



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PLANO TRIENAL
DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL

1963 - 1965

(Síntese)

Dezembro de 1962

I — OBJETIVOS GERAIS DO PLANO

I — OBJETIVOS BASICOS

A política de desenvolvimento planejada para o próximo triênio visa aos seguintes objetivos básicos:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 por cento anual, correspondente a 3,9 por cento de crescimento *per capita*.

2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965 esse incremento deverá aproximar-se de 10 por cento.

3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida.

4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural.

5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento.

6. Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez.

7. Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente no balanço de pagamentos por ser quase toda a curto e médio prazos. Também se tratará de evitar agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o próximo triênio.

8. Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.

A ação do Governo se exercerá através de um conjunto de medidas, mutuamente compatíveis, orientadas para dois objetivos:

a) assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista, e

b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajuste, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar.

II — RESUMO DO PLANO

Os investimentos planejados para o conjunto da economia, durante o próximo triênio, situam-se em torno de 3,5 trilhões de cruzeiros, aos preços de 1962, devendo permitir que o Produto cresça à taxa anual de 7 por cento, com elevação da renda *per capita* de 323 dólares, em 1962, para 363, em 1965. Durante esse período, a produção agrícola deverá aumentar em mais de 18 por cento, o que permitirá um crescimento anual *per capita* da oferta de alimentos de 2,6 por cento, correspondente a uma elasticidade renda de 0,66. O crescimento da produção industrial previsto é de algo mais de 37 por cento, ou seja, cerca de 11 por cento anuais. As modificações estruturais dentro do setor industrial continuarão com intensidade, aumentando a participação dos bens intermediários e, principalmente, dos equipamentos. Ao término do período, a indústria do país estará contribuindo com mais de 70 por cento dos bens de capital de que necessita a economia nacional para manter sua elevada taxa de crescimento. A produção de aço em lingotes aumentará de cerca de 2,7 milhões de toneladas em 1962, para 4,3 milhões em 1965. A de tratores subirá de 8 mil para 18 mil unidades. A de automóveis e caminhões de 190 mil para 270 mil. A capacidade instalada geradora de energia elétrica crescerá de 4.751.000 kw, em 1961, para 7.432.000 kw, em 1965.

III — POLÍTICA FISCAL, MONETÁRIA E CAMBIAL

As medidas de natureza fiscal, monetária e cambial, visando a assegurar um adequado esquema de financiamento para os investimentos planejados, definem as condições requeridas para que se alcance a estabilidade do sistema econômico. Como o principal fator de desequilíbrio, gerador de pressão inflacionária, se tem localizado no setor público, no presente Plano, dá-se particular atenção ao financiamento dos dispêndios do Governo Federal. O dispêndio potencial do Tesouro Nacional, decorrente de autorizações de gastos existentes e de compromissos previ-

síveis, foi estimado em 1,5 trilhões de cruzeiros para 1963. Pretendesse o Governo Federal realizar efetivamente esse nível de gastos e a pressão inflacionária aumentaria em cerca de 100% com respeito à observada no ano corrente, levando o país inexoravelmente, à hiper-inflação, com risco de paralisação de toda a atividade econômica. Após minucioso estudo das atividades do Governo Federal programadas para 1963 e, em particular, das necessidades de investimentos a serem financiados pelo Tesouro, admitiu-se que o teto dos dispêndios por conta deste poderia ser fixado em torno de um trilhão de cruzeiros. O deficit de caixa do Tesouro, correspondente a esse nível de dispêndio, será da ordem de Cr\$ 300 bilhões. Em face da possibilidade de absorção de recursos suplementares através de colocação de letras junto aos importadores, esse deficit é compatível com um nível de emissão de papel moeda que permitirá reduzir a pressão inflacionária, de forma a que o incremento do nível de preços não supere a metade do observado no ano corrente.

O crédito do setor privado deverá crescer em montante correspondente à elevação do nível de preços adicionado ao aumento do produto real. Os tetos fixados para as distintas carteiras do Banco do Brasil correspondem a essa expansão. A política de redesconto e de recolhimento de depósitos por conta da SUMOC deverá assegurar idêntico comportamento aos bancos comerciais privados.

A política de câmbio estará orientada no sentido de assegurar ao setor exportador um nível de renda real capaz de estimulá-lo a manter um adequado esforço de vendas no exterior e de evitar que as importações sobrepassem a efetiva capacidade para importar. A disciplina das importações, que deverão ser cuidadosamente supervisionadas, constitui parte essencial da política de estabilização.

As exportações estimadas com base nas possibilidades da oferta e nas perspectivas da demanda externa e as importações previstas como essenciais à manutenção da taxa de desenvolvimento permitem projetar o deficit da balança de pagamentos em

conta corrente, tidos em conta os serviços financeiros. Com base nessa projeção e em cuidadosa prospecção da conta de capital, chegou-se à conclusão de que é possível estabilizar a posição de endividamento externo do país sem prejuízo da política de desenvolvimento. Para tanto, todavia, é necessário que as entradas de capital, sob a forma de empréstimos ou financiamentos — autônomos e compensatórios — alcancem no próximo triênio o montante de US\$ 1,5 bilhões, quantia inferior ao débito de capitais nesse período, o qual monta a US\$ 1.662 milhões, sendo US\$ 1.285 milhões de amortizações e US\$ 377 milhões de pagamento de juros. Caso não fôra possível manter a posição de endividamento externo, o país teria que reduzir o nível de suas importações e sair para uma política de exportações ainda mais agressiva. Contudo, dificilmente poder-se-ia conciliar esse esforço adicional com a elevada taxa de desenvolvimento programada.

IV — A EXECUÇÃO

A execução de um Plano, da natureza do presente, exige estreita unidade de direção das autoridades fiscais e monetárias, bem como orientação e controle dos investimentos, particularmente no setor público. Com vistas a lograr esses objetivos internos, pretende-se alcançar, imediatamente, maior articulação das autoridades monetárias e constituir um órgão permanente de planejamento ao mais alto nível, como medidas preparatórias às reformas bancária e administrativa a serem apreciadas pelo Congresso Nacional.

II — O DESENVOLVIMENTO PLANIFICADO

I — ALCANCE DA PLANIFICAÇÃO EM UMA ECONOMIA SUBDESENVOLVIDA

A planificação econômica pode ser entendida como um esforço de coordenação, com vistas a fins pré-estabelecidos, das principais decisões que estão sendo permanentemente tomadas em um sistema econômico. As decisões econômicas mais importantes, do ponto de vista do desenvolvimento, dizem respeito ao processo de formação de capital, que tem na poupança e no investimento o seu verso e reverso. Do ponto de vista do bem-estar social são igualmente importantes as decisões que condicionam a distribuição da renda social.

As decisões relacionadas com a formação de capital, em uma economia de livre-empresa, não são tomadas isoladamente. Elas resultam da interação de complexas forças. De um lado está a oferta de recursos no mercado de capitais, que depende principalmente do nível da atividade econômica geral; do outro estão as perspectivas, a curto prazo, de lucro dos negócios, o grau de confiança na estabilidade institucional, as possibilidades que se abrem, a longo prazo, à economia. Deve-se ao avanço no conhecimento desses processos, logrado em grande parte nos dois decênios recentes, o desenvolvimento de técnicas da planificação adaptadas às economias de livre-empresa.

Durante muito tempo foi suposição geral que a planificação somente seria possível ali onde as decisões econômicas estivessem totalmente centralizadas. Isto seria verdade se o comportamento

dos empresários, no que respeita aos investimentos, não obedecesse a quaisquer padrões. Identificados êstes padrões, assim como os fatores principais que condicionam o comportamento do empresário-investidor, já não seria difícil conceber políticas visando a orientar o processo de formação de capital em economias de livre-empêsa. A discussão se deslocou, então, do aspecto operacional da planificação para o da conveniência ou não de que se realize tal orientação.

Nos países subdesenvolvidos, a necessidade de orientação centralizada do processo de formação de capital decorre, principalmente, do fato de que o desenvolvimento dos mesmos, por uma série de razões que aqui não serão abordadas, faz-se com rápidas e profundas modificações estruturais. Historicamente, tais modificações advieram como resultado de crises agudas do sistema econômico. A crise do café e a depressão mundial, nos anos 30, e depois a crise do comércio exterior provocada pela segunda guerra mundial, por exemplo, acarretaram importantes modificações estruturais na economia brasileira. Contudo, essas modificações estruturais «espontâneas» dão lugar a desequilíbrios em cadeia, com a deficiência de investimentos infra-estruturais, formação de pontos de estrangulamento em setores básicos, utilização inadequada da capacidade para importar, formação de capacidade ociosa, etc. O comportamento do empresário-investidor baseia-se, tanto na sua própria experiência, como na experiência de outros empresários, ou ainda em hipóteses relacionadas com o comportamento da economia, em face de tendências já assinaladas. Ocorre, entretanto, que as modificações estruturais, provocando descontinuidade nos processos, alteram as tendências empiricamente comprovadas, reduzindo o valor da experiência passada, como base para a ação projetiva.

A planificação não pretende estabelecer em detalhe o que deverá ocorrer no sistema econômico, cabe-lhe antecipar as principais modificações estruturais requeridas para a manutenção de um determinado ritmo de desenvolvimento e indicar as medidas a serem tomadas a fim de que os investimentos, considerados essenciais àquelas modificações, sejam feitos oportunamente.

A ação planificadora se exerce com graus distintos de profundidade, conforme vise a condicionar o processo econômico em um futuro imediato ou durante um período mais prolongado. Em uma economia subdesenvolvida, a planificação, para alcançar a necessária eficácia, deve cobrir progressivamente os seguintes campos:

a) pré-investimentos destinados a ampliar a base de recursos naturais economicamente utilizáveis;

b) pré-investimentos destinados a aperfeiçoar o fator humano;

c) investimentos destinados a antecipar as modificações estruturais, seja de caráter pioneiro, visando à ampliação de espaço econômico, seja de tipo estrutural propriamente dito, como os investimentos destinados a permitir a redução no coeficiente de importações;

d) investimentos, incluídos ou não no item anterior, de tipo infra-estrutural, ou que exigem um longo período de maturação;

e) investimentos de tipo social, indispensáveis ao desenvolvimento, a serem realizados a fundo perdido, tais como obras de saneamento.

