa de Ação Econômica do Governo - síntese", pg. 86.

(\*) por exemplo, transportes (manutenção e melhorias, principalmente)

de curto prazo e a juros reais negativos. Esta situação permitia às empresas girarem totalmente com recursos fornecidos pelo sistema bancário e imobilizarem seus recursos próprios, o que vinha a se traduzir em pressão inflacionária.

Para modificar esta situação, começou o governo por controlar o crédito do próprio Banco do Brasil, que representa, em média, mais da terça parte do total do crédito bancário ao setor privado. Este controle, já iniciado pelo governo anterior, foi acentuado na atual gestão, só se verificando uma liberalização sensível no segundo semestre de 1965, quando em consequência de uma safra excepcionalmente grande e da determinação de se levar a cabo uma política de preços mínimos, vultosos financiamentos oficiais foram concedidos à agricultura. Passada esta fase, a restrição do crédito do Banco do Brasil voltou a se fazer sentir, prolongando-se até o presente.

Os créditos dos bancos comerciais apresentaram uma evolução semelhante. Apoiando-se na oferta primária de meios de pagamento, seu volume era controlado na medida em que esta também o era. Ou seja, também só se expandiu livremente no segundo semestre de 1965, quando, como resultado da grande safra agrícola e da inesperada acumulação de divisas, perdeu o governo o controle da expansão primária de moeda. Ocorre que as condições anteriores haviam criado uma exagerada vulnerabilidade na situação financeira das empresas, de modo que o governo se viu na contingência de pôr em prática algumas medidas que atenuassem a escassez de crédito. A maioria delas, porém, por ser de curto prazo, não encaminhavam qualquer solução duradoura para o problema, além de que algumas, como a de facilitar a obtenção de capital de giro no exterior, só fizeram acentuar tendências discriminatórias que se verificam normalmente durante os programas de contração de crédito.

Para que fôsse efetivamente corrigida esta situação seria necessário que as empresas se dispusessem a mudar a estrutura de seus ativos, em outras palavras, desimobilizassem. Com base na compreensão deste problema, resolveu o governo apoiar financeiramente as empresas que se decidissem a realizar esta operação. Contudo, os resultados tem sido insignificantes. No estado depressivo em que se encontra a economia, um maciço programa de desimobilização implicaria, seguramente, em descapitalização para as empresas que o executassem, além de que, mantendo-se elevado o ritmo inflacionário, torna-se claramente irracional a monetização do patrimônio.

Uma outra questão importante relacionada ao crédito de curto prazo é que a sua abundância, ao liberar os recursos próprios das emprêsas para a realização de investimentos, desempenhava um papel estratégico em nossa economia, cujo mercado de capitais é incipiente. Estas condições não foram alteradas com o desenvolvimento das companhias financeiras, que operam exclusivamente em financiamentos a médio prazo. Assim, os empréstimos de longo prazo ficavam limitados aos que se podiam obter no exterior e junto a entidades oficiais.

Se em relação aos recursos externos a posição do atual govêrno tem sido, desde o início, claramente favorável, o mesmo não se deu quanto à determinação de suas funções no mercado de capitais, onde as indecisões eram manifestas. Finalmente, há indícios de que se tenha optado por manter, ou mesmo desenvolver, a ação do setor público como intermediário financeiro, como parece demonstrar a expansão dos recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a criação do Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME), recém transformado em sociedade de economia mista. Houve, porém, uma importante modificação: os recursos deixariam de provir da receita fiscal. Para o BNDE, a solução encontrada foi a venda compulsória das ações de emprêsas industriais (siderurgia, basicamente) e de energia, acumuladas em operações especiais de financiamento, além de continuar recebendo recursos do exterior. Quanto ao FINAME, opera totalmente com recursos externos. Deve-se ressaltar, porém, que, apesar dos esforços, a situação atual do mercado de capitais não difere sensivelmente da anterior.

Qualquer avaliação da atual política anti-inflacionária deverá estar relacionada com o quadro que acaba de ser descrito. Somente assim, poder-se-á compreender porque os esforços para diminuir os deficits do Tesouro, para aumentar o superavit das operações relativas a café, etc, ao se traduzirem na redução, em termos reais, da oferta primária de moeda, e, portanto, na contração do crédito dos bancos comerciais, têm gerado, juntamente com o contrôle do crédito do Banco do Brasil, difícil situação financeira para as emprêsas; situação esta que, portanto, melhorava quando se perdia o contrôle da expansão monetária. Em outras palavras, a safra agrícola de 1965 e acumulação de divisas em 1965 e 1966, se se constituíram em elementos perturbadores da política anti-inflacionária, não deixaram de ser bem recebidas pela economia.

a) Redução do deficit descoberto do Tesouro

O financiamento dos deficits do Tesouro constituía-se, até 1964, com exceção de alguns anos, no principal fator de pressão sobre a caixa das Autoridades Monetárias. O volume deste deficit chegou a representar, em 1963, 5% do Produto Interno Bruto, e a previsão para 1964, feita no início do ano, era de que seu montante quadruplicaria, em valores correntes. As medidas postas em prática a partir de 1964 e que se estendem até o presente, desenvolvem-se em três frentes: aumento de receitas, contenção de despesas e cobertura do deficit via crédito público.

i) Aumento de receita - O aumento da receita pública constituiu-se no objetivo central de uma série de medidas tributárias implantada no 2º semestre de 1964. Estas medidas consistiram, basicamente, na elevação dos impostos de renda, consumo e selo, e na obrigatoriedade de reavaliação dos ativos das pessoas jurídicas, taxando-se esta operação com um imposto de 5% sobre o montante da reavaliação, facultando-se, porém, ao contribuinte a possibilidade de inscrever Obrigações Reajustáveis do Tesouro (títulos da dívida pública com correção monetária) no dobro do que seria devido como tributo <sup>1/</sup>. Paralelamente, eram introduzidas modificações destinadas a aumentar a eficiência na arrecadação, como a ampliação da área de desconto na fonte do imposto de renda, além de medidas de caráter penal contra a sonegação e da correção monetária dos débitos fiscais.

Como se observa no Quadro XLVI, os efeitos destas medidas só se fizeram sentir com intensidade em 1966, quando os dados do 1º semestre apontam uma elevação em termos reais, de 22% em relação a igual período do ano anterior. As explicações para este fenômeno, contudo, escapam ao âmbito deste capítulo, estando contidas no referente ao "Setor Público".

ii) Contenção da despesa - O programa de contenção das despesas do Tesouro <sup>2/</sup> defrontava-se com uma séria limitação, decorrente da atuação herdada do governo anterior. Este, ao tentar reduzir o deficit do Tesouro, e não se dispondo a comprimir as despesas de custeio, que chegaram mesmo a ser aumentadas, concen-

---

<sup>1/</sup> Desde 1958 esta correção é permitida, estando sujeita a um imposto de 10%. Com isto esperava-se que as empresas, sofrendo uma serie de desvantagens decorrentes da subestimação do valor real de seu capital, realizassem voluntariamente a reavaliação. Isto, porém não se deu, por razões que não cabe aqui levantar.

<sup>2/</sup> Aqui, o conceito de despesa pública num determinado ano corresponde aos desembolsos efetivos de recursos naquele ano.

QUADRO XLVI  
FINANÇAS DA UNIÃO  
(Bilhões de cruzeiros de 1963)

Período	Receita*		Despesa**		Deficit		Deficit/ Receita
	Valor	Variação%	Valor	Variação%	Valor	Variação %	
1963	930,3	-	1.435,0	-	504,7	-	0,54
1964	989,0	+6,3	1.370,2	- 4,5	381,3	- 24,5	0,39
1965	1.046,8	+5,8	1.242,7	- 9,3	196,0	- 48,6	0,19
1º sem. 1965	446,1	-	575,5	-	129,4	-	0,29
1º sem. 1966	544,7	+22,1	577,8	+ 0,4	33,1	- 74,4	0,06

\* Exclui: Impôsto único sôbre Energia Elétrica, Impôsto único sôbre Combustíveis e Lubrificantes e outras receitas vinculadas à administração descentralizada.

\*\* Exclui a administração descentralizada, salvo no que diz respeito às transferências realizadas pelo Tesouro. Além disto, êste conceito de despesa pública num determinado período corresponde aos desembolsos efetivos nêle ocorridos.

Fonte: Balanços Financeiros do Tesouro.

Deflatores: Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas.

trou nos investimentos tôda a carga dos cortes. Conseqüentemente, na medida em que são justamente os gastos de capital os mais fáceis de comprimir a curto prazo, tem-se que a situação encontrada ao início de 1964 tornava de difícil execução imediata qualquer programa de cortes. A isto se somou a circunstância de que um dos primeiros atos do atual govêrno foi reajustar os salários dos militares, fazendo o mesmo, dois meses depois (junho 1964), com o dos funcionários civis. Em 1964, as únicas ações importantes, no plano das despesas do Tesouro, relacionam-se ao início de uma política de redução dos deficits na administração descentralizada. Quanto aos demais itens, manteve-se o quadro geral de 1963.

Em 1965 e 1966 já outras mudanças podem ser observadas. Além de prosseguir a redução dos deficits da administração descentralizada, destaca-se, em particular, a compressão dos salários reais do funcionalismo público federal. Depois de um congelamento que durou até janeiro de 1966, o aumento salarial concedido foi de apenas 35% <sup>1/</sup>, enquanto o custo de vida se elevava de aproximadamente 100% (junho 1964 - dezembro 1965). O aumento seguinte foi de 25%, em janeiro de 1967, contrapondo-se uma elevação de 41% no custo de vida. Dêste modo, puderam as despesas do Tesouro ser submetidas a cortes um pouco mais profundos, como se observa no quadro I, apesar das despesas de capital apresentarem uma certa recuperação, embora ainda insuficiente para trazê-las ao nível de 1962 <sup>2/</sup>.

