

# Governo Militar

Abreu, 8-9

Giambiagi, 3

Gremaud, 15

# 4 – Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-66

- Diagnóstico
  - Inflação de demanda e déficit público → ↑  $M^s$
  - Déficit da BP
  - estagnação
- Objetivos
  - Estabilização e controlar o déficit público
  - Reduzir o déficit da BP
  - Retomar o crescimento → Reforma do Estado

# Castelo Branco - 1965

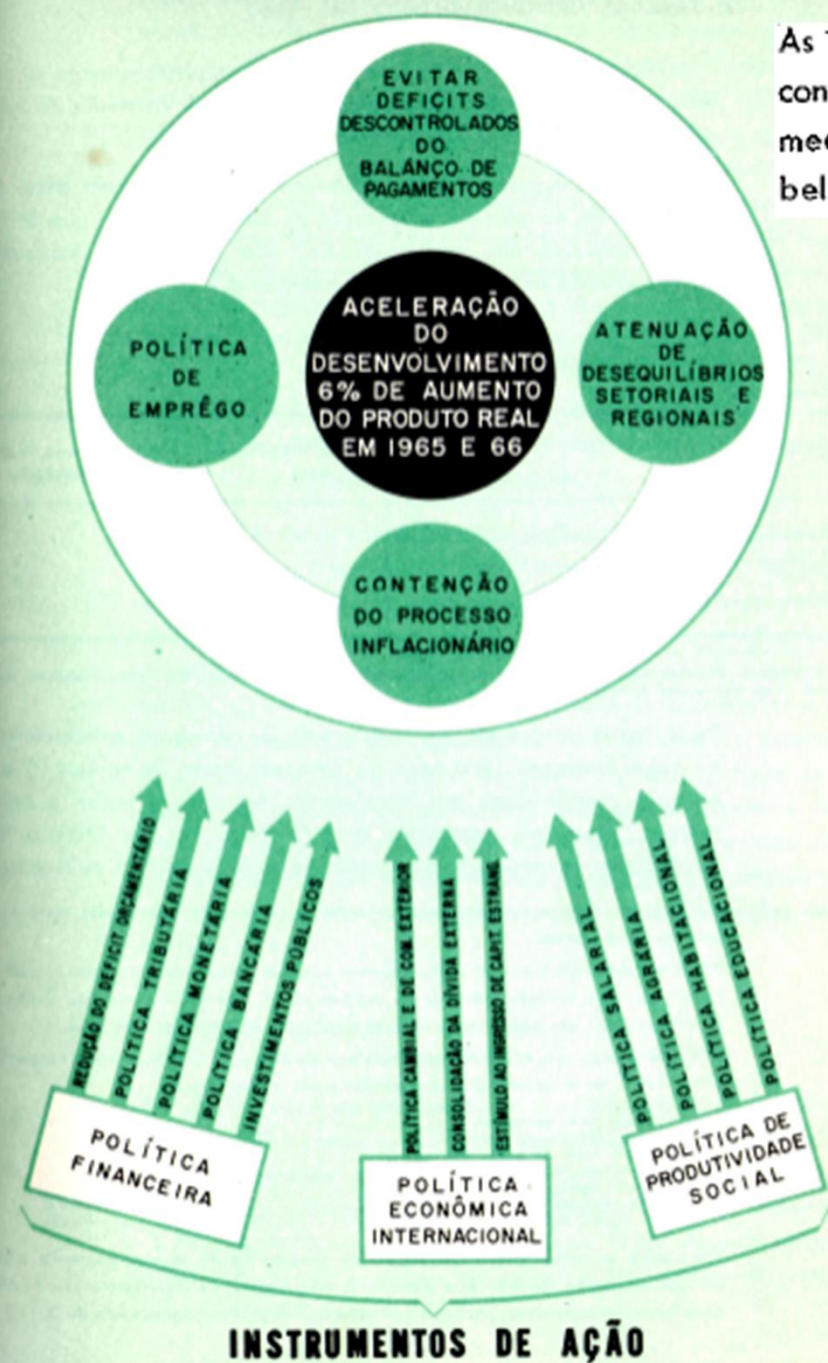
Para deter êsse descalabro financeiro e econômico, que trazia no bôjo a agitação social e o crescente descrédito no estrangeiro, impôs-se, a par de um cuidado plano de recuperação, a adoção de drásticas medidas, que, na sua fase inicial, se apresentam como pesado encargo para tôda a população nacional. Infelizmente, não há como evitá-lo. Nenhum país, havendo atingido nível inflacionário igual ao que avassalou o Brasil, logrou retomar a normalidade senão à custa de dolorosos sacrifícios. Sacrifícios que os brasileiros, esperançosamente voltados para o futuro, e numa demonstração de confiança na austeridade e capacidade do Governo, têm sabido suportar de maneira verdadeiramente admirável.

## O Agravamento do Deficit Governamental

O extraordinário agravamento da inflação, conforme se observou anteriormente, se deveu basicamente ao financiamento, por meio de emissões monetárias, do *deficit* de caixa do Tesouro Nacional, oriundo êste da hipertrofia dos gastos públicos não compensada pelo aumento equivalente das receitas fiscais. Com efeito, os gastos públicos (inclusive os *deficits* líquidos das empresas de economia mista) aumentaram de 18 para 29% do Produto Interno Bruto, entre os anos de 1947 e 1960. A despesa *federal* (calculada na mesma base) cresceu de 8 para 15% do PIB durante o período compreendido entre 1947 e 1963. Cresceram consideravelmente os subsídios e as transferências, bem como a formação de capital fixo e — por certo tempo — o investimento em estoque de café. A causa principal do aumento dos subsídios pelo Govêrno foi a expansão dos *deficits* das autarquias e das empresas de economia mista, devido à política equivocada de preços e tarifas, de empreguismo, de salários excessivamente liberais em alguns setores da administração paraestatal, e, finalmente, graças à generalizada

Obs: As receitas do setor público aumentaram apenas de 18% para 22% do PIB entre 1947 e 1960, sem operações cambiais

## OBJETIVOS DO PROGRAMA DE GOVERNO



As decisões da política econômica enfeixadas num plano não devem constituir providências esparsas e desconexas, mas sim o conjunto das medidas necessárias à consecução de certos objetivos globais preestabelecidos. Assim, a eficiência do plano se mede pela extensão em que

- acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963;
- conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente afluí ao mercado de trabalho;
- corrigir a tendência a deficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar.

O Programa que se segue não tem a pretensão de apresentar-se como um "plano global de desenvolvimento", mas apenas um *programa de ação coordenada do governo no campo econômico*. As quantificações globais utilizadas são de caráter meramente indicativo. Procurou-se, ainda assim, formular uma estratégia de desenvolvimento e um programa de ação para os próximos dois anos, período em que se lançariam as bases para um planejamento mais orgânico e de longo prazo.