Parte dos investimentos incluídos nos itens "c" e "d" serão de responsabilidade do setor privado. A ação do setor público visa a assegurar que certos objetivos sejam efetivamente alcançados e que as decisões sejam tomadas oportunamente, a fim de reduzir o mais possível as tensões internas. Êsses investimentos, pela importância que têm dentro do processo de formação de capital, poderiam ser qualificados de estratégicos. No que respeita a todos os demais, cuja responsabilidade é quase exclusiva do setor privado, a ação planificadora deve exercer-se de forma muito mais indireta. Formuladas as hipóteses mais gerais sobre a taxa de crescimento, as modificações estruturais e a ação do setor público, não será difícil antecipar o provável comportamento do mercado para cada grupo importante de produtos-finais, e, por inferências das interrelações, para os principais produtos

intermediários. Mediante entendimentos diretos das autoridades de planejamento com as associações de empresários poder-se-á discutir a política a seguir, a fim de que os investimentos se comportem de maneira a não frustrar os objetivos do plano e a não criar capacidade excedente no setor. A ação do poder público, nestes casos, far-se-á através do crédito ou de outros instrumentos de ação indireta.

II — OBJETIVOS GERAIS DA PLANIFICAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A planificação econômica não é objetivo que possa ser alcançado de uma vez. Constitui, em última instância, uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comportem. Não poderá haver planejamento, por exemplo, se os poderes Legislativo e Executivo não trabalharem com certa harmonia de vistas, se dentro do Poder Executivo os dirigentes máximos não tomarem decisões coordenadamente, se as autoridades monetárias não obedecerem a um comando único e se esse comando não estiver sintonizado com as autoridades fiscais, se a Administração não possuir a necessária integração para executar com regularidade as tarefas que lhe forem cometidas, etc.

A experiência de outros países tem indicado que são necessários alguns anos para alcançar uma razoável eficácia na execução de um plano bem concebido. Mas, exatamente porque o planejamento é um processo contínuo, que se introduz por etapas e se aperfeiçoa na medida em que é implantado, o mais importante é iniciá-lo. Seria erro preparar um plano bem elaborado e completo para iniciar de uma vez a sua execução. Também seria erro pensar em introduzir todas as reformas institucionais e administrativas, necessárias à plena eficácia do planejamento, para somente então tratar deste último. No planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma a que a solução de um venha a facilitar a dos demais.

O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento.

Quaisquer que sejam as limitações impostas pela realidade à ação de planejamento, este, entretanto, não prescinde, desde sua fase inicial, de uma clara definição de objetivos de política econômica. No caso brasileiro, esses objetivos podem ser facilmente definidos, pois constituem denominador comum das ansiedades gerais. Podemos sintetizá-los como segue:

- a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto ;
- b) redução progressiva da pressão inflacionária ;
- c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos ;
- d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida.

A redução da pressão inflacionária é condição prévia para que se possam alcançar os objetivos «c» e «d». A intensificação das desigualdades regionais tem sido, em grande parte, uma consequência da inflação. Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante um período, e em seguida a política seletiva de importações, representaram um mecanismo de transferência de renda contra essas regiões. Sendo indispensável levar adiante o processo de substituição de importações, para evitar que este opere contra as regiões com saldo de exportação, é necessário submetê-lo a cuidadoso planejamento.

No que respeita ao item «c», é necessário ter em conta que o alto custo social do nosso desenvolvimento é simples decorrência das condições de intensa pressão inflacionária em que o mesmo se

realiza. Já vimos que o desenvolvimento do país se vem realizando com melhoria geral das condições de vida. Ocorre, entretanto, que essa melhoria é extremamente desigual, o que tem efeitos psicológicos muito negativos. Mas não é somente isso : uma parte da população, em particular da população de nível de vida mais baixo, nenhum benefício auferido do desenvolvimento. Contudo, essa mesma população sofre permanentemente pressão das forças inflacionárias, defendendo a duras penas o seu baixíssimo nível de vida. Somente uma progressiva redução da pressão inflacionária retirará ao desenvolvimento brasileiro esse odioso aspecto anti-social.

Se eliminar a inflação surge como um objetivo tão importante, caberia indagar por que razão se reluta em fazê-lo, no mais curto prazo possível. A razão está em que o mais importante de todos os objetivos — a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto — poderia ser comprometido por uma deflação brusca. Já vimos que o desenvolvimento se vem conseguindo no Brasil à custa de importantes modificações estruturais e que estas, à falta de um planejamento, vêm sendo alcançadas sob forte pressão inflacionária. Se se elimina essa pressão por meio de simples medidas monetárias, isto é, sem outras providências que assegurem aquelas modificações (como a substituição de importações), cabe admitir como certo que a taxa de crescimento da economia declinará irremediavelmente. Ora, o declínio na taxa de crescimento seria, do ponto de vista social, bem mais negativo do que o desenvolvimento presente com todas as suas deficiências.

O que se pretende com o planejamento é alcançar, simultaneamente, os objetivos «a» e «b», a fim de que se torne factível lograr também os dois outros objetivos. Tendo em conta que, no momento presente, o objetivo «a» vem sendo alcançado, se bem que com prejuízo dos demais, pode-se afirmar que a preocupação central do planejamento deve ser «b», cuja consecução tornará possível também alcançar «c» e «d». Em outras palavras : trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade.

III — DECISÕES GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA PRÉVIAS AO PLANEJAMENTO

A planificação econômica, como técnica de coordenação de decisões, atua dentro de um quadro formado de elementos que a curto prazo devem ser considerados como mais ou menos constantes. Se bem que um dos objetivos do planejamento seja exatamente modificar esses elementos, de início eles devem ser considerados como dados. Tais elementos podem ser sintetizados nos itens seguintes :

- a) coeficiente de poupança interna ;
- b) coeficiente de eficácia média dos investimentos ;
- c) capacidade de endividamento externo, e
- d) capacidade de endividamento interno do setor público.

O coeficiente de poupança interna pode ser modificado por medidas de natureza fiscal, mas apresenta uma relativa estabilidade a médio prazo. Dêle depende diretamente o grau de ocupação dos fatores, podendo ser negativo se essa ocupação desce abaixo de certo nível. A importância da pressão inflacionária, antes assinalada, está em que aumentando o grau de ocupação dos fatores, ela também eleva o coeficiente de poupança interna, permitindo assim que se intensifique o crescimento. Também interfere nesse coeficiente a relação de preços do intercâmbio externo. A melhoria dessa relação se transforma principalmente em lucros de certos grupos de empresários, o que afeta favoravelmente o coeficiente de poupança.

Admitindo-se que a totalidade dos recursos poupados seja transformada em investimentos, a taxa de crescimento passa a depender da eficácia média desses investimentos, isto é, do fluxo de renda que a nova capacidade produtiva gera por unidade de investimentos efetuado. Esse coeficiente também apresenta uma relativa estabilidade. As alterações no grau de ocupação da capacidade produtiva, levando à interrupção de obras, pode afetar esse coeficiente. A inflação, aumentando os investimentos em estoques, também pode ter o mesmo efeito. Mais importante : a redução brusca das importações, obrigando a utilizar materiais menos ade-

quados, a suspender ou atrasar obras, a reduzir a utilização da nova capacidade por falta de partes complementares, etc., tem sérios efeitos negativos sobre esse coeficiente.

Os limites da capacidade para importar são outro fator condicionante da taxa de crescimento, não só pelas razões indicadas no parágrafo precedente, mas pelos motivos mais fundamentais já referidos anteriormente. Quanto mais lento o crescimento da capacidade para importar, mais rápido terá de ser o processo de substituição de importações, vale dizer de transformações estruturais no aparelho produtivo. Portanto, mais complexo o planejamento, ou maior o risco de pressão inflacionária. Como a capacidade para importar pode ser aumentada, a curto prazo, mediante endividamento externo, este fator passa a ser um dado fundamental na planificação do desenvolvimento.

Por último, o volume de investimentos pode ser aumentado mediante endividamento do governo dentro do próprio país. Esse endividamento pode assumir a forma de simples captação de poupança, que sempre seria transformada em investimento pelo setor privado. Neste caso, trata-se apenas de aumento do poder de decisão do governo com respeito à orientação dos investimentos, o que viria facilitar a planificação. Mas também é possível que o aumento da dívida pública signifique elevação do coeficiente de poupança. A possibilidade que tem o governo de aumentar a dívida pública, mesmo que esta seja nominal, como no caso da emissão de papel-moeda, é dado fundamental a ter em conta. A captação de recursos pela emissão de papel-moeda, se bem permita o governo aumentar a taxa de poupança, reduz a sua capacidade de comando, em razão de seus efeitos indiretos.

O desenvolvimento recente da economia brasileira apresenta as seguintes características, que devem ser tidas em conta :

- a) taxa alta de crescimento do Produto ;
- b) endividamento externo crescente ;
- c) endividamento público interno crescente, se bem que sob a forma não restituível de emissão de papel-moeda,

Como o endividamento externo tem limites à vista, para manter uma elevada taxa de crescimento torna-se imprescindível atuar,

seja sobre o coeficiente de poupança, seja sobre a eficácia dos investimentos, seja sobre ambos. Como não será possível melhorar a eficácia dos investimentos em condições de inflação progressiva, torna-se indispensável encontrar uma alternativa para as emissões de papel-moeda como técnica de captação de recursos. O primeiro objetivo do planejamento deve ser, portanto, colocar recursos adicionais à disposição do setor público, de forma a permitir a redução progressiva das emissões de papel-moeda. Essa captação de recursos também poderá ser alcançada mediante contração dos gastos de transferência e subsídio, sempre que for possível evitar elevação concomitante de outros gastos de consumo.