Cabe analisar ainda, um pouco mais detidamente, o problema dos deficits da administração descentralizada ligada ao setor de transportes. Entre êles destacam-se os de custeio da Rêde Ferroviária Federal e os de capital do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cujos financiamentos, em 1963, representaram respectivamente 10% e 6% da despesa total do Tesouro.

No setor ferroviário as medidas tomadas têm sido, principalmente, o aumento de tarifas, a compressão de salários, a dispensa de empregados (até agora quase 10% sôbre os níveis de 1963) e a eliminação de ramais antieconômicos, já iniciadas em administrações anteriores. Os resultados são vistos claramente no quadro XLVII,

---

<sup>1/</sup> Na realidade o aumento foi de 46%, concedido parceladamente: 35% em janeiro, 5% em setembro e 6% em outubro.

<sup>2/</sup> Para maiores detalhes sôbre a evolução das despesas públicas, bem como dados sôbre sua composição, ver o capítulo sôbre "Setor Público".

QUADRO XLVII

OPERAÇÕES CORRENTES DA RÊDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A.

(Bilhões de cruzeiros de 1963)

	1963	1964	1965
1. <u>Receita Corrente</u>	59,8	56,6	70,7
2. <u>Despesa Corrente</u>	206,2	183,0	165,4
a) Pessoal	140,5	120,8	99,2
b) Outras	65,7	62,1	66,1
3. <u>Deficit de custeio</u>	146,4	126,4	95,0

Fonte: Relatórios da Rêde Ferroviária Federal S.A.

Deflator: Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas

QUADRO XLVIII

SUBVENÇÕES DE CAPITAL AO

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM

(Bilhões de cruzeiros de 1963)

	1963	1964	1965	1966*
Subvenções	86,3	40,8	-	15,9

\* até novembro

Fonte: Contadoria Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

Deflator: Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas

Quanto aos deficits de capital no setor de estradas de rodagem o problema era bem mais simples, bastando, para resolvê-lo, o aumento de receita, constituída basicamente pelo Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes. Assim, quando em 1964 são eliminados os subsídios à importação de petróleo, elevando-se em consequência o preço de seus derivados, a receita do imposto único sobe a ponto de reduzir significativamente os citados deficits, conforme se constata no quadro XLVIII.

iii) Financiamento do deficit - Da ação combinada nestas duas frentes (receita e despesa) resultou uma sensível diminuição dos deficits do Tesouro, cujo valor, em 1965, correspondeu em termos reais, apenas 39% do de 1963. Em 1966 esta redução foi ainda mais expressiva, apontando os dados do 1º semestre um deficit equivalente a apenas 26% do verificado em igual período de 1965.

Chegamos, então, à terceira frente em que se desenvolve a política de reduzir a pressão dos deficits do Tesouro sobre a caixa das Autoridades Monetárias, qual seja, a de financiá-los mediante o crédito público.

Com este objetivo foram extintos os antigos empréstimos compulsórios, de importância bastante reduzida, e criados em seu lugar, já em 1964 títulos da dívida pública protegidos contra a desvalorização da moeda. Estes títulos - "Obrigações Reajustáveis do Tesouro" - têm seu valor nominal corrido trimestralmente e foram lançados com prazo de resgate variável entre 3 e 20 anos. Simultaneamente, porém, foram criados instrumentos para a colocação compulsória destes títulos.

Durante os primeiros nove meses de 1965 os resultados obtidos estiveram muito aquém das expectativas, resumindo-se quase que exclusivamente às operações de caráter compulsório. Este fracasso foi atribuído aos longos prazos de resgate, o que levou o governo, a partir de setembro, a colocar no mercado Obrigações Reajustáveis com prazo de 1 ano. A reação do mercado aos novos títulos foi rápida e positiva, de modo que, ao final do ano, 55% do deficit foi coberto com a venda dos referidos títulos, a grande maioria adquirida voluntariamente (quadro XLIX).

Em 1966 a política foi mantida, resultando que no 1º semestre a venda de Obrigações Reajustáveis já havia fornecido recursos correspondentes a quase duas vezes o montante do deficit. Apesar disto e da situação superavitária no balanço de pagamentos, o governo contratou empréstimos externos (AID) com a finalidade exclusiva de corrigir desequilíbrios de caixa.

QUADRO XLIX

FINANCIAMENTO DOS DEFICITS DO TESOURO  
Participação Percentual das Diversas Fontes

	1963	1964	1965	1966 (1º semestre)
Autoridades Monetárias	<u>84,5</u>	<u>88,7</u>	<u>45,1</u>	<u>-222,4</u>
Crédito Público Interno	<u>15,5</u>	<u>11,3</u>	<u>54,9</u>	<u>190,0</u>
Voluntário	-	-	42,2	...
Compulsório	15,5	11,3	12,7	...
Empréstimos Externos (AID)	-	-	-	134,4

Fonte: Balanços Financeiros do Tesouro

QUADRO L

EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS REAIS  
( $\frac{1}{3}$  mil de fevereiro de 1964)

	1963	1964	1965	Variação 1965/64
Salário Mínimo (Guanabara)	32,7	32,5	29,9	- 8%
Bancários (Banco do Brasil)	81,1	83,2	70,8	-15%
Comerciários	34,6	34,9	36,0	+ 3%
Têxteis	32,8	30,5	28,5	- 7%
Metalúrgicos	53,6	63,1	60,2	- 5%
Funcionários públicos federais (nível 9)	51,3	51,2	44,5	-13%

Fonte: "Programa de Ação Econômica do Governo em Face da Realidade Nacional"-  
Antonio Dias Leite, membro do Conselho Consultivo do Planejamento.

O fato importante a ressaltar, porém, é que no primeiro semestre de 1966 o Tesouro esteve na situação inédita de supridor líquido de recursos às Autoridades Monetárias, ou seja, teve um comportamento deflacionário.

#### b) Política salarial

Antes de 1964 os níveis de salários eram determinados como uma resultante das condições vigentes no mercado de trabalho, incluindo-se aí o poder relativo de negociação dos diversos grupos que se contrapunham. A política salarial, na verdade, ficava limitada praticamente à fixação do salário mínimo e dos vencimentos do funcionalismo público federal, o que vinha sendo feito segundo o critério de se reconstituir mais ou menos - em função da conjuntura política - o poder aquisitivo vigente no momento do último reajustamento.

Este processo deu origem a certas distorções, principalmente em algumas autarquias e empresas públicas, onde era grande o poder de barganha dos trabalhadores. Para os demais setores, a tendência geral foi para os salários não acompanharem os aumentos da produtividade média. <sup>1/</sup>

No atual governo, a elevação declarada da meta de estabilização de preços a objetivo central da política econômica levou a uma profunda mudança na concepção da política salarial, encarada esta como um dos mais importantes instrumentos de combate à inflação. Marchou-se, então, para um controle cada vez maior do mercado de trabalho.

Ainda no 2º semestre de 1964, foram fixadas as diretrizes gerais da política salarial, que deveriam ser aplicadas a toda a economia e cuja essência pode ser caracterizada pelos seguintes pontos:

- a) Os reajustamentos não podem ser efetuados com espaçamento inferior a um ano.
- b) O novo salário será determinado de modo a reconstituir o poder aquisitivo médio dos últimos 24 meses, e não mais o ponto máximo, correspondente ao salário real no momento do reajuste anterior. Ao valor assim obtido seriam somados o aumento da produtividade média da economia ocorrido no período e mais o chamado "resíduo inflacionário",

<sup>1/</sup> Para o setor industrial, que é onde a discussão se coloca, ver o capítulo referente a "Indústrias de Transformação" (cap. III, b) iii). Para o salário mínimo, ver dados do Programa de Ação Econômica do Governo - síntese, pg. 86.

que corresponderia à elevação de preços esperada pelo Governo para o período de vigência do novo salário, estando, portanto, destinada a preservar o poder aquisitivo futuro dos salários reajustados.

Quanto a esta última parcela - "resíduo inflacionário" - cabe notar que não existe nenhuma forma de compensação para os desvios entre a inflação prevista e a verificada. E como nos dois anos de aplicação desta política a elevação de preços prevista esteve muito abaixo da verificada <sup>1/</sup>, o resultado foi uma redução dos salários reais.

A justificativa oficial desta nova orientação é a de que o método de reajustamento visando reconstituir os picos de poder aquisitivo - que, se bem que de forma pouco rígida, teria sido a filosofia nos governos anteriores - resultaria numa forte pressão para a projeção, no futuro, da inflação ocorrida no passado.

Numa primeira etapa, dada a ausência de mecanismos que permitissem sua aplicação ao setor privado, a nova orientação deveria restringir-se ao âmbito do setor público, e mesmo assim não estava clara a sua adoção aos níveis estadual e municipal. A isto se somou o fato de que os reajustes concedidos ao próprio funcionalismo público federal, pouco antes do decreto que definiu a nova política de salários, baseavam-se no sistema anterior.

Dêste modo, só durante 1963 pôde o governo implantar o novo método. O primeiro passo foi dado na fixação do salário mínimo, em fevereiro de 1963, que recebeu um aumento nominal de 57%, enquanto no intervalo dos reajustamentos (fevereiro 1964 - janeiro 1965) o custo de vida se havia elevado 81%. <sup>2/</sup>

O segundo passo importante foi dado em julho de 1965, quando ficou estabelecido em lei que a Justiça do Trabalho, no julgamento dos dissídios coletivos, deveria basear-se nos critérios estabelecidos pelo governo. Tratava-se, assim, de aplicar a política salarial à esfera privada. Simultaneamente, o mesmo diploma legal redefinia parcialmente os critérios para a fixação dos reajustes: manti-

---

<sup>1/</sup> Os "resíduos inflacionários" previstos foram de 25%, 10% e 5%, respectivamente para 1965, 1966 e 1967. As elevações verificadas do custo de vida foram de 45% em 1965 e 50% em 1966.