**Documentos EPEA – N.º 1**

**Novembro de 1964**

# A - Reforma do Estado

- Fazenda: Octavio Bulhões
- Planejamento: Roberto Campos
- Sucesso do plano depende das reformas
- Recuperação das bases fiscais
- regulamentação da economia
- capacidade de execução da política econômica
- **Imaginação reformista: Simonsen**
  - Equacionamento dos 5 problemas

# Ficção da moeda estável na lei

- Crise monetária, cambial e financeira dos anos 30
  - contratos em moeda estrangeira: Código Civil de 1916
  - Juros legais de 6% ou convencionados pelas partes
- contratos somente em moeda nacional após 33
  - Proibição de depósitos em moeda estrangeira: 1932
  - Nulo contrato com valor em ouro ou moeda estrangeira
  - Curso forçado da moeda nacional sem lastro
- Lei da usura de 1933
  - Limite dos juros nominais de 12%
- **Solução:** correção monetária
  - reconhecer a existência da inflação na legislação
  - indexação parcial → generalização

# Indexação e usura em 1930

- Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933
- “É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal (Código Civil, artigo 1.062)” (6% ao ano)
  - anatocismo – proibição de juros compostos
- Decreto 23.501 de 27/11/1933
- “É nula qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil-réis papel.”



# Correção monetária em 1958

- “Art 57. As firmas ou sociedades poderão corrigir o registro contábil do valor original dos bens do seu ativo imobilizado até o limite das variações resultantes da aplicação, nos termos deste artigo, de coeficientes determinados pelo Conselho Nacional de Economia, cada dois anos. Essa correção poderá ser procedida a qualquer tempo, até o limite dos coeficientes vigentes à época, e a nova tradução monetária do valor original do ativo imobilizado vigorará, para todos os efeitos legais até nova correção pela firma ou sociedade.” Lei 3.470 de 1958
- Idéia de exceção não regra – evitar salários, câmbio e depósitos à vista – não revogou o decreto 23.501

# Expansão da Correção monetária

- títulos públicos: ORTN (Lei 4.357 de jul. 1964)
  - juros de 6 a 10% ao ano + correção monetária
  - prazo maior de 3 anos, posta pela cotação em Bolsa
  - manutenção do capital de giro
- Imobiliário urbano (ago. 1964)
  - aluguéis e novas residências
  - letras imobiliárias: juros de 8% e prazo maior de 2 anos
- Mercado de capitais (jul. 1965)
  - letras de câmbio, debêntures e depósitos a prazo
  - prazos menores de 1 ano
- Poupança em 1967
  - juros 6% ao ano + correção monetária
- Câmbio em 1968

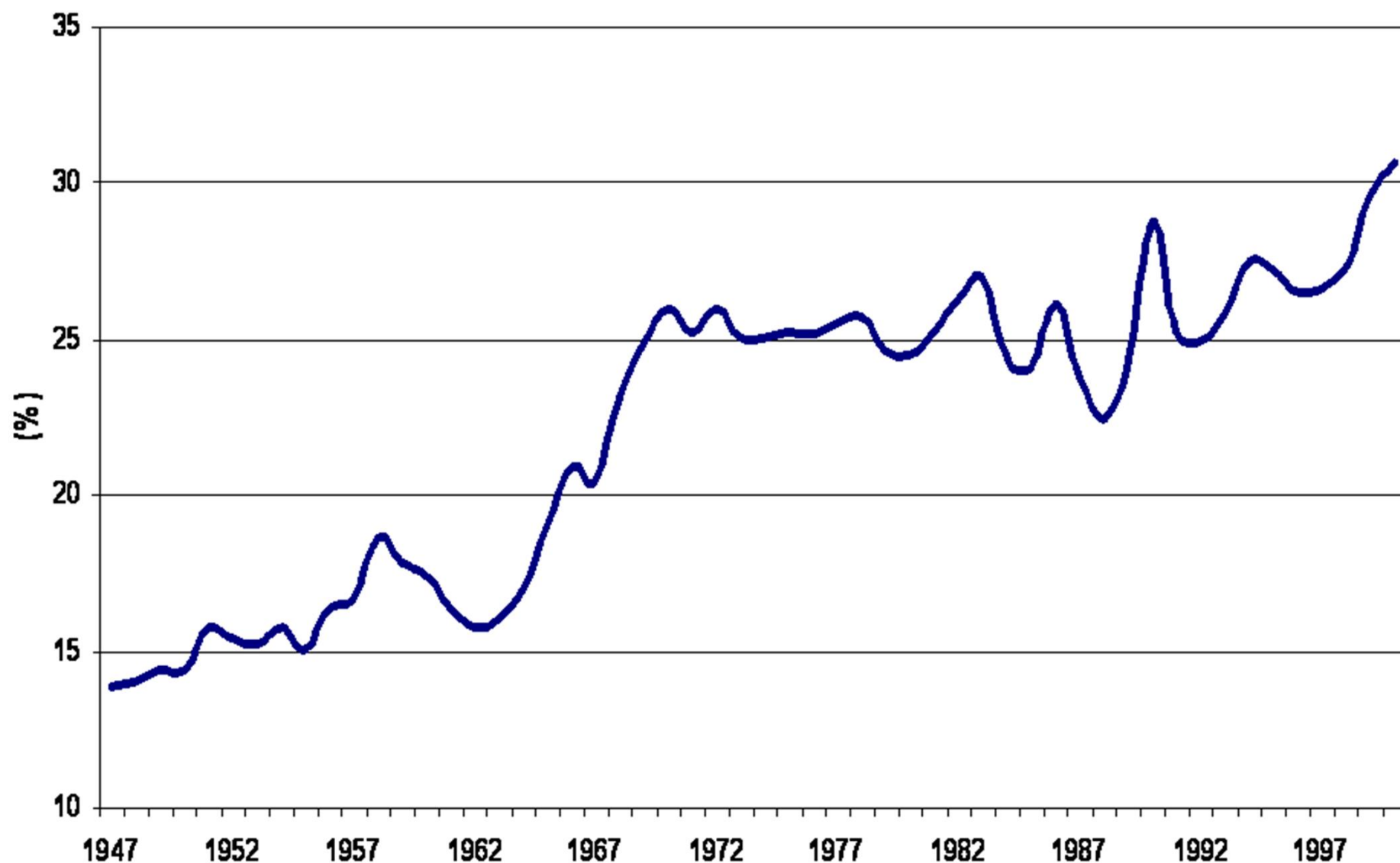
# Desordem tributária

- falta de adaptação da lei fiscal à inflação
  - correção dos ativos (1958) sem depreciação → lucros ilusórios
  - multas abaixo da inflação → incentivo ao atraso
  - impostos em cascata → incentivo à verticalização
  - imposto sobre o lucro imobiliário → menor valor
  - imposto sem funcionalidade econômica: selo e profissões
  - descoordenação entre entes federativos
- Solução mudar o sistema tributário

# Reforma tributária

- melhorar a arrecadação: receita, eficácia e eficiência
  - correção monetária da legislação fiscal
  - imposto sobre valor adicionado
  - extinção do imposto do selo e profissões
  - arrecadação por meio dos bancos
  - consumo IC → IPI (1966-67)
  - vendas e consignações → ICM
  - selo → IOF e ISS
- distribuição dos impostos:
  - União: IR, IPI, ITR    Estados: ICM, ITBI, IPVA  
Municípios: ISS e IPTU, além dos fundos FPE (14%), FPM (21,5%)
  - Fundos parafiscais: FGTS, PIS/PASEP, Funrural