O segundo ponto a ter-se em conta, no que diz respeito às opções básicas que exige qualquer planejamento para o futuro imediato, diz respeito ao endividamento externo do país. Conforme já se observou anteriormente, o desenvolvimento se vem fazendo sem aumento do volume das importações. A fim de manter esse nível constante de importações, entretanto, o país necessitou endividar-se de forma crescente. Para compreender essa situação, basta analisar a balança de pagamentos em um ano qualquer. Vejamos 1961. Para exportações, em milhões de dólares de 1.403, o país importou 1.292 e teve um saldo negativo de serviços de 361. Desta forma, o saldo negativo da conta corrente foi de 241. Como o débito de capitais (amortização de dívidas) alcançou a 383, o saldo negativo montou a 624. Tendo-se em conta que a entrada de capitais, como investimentos autônomos, alcançou apenas 108, o descoberto a ser refinanciado elevou-se a 516 milhões de dólares. Para que o Brasil tivesse pago as suas dívidas, em 1961, sem apelar para novos empréstimos e financiamentos, teria sido necessário reduzir as importações a 776 milhões de dólares, o que não seria possível sem profundos transtornos na economia nacional. A situação em 1962 é ainda mais grave, pois os débitos de capitais e a remessa de lucros alcançam, conjuntamente, 564 milhões de dólares, ou seja, 45 por cento do valor das exportações. Tivessem os compromissos de ser todos satisfeitos, e o valor das importações em 1962 pouco teria passado de 500 milhões de dólares.

Em face desses dados, torna-se claro que, simplesmente para manter o atual nível de importações, sem o que não será fácil de-

quados, a suspender ou atrasar obras, a reduzir a utilização da nova capacidade por falta de partes complementares, etc., tem sérios efeitos negativos sobre esse coeficiente.

Os limites da capacidade para importar são outro fator condicionante da taxa de crescimento, não só pelas razões indicadas no parágrafo precedente, mas pelos motivos mais fundamentais já referidos anteriormente. Quanto mais lento o crescimento da capacidade para importar, mais rápido terá de ser o processo de substituição de importações, vale dizer de transformações estruturais no aparelho produtivo. Portanto, mais complexo o planejamento, ou maior o risco de pressão inflacionária. Como a capacidade para importar pode ser aumentada, a curto prazo, mediante endividamento externo, este fator passa a ser um dado fundamental na planificação do desenvolvimento.

Por último, o volume de investimentos pode ser aumentado mediante endividamento do governo dentro do próprio país. Esse endividamento pode assumir a forma de simples captação de poupança, que sempre seria transformada em investimento pelo setor privado. Neste caso, trata-se apenas de aumento do poder de decisão do governo com respeito à orientação dos investimentos, o que viria facilitar a planificação. Mas também é possível que o aumento da dívida pública signifique elevação do coeficiente de poupança. A possibilidade que tem o governo de aumentar a dívida pública, mesmo que esta seja nominal, como no caso da emissão de papel-moeda, é dado fundamental a ter em conta. A captação de recursos pela emissão de papel-moeda, se bem permita o governo aumentar a taxa de poupança, reduz a sua capacidade de comando, em razão de seus efeitos indiretos.

O desenvolvimento recente da economia brasileira apresenta as seguintes características, que devem ser tidas em conta :

- a) taxa alta de crescimento do Produto ;
- b) endividamento externo crescente ;
- c) endividamento público interno crescente, se bem que sob a forma não restituível de emissão de papel-moeda.

Como o endividamento externo tem limites à vista, para manter uma elevada taxa de crescimento torna-se imprescindível atuar,

seja sobre o coeficiente de poupança, seja sobre a eficácia dos investimentos, seja sobre ambos. Como não será possível melhorar a eficácia dos investimentos em condições de inflação progressiva, torna-se indispensável encontrar uma alternativa para as emissões de papel-moeda como técnica de captação de recursos. O primeiro objetivo do planejamento deve ser, portanto, colocar recursos adicionais à disposição do setor público, de forma a permitir a redução progressiva das emissões de papel-moeda. Essa captação de recursos também poderá ser alcançada mediante contração dos gastos de transferência e subsídio, sempre que for possível evitar elevação concomitante de outros gastos de consumo.

O segundo ponto a ter-se em conta, no que diz respeito às opções básicas que exige qualquer planejamento para o futuro imediato, diz respeito ao endividamento externo do país. Conforme já se observou anteriormente, o desenvolvimento se vem fazendo sem aumento do volume das importações. A fim de manter esse nível constante de importações, entretanto, o país necessitou endividar-se de forma crescente. Para compreender essa situação, basta analisar a balança de pagamentos em um ano qualquer. Vejamos 1961. Para exportações, em milhões de dólares de 1.403, o país importou 1.292 e teve um saldo negativo de serviços de 361. Desta forma, o saldo negativo da conta corrente foi de 241. Como o débito de capitais (amortização de dívidas) alcançou a 383, o saldo negativo montou a 624. Tendo-se em conta que a entrada de capitais, como investimentos autônomos, alcançou apenas 108, o descoberto a ser refinanciado elevou-se a 516 milhões de dólares. Para que o Brasil tivesse pago as suas dívidas, em 1961, sem apelar para novos empréstimos e financiamentos, teria sido necessário reduzir as importações a 776 milhões de dólares, o que não seria possível sem profundos transtornos na economia nacional. A situação em 1962 é ainda mais grave, pois os débitos de capitais e a remessa de lucros alcançam, conjuntamente, 564 milhões de dólares, ou seja, 45 por cento do valor das exportações. Tivessem os compromissos de ser todos satisfeitos, e o valor das importações em 1962 pouco teria passado de 500 milhões de dólares.

Em face desses dados, torna-se claro que, simplesmente para manter o atual nível de importações, sem o que não será fácil de-

fender a taxa de crescimento da economia, será necessário realizar um forte esforço de refinanciamento da dívida externa. Não sendo grande comparativamente ao valor das exportações, a nossa dívida externa torna-se excessivamente pesada por ser quase toda a médio e curto prazos. Uma vez que se consiga refinanciá-la para amortização em período mais longo, o seu serviço tornar-se-á perfeitamente compatível com a manutenção do nível de importação requerido para os próximos anos.

Os dois objetivos básicos indicados — captação adicional de recursos para o setor público, por meios não inflacionários e manutenção do nível das importações mediante refinanciamento da dívida externa — são componentes necessários de todo planejamento da economia brasileira que vise a manter uma elevada taxa de crescimento e a recuperar progressivamente a estabilidade. As projeções globais da economia pressupõem uma tomada de posição com respeito a esses pontos básicos da política econômica. E as projeções globais constituem o marco dentro do qual devem enquadrar-se todas as decisões do poder público relacionadas com a atividade econômica.

1.0. — CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO RECENTE

1.1. — CRESCIMENTO DO PRODUTO

Durante o período do após-guerra, a economia brasileira manteve elevado ritmo de crescimento, tendo o Produto Interno Bruto, entre 1947 e 1961, evoluído à taxa anual de 5,8 %, equivalente, em termos «per capita», a 3 % ao ano, dados sem semelhantes na América Latina e superiores aos previstos como mínimos na Carta de Punta del Este. No período 1950/61, a taxa de crescimento global foi superior à dos países que constituem o Mercado Comum Europeu, revelando-se menor, em termos «per capita», apenas porque nossa população cresce mais rapidamente que a daqueles países (ver Gráfico I) (*).

Na fase mais recente, houve nítida aceleração no crescimento da economia nacional, elevando-se a taxa anual, do período 1957/61, para 7 %, contra 5,2 % de média nos quinquênios imediatamente anteriores. Para a hipótese de um crescimento demográfico à taxa anual de 3,1 %, nos quinquênios 1947/51 e 1952/56 a renda real «per capita» cresceu à taxa de 2,1 % ao ano, e, no quinquênio 1957/61, à taxa de 3,9 % ao ano. Projetadas essas taxas para 1970, teríamos a probabilidade de uma renda «per capita» de 369 dólares no primeiro caso e, no segundo caso, de 438 dólares, com aumentos, em relação aos 300 dólares estimados para 1960, de 69 e 138 dólares, respectivamente.

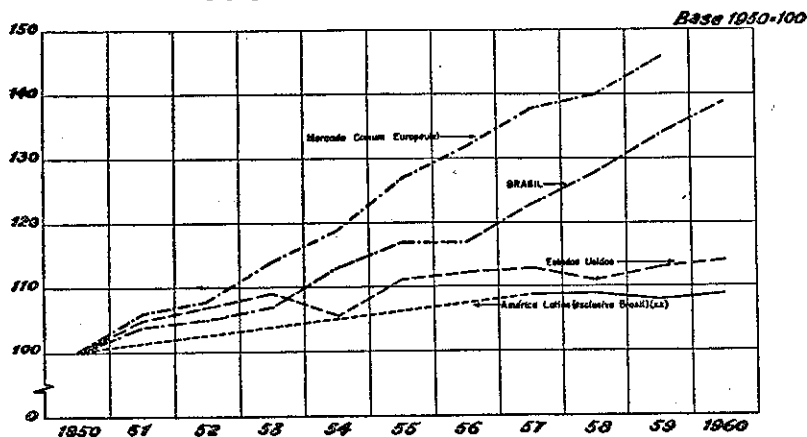
(*) A taxa de crescimento «per capita» aproxima-se de 4% nos países do MCE, de 3% no Brasil e de 1% nos demais países da América Latina e Estados Unidos.

A visão de conjunto do processo econômico é dada não só pelo índice de crescimento do produto real, como também pelas tensões internas acarretadas pelo esforço de crescimento, as quais podem ser reveladas pelo indicador mais geral do nível de preços.

Nos três quinquênios observados, o nível geral de preços, medido pelo deflator implícito do Produto, evoluiu à taxa média anual de 16.5 %, três vezes superior à da evolução da renda real, alcançando 24 % no último quinquênio.

Esses dados refletem o aumento das tensões internas, sobretudo no último quinquênio, provocadas pelas rápidas modificações estruturais exigidas por um desenvolvimento intenso que não contou com uma política totalmente capaz de prevê-las e orientá-las.