<sup>2/</sup> Os dados de custo de vida dêste trabalho referem-se, todos, ao índice de custo de vida para a Guanabara, levantados pela Fundação Getúlio Vargas.

nha-se o sistema de reconstituição do poder aquisitivo médio dos salários, mas eliminavam-se os acréscimos correspondentes ao resíduo inflacionário previsto e o aumento de produtividade; os quais só foram reincorporados em janeiro de 1966. <sup>1/</sup>

Quanto à aplicação da nova política ao setor privado, foram vários os obstáculos encontrados, dos quais dois se destacam pela sua importância. O primeiro foi o de que os tribunais regionais do trabalho de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais decidiram considerar inconstitucional a referida lei, chegando mesmo a conceder alguns reajustes com base na elevação do custo de vida. Porém, logo em setembro - portanto dois meses depois - o Tribunal Superior do Trabalho considerá-la constitucional, remetendo instruções aos Tribunais Regionais no sentido da adoção definitiva das novas normas.

O segundo obstáculo decorreu da multiplicidade de índices de custo de vida levantados no país, tornando difícil a aplicação da lei pela Justiça do Trabalho, embora houvesse um índice oficial, elaborado no Ministério do Trabalho. Alegando a impossibilidade de impor êste índice oficial, que não seria representativo, deu o governo mais um passo no sentido da centralização das decisões sobre salários em agosto de 1966. A partir daí ficou estabelecido que todos os reajustes seriam realizados de acordo com os chamados "índices de atualização monetária dos salários", estabelecidos mensalmente através de decretos presidenciais, e que seriam simplesmente aplicados aos salários nominais na medida em que se fôsse cumprindo os prazos para os reajustes. <sup>2/</sup>

Os resultados desta política salarial podem ser vistos no quadro 5. Em 1964, que, como já foi visto, não assistiu à implantação da nova política salarial, mantiveram-se grosso modo os níveis de salário real, o que não se dá em 1965, quando tem início a aplicação das novas diretrizes.

Em 1966 esta política teve prosseguimento com um aumento nominal de 35% ao funcionalismo público federal, em janeiro, apesar da elevação de 100% no custo

---

<sup>1/</sup> Estas parcelas, que haviam sido suprimidas pelo governo no projeto da lei em questão, foram restabelecidas pelo Congresso, nas vetadas pelo Executivo. Finalmente, em janeiro de 1966, foram novamente revigoradas pelo próprio Executivo. Neste intervalo, porém, prevaleceu o voto.

<sup>2/</sup> Note-se que na elaboração destes índices mantinham-se todos os critérios de política salarial já expostos.

de vida desde o último reajustamento (junho de 1964). Quanto ao salário mínimo, o aumento foi de 27%, em março, contra uma elevação de 44% no custo de vida, durante o período anterior (fevereiro 1965-fevereiro 1966). Em relação às demais categorias profissionais cujos dissídios se deram no final do ano, os reajustes foram no entorno de 30%, quando o custo de vida subiu de aproximadamente 40%.

Esta tendência deverá continuar em 1967, já que o resíduo inflacionário previsto para este ano é de apenas 5%, dificilmente realizável, quando se sabe que a elevação de preços no ano que ora termina foi de 41%. E dentro desta tendência se encaixou o novo aumento concedido ao funcionalismo federal em janeiro de 1967 (25%) e a medida baixada pelo govêrno sob a forma de Ato Institucional proibindo os estados e municípios de reajustarem seus funcionários, inclusive da administração descentralizada, em percentagem superior também a 25%.

### c) Política de crédito ao setor privado

Em relação ao financiamento do setor privado, o objetivo do govêrno é substituir progressivamente um sistema sustentado pela expansão monetária, por outro que se apoia, basicamente, na formação de poupanças e de reservas monetárias em geral.

O que se vinha passando era que os bancos comerciais <sup>1/</sup>, aproveitando-se das crescentes emissões de papel-moeda e depósitos a vista, pelas Autoridades Monetárias, ficavam em condições de oferecer aos setores produtivos um grande volume de crédito de curto prazo, e a juros reais negativos. A este se somava o crédito do Banco do Brasil, também em grande volume e a juros ainda mais negativos. Em tais condições a atitude típica das empresas foi lançar mão em larga escala destes créditos, financiando com eles a totalidade de suas operações correntes e aplicando seus recursos próprios em imobilizações. Este processo significava, evidentemente, uma pressão inflacionária sobre o mercado de bens e serviços.

A mudança do sistema no sentido proposto pelo govêrno implicaria, é óbvio, numa elevação da taxa de juros. Assumindo, porém, os responsáveis pela política econômica, que a oferta de poupanças voluntárias era elástica em relação à taxa de juros, de modo que, a longo prazo, esta deveria sofrer apenas uma pequena

1/ Desta definição está excluído o Banco do Brasil.

elevação, perfeitamente suportável pela economia. Tal previsão parece razoável. Como parte dos lucros das empresas vinha sendo normalmente imobilizada em aplicações com rentabilidade zero, ao se tornar positiva a taxa de juro real é lícito esperar-se que estes recursos passem a ser utilizados como fonte interna para capital de giro e em inversões financeiras as quais, ainda que com rentabilidade real nula, teriam sobre as aplicações anteriores a vantagem de oferecer maior liquidez. Note-se, porém, que esta argumentação tem implícita a idéia de que as empresas estejam em condições de mudar a estrutura de seus ativos, transformando itens imobilizados em moeda.

Este processo, entretanto, demandaria muito tempo, de modo que, a curto prazo, a elevação da taxa de juros poderia ser excessiva. As condições anteriores, criando uma situação de enorme vulnerabilidade para as empresas, tornavam a demanda por crédito extremamente inelástica em relação à taxa de juros, enquanto não se poderia esperar uma imediata desmobilização dos ativos. Nestas condições, qualquer tentativa de transformações bruscas levará fatalmente o sistema a uma crise de liquidez.

#### i) Créditos Bancários

Para o controle do crédito de curto prazo os principais instrumentos manipulados têm sido o próprio crédito do Banco do Brasil e a expansão primária de meios de pagamento.

Sendo o Banco do Brasil responsável, em média, por mais de 1/3 do crédito bancário ao setor privado, o controle de suas operações tende a constituir-se em peça fundamental de política anti-inflacionária.

O volume real do crédito do Banco do Brasil ao setor privado vinha sofrendo fortes reduções desde dezembro de 1962, atingindo um nível relativo extremamente baixo em março de 1964. Durante os seis primeiros meses de sua gestão, permitiu o atual governo uma ligeira expansão deste crédito, para em seguida submetê-lo a rígido controle. Este, porém, é atenuado no 2º semestre de 1965, em parte, provavelmente, por uma ação deliberada, mas em parte, também, pelas necessidades geradas por uma safra agrícola abundante e pela determinação de se realizar uma política de preços mínimos. Esta liberalização, contudo, apesar de significativa, não permitiu aos créditos do Banco do Brasil voltar aos níveis em que se encontravam nos primeiros anos deste decênio. Posteriormente, em consequência,

da forte expansão monetária ocorrida no 2º semestre de 1965, e temendo que isto terminasse por desgovernar sua política econômica, entra o governo em 1966 com uma contração ainda mais drástica de seus créditos ao setor privado, levando a que em março dêste ano seu nível real fôsse inferior mesmo ao ponto mínimo atingido em março de 1965. A partir daí, e continuando pelo 2º semestre, nota-se uma nova recuperação destas operações, embora ainda bastante tênue (ver quadro LI).

A evolução dos créditos dos bancos comerciais tem sido mais ou menos a mesma que a do Banco do Brasil. Isto porque, na medida em que as operações do Banco do Brasil estejam sob controle<sup>1/</sup>, o volume de crédito dos bancos comerciais acompanha pari passu a expansão primária de moeda. Dêste modo, como a oferta primária de moeda só apresenta fortes incrementos no 2º semestre de 1965 (ver quadro LI), apenas neste período é que os créditos dos bancos comerciais se expandem livremente, chegando mesmo a superar os níveis do início do decênio, mas voltando a cair em 1966.

Neste ponto cabe notar que os tradicionais instrumentos pelos quais pode o governo controlar diretamente os créditos dos bancos comerciais - redescontos e depósitos compulsórios nas Autoridades Monetárias - não tiveram importância decisiva na política creditícia do atual governo.

Em relação aos redescontos, a primeira observação a ser feita, é que sua importância é bastante reduzida para o sistema bancário (ver quadro LII), o que, em si já impõe limites bastante estreitos à eficácia de sua manipulação. Entretanto, para impedir que diante das restrições à expansão do crédito os bancos comerciais passassem a lançar mão do redesconto em larga escala, resolve o governo, logo em janeiro de 1965, reduzir seu prazo máximo de 120 dias para apenas 15. Esta medida chegou a surtir efeitos em 1965, como se constata pelos dados do quadro LII. Ocorre que, dentro da política do governo de conceder vantagens às empresas industriais que contivessem voluntariamente seus preços dentro de limites fixados pelo governo (Portaria 71 de fevereiro de 1965)<sup>2/</sup>, um dos estímulos utilizados foi permitir que aos títulos destas empresas não se aplicasse a já referida redução do prazo de redescontos. Como até o final de

---

<sup>1/</sup> Emprestando em condições muito mais vantajosas, inclusive juros mais baixos, o Banco do Brasil constitui-se em forte concorrente dos bancos comerciais.

<sup>2/</sup> Esta política será analisada adiante.