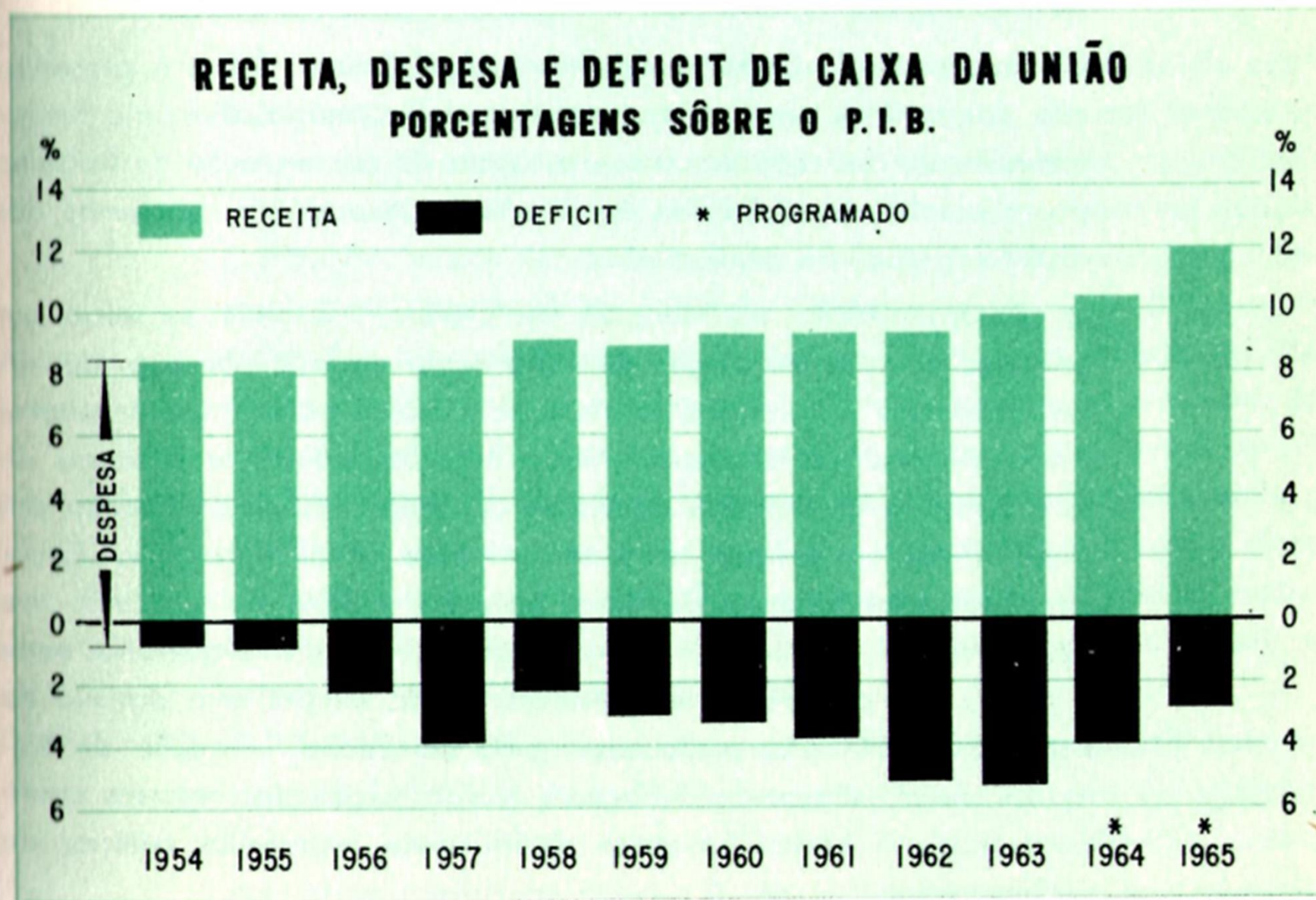
**Gráfico 1. Evolução da Carga Tributária Bruta sobre o PIB  
Brasil 1947 - 2000**



# Propensão ao déficit público

- déficit focado de emissões e inflação
- gastos sem receitas específicas
- orçamento irrealista: equilíbrio apenas inicial
- cortes na boca do caixa
- Solução: controle rígido do orçamento  
proibição do legislativo em aumentar as despesas na votação do orçamento

GRÁFICO III — 2



# Lacunas do sistema monetário e financeiro

- Tesouro emissor de moeda até 1964
- SUMOC órgão normativo: câmbio, finanças
- BB: redescontos, Caixa de Mobilização, banco do Tesouro
- desestímulo a poupança em ativos financeiros
  - lei da usura e cláusula ouro dos anos 30
- sistema financeiro atrofiado: curto prazo
  - somente descontos e letras de câmbio: 6 a 24 meses
  - crédito de longo prazo: BNDE e Caixas Econômicas
  - dependência do capital próprio: reinvestir os lucros