GRÁFICO Nº 1
PRODUTO REAL PER CAPITA



(x) Inclui Espanha

(x x) Inclui Argentina, Colômbia, Chile, Equador, México, Peru, Venezuela.

1.2. — CRESCIMENTO DO CONSUMO

O aumento do Produto, em uma economia de livre empresa, acarreta necessariamente melhoria no bem-estar mensurável da população, pois é a elevação do consumo que induz o setor privado

a manter um nível elevado de investimentos. Contudo, deve-se ter em conta que a evolução do consumo está ligada à da renda real e não à do produto. Assim, uma queda nos preços relativos de exportação pode afetar a renda da população, sem modificar o nível do produto.

QUADRO I
ÍNDICES DO CRESCIMENTO REAL DO CONSUMO APARENTE
1947/1960

TIPOS DE CONSUMO	TAXAS DE INCREMENTO ANUAL (%)		PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
	TOTAL	PER CAPITA	1947	1960
Consumo público.....	8,3	5,5	14,3	20,3
Consumo privado.....	5,3	2,5	85,7	79,7
TOTAL.....	5,8	3,0	100,0	100,0

Os dados supra informam, principalmente, que:

- o consumo público, no qual se incluem serviços de saúde e educação prestados pelos distintos níveis de governo, aumentou sua participação no consumo total entre 1947 e 1960;
- o consumo global «per capita» evoluiu à mesma taxa verificada em relação ao produto “per capita”.

A crescente participação do consumo público e a circunstância de os serviços governamentais alcançarem parcela cada vez maior da população, indicam que o aumento do produto traduziu-se em efetiva melhoria das condições de vida do povo.

A elevação, à mesma taxa verificada para o Produto, do consumo global “per capita”, indica que o desenvolvimento se vem realizando sem a exigência de maior esforço de poupança, relativamente ao nível da renda, por parte da população.

Cabe, entretanto, perguntar se o consumo privado — da ordem de quatro quintos do consumo total — também beneficiou parcela crescente do povo ou se evoluiu acentuando as desigualdades entre

os níveis de vida dos grupos populacionais. Os dados sobre este ponto, extremamente escassos, não permitem ir além de simples conjecturas.

Do ponto de vista dos níveis de consumo, a população brasileira pode ser distribuída em quatro grandes grupos, a saber:

- a) trabalhadores rurais em geral;
- b) trabalhadores urbanos com salários condicionados ao mínimo fixado oficialmente;
- c) outros assalariados urbanos;
- d) grupos de altas rendas.

TRABALHADORES RURAIS EM GERAL

O nível de vida dos trabalhadores rurais, sempre que não ocorram modificações institucionais de maior profundidade, está ligado ao aumento da produtividade no setor agrícola, o qual, por sua vez, pode decorrer da melhoria dos preços relativos dos produtos agrícolas e da elevação da produção por unidade de terra ou por homem ocupado.

Entre 1950 e 1960, o índice de preços do setor agrícola, excluído o café, passou de 100 para 734, enquanto o índice de preços correspondente ao Produto passava de 100 para 540. No mesmo período, a renda real da agricultura cresceu de 86 %.

É evidente a melhoria dos preços relativos da agricultura ou, noutras palavras, a transferência para o setor agrícola de parte dos frutos do aumento da produtividade urbana, como meio de induzir aquele setor à produção dos excedentes requeridos pelo crescimento mais que proporcional da população urbana. Cerca de 50% do aumento da renda real da agricultura, no período, decorre desse fato.

A comparação entre os dados do quantum da produção agrícola e os relativos à área cultivada revelam, por outro lado, não ter havido melhoria da produtividade física por unidade de área, enquanto a comparação entre os mesmos dados do quantum e os da força de trabalho ocupada na agricultura informam ter havido

melhoria na produtividade da mão-de-obra. Os restantes 50% do aumento da renda real do setor agrícola, no período, seriam devidos, em partes iguais, à elevação da produtividade da força de trabalho e do próprio número de trabalhadores ocupados na agricultura.

Em termos "per capita", a renda real no setor agrícola cresceu de 5 % ao ano, taxa muito superior à verificada para o conjunto da população. Nada indica, entretanto, que tenham evoluído nessa proporção as condições de vida do trabalhador rural, pelo que a conclusão mais provável é a de que a parcela principal desse aumento de renda terá sido absorvida pelos proprietários de terras e empresários de médias e altas rendas. O aumento médio dos salários reais dos trabalhadores do campo situa-se, pois, entre o mínimo de 1,6% ao ano, correspondente ao incremento da produtividade da mão-de-obra, e 2,5% ao ano, correspondente ao incremento médio do consumo privado, ao longo do período.

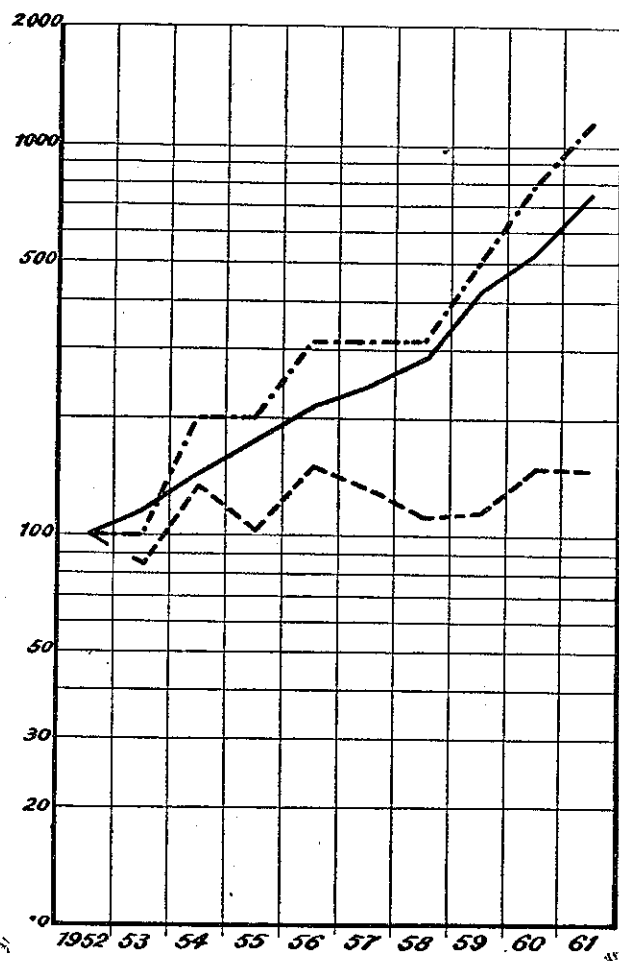
TRABALHADORES URBANOS COM SALÁRIOS CONDICIONADOS AO MÍNIMO LEGAL

Pode analisar-se, com relativa precisão, a evolução do nível de vida dos trabalhadores urbanos cuja remuneração está ligada ao salário mínimo fixado oficialmente.

Deflacionado pelo índice de custo de vida (v. Gráfico 2), o salário mínimo da Guanabara, observado em dezembro de cada ano, revela comportamento irregular, mas a comparação entre a média do primeiro triênio e a do último, revela-nos uma melhoria acumulada real de 3,6 %, ao ano que, no decênio, corresponde a uma elevação total no salário real de 42 %. A taxa de 3,6 % anual é superior ao incremento médio anual de produtividade da economia brasileira no período 1947/61 mas inferior a esse mesmo incremento no período 1957/61. A melhoria na posição relativa deste grupo de assalariados urbanos decorreu, principalmente, dos ganhos que obteve no período 1952/1956, pois entre este último ano e 1959 houve declínio no salário real que só se recuperou em 1960.

GRÁFICO Nº 2

Salário Mínimo Real Base 1952=100



Índice do Custo de Vida —
Salário Mínimo Nominal - · - · -
Salário Mínimo Real - - - -

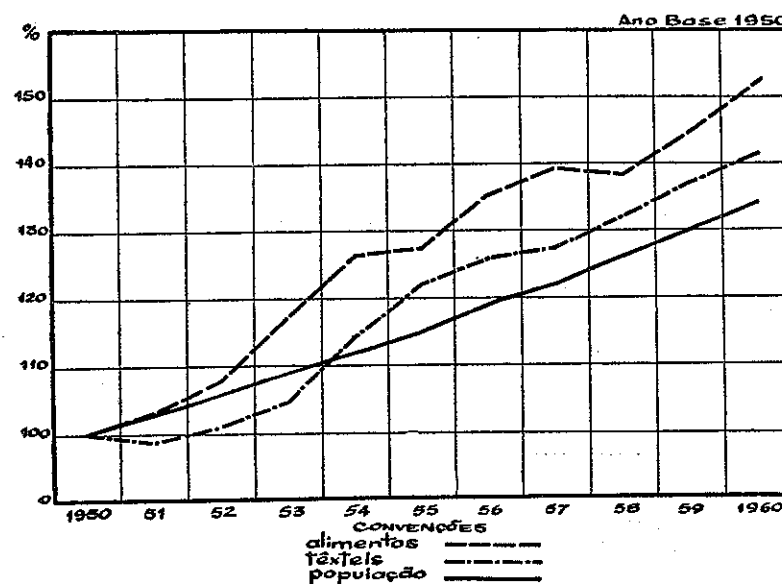
Escala Semi-Logarítmica

CONSUMO DA CLASSE TRABALHADORA EM GERAL

Os dados do último censo, parcialmente apurados, indicam que a massa de trabalhadores urbanos cresceu, entre 1950 e 1960, de nada menos de 70%, aumentando de apenas de 17,5% o número de trabalhadores rurais.

Se se admite, como aproximação, um crescimento anual de 3,6 e 1,6 por cento para o salário mínimo urbano e para o salário médio agrícola, respectivamente, deduz-se que o salário médio real do trabalhador brasileiro teria crescido de 2,7% durante o decênio taxa que se aproxima, dentro das margens de êrro admissíveis, da taxa de crescimento do consumo privado (2,5% ao ano), anteriormente demonstrada, constituindo-se em indicação aceitável de que o consumo popular vem crescendo paralelamente ao consumo total da população (ver gráfico 3).