QUADRO LI

ENTRÉSTIMOS AO SETOR PRIVADO POR ATIVIDADES ECONÔMICAS

Saldos em fim de mês ou ano, em bilhões de cruzeiros de dezembro de 1960

O BRASIL	BANCOS COMERCIAIS					TOTAL DO SISTEMA BANCÁRIO						
	Outros	Total	Comercio	Industria	Lavoura	Outros	Total	Comercio	Industria	Lavoura	Outros	Total
45,7	18,8	182,6	164,8	138,2	29,1	50,3	382,4	202,4	218,7	74,8	69,1	565,0
62,3	9,1	188,9	140,1	129,9	24,6	44,3	338,9	180,1	207,4	86,9	53,4	527,8
59,2	26,6	213,1	137,4	135,8	24,7	46,5	344,4	174,0	226,6	83,8	73,1	557,5
64,2	15,6	181,4	110,3	76,8	26,8	84,8	298,7	139,9	148,8	91,0	100,4	480,1
67,8	14,1	165,0	95,1	122,0	32,0	37,3	286,4	118,7	181,7	99,8	51,4	451,4
61,7	12,7	143,0	85,5	114,9	32,5	35,0	267,9	104,8	164,0	94,2	47,7	410,9
65,5	13,3	146,6	90,0	130,5	37,4	45,4	303,3	105,4	182,9	110,9	58,7	449,9
77,1	12,9	166,5	110,9	143,1	42,8	47,3	344,7	130,9	200,3	119,9	60,2	511,2
77,6	14,0	173,5	118,7	163,7	44,9	52,4	379,7	141,4	222,9	122,5	66,4	553,2
50,1	13,7	130,5	99,7	111,0	44,0	88,5	333,6	116,8	190,6	94,1	102,2	464,1
59,2	16,9	146,7	98,0	138,6	43,3	51,5	331,4	114,4	192,8	102,4	68,4	478,1
61,9	18,5	156,7	98,3	137,1	41,7	47,8	324,9	117,5	194,2	103,6	66,3	481,6

concedidos através da Comissão de Financiamento da Produção.

ços da Produção Getúlio Vargas.

QUADRO LII

OPERAÇÕES DE REDESCONTO AOS BANCOS COMERCIAIS

DATA	Volume de Redesconto sôbre crédito dos bancos comerciais ao setor privado
31/12/1960	5%
31/12/1961	6%
31/12/1962	7%
31/12/1964	8%
31/12/1965	6%
31/10/1966	9%

Fonte: Banco Central.

1965 a maior parte das empresas industriais, pelo menos das que têm importância no mercado de crédito, já havia aderido ao esquema da Portaria 71, pode-se concluir que a redução do prazo dos descontos, no que toca ao setor industrial, tendeu a funcionar mais como instrumento para forçar as empresas a aderirem a este esquema do que propriamente para limitar a sua utilização pelos bancos comerciais.

Além disto, como a redução do prazo de desconto também não se aplica aos títulos referentes a operações agrícolas (produção e comercialização), que são justamente os mais descontados, pode-se concluir que a citada medida é de escassa significação.

Também para o mecanismo das reservas compulsórias nas Autoridades Monetárias pode-se tirar conclusões semelhantes. Durante todo o ano de 1964 a relação encaixe compulsório/depósitos a vista foi mantida em 22%. Apenas em agosto de 1965, diante da volumosa expansão monetária que já começava a se fazer sentir, é que decide o governo elevar para 25% a citada relação. Contudo, foi tão acentuado o crescimento da oferta monetária, que esta medida resultou inócua. Em 1966, porém, quando a expansão primária sofreu desaceleração, a nova relação passou a significar um ônus sensível sobre o sistema bancário, o que levou o governo a reduzi-la para 21% (julho de 1966). Assim, o mecanismo das reservas compulsórias não chegou praticamente a ser utilizado.

Quanto ao destino setorial do crédito, verificou-se, em relação ao Banco do Brasil, uma tendência sustentada no sentido do aumento da participação da lavoura, em detrimento da indústria e do comércio. Esta tendência persiste até o início de 1966, sendo interessante notar que, mesmo a partir de dezembro de 1962, quando os créditos do Banco do Brasil passam a sofrer sucessivos cortes, os montantes recebidos pela lavoura continuaram subindo em termos reais (ver quadro II).

No que diz respeito aos bancos comerciais, também a lavoura, a partir de 1963 apresenta uma participação crescente no total dos créditos fornecidos. Isto provavelmente se deve, pelo menos em parte, ao fato de que a partir de 1963 foi permitido aos bancos comerciais deduzirem, para efeito dos recolhimentos compulsórios nas Autoridades Monetárias, as aplicações em operações típicas de crédito rural. Ainda no que toca aos bancos comerciais, verificou-se uma tendência estacionária no volume real dos créditos industriais.

A resultante destes movimentos foi uma elevação contínua dos créditos bancários totais (Banco do Brasil e bancos comerciais) à lavoura, um declínio dos créditos à indústria e uma queda ainda mais acentuada dos créditos ao comércio.

Como medida de emergência para aliviar o impacto da redução do crédito bancário sobre o capital de giro das empresas, decidiu o governo incentivar a obtenção de empréstimos de curto prazo no exterior, o que foi feito em janeiro de 1965, através da Instrução 289 da extinta Superintendência da Moeda e do Crédito. O incentivo consistia em assegurar ao tomador do empréstimo a venda das divisas necessárias para fazer face à sua amortização e aos juros.

Em 1965 a entrada líquida de capitais por este mecanismo correspondeu a aproximadamente \$ 300 bilhões, o que significou um acréscimo da ordem de 13% no volume dos créditos ao setor industrial, que foi quem deles se utilizou. Para 1966 ainda não estão disponíveis os dados sobre a entrada líquida destes recursos, mas sabe-se que ela foi extremamente elevada no 1º semestre, decaindo no segundo.

Estas operações se diferenciam dos "swaps" pelo fato de ser o tomador do empréstimo, e não o Tesouro Nacional, que arca com o risco de câmbio. Dado, porém, que durante 1965 e 1966 a taxa de câmbio só sofreu um reajuste (novembro de 1965), e assim mesmo de apenas 20%, pode-se concluir que os riscos efetivamente verificados foram desprezíveis diante dos benefícios auferidos. Com isto, as empresas que tinham acesso ao crédito internacional de curto prazo (que se que exclusivamente empresas estrangeiras) ficavam em condições de levantar empréstimos a juros nominais de 5% ao ano, sendo que sobre a dívida existente no momento do único reajuste ocorrido na taxa de câmbio, incluiu um ônus adicional de 20%. Ora, esta taxa é absolutamente irrisória quando comparada com as vigentes no mercado interno, que oscilam de 40 a 60% ao ano, do que resultou uma notória melhoria na posição relativa das empresas beneficiárias destas operações. Além disto, cabe notar que, diante dos superávits de divisas obtidos em 1965 e 1966, a entrada em larga escala destes capitais implicou em fortes expansões primárias de moeda, o que tem um efeito tão inflacionário quanto a criação direta destes créditos pelo Banco do Brasil. Em meados de 1966 estas operações foram suspensas.

(\*) N.G.F.H.H.3 p. 1966

ii) A Problemática de Longo Prazo

A solução definitiva dos problemas em pauta depende do que ocorra em dois campos: em primeiro lugar, de que as empresas estejam em condições de desmobilizar seus ativos e, é claro, da medida em que isto corresponda, de seu ponto de vista, a uma atitude racional; em segundo lugar, da capacidade de se criar, em prazo útil, um mercado de capitais compatível com o estágio de desenvolvimento em que se encontra a economia brasileira.

Visando favorecer as operações de desmobilização, a atitude do govêr no restringiu-se à disposição de financiar, através da Caixa Econômica Federal, as vendas dos imóveis acumulados pelas empresas ou por seus sócios. Contudo, em uma economia deprimida, como é o caso da brasileira já há alguns anos, a tentativa de desmobilização generalizada levaria a uma queda nos preços dos imóveis, resultando, assim, em descapitalização das empresas que se dispusessem a realizá-la. Além do mais, na medida em que as taxas de inflação permaneçam elevadas -- e apesar dos êxitos obtidos, a elevação dos preços ainda foi da ordem de 40% em 1966 -- o mais racional para as empresas continua sendo manter o mínimo possível de ativos líquidos.

O segundo ponto importante seria o desenvolvimento do mercado de capitais, onde as empresas pudessem, com relativa facilidade, levantar recursos de longo prazo, até agora reduzidos aos que possam ser obtidos no exterior ou junto a instituições oficiais, particularmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Banco do Brasil. Somente assim, como já foi observado, é que se poderiam reduzir os créditos de curto prazo, cuja função de liberar os recursos próprios das empresas para a formação de capital tem sido chave no desenvolvimento brasileiro. Além do mais, apenas na medida em que se desenvolve o mercado de capitais é que se pode esperar que as empresas desmobilizem parte de seus ativos, já que, em tais circunstâncias, contarão com alternativas seguras para aplicar recursos porventura ociosos.

x) As Companhias financeiras -- A vigência da lei de usura, que impedia a cobrança de juros nominais superiores a 12%, frente a taxas de inflação pelo menos duas vezes maiores, terminou por esvaziar totalmente os bancos comerciais, nos últimos dez anos, de seus depósitos a prazo fixo, impossibilita-

dos que estavam êles de contornar a referida lei. A consequência imediata dês te fenômeno foi o declínio dos empréstimos a médio prazo dos bancos comerciais. Simultâneamente, porém, expandiam-se no país as indústrias de bens duráveis, cujas vendas, pela sua própria natureza, somadas ao fato dos baixos níveis de renda da grande maioria da população, requeriam financiamentos a prazos dilata dos.

Dentro dêste quadro é que se desenvolvem as companhias financeiras, normalmente ligadas a grupos bancários, cuja maior flexibilidade lhes permitia contornar a lei de usura e operar com financiamentos a médio prazo (geralmente 6 meses). O artifício usado é o da concessão de aceites às letras de câmbio emitidas pelas firmas que demandam recursos, letras estas que, colocadas no mercado a preço inferior ao seu valor nominal (deságio) remuneram os poupadores com juros superiores aos permitidos em lei.

A expansão destas companhias, como se vê no quadro LIII, tem sido extremamente rápida, chegando a fornecer, em 1966 (saldo em agosto), um volume de financiamentos equivalente a 16% do total dos créditos bancários ao setor privado.