# Castelo Branco - 1965

## *A Reforma Bancária*

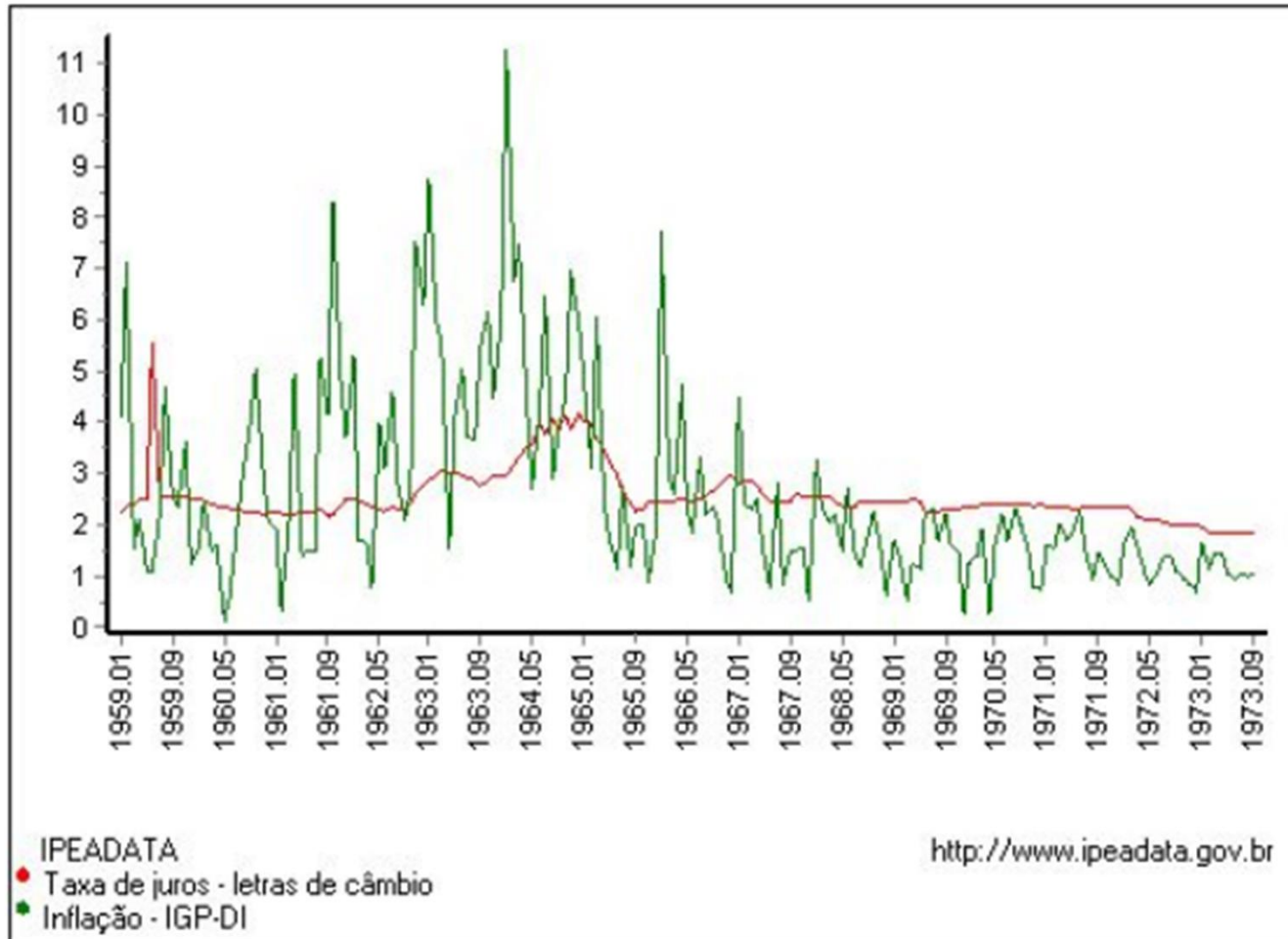
Também a Reforma Bancária, há muito debatida pelo Parlamento, foi transformada em Lei no final do ano passado. Como é do conhecimento geral, o Brasil era dos poucos países do mundo onde persistia um Banco Central do tipo misto, — um Banco do Brasil que ao mesmo tempo servia de Banco do Govêrno, de Banco dos Bancos e de Banco Central. Ao mesmo tempo, as Autoridades Monetárias ficavam inteiramente sob a sujeição do poder executivo, transformando-se assim a política monetária num apêndice sem autonomia da política fiscal. Esse quadro institucional favorecia a expansão monetária descontrolada e o relaxamento dos *deficits* públicos.

A Lei Bancária aprovada não muda de forma abrupta esse quadro, mas estabelece a adequada transição para um sistema

É claro que a simples existência de novos ativos financeiros, ainda que suscetíveis de correção monetária, ou de outras e mais aperfeiçoadas instituições financeiras, não constitui substituto para o esforço de poupança. O que se pretende, com a renovação do mercado de capitais, através não apenas da criação de títulos reajustáveis, mas também de Fundos financiados mediante fontes não inflacionárias, e através da constituição de bancos particulares de desenvolvimento — além do fortalecimento do BNDE e da criação do Sistema Financeiro ligado ao Programa Habitacional —, é não somente a revitalização de alguns setores retardatários da economia e a contínua expansão de outros, como também o incentivo ao hábito de poupar, resultando num aumento líquido da capacidade nacional de poupança.

# Juros reais negativos

(ao mês)



# Resistência à reforma

- Banco do Brasil fornecedor de crédito fácil depósitos compulsórios
- Mudança dificultará o crédito para lavoura e indústria – FIESP
- Conflitos entre BB e Ministério da Fazenda
- Ulisses Guimarães relator do projeto em 17/9/1964

cução. Em matéria de crédito e em matéria de moeda, neste País, não existe uma orientação, porque há vários órgãos simultaneamente falando, opinando e decidindo, pior do que isso, conflitando nas suas opiniões: é o Ministro da Fazenda, em certas particularidades o Ministro de Indústria e Comércio, a Carteira de Câmbio, a Carteira de Redesconto, a CAMOB, a SUMOC, o Banco do Brasil.

nosso País. Mas, o que não é possível é o Banco do Brasil, atuando como atua no setor mercantil, ter também participação, por exemplo, no redesconto, porque tem acesso ao redesconto. O redesconto deve estar entregue a uma instância financeira, monetária, que seja feliz, que não participe no setor de empréstimos; que não tenha transações com firmas, com entidades e com pessoas. Do contrário, sendo parte, pressionado o Banco pelos interesses da sua clien-

# Reforma financeira

- criação do Bacen e CMN em 1964  
câmbio, meio circulante e redesconto  
limite: conta movimento e Bacen emitindo títulos
- BB agente financeiro do Bacen e administra políticas setoriais (café, preços mínimos)
- reforma financeira: especialização e segmentos  
Bancos: comercial, investimento, desenvolvimento e financeira  
Mercado de capitais: bolsa, corretora e distribuidora  
SFH (1964): BNH, Caixa, associação de poupança e empréstimos, Sociedade de Crédito Imobiliário
- SFH: capitalizado pela poupança, letras e FGTS

# Sistema Financeiro Nacional

Lei 4595 de 31 de dezembro de 1964

- **Art. 1º** - O Sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído:
  - I - do Conselho Monetário Nacional;
  - II - do Banco Central da República do Brasil;
  - III - do Banco do Brasil S.A.;
  - IV - do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
  - V - das demais instituições financeiras públicas e privadas.
- **Art. 8º** - A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal sob a denominação de Banco Central do Brasil
- **Art. 10** - Compete privativamente ao Banco Central do Brasil:
  - I- emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo CMN;
  - II- executar os serviços do meio circulante;
  - III- receber os recolhimentos compulsórios e também os depósitos voluntários das instituições financeiras
  - IV- realizar operações de redesconto e empréstimo a instituições financeiras bancárias; exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;
  - VI- efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei;
  - VII - ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira;
  - VIII - exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;
  - IX- conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:

# Incentivos fiscais

- Finame (1964): bens de capital
- Sistema Nacional de Crédito Rural em 1965:  
recursos do BB, % depósitos à vista dos bancos
- desenvolvimento regional  
SUDAM (1966) e + recursos para SUDENE
- estímulo ao mercado de capitais  
Fundo 157 (1967): abatimento do IR → ações  
Embraer e Mobral → combater o analfabetismo
- estímulo as exportações  
sem IPI para manufaturados em 1964  
dedução proporcional da exportação do IR em 1965  
isenção de ICM de manufaturas em 1967