GRÁFICO Nº 3 INDICADORES DO CRESCIMENTO DO CONSUMO POPULAR



alimentos — · - · -
Têxteis - - - -
população —

OUTROS ASSALARIADOS URBANOS E GRUPOS DE ALTAS RENDAS

Ainda que não se possa comprovar diretamente, é francamente admissível que os salários reais dos trabalhadores especializados e dos profissionais liberais, por sua vez, cresceram substancialmente, como decorrência das modificações estruturais implícitas no processo de desenvolvimento. O número de automóveis em circulação e a produção de bens duráveis de consumo, por exemplo, vêm crescendo muito mais do que a própria renda "per capita". Mesmo que os grupos de altas e médias rendas não estivessem aumentando sua participação no Produto, o simples fato de que a mantenham acarreta, na fase atual, crescentes diferenças de padrões de vida. É que a massa da população ainda se encontra na fase de absorver a quase totalidade do incremento do salário real nas necessidades básicas da vida, ao passo que esses grupos aplicam o incremento do poder de compra em bens duráveis e indicadores de "status" social. Desta forma, para o conjunto da população, o consumo supérfluo cresce com mais intensidade do que os dos bens essenciais, cabendo à uma política fiscal bem orientada evitar que se extremem essas disparidades.

1.3. — MODIFICAÇÕES ESTRUTURAIS

O crescimento recente da economia brasileira acarretou modificações estruturais de grande alcance, peculiares aos processos de desenvolvimento, mas que devem ser analisadas se se pretende planejar o desenvolvimento futuro. Entre aquelas modificações destaca-se a relativa ao setor externo.

QUADRO II
COMPARAÇÃO DE ALGUNS ÍNDICES DAS OFERTAS EXTERNA*E INTERNA

DISCRIMINAÇÃO	INCREMENTO PERCENTUAL ENTRE 1950/1951 E 1960/1961	TAXA DE INCREMENTO ANUAL %
Oferta externa total.....	39	3,3
Oferta interna total.....	77	6,0
Importação de gêneros alimentícios...	30	2,3
Importação de manufaturas de consumo	- 58	- 4,5
Consumo total.....	68	5,3
Importação de equipamentos.....	41	3,5
Importação de matérias primas.....	85	6,3
Produção Industrial.....	144	9,3

Os dados do Quadro II indicam claramente que o desenvolvimento se vem realizando com um declínio persistente da oferta externa de bens de consumo final, de bens intermediários e de equipamentos, para o que foi necessário que a produção industrial crescesse mais rapidamente que a própria oferta interna, exigindo por sua vez, aumento ainda mais rápido da produção de bens de capital.

Assim, para que a oferta interna crescesse a uma taxa anual de 80% mais alta que a da oferta externa, foi necessário que a produção industrial aumentasse a uma taxa de 2,7 vezes mais alta que a da oferta externa, o que indica a magnitude das transformações estruturais requeridas pelo desenvolvimento quando declina a participação das importações na oferta global.

Para um país subdesenvolvido, a exportação constitui, em realidade, um tipo de atividade econômica altamente vantajosa, pois permite utilizar mais amplamente fatores abundantes — terra e mão-de-obra — em troca do capital e da técnica que vêm incorporados nas importações. Substituir importações por produção interna significa, virtualmente, substituir produção primária por outra mais complexa e capitalizada, daí porque somente através de importantes modificações na estrutura produtiva é possível, para um país subdesenvolvido, crescer com suas importações estagnadas.

As modificações estruturais implícitas na substituição de importações podem, igualmente, ser observadas de outro ângulo. Para uma economia subdesenvolvida, o aumento das exportações significa um impulso de crescimento vindo de fora. Se inexistesse esse impulso, substituí-lo por outro, interno, é particularmente difícil, pois qualquer expansão da renda monetária logo se traduzirá em maior demanda de importações, que não pode ser satisfeita. Persistindo o impulso interno durante algum tempo, se a pressão inflacionária daí resultante não acarretar maiores transtornos à economia, iniciam-se modificações na estrutura da produção que, combinadas com alterações na composição das importações,

permitirão aumento da oferta global capaz de satisfazer ao incremento da demanda monetária. Mas esse processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar aquelas modificações estruturais.

A substituição de importações se efetua, inicialmente, nos setores em que a produção exige menor densidade de capital, tecnologia menos complexa ou em que são menores as vantagens de uma grande escala de produção. É quando atinge o setor da indústria pesada, exigindo investimentos de longa maturação, e o da produção de equipamentos, com implicações tecnológicas e financeiras importantes, que o processo de substituição acarreta maiores modificações estruturais. Foi nesta fase superior da substituição de importações que a economia brasileira fez importantes progressos nos anos recentes. Os investimentos infra-estruturais requeridos pela própria industrialização, assim como a instalação e ampliação de indústrias de base, estenderam substancialmente o período de maturação no conjunto do processo de formação de capital. Por outro lado, a produção interna de parcela crescente dos equipamentos destinados aos distintos setores produtivos está exigindo apreciável esforço de financiamento interno. Como os equipamentos anteriormente importados já o eram com seu financiamento, cumpre substituir não somente o bem antes importado, mas também a poupança externa que permitia financiá-lo. Explica-se, assim, a intensificação, no último quinquênio, da pressão inflacionária que acompanha o processo de substituição de importações.

Ao alcançar uma fase de desenvolvimento em que o processo de formação de capital se apoia principalmente na própria produção interna de equipamentos, o desenvolvimento da economia brasileira passou a ser resultante de sua dinâmica interna. Assim, por mais importantes que ainda sejam os fatores externos, o ritmo de crescimento está principalmente determinado pelo conjunto de de-

cisões tomadas com vistas ao próprio mercado interno. Ademais, havendo a produção interna de bens de capital alcançado um determinado grau de desenvolvimento, a manutenção do nível de atividade nesse setor somente é possível se o conjunto da economia se mantiver crescendo. Para evitar desemprego em grande escala nas indústrias produtoras de bens de capital, torna-se indispensável, independentemente do que ocorre no setor externo, manter um adequado nível de investimentos, o qual, por seu lado, requer esforço de poupança somente compatível com um alto nível de atividade produtiva. Uma redução na demanda externa já não acarreta, necessariamente, contração geral da atividade econômica, pois pode ser compensada por uma expansão monetária, defendendo-se o nível de renda e a taxa de investimentos. O inevitável aumento da pressão inflacionária poderá afetar a eficiência dos investimentos durante certo período, mas o efeito último sobre a taxa de crescimento será necessariamente reduzido.

Sintetizando-se as observações sobre as modificações estruturais ocorridas na economia brasileira no período recente, tem-se:

a) o comportamento do setor externo já não é o principal fator condicionante do nível da atividade econômica e a simples manutenção de um elevado nível de atividade produtiva engendra um volume de investimentos capaz de manter a economia crescendo a taxa razoavelmente alta;

b) o processo de substituição de importações — necessário à manutenção de elevada taxa de crescimento em condições de estagnação da capacidade para importar — exige esforço crescente de poupança por unidade de investimento. A simples manutenção da taxa de crescimento implica, assim, crescente pressão inflacionária, que, por sua vez, tende a reduzir a eficiência dos investimentos e, conseqüentemente, a taxa de crescimento, mesmo na hipótese de que se realize o crescente esforço de poupança requerido. Essa tendência somente poderia ser contrabalançada com a expansão da capacidade para importar e/ou com a elevação da eficiência dos investimentos, mediante planificação destes em função da substituição de importações.

1.4. — FATORES PRIMÁRIOS DE DESEQUILÍBRIO

Como foi indicado antes, o desenvolvimento da economia brasileira se vem realizando em condições de acentuados desequilíbrios, os quais se traduzem na crescente elevação do nível de preços.

1.4.1. — SETOR EXTERNO

O primeiro e mais importante desses desequilíbrios é causado pelo declínio relativo da capacidade para importar, cujas causas devem ser analisadas.

Sendo o Brasil um país exportador de produtos primários, principalmente de agricultura tropical, é natural que suas exportações estejam condicionadas pelo mercado internacional desses produtos.

O "quantum" mundial da exportação de produtos primários, em 1953, superava em apenas 10% o nível de 1938, enquanto o das exportações dos países desenvolvidos crescera em 33%. O comportamento do comércio mundial a partir de 1953, período em que as perturbações causadas pela recuperação européia e pela guerra da Coréia são consideradas como superadas, pode ser observado no quadro seguinte:

QUADRO III
ÍNDICES DO "QUANTUM" DAS EXPORTAÇÕES DE ÁREAS ESCOLHIDAS
E DO BRASIL
1953 - 100

DISCRIMINAÇÃO	1954	1956	1958	1960
Mundo.....	105	124	129	154
Áreas Desenvolvidas.....	106	127	132	161
Áreas Subdesenvolvidas (*).....	103	117	121	136
América Latina (*).....	95	111	115	129
Brasil:				
a) Total.....	86	108	96	118
b) Exclusive Café.....	132	111	135	150

(*) Exclusive petróleo.

O «quantum» do comércio mundial aumentou com relativa intensidade, mas sem que as exportações das áreas subdesenvolvidas acompanhassem esse ritmo de crescimento, pois cresceram a uma taxa anual de 4,5 %, contra a taxa de 7 % ao ano verificada para as exportações das áreas desenvolvidas.

Excluído o café, observa-se razoável expansão das exportações brasileiras, as quais acompanham o crescimento das exportações mundiais. Contudo, observado o problema de uma perspectiva ampla, cabe reconhecer que é relativamente lento o crescimento das exportações mundiais de produtos primários e, também, que é crescente a concorrência de novas áreas aos exportadores tradicionais, como os latino-americanos.