Êste sistema, porém, apresentava pelo menos três graves defeitos em seu funcionamento. Em primeiro lugar, seu crescimento foi extensivo, isto é, se deu pela multiplicação do número de firmas, o que se traduzia em altos custos dos serviços prestados. Em segundo lugar, para o financiamento da venda de importantes tipos de bens duráveis, entre êles os de capital, o prazo de 6 meses ainda é demasiadamente restrito. Finalmente, na medida em que a determinação dos deságios era fortemente influenciada pela taxa de inflação presente, esta forma de operação tenderia a pressionar para a projeção desta taxa no futuro, sob pena do empréstimo se tornar demasiadamente caro.

As soluções dêstes três problemas foram tentadas através da lei do mercado de capitais, promulgada em julho de 1965. Em relação ao primeiro, a meta era aumentar a dimensão média das emprêsas em foco, sendo criadas prerrogativas especiais para as de maior porte. A apreciação dos resultados, porém, só poderá ser feita no futuro. Já em relação aos prazos das operações, as tentativas de forçar sua elevação para um ano no mínimo têm sido até agora totalmente frustradas, terminando o govêrno por recuar das medidas tomadas e permitindo que o sistema siga operando no prazo de 6 meses.

QUADRO LIII

COMPANHIAS FINANCEIRAS

Aplicação de Recursos - Salvo em fins de ano,  
em bilhões de cruzeiros de dezembro de 1960.

<u>ANO</u>	<u>VALOR</u>
1960	7,1
1961	8,8
1962	21,3
1963	20,1
1964	30,6
1965	58,6
1966 (agosto)	76,2

FONTES: "Diagnóstico Preliminar da Situação Monetária, Creditícia e do Mercado de Capitais" - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Para 1966, Banco Central.

DEFLATOR: Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO LIV

COMPANHIAS FINANCEIRAS - Expansão da Rede

<u>Existência em</u>	<u>Sedes</u>	<u>Agências</u>	<u>Total</u>
1961	91	9	100
1962	110	9	119
1963	113	9	122
1964	134	12	146
1965	202	24	226

FONTE: "Diagnóstico Preliminar da Situação Monetária, Creditícia e do Mercado de Capitais" - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

Quanto ao terceiro problema, pode-se dizer que foi onde se concentraram maiores esforços, em consequência mesmo da prioridade dada pelo govêrno à desaceleração da alta de preços. Além do mais, com a escassez de Crédito, as companhias financeiras tenderam a deslocar-se para operações de curto prazo, tornando crítica a situação dos produtores de bens duráveis, já bastante afetados pela contração da demanda. Isto levou mesmo o govêrno a ingressar simultaneamente no mercado de capitais de médio prazo, através da Caixa Econômica Federal.

Aqui o objetivo central foi extinguir o método do deságio, aumentando-se, com êste fim, o impôsto de renda sôbre êle incidente de 10 para 25%. Em contrapartida, procurava-se levar as companhias financeiras a operar com letras de câmbio com correção monetária, com o que esperava o govêrno uma redução das taxas de juros, já que supunha uma tendência para a desaceleração do ritmo inflacionário<sup>1/</sup>. O incentivo era constituído pelo fato de que esta correção ficaria isenta de impostos.

Apesar destas condições, a realidade era que o meio empresarial não compartilhava, pelo menos no mesmo grau, da confiança do govêrno no declínio acelerado da inflação não se dispondo, por conseguinte, a contratar empréstimos a juros indeterminados. Esta situação, logo constatada, levou o govêrno a evoluir para uma posição mais flexível, que foi a de permitir a fixação prévia de limites máximos de correção monetária, que seriam livremente contratados entre poupadores e tomadores. Todavia, submetidos às mesmas fôrças de mercado, a tendência foi para que os tetos de correção monetária viessem a estabelecer-se precisamente aos níveis dos deságios. E como o empresário, ao calcular o preço de seu produto, é levado, por questão de segurança, a imputar nos custos justamente o limite máximo da correção monetária, conclui-se que, por êste lado, não há qualquer diferença entre os dois sistemas. Assim, se o sistema atual, quando comparado com o dos deságios, onera menos os preços de mercado, isto se deve exclusivamente a estar isento de impostos.

---

<sup>1/</sup> Antes disso foi instituído um sistema de juros subsidiados, no qual o govêrno levantava recursos (pela venda de Obrigações Reajustáveis do Tesouro) a juros altos e os repassava às companhias financeiras a juros baixos. Êste sistema funcionou apenas durante quatro meses.

Suas operações passarão a ser financiadas pela venda das ações de empresas industriais, particularmente siderúrgicas, e de energia, acumuladas em operações sob a forma de participação societária. Como porém estas ações são em grande volume e a economia se encontra deprimida, esta venda poderia acarretar dois tipos de efeitos: em primeiro lugar, o da descapitalização do Banco, diante de uma possível queda no ato da venda, no valor das ações; em segundo lugar, o de que se viesse a permitir, com esta política, que o controle de importantes empresas paraestatais passasse para as mãos de grupos estrangeiros.

A solução encontrada foi a venda compulsória destas ações, entregues em contrapartida a um adicional de 10% instituído sobre o imposto de renda. Este artifício parece contornar o primeiro problema, mas como o destino final destas ações será provavelmente a bolsa de valores, talvez não permita contornar o segundo.

xxx) Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) - Uma das importantes iniciativas do atual governo no terreno financeiro foi, sem dúvida, a criação do FINAME, em dezembro de 1964.

Recém-instalado no país, o setor produtor de bens de capital vinha-se ressentido da inexistência de um adequado sistema de financiamento de vendas, sendo obrigado a lançar mão, em caráter precário, de instituições não especializadas. Esta situação traduzia-se num pesado ônus para a integração vertical do parque industrial brasileiro, já que os equipamentos importados, além de mais baratos, eram financiados a prazos suficientemente dilatados.

Diante do desinteresse da iniciativa privada, foi o Estado brasileiro conduzido, mais uma vez, a assumir um papel pioneiro no setor creditício. A criação do FINAME, porém, já se realizou dentro da nova orientação de política econômica, de não financiar a ação do estado no mercado de capitais com receita tributária. Em decorrência disto, e das dificuldades de captar poupanças internamente, as operações do FINAME têm sido financiadas, até o momento, exclusivamente com recursos fornecidos pela Aliança para o Progresso.

Os prazos dos empréstimos concedidos pelo FINAME oscilam entre 2 e 5 anos. Os juros nominais cobrados eram de 37% ao ano até agosto de 1965, sendo reduzidos para 25% a partir daí. Estas taxas são extremamente baixas, não apenas quando comparadas com o ritmo inflacionário, mas principalmente quando se tem em conta os prazos dos empréstimos. Basta lembrar que os juros cobrados pelas companhias financeiras, para empréstimos a prazo de 6 meses, são de cerca de 5% ao mês.

Começando a operar em março de 1965, até dezembro o FINAME concedeu financiamentos no valor de \$ 41 bilhões, o que correspondeu a aproximadamente 2% apenas da produção nacional de bens de capital naquele ano. No 1º semestre de 1966 o total de financiamentos a preços médios dos 10 últimos meses de 1965, foi de \$ 34 bilhões, o que, projetando-se grosseiramente para 10 meses de 1966, significou um acréscimo de 38% em relação ao ano anterior. Este resultado, embora expressivo, não permitiu uma mudança significativa da situação de 1965. Em outras palavras, a solução dada pelo governo ao financiamento das vendas da produção nacional de bens de capital ainda não pode ser considerada satisfatória.

Em novembro de 1966 o FINAME ganhou personalidade jurídica, sendo transformado em sociedade anônima, sob controle majoritário do BNDE, da qual poderão participar firmas nacionais e estrangeiras. O objetivo foi aumentar sua capacidade para levantar recursos. Entretanto, com a citada reestruturação, o FINAME passará a financiar também a importação de bens de capital, de modo que, se por um lado terá mais recursos, por outro aumentará suas responsabilidades.

#### d) Política de preços

Uma das metas a que se propôs o atual governo foi a de abandonar o método de combater a inflação através do congelamento de preços. Com este propósito, ainda em 1964, várias medidas foram tomadas, tais como a eliminação dos subsídios ao trigo e ao petróleo, os grandes e sucessivos reajustes nas tarifas de serviços públicos e na taxa de câmbio, a liberação dos preços da quase totalidade dos medicamentos, a correção monetária dos aluguéis antigos (congelados pelas diversas leis do inquilinato anteriores), etc.

Desde logo cabe notar que o governo não abriu mão do tabelamento de grande parte dos bens e serviços antes sob este regime, passando porém a reajustá-los com maior frequência.

Em 1965, porém, quando decide o governo concentrar esforços no combate à inflação, o controle direto sobre os preços não fica fora da bateria de instrumentos mobilizada. O novo sistema, implantado a partir de fevereiro de 1965 (Portaria Interministerial nº 71), apresentava, contudo, algumas diferenças importantes em relação ao anterior. Em primeiro lugar, o governo não procura congelar ele mesmo os preços dos produtos, mas sim induzir a própria empresa a fazê-lo, mediante a manipulação de um conjunto de estímulos e sanções.

Em segundo lugar, enquanto pelo sistema anterior procurava-se congelar os preços de alguns poucos e bem determinados produtos considerados estratégicos econômica e socialmente, pelo esquema da Portaria 71 (e leis posteriores) o controle passou a ter um âmbito mais geral, referindo-se a toda e qualquer empresa industrial ou comercial.

Em linhas gerais, o sistema funcionaria mediante adesão voluntária das empresas que, se não elevassem seus preços, sem autorização, em mais de 15% entre fevereiro e dezembro de 1965, receberiam em troca uma série de vantagens (a vigorarem em 1966), a maioria de caráter fiscal: redução do imposto sobre os lucros de 28 para 20%; permissão para deduzir do lucro bruto uma reserva para manutenção de capital de giro próprio; redução do imposto sobre reavaliação de ativos de 5 para 2%; redução ou isenção dos gravames financeiros sobre a compra de divisas; dispensa do pagamento do imposto de 15% sobre as reservas excedentes ao capital social. Em contrapartida ao gozo destas vantagens, a permissão para elevação de preços estaria condicionada à absorção, por parte das empresas, de elevações de custos até 7%.