# Atritos da legislação trabalhista

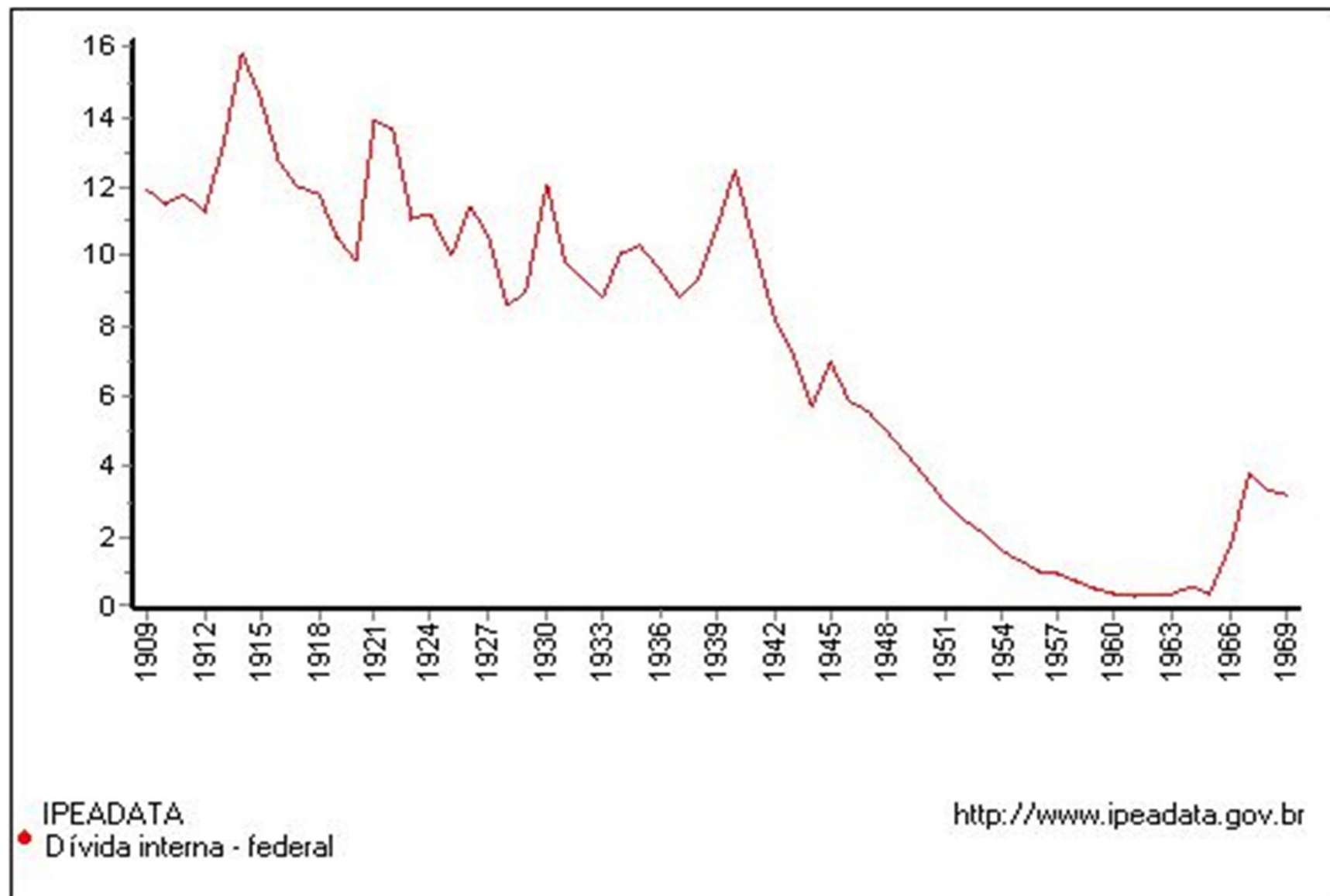
- reajustes fonte de atrito de trabalhadores e empresários: falta de critérios
- sindicatos fortes → maior reajustes, ex: portuários
- lei de participação no lucro não implementada
- CLT estabilidade do funcionário: > 10 anos
- enorme passivo trabalhista
- Solução: fundos parafiscais
  - FGTS: 8% do salário em 1966
  - PIS: 1970 0,5% do faturamento,
  - INPS: 1967 – reunindo os seis Institutos de Aposentadorias



# Resultados

- redução do déficit público  
4,2% PIB em 1963 → 1,1% em 1966
- melhor financiamento do déficit público  
Desde dos anos 1950 déficit financiado com moeda  
Moeda 85,7% em 1963 e 13,6% em 1966  
cresce a dívida interna no PIB
- Elevação da carga tributária  
16% PIB em 1963 e 21% em 1967
- crescimento das exportações de manufaturas
- reformas institucionais ajudam na retomada do crescimento após 1966

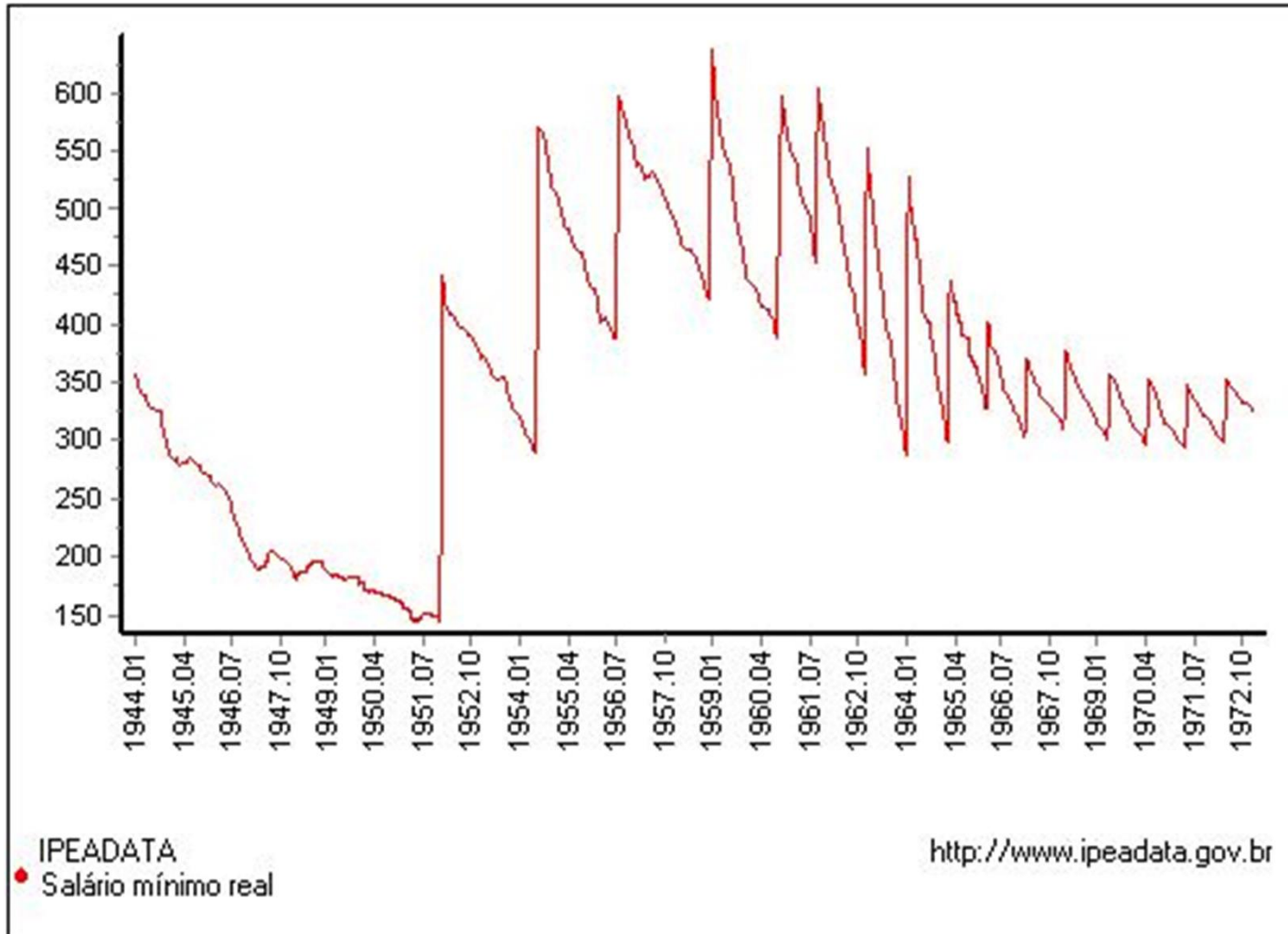
## Dívida Interna Federal (% PIB)