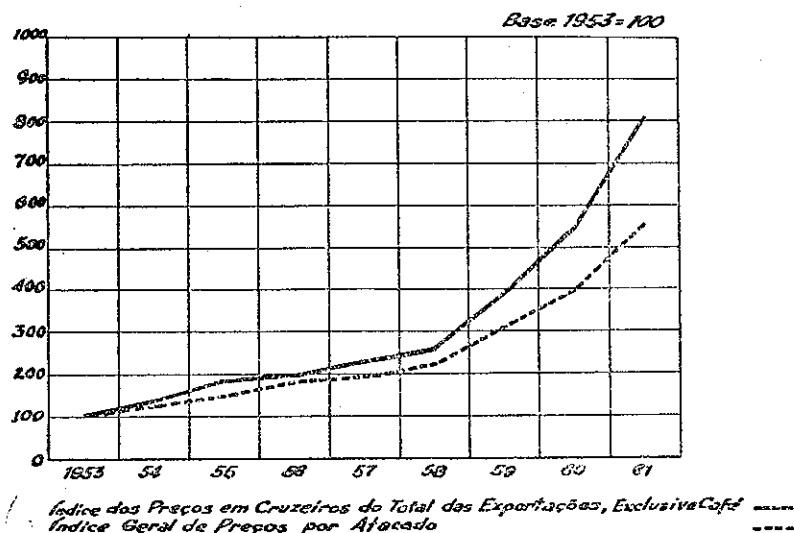
Por outro lado, os preços desses produtos tiveram evolução desfavorável, com respeito aos preços das manufaturas adquiridas no mercado internacional. O problema não é, portanto, específico do Brasil, mas nossa política cambial imprimiu certas peculiaridades às exportações brasileiras, como veremos.

No período 1948/53, a fixidez da taxa de câmbio, em condições de inflação interna, reduziu a renda do setor exportador, com efeitos negativos para as exportações de muitos produtos. A partir de 1954, o progressivo reajustamento das taxas de câmbio melhorou acentuadamente a relação de preços internos do setor exportador (ver Gráfico 4), verificando-se, entre 1953 e 1961, elevação da ordem de 33 % ao ano nos preços em cruzeiros pagos aos exportadores (exclusive de café), contra 25,8 % de elevação no índice geral de preços por atacado (também excluído o café). Como decorrência dessa disparidade na evolução dos preços, houve uma transferência de renda a favor do setor exportador da ordem de 30 % do valor das próprias exportações e, graças a esse esforço do conjunto da economia, foi possível elevar o «quantum» das vendas no exterior, particularmente dos chamados produtos menores, em cujo mercado mundial o Brasil pesa relativamente pouco.

Contudo, os ganhos foram obtidos, quase sempre, mediante baixa nos preços em dólares, bastando ter presente que as exportações brasileiras, em 1960, apresentavam valor em dólares inferior

GRÁFICO Nº 4

Relações Internas de Preços do Setor Exportador



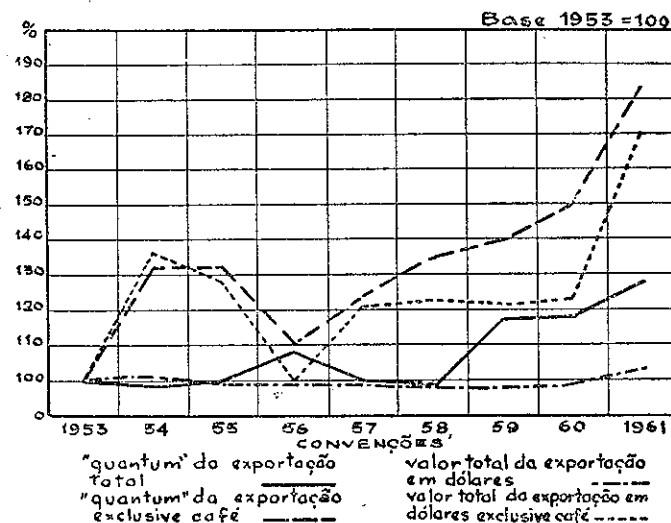
em 28 % ao de 1953 e «quantum» superior em 18 %. Em 1961, também em relação a 1953, o aumento do «quantum» havia alcançado 28 % e o aumento do valor 3 %. Excluindo-se o café, a evolução é menos adversa, mas, ainda assim, muito desfavorável ao Brasil (ver Gráfico 5).

Desta formá, o esforço realizado durante o último decênio, para aumentar o «quantum» exportado, elevando os preços relativos internos dos produtos de exportação, tornou-se ainda mais penoso, em razão da baixa dos preços em dólares desses produtos, que custou ao país, no último quinquênio, mais de um bilhão de dólares em capacidade para importar, adotando-se como ponto de referência o ano de 1950, quando os preços relativos no mercado internacional não eram particularmente favoráveis ao Brasil.

A análise da evolução do comércio internacional no após-guerra demonstra que o seu dinamismo concentra-se no setor das manufaturas e de alguns produtos especiais, como o petróleo.

GRÁFICO Nº 5

EVOLUÇÃO DO «QUANTUM» E DO VALOR EM DÓLARES DAS EXPORTAÇÕES



O avanço da tecnologia, permitindo economia e substituição das matérias-primas convencionais, bem como a produção agropecuária mais intensiva dos países industrializados, somam-se aos efeitos da inelasticidade-renda da procura de alimentos importados dos países tropicais. Por outro lado, a política de desenvolvimento promovida pelos países recentemente liberados do sistema colonial, induzindo-os a aumentar suas exportações, e as vantagens que muitos desses países estão obtendo no Mercado Comum Europeu, também vieram contribuir para reduzir as possibilidades do Brasil como exportador de produtos primários.

Tudo indica que a recuperação da capacidade para importar do Brasil somente terá lugar como decorrência da própria industrialização do país, que assim poderá integrar-se nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional. Em razão da abundância de certas matérias-primas de grande volume por unidade de valor, como o minério de ferro, ou da barateza de sua abundante mão-de-obra, o Brasil poderá transformar-se em exportador privi-

legiado de alguns dos produtos industriais de grande aceitação nos mercados internacionais. A Associação de Livre Comércio com os demais países latino-americanos deverá facilitar a transição.

Os dados do Quadro IV já evidenciam tendência para uma modificação estrutural, também, nas exportações brasileiras. Entre 1953 e 1961, o «quantum» das exportações de manufaturas se multiplica por 12 e o de semi-manufaturas por 2,5 enquanto as exportações de matérias-primas e de gêneros alimentícios crescem, respectivamente, de 73 e 17 %.

QUADRO IV
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
"Quantum" dos Principais Itens
1953 - 100

DISCRIMINAÇÃO	1953	1957	1959	1961
Manufaturas.....	369	339	563	1.179
Semi-manufaturas.....	102	153	207	248
Matérias-Primas.....	127	116	130	173
Gêneros Alimentícios.....	93	95	114	117

A insuficiência crônica da capacidade para importar, exigindo permanentes modificações estruturais na oferta interna, como requisito para o desenvolvimento, constituiu-se em foco primário de pressão inflacionária, a qual resultou ainda maior em razão do esforço para transferir renda em favor do setor exportador, independentemente de que se considerem essas transferências simples correção dos efeitos da política cambial dos anos imediatamente anteriores ou atenuação da carga fiscal que havia sido imposta àquele setor.

Possivelmente aquela transferência terá sido a causa principal da recuperação, ainda que moderada, do «quantum» das exportações, mas foi feita, em boa parte, com sacrifício do setor fiscal, pois as diferenças de câmbio chegaram a ser importante fonte de recursos para o Tesouro e foram eliminadas sem qualquer medida compensatória.

1.4.2. — SETOR PÚBLICO

O deficit do Tesouro Nacional constituiu, conjuntamente com o comportamento do setor externo, o principal fator de desequilíbrio no último decênio.

Em face das modificações estruturais ocorridas na economia, com aumento rápido da urbanização e crescimento das indústrias pesadas, era perfeitamente natural que os investimentos infra-estruturais aumentassem em termos relativos, exigindo-se maior esforço do Governo, tanto na prestação de serviços, como no processo de formação de capital e maior participação do setor público no dispêndio total, à semelhança do que ocorreu em todos os países em rápida industrialização.

QUADRO V
PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO(*) NO DISPÊNDIO TOTAL
(Em porcentagens)

DISCRIMINAÇÃO	1947	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Consumo Público.....	10,7	12,7	13,6	14,7	14,5	13,8	13,6	14,2
Transferências.....	3,6	3,9	4,7	5,4	5,6	5,1	5,4	5,3
Subsídios.....	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	1,1	0,7	0,7
Investimentos.....	2,7	4,6	3,4	3,3	4,8	5,6	5,2	5,7
TOTAL.....	17,1	21,5	21,9	23,9	25,4	25,6	24,9	25,9

(*) União, Estados e Municípios

E no período 1947/1950, elevou-se aquela participação em decorrência, sobretudo, do aumento dos investimentos públicos, cuja participação no dispêndio total mais que duplica entre os extremos do período, enquanto o consumo público aumenta menos de 40 %. Ademais, todo o aumento dos itens «consumo público», «transferências» e «subsídios» ocorre, praticamente, entre 1947 e 1956, ano em que a soma desses itens alcança 20,6 % para declinar, em 1960, até 20,2 %. A partir de 1956, a participação do setor público no dispêndio total eleva-se quase exclusivamente por força do aumento dos investimentos.

Mas chama a atenção que, em termos absolutos, o item que apresenta maior crescimento no conjunto do período é o relativo a subsídios, no qual se incluem os recursos destinados a cobrir deficits operacionais das empresas de transporte marítimo e

ferroviário que se intensificaram na época em que a política cambial adjudicava grandes favores ao transporte rodoviário, mas que não foram reduzidos nem mesmo quando começaram a diminuir tais favores.

É que o impacto sobre o nível geral de preços passou a atuar como fator autônomo. E pôsto que toda onda inflacionária atuava como força regressiva de redistribuição da renda, qualquer medida de política econômica que visasse a reduzir a pressão inflacionária, começando por elevar o nível geral de preços, passou a ser olhada desfavoravelmente.

Noutras palavras, a consciência de que a inflação é instrumento de injustiça social, atuando no sentido de concentrar os frutos do desenvolvimento em benefício de minorias, foi anulada pelo conhecimento de que, sem modificações no atual sistema fiscal, fundamentalmente regressivo, toda tentativa de eliminar a inflação apenas institucionalizaria o atual esquema de distribuição da renda, também de profundo sentido anti-social.