Quanto às sanções, destacam-se a proibição das entidades públicas federais de comprarem de empresas que não aderirem a este esquema, o congelamento de seus limites de créditos de curto prazo e a impossibilidade de obtenção de novos avais e financiamentos nos bancos oficiais. Além disto, para as empresas que, no período em questão, aumentarem seus preços em mais de 35%, o imposto sobre os lucros será elevado de 28 para 30%.

Se tomarmos como critério de avaliação o número e a importância das empresas que a ele aderiram, o esquema da Portaria 71 obteve pleno êxito no setor industrial e fracassou no comercial. Quanto a se o governo conseguiu fiscalizar satisfatoriamente sua aplicação, as opiniões divergem, ainda não sendo possível uma apreciação objetiva.

Em novembro de 1966 este sistema foi substituído por outro mais flexível, embora de caráter compulsório: as empresas industriais e comerciais que, entre 1/10/66 e 31/12/67, elevarem seus preços em menos de 30% que a do índice geral de preços terão um abatimento de 20% no imposto de renda; se a elevação for superior a 10% à do referido índice, pagarão uma multa de 2% sobre a receita bruta, além de terem reduzida sua proteção alfandegária.

## 6. Setor Externo, Balanço de Pagamentos e Política de Comércio Exterior

### a) A situação do Balanço de Pagamentos

O traço mais notável das transações com o exterior em 1966 foi o grande crescimento das importações em relação ao ano anterior. A receita de exportação também aumentou, embora em ritmo relativamente menor, determinando uma ligeira baixa do saldo mercantil do balanço de pagamento que, em todo caso, ultrapassou os 500 milhões de dólares (ver quadro LVI), contrastando com o nível médio de 306 milhões anuais do quinquênio 1962-66 e, sobretudo, com a média dos cinco anos imediatamente anteriores (67 milhões).

O reforço da capacidade de pagamentos devido aos elevados e crescentes superávits do balanço comercial em 1964 e 1965 foi suficiente para cobrir os tradicionais resultados negativos da rubrica "Serviços".

Por este motivo, e em vista de nestes anos ter havido entradas líquidas na rubrica "doações", também foram positivos (e até aumentaram) os saldos da parte real do balanço de pagamentos.

A comparação entre os dois quinquênios recentes demonstra que, nos últimos cinco anos, a contribuição da poupança procedente do exterior não alcançou a quinta parte do que se registrou no período 1957-62 (ver quadro LVII). É preciso notar que o superavit do balanço de pagamentos de 1964 e 1965 e o relativo equilíbrio de 1966 são bem pouco típicos do comportamento histórico das contas externas do Brasil. Os diagnósticos e as projeções dos últimos planos macroeconômicos de caráter global, formulados no Brasil para serem aplicados até 1966 estimavam a contribuição da poupança do exterior em nível nunca inferior aos 150 milhões de dólares anuais. <sup>1/</sup>

Em contraste com a situação fortemente superavitária do balanço de mercadorias no último triênio, houve um grande aumento dos débitos na rubrica serviços tanto em fretes e seguros como no saldo de remuneração dos fatores externos. Em 1966 a incidência destes pagamentos foi tal que anulou completamente o superavit da conta de mercadorias, determinando um balanço de pagamentos praticamente equilibrado.

---

<sup>1/</sup> O Plano Trienal 1963-65, previa deficits de 183 e 150 milhões de dólares para os anos 1964 e 1965 e o Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66) estimava deficits de 365 e 387 milhões de dólares para os dois últimos anos.

QUADRO XVI  
BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL  
1965/1966 - (US\$ 1 000 000)

Discriminação	1965	1966 (*)
<u>I. Mercadorias</u>		
a) Exportações (FOB)	1 596	1 723
b) Importações (FOB)	- 941	-1 213
<u>II. Serviços</u>	-154	-560
a) Fretes e seguros (líquido)	- 35	- 100
b) Rendas de capitais (líquido)	- 254	- 300
c) Outros (líquido)	- 165	- 160
<u>III. Donativos (líquido)</u>	24	50
<u>IV. Saldo em Transações Correntes (I + II + III)</u>	225	0
<u>V. Entradas brutas de capitais autônomos</u>	224	374
a) Capitais privados	157	185
Investimentos diretos	70	48
Empréstimos e créditos	87	137
b) Capitais oficiais	67	189
PL - 480	6	29
Projetos específicos	61	100
<u>VI. Amortizações</u>	-378	-417
Compensatórias	- 139	-154
Não compensatórias	- 239	-263
<u>VII. Não classificados</u>	18	- 11
<u>VIII. Erros e omissões</u>	76	-
<u>Superavit (+) ou Deficit (-) (IV+V+VI+VII+VIII)</u>	-165	-114
<u>IX. Financiamento compensatório</u>	566	185
FMI	75	-
Tesouro americano	-	-
AID	150	185
Eximbank	34	-
Reescalonamento (Europa e Japão)	107	-
Empréstimos de bancos	118	-
Financiamentos de petróleo	82	-
<u>X. Variações de "swaps"</u>	-190	-111
<u>XI. Atrasados comerciais</u>	-229	-
<u>XII. Variação líquida em outros haveres e obrigações a curto prazo (aumento de haveres --)</u>	-312	40
<u>TOTAL (IX + X + XI + XII)</u>	-165	114

(\*) Estimativas realizadas pelo Centro CEPAL/BNDE, com base em cifras da CAGEX e dados do Ministério do Planejamento.

Fonte dos dados de 1965: Banco Central.

QUADRO LVII

BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL - 1957-1966  
(médias anuais dos períodos 1957-1961 e 1962-1966)  
(US\$ 1 000 000)

Discriminação	1957-1961	1962-1966*
I. <u>Mercadorias</u>	66,8	306,4
a) Exportações (FOB)	1 318,6	1 474,0
b) Importações (FOB)	1 251,8	1 167,6
II. <u>Serviços</u>	-410,6	-416,0
a) Transportes e seguros (líquido)	-38,8	-78,4
b) Rendas de capitais (líquido)	-150,6	-217,2
c) Outros (líquido)	-161,2	-120,4
III. <u>Donativos (líquido)</u>	-5,4	-42,6
IV. Saldo em Transações correntes (I + II + III)	-349,2	-67,0
V. <u>Entradas de capitais autônomos</u>	551,2	334,8
a) Capitais privados	407,4	119,4
Investimentos	149,8	84,6
Empréstimos e créditos	257,6	109,8
b) Capitais oficiais	143,8	140,4
VI. <u>Amortizações</u>	-336,0	-349,4
a) Privadas	-170,6	...
b) Oficiais	-165,4	...
VII. <u>Não classificados</u>	5,6	36,0
VIII. Erros e omissões	-62,0	-60,6
Superavit (+) ou Deficit (-) (IV+V+VI+VII+VIII)	-190,4	-106,2
IX. <u>Financiamento compensatório</u>	115,8	229,4
X. <u>Variações de "swaps"</u>	45,0	-67,0
XI. <u>Atrasados comerciais</u>	-	1,0
XII. <u>Variação líquida em outros haveres e obrigações</u>		
a curto prazo (aumento de haveres -)	29,6	-57,2
TOTAL (IX + X + XI + XII)	190,4	106,2

Fonte dos dados para 1957 - 1965: Banco Central

(\*) Os dados de 1966 são estimativas (veja-se o quadro LVI).

As maiores remessas de lucros e juros explicam-se tanto pelos serviços dos elevados empréstimos conseguidos durante o período 1957-62, como pela diminuição dos contrôles às remessas de lucros que vêm ocorrendo no último biênio. Acrescente-se, em 1966, aos fatores mencionados, a estabilidade da taxa de câmbio.

O registro das entradas e saídas de capitais autônomos acusa em 1966 uma saída líquida da ordem de 114 milhões de dólares, montante algo inferior ao registrado no ano anterior. As entradas mais importantes de capital estrangeiro foram devidas a empréstimos e financiamentos privados e públicos. No tocante aos investimentos diretos, observa-se uma caída considerável, confirmando a tendência fortemente declinante do capital de risco em todo o último quinquênio. Na realidade, o saldo geral do movimento de capitais, se levarmos em conta a saída de seus rendimentos, é crescentemente negativo a partir de 1964, tanto por uma diminuição brusca do nível de entradas quanto por um aumento contínuo no serviço de capital. Assim, o saldo geral acumulado nos últimos cinco anos apresenta um resultado negativo que contrasta violentamente com o enorme montante positivo acumulado no quinquênio 1957/61 (ver quadro LVIII).

Cabe ainda notar que o aumento observado em 1966 nos pagamentos de "Amortizações", teria sido muito maior não fôra a entrada em vigor dos novos convênios de renegociação da dívida externa de 1964 e 1965, que resultaram no adiamento de algumas dívidas. Estas mesmas negociações se refletem no elevado montante do financiamento compensatório de 1965, assim como na liquidação dos atrasados comerciais correspondentes a 1962-64.

Da mesma forma, cabe assinalar a mudança de ênfase que se comprova no financiamento de emergência a curto prazo por meio de "swaps", ao comparar-se os períodos 1957-61 e 1962-66 (ver quadro LVII). Este fato está ligado, por um lado, ao desgosto da capacidade para importar que se reflete na acumulação de ativos líquidos a curto prazo em 1964 e 1965, e, por outro lado, corresponde ao espírito dos acordos de renegociações da dívida externa, nas quais não se aprovavam tais medidas. Em 1966, a totalidade do financiamento de tipo compensatório limitou-se aos recursos provenientes da AID, vinculados a importações. Deste modo, apresenta-se um déficit financeiro do Balanço de Pagamentos que, na ausência de fundos compensatórios do tipo perseguido no ano anterior reflete-se numa diminuição de haveres líquidos de curto prazo.