# B - Estabilização

- período inicial mais ortodoxo
- estratégia gradualista: receio da crise  
apoio popular → meta de crescimento de 6%
- diagnóstico da inflação  
desordem das contas públicas → ↑ M  
política salarial: reajustes além da produtividade  
excessiva expansão monetária M → P  
pressões de demanda entre setores  
desvalorização cambial →  $\pi$  limitado (pass-through reduzido) até 1964

# Salário mínimo real



# Conflito distributivo: Resende

- Poupança forçada decorrente do déficit público
  - conflito entre público e privado
- Expansão de crédito às empresas
  - crédito público às empresas: BB e BNDE
- Majorações salariais  $> \Delta$  produtividade
  - reajustes espaçados e elevados
- Expansão monetária acomoda tais desequilíbrios → inflação de demanda

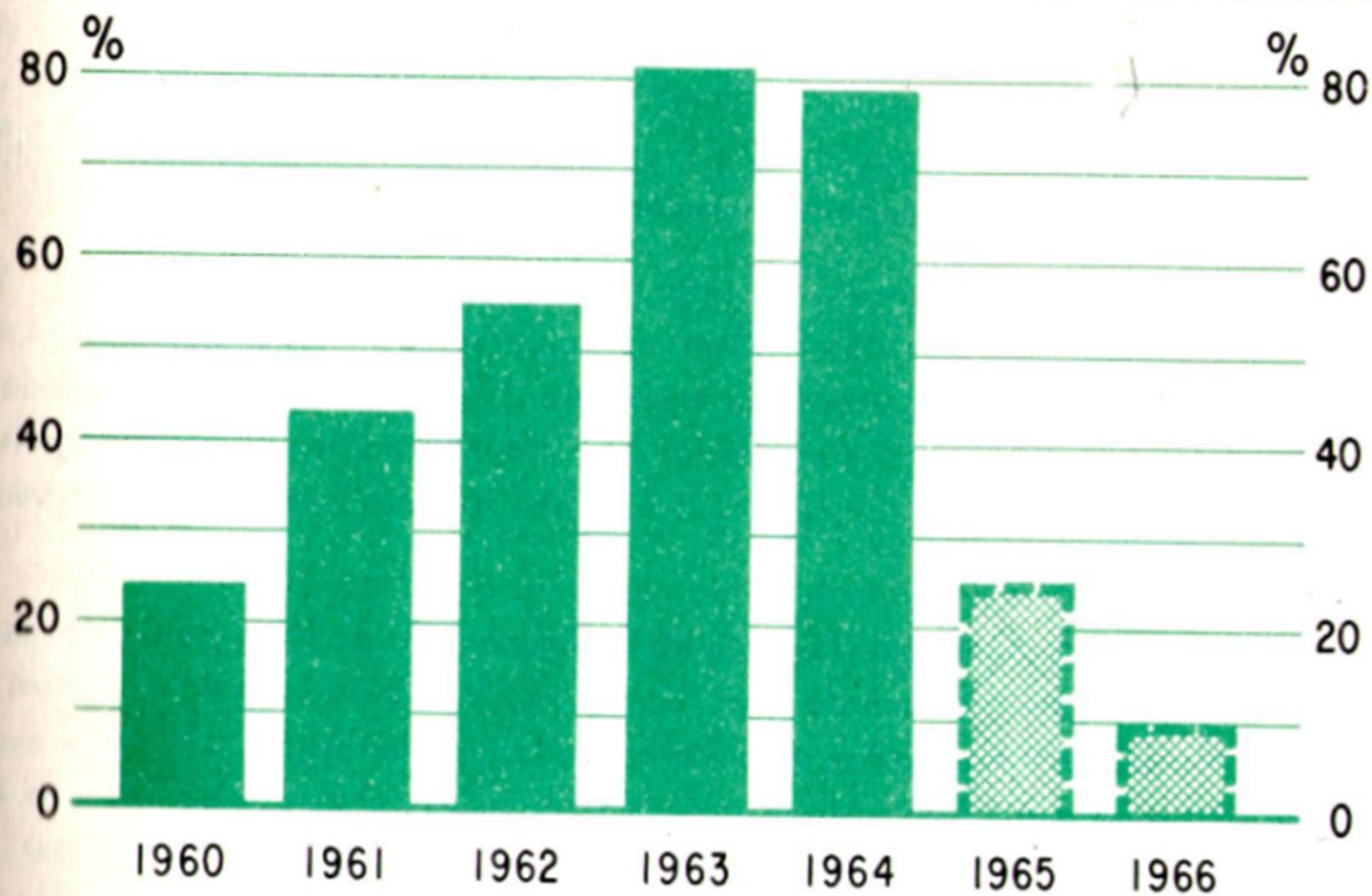
# Estratégia liberal: gradualista

- **Conter o processo inflacionário**  
abre mão do crescimento elevado
- **Controla o excesso de demanda**  
redução de subsídios e investimentos públicos  
melhora da arrecadação  
reajuste de tarifas e aluguéis - corretivo  
desvalorização cambial
- **Balanco de Pagamentos**  
redução tarifária linear (1967)  
liberalização do câmbio

# Política monetária

- Expansão a taxas decrescentes
- Estratégia *stop and go*
- Restrição ao crédito e a oferta de moeda
- Metas de expansão monetária  
70% em 1964, 30% em 1965 e 15% em 1966
- Metas de inflação  
70% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966
- Choques monetários  
final de 1964 e muito forte em fins de 1966  
frouxo em 1965:  $\Delta M > \Delta P \rightarrow$  compra de reservas