Tais efeitos regressivos somente poderão ser evitados se se tomam, simultaneamente, medidas visando a redistribuir a carga fiscal, fazendo-a incidir mais fortemente sobre os grupos de altas rendas.

Observemos agora o comportamento do setor público do ponto de vista da receita tributária arrecadada pelos distintos níveis de governo:

QUADRO VI
PARTICIPAÇÃO, NO PRODUTO, DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA E DOS
GASTOS PÚBLICOS, EXCLUSIVE INVESTIMENTOS

(Em porcentagens)

DISCRIMINAÇÃO	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
A) Arrecadação Tributária (a).....	14,3	16,5	20,0	18,4	19,6	20,0	18,8
B) Consumo Público, Subsídios e Transferências.....	15,8	18,5	20,6	20,6	20,0	19,7	20,2
Por cento de A em B.....	90	89	97	90	98	101	95

(a) Inclui saldo líquido da conta de ágios e Previdência Social.

Pelo Quadro VI constata-se que o setor público vem cobrindo seus gastos correntes mediante tributos arrecadados e que a elevação desses gastos, no período 1950/56, foi acompanhada de elevação correspondente na carga tributária.

A causa principal do desequilíbrio originado no setor público esteve no rápido crescimento dos investimentos governamentais, sem o apoio de adequado esquema de financiamento, fato mais nítido no último quinquênio, quando se agravou a pressão inflacionária. Os gastos correntes e a arrecadação tributária mantiveram-se, entre 1956 e 1960, em torno de 20 % do Produto (médias de 20,2 e 19,4 %, respectivamente), enquanto os investimentos passaram de 3,3 para 5,7 %, respectivamente.

Ao iniciar uma política de expansão dos investimentos públicos sem um esquema de financiamento apoiado na criação de um saldo na conta corrente ou na absorção de recursos no mercado de capitais, o Governo criou forte pressão adicional sobre a caixa do Tesouro, cujo deficit teve de ser coberto com emissões de papel moeda, em proporção crescente, como se observa no Quadro VII.

O apêlo crescente às emissões resultou, em boa medida, das modificações operadas na política cambial, com vistas a transferir recursos para o setor exportador, antes referidas, as quais foram feitas progressivamente, mas sem que se levasse na devida conta sua repercussão sobre o setor fiscal.

QUADRO VII
DEFICIT DE CAIXA ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO FEDERAL
E EMISSÕES DE PAPEL MOEDA

(em Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1955	1957	1958	1959	1960	1961
A) Deficit de caixa orçamentário do Governo Federal.....	27,8	39,8	26,5	55,7	77,7	130,4
B) Emissões de papel moeda.....	11,5	15,8	23,2	34,8	51,5	107,8
PERCENTAGENS:						
B sobre A.....	41,4	39,7	87,5	64,8	66,3	82,7
A sobre o Produto.....	3,1	3,8	2,1	3,0	3,2	3,7

Em 1956, a receita líquida obtida através das diferenças de câmbio proporcionou ao Governo Federal recursos que alcançaram 42% da receita orçamentária, reduzindo-se essa porcentagem para 2% em 1960 e desaparecendo em 1961.

Assim, enquanto se lançava numa política de expansão dos investimentos, o Governo Federal promovia uma reforma cambial-fiscal que reduzia os seus recursos de caixa. E da conjugação dessas duas forças resultou a transformação do setor público num dos principais fatores de desequilíbrio do sistema econômico, respondendo pela agravação da pressão inflacionária em todo o último quinquênio.

2.0. — PROJEÇÕES GLOBAIS E CONDIÇÕES DE ESTABILIDADE

2.1. — PROJEÇÕES GLOBAIS E PRINCIPAIS METAS SETORIAIS

2.1.1. — CRESCIMENTO DO PRODUTO E DA RENDA REAL

A taxa de crescimento da economia brasileira, no futuro próximo, dependerá principalmente da intensidade com que se utilize a capacidade produtiva já instalada no país e, em menor escala, da evolução da relação de preços do intercâmbio com o exterior e da entrada líquida de recursos externos. A taxa de poupança, fator importante na formação da taxa de crescimento, dependerá em boa medida do nível geral de atividade econômica, ou seja, do grau de utilização da capacidade produtiva.

Tanto para o conjunto do período 1947/1960, como para o quinquênio mais recente, a taxa de investimentos em capital fixo da economia brasileira manteve-se em torno de 15%, com pequena queda nos últimos anos.

A elevação da taxa de crescimento do Produto, observada nos anos recentes, deve-se a uma melhoria na relação produto-capital. Esta melhoria tanto pode haver decorrido da maior eficiência dos investimentos novos — causada por modificações estruturais que proporcionam ganhos de maior escala de produção, permitem maior complementariedade, menor dependência de insumos externos de peças e partes essenciais, etc. —

como, também, da utilização mais intensiva da capacidade existente. O que não oferece dúvida é que houve no último quinquênio, com relação ao período anterior, melhoria perceptível na relação marginal produto-capital, à qual se deve, fundamentalmente, a elevação da taxa de crescimento do Produto.

Outro fato que deve ser assinalado, referente às inter-relações que comandam a taxa de crescimento do Produto, é que, naque-

QUADRO VIII
TAXAS DE INVESTIMENTOS NO PERÍODO 1947/60

ANOS	Cr\$ BILHÕES				TAXAS DE INVESTIMENTO %	
	PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) (A)	FORMAÇÃO DE CAPITAL			B A	D A
		Fixo (B)	Estoques (C)	Total (D)		
1947.....	164,1	28,4	— 2,8	25,6	17	16
1948.....	186,5	30,0	— 0,7	29,3	16	16
1949.....	215,2	32,3	— 4,1	28,2	15	13
1950.....	252,9	35,6	— 4,7	28,9	13	11
1951.....	305,6	49,2	8,6	57,8	16	19
1952.....	350,3	54,4	17,0	71,4	15	20
1953.....	428,8	55,8	2,7	58,5	13	14
1954.....	555,2	91,4	22,5	113,9	16	21
1955.....	691,7	99,2	13,5	112,7	14	16
1956.....	884,4	117,0	16,1	133,1	13	15
1957.....	1.056,5	137,9	32,5	170,4	13	16
1958.....	1.310,0	181,0	25,4	206,4	14	16
1959.....	1.788,9	288,0	66,1	354,1	16	20
1960.....	2.385,6	355,6	68,2	423,8	15	18

MÉDIAS		
1947/1960.....	14,7	16,5
1956/1960.....	14,2	17,0

les anos em que houve brusca redução na capacidade para importar, também houve queda nessa taxa de crescimento. Tudo se passou, portanto, como se um colapso na capacidade para importar reduzisse o grau de intensidade de utilização da capacidade produtiva, ou a eficácia dos novos investimentos.

O esforço que se pretende realizar no próximo triênio, visando a reduzir a pressão inflacionária, poderá ter repercussões negativas no grau de utilização da capacidade produtiva, caso

não esteja integrado em cuidadoso planejamento. Sempre que não se permita redução na taxa de investimento, a utilização mais racional dos recursos, decorrente do planejamento, deverá substituir o efeito positivo que exerce a pressão do excedente de demanda monetária sobre o conjunto das atividades produtivas.

Tomadas as medidas necessárias — indicadas em capítulos subsequentes — para que o volume dos investimentos públicos e privados se mantenha no nível compatível com o esforço de poupança previsto, orientados adequadamente esses investimentos e assegurada uma capacidade para importar da magnitude observada nos anos recentes, cabe admitir que a taxa de crescimento do Produto se mantenha em torno de 7% nos próximos três anos. Adquirida maior experiência na técnica de planejamento e superada a fase presente de sérias dificuldades de balanço de pagamentos, é perfeitamente concebível que essa taxa alcance níveis ainda mais altos. Se se alcança, no quinquênio 1966/1970, a taxa de 8%, teremos um crescimento acumulado entre 1962 e o fim do decênio, de 70%, que permitirá elevar o produto por habitante para 487 dólares, aos preços de 1960.

QUADRO IX
PROJEÇÕES DO PRODUTO E DA RENDA "PER CAPITA"

ANOS	PRODUTO NACIONAL BRUTO Cr\$ bilhões	INCREMENTO ANUAL DO PRODUTO REAL	RENDA "PER CAPITA" EM US\$ DE 1960	INCREMENTO ANUAL DA RENDA "PER CAPITA"
1960.....	2.364 (a)	6,3	300	5,2
1961.....	3.499 (a)	7,7	314	4,6
1962.....	5.456 (a)	6,0	323	2,9
1963.....	5.838 (b)	7,0	356	3,9
1964.....	6.247 (b)	7,0	349	3,9
1965.....	6.684 (b)	7,0	363	3,9
1970 (c).....	9.823 (b)	8,0	463	4,9

(a) A preços correntes.

(b) Preços de 1962

(c) — De 1966 a 1970, a taxa de crescimento é de 8% a.a. para o PNB e de 4,9% a.a. para a renda "per capita" (ambos a preços constantes de 1962).

A taxa de crescimento de 7% teria de ser reajustada para baixo se não fôsse possível contar com adequado refinanciamento da dívida externa, como meio de manter a atual capacidade para importar. O "deficit" previsto na conta corrente do Balanço de Pagamentos e os atuais esquemas de amortização da dívida a curto e médio prazos implicariam, na impossibilidade de refinanciamento da dívida externa, numa redução de pelo menos 30% nas importações. Dado o baixo nível destas, tal redução influiria de forma extremamente adversa sobre a taxa de crescimento do Produto e tornaria ainda mais difícil toda política de estabilização econômica.

No Quadro X, apresenta-se o PIB, a preços de 1962, projetado para os próximos três anos, com base na taxa de crescimento anual de 7%, juntamente com a oferta de bens e serviços disponíveis. A conta de bens e serviços reais indica uma saída líquida de recursos, se bem que moderada, em 1964 e 1965. Esse pequeno esforço será necessário se se pretende que o país estabilize a sua posição externa como devedor. A hipótese básica adotada para a projeção do PIB é a de manutenção da relação implícita produto-capital, observada nos anos recentes.