QUADRO LVIII

MOVIMENTO DE CAPITAIS ESTRANGEIROS E DE SEUS RENDIMENTOS

Capitais autônomos e compensatórios

1957/1966 (US\$ milhões)

Anos	Movimento de capitais			Rendas de investimentos			Saldo geral		
	Ingressos	Amortizações	Saldo	Juros	Lucros e dividendos	Total			
	Capitais de empréstimo (1)	Capitais de risco (2)	Total (3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) - (4)	(6)	(7)	(8) = (6) + (7)	(9) = (5) - (8)
1957	534	178	712	-242	470	-67	-61	-128	342
1958	651	128	779	-324	455	-58	49	107	348
1959	610	158	768	-398	370	-91	59	150	220
1960	794	138	932	-410	522	-106	78	184	338
1961	419	147	566	-327	239	-114	70	184	55
1957/1961	2.008	742	2.752	-1.011	2.256	-436	-317	753	1.202
1962	794	132	926	-328	598	-118	81	199	399
1963	579	87	666	-364	302	-87	57	144	158
1964	259	86	345	-306	39	-131	58	189	-150
1965	319	70 <sup>1/2</sup>	389	-378	11	-176	78 <sup>1/2</sup>	294	-243
1966 (*)	329	48 <sup>1/2</sup>	377	-428	-51	-200	-100 <sup>1/2</sup>	300	-351
1962/1966	2.280	123	2.703	-1.804	899	-712	-374	-1.086	-187

(\*) Estimativas

1/ Exclui lucros reinvestidos

Fonte: Até 1965, diagnóstico do Escritório de Pesquisa Aplicada (EPEA) do Ministério da Fazenda, com base em dados do Banco Central. 1966: Estimativas do Centro CEPAL/BNDE (ver Quadro LVI).

Observações: Amortização - Incluídas as parcelas negativas das operações de regularização.

Capitais de risco - incluídos os reinvestimentos.

Capitais de empréstimo - inclui o saldo líquido de capitais compensatórios acrescido das parcelas negativas das operações de regularização que foram transferidos para Amortizações. Inclui também os itens "outros" dos capitais privados e oficiais.

b) Exportações

Em 1966 a receita procedente das exportações aumentou em cerca de 8% sobre o nível já elevado de 1965, chegando a um montante de 1.723 milhões de dólares, cifra aproximada à receita máxima do pós-guerra (1.770 milhões de dólares em 1951).

As exportações em valores correntes sofreram um aumento contínuo em todo o período de 1962-66, sobretudo nos dois últimos anos.

Cabe assinalar que à expansão da receita em dólares por consequência de vendas ao exterior, corresponde, em 1966, uma contração dos valores médios unitários de alguns dos produtos mais importantes da pauta de exportações (café, algodão, minério de ferro, sisal, castanha e fumo), devido ao que o aumento do quantum, em cerca de 11%, entre 1965 e 1966, superou o acréscimo nas receitas.

A expansão das exportações foi mais acentuada no início do ano, provavelmente com o resultado do escoamento dos excedentes agrícolas acumulados no segundo semestre de 1965. <sup>1/</sup>

i) Café

O ano de 1966 foi um ano favorável às exportações de café. As vendas do produto, em termos quantitativos, voltaram ao nível aproximado de 1962 e 1963, recuperando-se da tendência declinante que se esboçava nos dois anos seguintes (ver quadro LIX).

Os dados para 1966 refletem a situação favorável que caracterizou o ano-convenio do café, outubro de 1965/setembro de 1966, do ponto de vista brasileiro. Com efeito, nesse período o Brasil conseguiu preencher sua quota fixada anteriormente pelo Convênio Internacional do Café: exportou 17.566 sacas, tendo-lhe sido concedida uma quota de 16.976 sacas. O alto nível que alcançaram as vendas de café no Brasil reforçou a posição do país na Conferência Internacional do Café, realizada em Londres em setembro de 1966, sendo conseguido um ligeiro aumento na quota (17,3 milhões de sacas para o ano 1966/67).

À expansão quantitativa nas exportações brasileiras de café sobrepôs-se uma baixa dos preços, à qual não escaparam os demais tipos de cafés de exportação (qua-

---

<sup>1/</sup> No período janeiro/julho a expansão das receitas foi da ordem de 17% face a 8% para o ano todo, quando se compararam os mesmos períodos em 1965 e 1966.

QUADRO LIX

EXPORTAÇÕES DO BRASIL

(Segundo os principais produtos - 1962/1966)

a) QUANTIDADES (1.000 t)

	1962	1963	1964	1965	1966 *
Café	983	1.171	897	809	1.008
Algodão	216	222	217	196	233
Minério Ferro	7.528	8.207	9.730	12.731	12.669
Açúcar	445	524	253	760	987
Pinho	502	492	653	701	732
Cacau (amêndoas)	55	69	75	92	107
Milho	...	...	62	560	677
Arroz	44	-	12	237	249
Couros e Peles	10	10	20	49	31
Lã	...	3	18	14	22
Minério Manganês	760	841	833	1.068	949

(\*) Estimativas baseadas no resultado de 11 meses.

FONTE: Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda (SEEF)

QUADRO IX  
EXPORTAÇÕES DO BRASIL

(Segundo os principais produtos - 1962/1966)

(US\$ 1 000 000 FOB)

	1962		1963		1964		1965		1966 *	
		%		%		%		%		%
Café	642,7	52,9	748,3	53,2	759,7	53,1	706,6	44,3	764,2	44,3
Algodão	112,2	9,2	114,2	8,1	108,3	7,6	95,7	6,0	110,4	6,4
Minério Ferro	68,3	5,6	70,4	5,6	80,6	5,6	103,0	6,5	98,6	5,7
Açúcar	39,5	3,3	72,4	5,2	33,1	2,3	56,7	3,6	79,3	4,6
Pinho	38,6	3,2	37,4	2,7	49,7	3,5	53,9	3,4	56,6	3,3
Cacau (amêndoas)	24,2	2,0	35,0	2,5	34,8	2,4	27,7	1,7	48,1	2,8
Milho	...	...	...	...	2,9	-	27,9	1,8	34,9	2,0
Arroz	4,7	0,4	-	-	0,9	-	23,8	1,5	31,3	1,5
Couros e Peles	10,2	0,8	9,0	0,6	11,7	0,8	23,9	1,5	30,2	1,8
Lã	...	...	2,9	0,2	23,5	1,6	15,0	1,0	25,5	1,5
Minério Manganês	27,5	2,3	24,6	1,8	20,6	1,4	29,2	1,8	26,5	1,5
Manufaturados	35,4	2,9	41,0	2,9	75,2	5,3	110,0	7,0	100,9	5,9
Outros	210,9	17,4	251,3	17,9	228,8	16,0	322,1	20,2	316,7	18,4
<b>TOTAL</b>	<b>1 214,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1 406,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1 429,8</b>	<b>100,0</b>	<b>595,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1 723,1</b>	<b>100,0</b>

(\* ) Estimativas baseadas no resultado de 11 meses.

**FONTE:** Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda (SEMF).

dro LXI), o que significou uma ligeira perda estratégica no poder competitivo do café brasileiro frente a seus competidores, de melhor qualidade (Colombiano lavado) e de qualidade inferior (Robusta africano).

A ação conjugada dos fatores anteriormente citados teve como resultado uma participação do café nas receitas procedentes das exportações em 1966, igual à que se observou no ano anterior (44%).

### ii) Manufaturas

O ano de 1966 registrou uma baixa nas receitas procedentes da exportação de artigos manufaturados, contrariando, assim, uma tendência que se manifestava desde 1962. O grupo de manufaturas, incluindo uma ampla variedade de produtos em vários graus de elaboração, teve uma participação máxima de cerca de 7% da receita de 1965, semelhante a dos produtos tradicionais como o algodão em rama e a hematita. O crescimento das exportações de manufaturados, em 1965, foi, no entanto, de caráter conjuntural: em 1966 a recuperação da atividade industrial absorveu a parte da produção siderúrgica que foi responsável pela maior parte do crescimento das exportações em 1965. <sup>1/</sup> Houve, portanto, progresso no que diz respeito às exportações de outros bens industriais, destacando-se diversos tipos de máquinas (geradores, motores, aparelhos eletrodomésticos), insumos e acessórios de automóveis.

### iii) Outros produtos

Em 1966 houve uma recuperação do mercado do cacau, aumentando os preços e os volumes de exportações. Os altos níveis da exportação de cereais - milho e arroz - resultaram dos excedentes estocados da colheita do ano anterior que foram liquidados, em sua maior parte, no primeiro semestre do ano.

### e) Importações

Na seção anterior aludiu-se ao grande aumento havido nos gastos correspondentes a importações em 1966 (30%) comparado ao baixo nível do ano anterior. Seu valor em dólares correntes chegou a 1.200 milhões de dólares, inferior, ainda, à cifra

---

<sup>1/</sup> Em 1965 o Brasil exportou cerca de 360 mil toneladas de diversas formas de aço (cerca de 35% do valor das exportações de produtos manufaturados), que em sua maior parte foram adquiridos pela Argentina (277 mil toneladas). Nos primeiros 9 meses de 1966, foram exportadas apenas 83 mil toneladas.