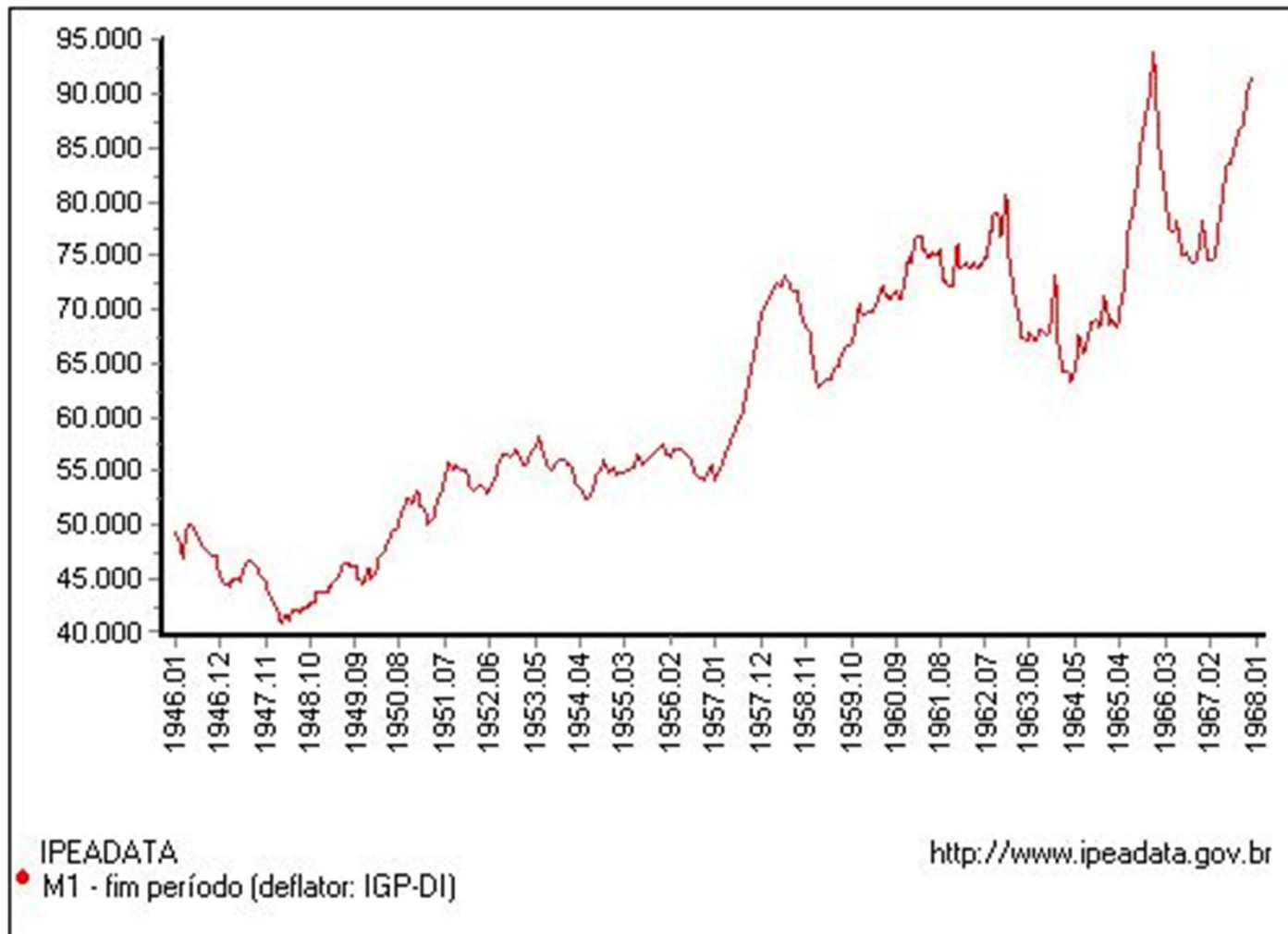
## CONTENÇÃO DO PROCESSO INFLACIONÁRIO



O Programa de Ação prevê a contenção do aumento dos meios de pagamento a níveis compatíveis com um aumento geral de preços de apenas 25% em 1965 e 10% em 1966.



# M1 real



# Política salarial

- Objetivo: manter a participação no produto
- Coordenar os reajustes e corrigir distorções entre setores
- Regra de reajuste anual  
salário médio real dos últimos 24 meses +  $\Delta$   
produtividade e metade da inflação futura
- **Arrocho salarial:** resíduo inflacionário
- Resultado: declínio dos salários reais médios
- Aceitação pelos trabalhadores em razão da falta de democracia e dos sindicatos fracos  
proibição das greves em atividades “essenciais”

# Custo da estabilização

- Hiato do produto
  - + falência e concordadas → pequenas empresas
  - arrocho salarial
- Economia menos integrada e internacionalizada
  - preços flexíveis
- Não havia indexação generalizada
- Boa safra agrícola em 1965
- Falta de pressão externa
  - mais empréstimos externos: inicialmente públicos, mas depois privados também