QUADRO L.I  
PREÇOS INTERNACIONAIS DE CAFÉ  
(US\$ CENTS/LIBRA-PÊSO)  
- COTAÇÕES NO DISPONÍVEL DE N. YORK -

Período	Tipos	Colômbia (MAMS)	Brasil (Santos 4)	Angola (AMBRIZ 2aa)
1962	a/	40,73	34,40	21,53
1963	a/	39,55	34,13	28,98
1964	a/	48,80	47,52	36,38
1965	a/	48,49	44,69	31,59
6/1/1966		49,38	43,13	37,25
30/6/1966		48,25	40,50	33,50
31/3/1966		45,88	40,50	32,50
6/9/1966	b/	43,50 A 47,50	37,50 A 41,50	30,50 A 34,50

Fonte: Instituto Brasileiro do Café e Bureau Pan-Americano do Café.

a/ Médias anuais

b/ Limites mínimo e máximo fixados pela Conferência Internacional do Café.

média anual de 1.295 milhões de dólares registrada em 1960-63.

A recuperação das importações em 1966 vinculou-se à reação da atividade industrial durante a primeira metade do ano, mas houve, também, outros estímulos importantes: a liberalização cambial, que diminui o custo em cruzeiros das importações - quer seja pela redução dos gastos financeiros e obrigatórios que oneravam as compras no exterior, quer seja pela redução do número de mercadorias sujeitas a tratamento discriminatório; a estabilidade da taxa de câmbio desde novembro de 1965, significou uma alteração relativa dos preços relativos das importações.

As informações oficiais disponíveis para o período janeiro/agosto de 1966 encontram-se no quadro LXII.

Os gastos correspondentes a "Máquinas, veículos, seus pertences e acessórios" aumentaram, durante o período, por volta de 62%, chegando quase aos níveis de 1963, embora continuassem inferiores aos do começo da década; a diminuição observada entre 1962 e 1965 coincide com a tendência descendente evidenciada na formação bruta do capital fixo nêsse mesmo período. As cifras de 1966 estão de acôrdo com a reativação da inversão privada que se estima teve lugar neste último ano.

As importações de produtos químicos escapam à baixa quase geral que caracteriza o movimento das grandes categorias de mercadorias entre 1963 e 1965; trata-se, em sua maior parte, de insumos da indústria química nacional cuja produção cresceu mais estávelmente.

Registrrou-se um maior volume nas importações de "matérias primas", em 1966, devido ao aumento nas aquisições de carvão, ao passo que no caso do petróleo, a estabilização das compras no exterior coincide com uma expansão da produção interna da ordem de 13%.

Nas importações da rubrica "produtos alimentícios" tiveram grande pêsso as extensas compras de trigo em grão. Em 1965 houve uma súbita baixa nas compras de cereal no exterior, sobretudo naquelas realizadas nos Estados Unidos pela PL-480, que não afetou em igual magnitude o consumo interno, devido às vendas de excedentes acumulados.

#### d) Política de comércio exterior

Assim como em 1965, a política de comércio exterior do Brasil em 1966 concentrou-se em uma série de medidas destinadas a expandir as exportações e a liberalizar as importações.

QUADRO LXII

IMPORTAÇÕES REALIZADAS POR GRANDES CLASSES DE PRODUTOS

1962/1966 (janeiro/agosto)

(US\$ 1 000 000 CIF)

Discriminação	1962	1963	1964	1965	1966
1. <u>Matérias-primas</u>	207.4	226.3	205.3	180.6	197.0
1.1. Carvão	9.7	9.4	16.0	9.2	19.3
1.2. Petróleo Crú	108.1	117.2	111.6	107.2	107.3
2. <u>Gêneros alimentícios</u>	156.0	172.2	174.5	117.7	170.7
2.1. Trigo em grão	105.2	116.2	115.8	67.3	102.6
3. <u>Produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes</u>	96.9	115.7	95.0	122.6	143.4
3.1. Adubos manufaturados	8.7	14.5	12.9	17.0	16.4
4. <u>Máquinas, veículos, seus pertences e acessórios</u>	314.7	244.4	211.8	148.1	239.7
4.1. Veículos, seus pertences e acessórios	64.1	76.3	53.8	27.5	57.3
5. <u>Manufaturas e artigos manufaturados</u>	144.4	179.6	132.8	130.1	177.9
5.1. Cobre em bruto	16.6	24.4	13.6	17.7	38.7
5.2. Chapas e lâminas de ferro e aço	16.8	36.8	18.0	19.6	21.8
5.3. Alumínio em bruto	6.1	8.3	7.2	8.2	13.6
6. <u>Outros</u>	2.0	4.4	2.2	2.3	2.4
<b>Total Geral</b>	<b>921.4</b>	<b>942.6</b>	<b>821.6</b>	<b>701.6</b>	<b>931.1</b>

Fonte: Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda (SEEF)

As primeiras traduzem preocupações de curto prazo (desestímulo que constituía a taxa de câmbio fixa desde novembro de 1965) e de maior longo prazo, como a diversificação das exportações e a ênfase em um aumento da participação das manufaturas.

As segundas levam, também, em consideração, tanto problemas de curto prazo - a acumulação de reservas em 1964 e 1965 que geraram uma conseqüente expansão monetária em fins de 1965 - como objetivos de longo prazo: colocar a indústria nacional em um plano de maior competitividade com o produto importado procurando, assim, elevar os níveis de produtividade.

Em 1966 foi criado o CONCEX (Conselho de Comércio Exterior) <sup>1/</sup>, com o objetivo principal de formular e coordenar a política de exportação e importação, tentando-se, assim, eliminar a dispensa das decisões relativas às exportações.

Em fins de novembro regulamentou-se o funcionamento do CONCEX, estabelecendo-se as seguintes normas básicas:

- a) Suprimiram-se todos os impostos, direitos, quotas e despesas em geral que oneravam, até a data, as exportações, assim como a maior parte das contribuições e direitos sobre operações portuárias (com exceção do imposto de exportação e das retenções cambiais sobre o café e o cacau).
- b) Alargaram-se as facilidades e a faixa da isenção tributária interna, para fins de exportação de produtos manufaturados.
- c) Regulamentou-se o Fundo de Financiamento da Exportação (FIMEX). O FIMEX contará com recursos de fontes internas (fundos previstos em orçamentos, títulos da dívida pública, recursos procedentes do controle cambial, etc) e de fontes externas (empréstimos e doações). A aplicação desses recursos estará ligada ao financiamento da exportação ou à produção de bens exportáveis, e também servirá para complementar a remuneração, em cruzeiros, dos produtos agrícolas que tenham dificuldades temporárias de colocação no exterior. <sup>2/</sup>

A carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) já iniciou, em dezembro de 1966, o financiamento das exportações, utilizando para isto, os recursos

---

<sup>1/</sup> Lei nº 5.025, de 10.6.1966.

<sup>2/</sup> Cabe assinalar que o imposto sobre exportações que subsiste na nova legislação tributária será recolhido pelo Governo Federal e proporcionará recursos ao FIMEX.

do FINEX. <sup>1/</sup>

Do ponto de vista da política cambial, o ano de 1966 registrou passos importantes no sentido da eliminação das restrições quantitativas e qualitativas sobre as importações. O mecanismo de controle cambial repousava inteiramente em um sistema de leilão de divisas, para todas aquelas mercadorias que integravam uma categoria "especial", o que significava um aumento no preço em cruzeiros. A transferência de alguns produtos desta lista para a de categoria "geral" significou uma redução efetiva do custo destas importações e, conseqüentemente, um estímulo direto. Estas medidas foram tomadas em fins de 1965 e seus resultados já são notados em 1966. Nos últimos dias de novembro de 1966 o Governo acelerou o processo ao promulgar uma nova lei que determinou que todos os produtos de importação sujeitos a leilão semanal de divisas passariam ao regime de categoria geral. <sup>2/</sup> Soma-se a isto o fato de que desde setembro de 1966 os produtos compreendidos na lista geral estavam isentos de certificados de cobertura cambial <sup>3/</sup> e que foram reduzidos, também, os encargos financeiros e depósitos obrigatórios que oneram as importações. <sup>4/</sup>

A transferência de todos os produtos de importação para o regime livre de categoria geral significou, na prática, o fim do sistema protecionista baseado na barreira cambial, vigente desde 1953.

A unificação das categorias de importação entrará em vigor em março de 1967. Os novos termos da legislação tarifária alteram o sistema "ad valorem" que existia desde 1957. A nova lei estabelece a aplicação de novas tarifas a partir da mesma data que se fixou para a eliminação do protecionismo cambial, concedendo-se três meses de prazo a fim de permitir os estudos e consultas necessárias para ajustar o

---

<sup>1/</sup> O financiamento autorizado destina-se à exportação de bens de capital e de consumo duráveis, com pagamentos a médio e longo prazo, e por montante de até 80% do valor CIF de exportação.

<sup>2/</sup> Resolução nº 41 do Banco Central, de 22 de novembro de 1966.

<sup>3/</sup> Resolução nº 35 do Banco Central, de 17 de setembro de 1966.

<sup>4/</sup> 14 de janeiro de 1966.

novo sistema às necessidades da indústria nacional aceitas como legítimas. <sup>1/</sup> A partir de 1 de março de 1967 a eventual política protecionista se baseará, portanto, unicamente no sistema tarifário.

\* \* \* \* \*

---

<sup>1/</sup> Decreto-Lei nº 63, de 23.11.1966. Segundo o decreto, as novas tarifas deverão ser aplicadas, em alíquotas que poderão variar, de 80 a 120%, sobre um valor mínimo em US\$ calculado, para cada produto, pelo Conselho de Política Aduaneira. A primeira "questão" a ser enfrentada pelos representantes da indústria será aquela concernente à fixação do preço em dólares na pauta mínima, uma vez que a margem impositiva das alíquotas deverá significar uma redução média de cerca de 80%. Cabe assinalar que a "porta aberta" às reivindicações da indústria está consubstanciada, tanto na possibilidade expressa na lei para um reajuste máximo na alíquota da ordem de 60%, como nos termos vagos de um artigo em que se menciona que o CPA poderá aplicar "mecanismos compensatórios que se fizerem necessários, inclusive adicionais na forma da alíquota específica, para conveniente amparo a produção de mercadorias, objeto de transferência da categoria especial para a categoria geral de importação e cuja fabricação se veja ameaçada por competição desleal do similar importado".