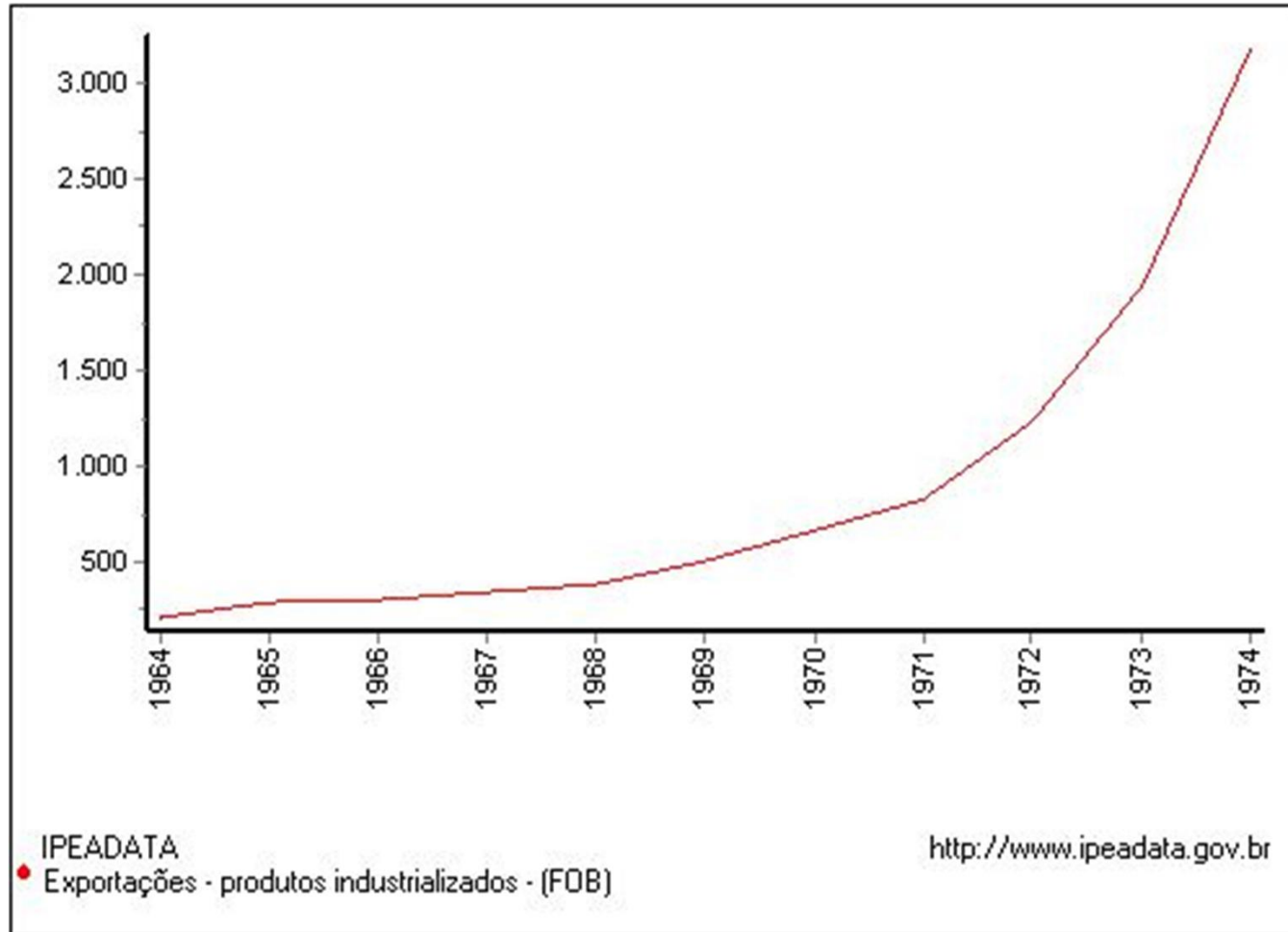
# Ambiente externo favorável

- Economia mundial em crescimento
  - boom das commodities
  - intensificação da guerra do Vietnã: + demanda
- Câmbio: fixo e único
  - $\pi_{BR} > \pi_{EUA} \rightarrow$  desvalorização periódica
  - eliminação das taxas múltiplas de câmbio
- Reforma tarifária em 1966
  - redução dos níveis de tarifas
- Capital
  - renegociação da dívida e acesso ao recurso externo
  - incentivo ao ingresso de capitais e cooperação
  - aliança para o progresso: apoio dos EUA

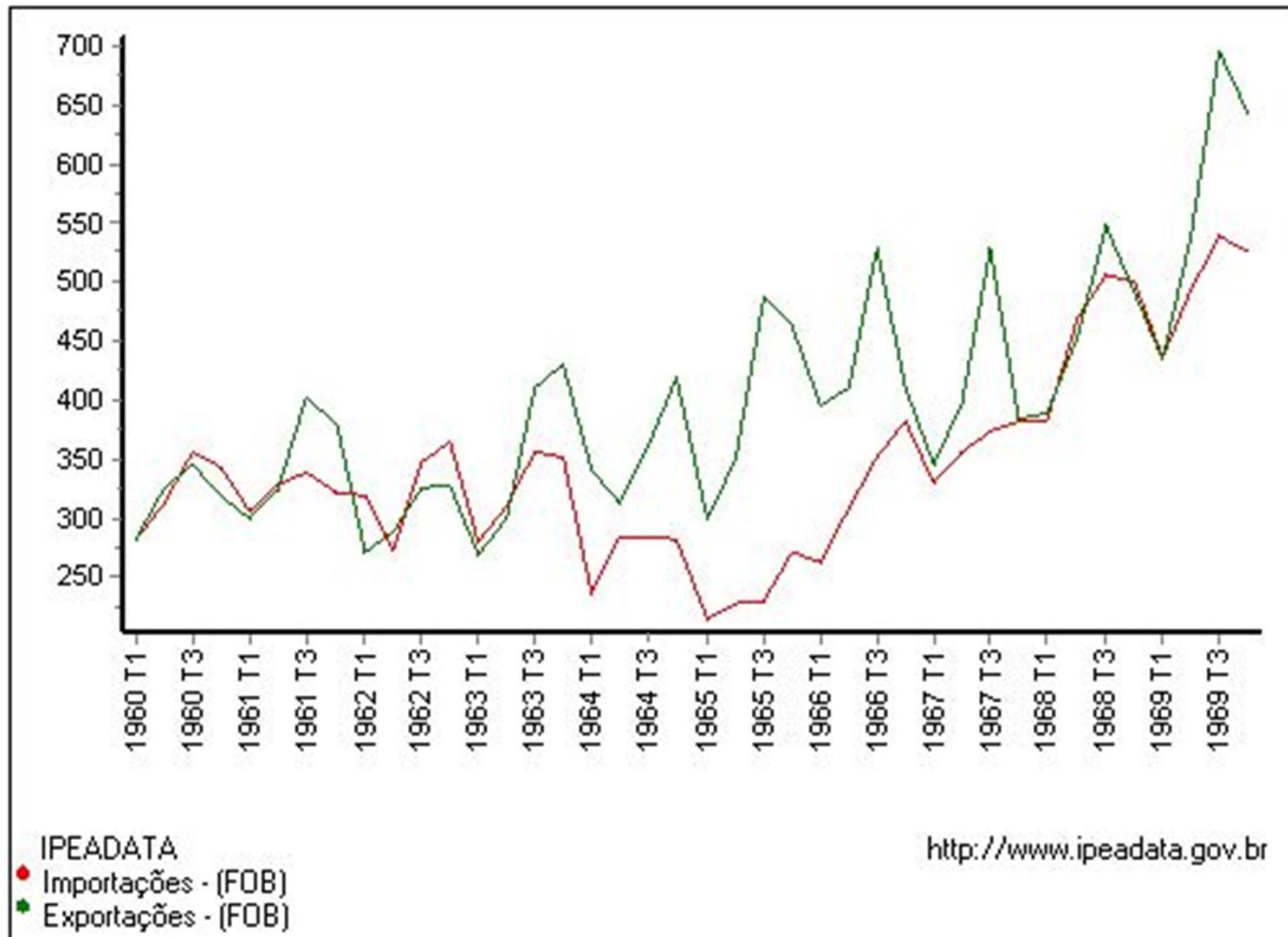
# Exportações e Saldo Comercial

- Incentivos fiscais
- Utilizar melhor a capacidade produtiva interna
- Diversificação da pauta de exportações  
crescimento maior da de manufaturados
- Cresce o saldo comercial  
mas nem tanto exportações
- Acúmulo de divisas → pressão monetária

# Exportação de industrializados



# Exportações X Importações



# Resultado

- Inflação ainda elevada em 1964  
correção dos preços e salários públicos
- Retração da inflação, mas menor que meta  
39,5% IGP em 1966 X 10% meta
- Resistência da inflação: inércia  
indexação dificulta?
- Inflação corretiva: aluguéis, tarifas, servidores
- Produção industrial retraiu 4,7% em 1965



# PAEG: conclusão

- Não foi plenamente ortodoxo
- Gradualismo:
  - Preocupação em manter o produto
- Conflitos distributivos: pressões reais
  - solução por meio do arrocho salarial e peq. empresas
- Conter a inflação de demanda
  - sem gerar inflação de custo
- Reformas necessárias → bases para o milagre
  - tributária, financeira e monetária
- Piora na distribuição de renda
  - Gini 0,5 em 1960 → 0,57 em 1970
- Herança de indexação dos salários e preços