QUADRO X
PROJEÇÃO DOS PRINCIPAIS COMPONENTES
DO PRODUTO PARA O PERÍODO 1963/65
Preços de 1962

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES		
	1963	1964	1965
A. — Produto Interno Bruto.....	5.929	6.345	6.768
B. — Recursos do Exterior.....	+1	-15	-22
C. — Total de Recursos Disponíveis (A+B).....	5.930	6.330	6.746
D. — Formação de Capital.....	1.082	1.155	1.265
Capital Fixo.....	928	990	1.085
Aumento de Estoques.....	154	165	180
E. — Consumo Total(C-D).....	4.848	5.175	5.481
F. — Consumo do Governo.....	664	709	761
G. — Consumo Pessoal (E-F).....	4.184	4.466	4.730

2.1.2. — PRINCIPAIS METAS SETORIAIS

Do ponto de vista da planificação do desenvolvimento, o problema fundamental consiste em assegurar um fluxo de recursos capaz de manter a formação de capital dentro das dimensões requeridas e com a composição adequada.

O crescimento do consumo decorre, necessariamente, da elevação do nível da renda pessoal e da forma como esta se distribui. É necessário projetar o crescimento do consumo, a fim de que os investimentos diretamente relacionados com a satisfação desse consumo possam ser orientados, obtendo-se uma utilização ótima da capacidade produtiva. Essa análise setorial mais refinada constitui, entretanto, etapa avançada do trabalho de planejamento, que a própria execução do plano permitirá aperfeiçoar, e requer discussão direta e permanente com os dirigentes de cada ramo de atividade produtiva.

A primeira fase do trabalho de planejamento visa a orientar o processo de formação de capital em suas grandes linhas, a fim de garantir-se o fluxo oportuno de recursos para os setores estratégicos, evitando-se pontos de estrangulamento e facilitando-se as adaptações da estrutura produtiva às transformações da procura decorrentes do próprio desenvolvimento. Essas transformações são determinadas tanto pela elevação da renda como pelas modificações no coeficiente de importações e se refletem principalmente na composição da demanda de bens intermediários e de equipamentos em geral. É na composição geral dos investimentos, portanto, que podem ser observadas tais modificações estruturais. A análise destas modificações, em função do crescimento do produto e da redução do coeficiente de importações, é que permitirá projetar o esquema geral dos investimentos, peça central na planificação do desenvolvimento.

A taxa de formação bruta de capital utilizada na projeção (18,25%) resultou da combinação da taxa de crescimento (7%) com a relação produto-capital, que se admitiu manteria o comportamento do período 1957/61.

Partindo da taxa de investimentos e do total de recursos disponíveis, estimou-se o montante de investimentos (Quadro X) para o período 1963/1965, alcançando o total, a preços de 1962, cerca de Cr\$ 3,5 trilhões, equivalente a US\$ 7,6 bilhões à taxa de câmbio de Cr\$ 450/US\$1. O montante de recursos externos requerido para refinanciamento da dívida, durante o mesmo período, ascende a US\$ 1,5 bilhões. Assim, embora o desenvolvimento deva realizar-se com base no próprio esforço interno do país, faz-se necessário, em face das dívidas acumuladas no passado, cooperação externa correspondente a 21% do esforço interno para que se possa manter a taxa de formação de capital e atender, simultaneamente, aos compromissos externos que se vencerão no período.

A distribuição dos investimentos entre grandes setores foi determinada, como primeira aproximação, com base nas tendências observadas no passado recente. Essas tendências traduzem, até certo ponto, as mudanças de estrutura que estão ocorrendo na economia, porquanto é através dos investimentos que têm lugar as modificações na estrutura produtiva.

No quadro XI apresenta-se a composição dos investimentos em dois anos escolhidos, a fim de indicar o sentido das modificações que estão ocorrendo. A participação dos equipamentos no total dos investimentos subiu de 42,2 para 51,0 % e a distribuição dos equipamentos entre os distintos setores sofreu igualmente modificações significativas, correspondendo o maior incremento aos equipamentos agrícolas, cuja participação cresceu de 44%, ainda que continue sendo o grupo de menor expressão absoluta. A participação do setor energia cresceu de 37% e a das indústrias de transformação em 23%, vindo em seguida o setor transportes, com um aumento de 16% e, por último, os outros serviços, com 7%.

Analisando-se com mais detalhes êsses dados, vemos que êles efetivamente traduzem as tendências gerais das modificações estruturais que se estão operando em nossa economia.

QUADRO XI
FORMAÇÃO DE CAPITAL FIXO SEGUNDO OS SETORES

—Preços Correntes—

DISCRIMINAÇÃO	1949			1958		
	VALOR Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL	% DOS EQUIPAMENTOS	VALOR Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL	% DOS EQUIPAMENTOS
EQUIPAMENTOS:.....	14.959,8	42,2	100,0	91.857,3	51,0	100,0
Agricultura.....	1.195,2	3,4	8,0	8.888,0	4,9	9,7
Indústria de transformação.....	5.481,6	9,8	23,5	21.782,4	12,1	23,7
Energia elétrica.....	1.454,6	4,1	9,7	10.016,9	5,6	10,9
Transportes.....	6.848,8	19,3	45,8	40.368,4	22,4	43,9
Serviços.....	1.979,6	5,6	13,2	10.801,6	6,0	11,6
CONSTRUÇÕES.....	20.475,1	57,8	—	88.165,7	49,0	—
TOTAL.....	35.432,9	100,0	—	180.023,0	100,0	—

Em primeiro lugar, comprova-se o processo de tecnificação, pela ascendência dos equipamentos em geral. Em segundo lugar, o início da mecanização agrícola, que seguramente tenderá a intensificar-se. Em terceiro, o aumento relativo da oferta de energia elétrica, que permite a substituição de formas menos eficientes de energia e o aumento geral da produtividade do trabalho.

A análise dos investimentos em transportes revelará que os mesmos cresceram não só no que respeita a equipamentos mas, principalmente, na faixa das construções, particularmente rodoviárias. Como os investimentos em construções, no setor transportes, têm período de depreciação mais longo que os investimentos em equipamentos, deduz-se que o esforço relativo no setor transportes foi ainda maior do que seria de deduzir do Quadro XI.

A análise do desenvolvimento das indústrias manufatureiras também evidenciará a verdadeira significação das modificações estruturais que estão ocorrendo neste setor e que são bem mais profundas do que caberia deduzir de sua participação global nos investimentos. É que, neste caso, as modificações mais significativas têm lugar dentro do próprio setor, com o aumento relativo das indústrias relacionadas com o próprio processo de formação de capital. Dividindo-se as indústrias em dois grupos, o primeiro formado pelas «tradicionais» (bens de consumo não duráveis) e o segundo pelas «dinâmicas» (bens intermediários e equipamentos), comprova-se que o crescimento relativo destas últimas foi substancial, durante o último decênio, subindo sua participação de 40 para 60% da produção manufatureira.

O Quadro XII mostra a participação da produção interna e das importações na oferta total de equipamentos, em dois anos escolhidos, podendo ver-se claramente que a produção interna cresceu bem mais do que o investimento total em equipamentos, declinando a participação da oferta externa de mais da metade para cerca de um terço. Foi a substituição indicada por esses dados que permitiu se mantivesse uma elevada taxa de crescimento com importações praticamente estacionárias.

QUADRO XII
PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NA OFERTA DE EQUIPAMENTOS

—Preços Correntes—

SETORES	1 9 4 9			1 9 5 8		
	VALOR DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS C.\$ MILHÕES	% DO TOTAL DO TOTAL	% DO IMPORTADO POR SETOR	VALOR DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS C.\$ MILHÕES	% DO TOTAL DO TOTAL	% DO IMPORTADO POR SETOR
Agricultura.....	1.195,2	8,0	70,8	8.388,0	9,7	50,6
Indústrias de transformação.....	3.481,6	23,3	68,4	21.782,4	23,7	52,2
Energia elétrica.....	1.454,6	9,7	24,5	10.016,9	10,9	13,2
Transportes.....	6.848,8	46,8	42,8	40.368,4	43,9	24,4
Serviços.....	1.979,6	13,2	68,8	10.801,6	11,8	28,4
TOTAL.....	14.969,8	100,0	52,7	91.857,3	100,0	32,8

QUADRO XIII

PROJEÇÃO DOS INVESTIMENTOS SETORIAIS PARA O PERÍODO 1963/65

—Preços de 1962—

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES			%
	EQUIPAMENTOS	CONSTRUÇÃO	TOTAL	
CAPITAL FIXO.....	1.636	1.367	3.003	100,0
Agricultura.....	168	84	252	8,4
Indústrias de Transformação.....	419	140	559	18,6
Energia elétrica.....	206	205	411	13,7
Petróleo.....	138	92	230	7,6
Transportes.....	578	289	867	29,0
Construção Residencial.....	—	373	373	12,4
Outros (serviços).....	127	184	311	10,3
INCREMENTO DE ESTOQUES.....	—	—	499	—
TOTAL GERAL.....	—	—	3.502	—

A projeção dos investimentos para o período 1963/65 foi realizada com base nas tendências observadas em alguns setores, em relação ao crescimento do Produto, bem como em estudos diretos de setores infra-estruturais como energia elétrica e petróleo. Os investimentos no setor agrícola foram projetados com base na tendência de crescimento da participação dos investimentos em equipamentos agrícolas no total dos investimentos em equipamentos, participação essa que deverá alcançar a média de 10% no período. Idêntica análise de tendências foi feita com respeito aos investimentos nas indústrias de transformação, cuja participação nos investimentos totais em equipamentos deverá alcançar 25%. Os investimentos em construções nos setores agrícola e industrial foram estimados com base em relações observadas entre os mesmos e investimentos em equipamentos nos respectivos setores. Com respeito ao setor transportes, admitiu-se, a partir de cuidadosa análise da experiência da último decênio, que o setor absorveria 29% dos investimentos totais em capital fixo. Os dados relativos à distribuição dos investimentos em equipamentos e construções foram igualmente derivados da experiência passada.

QUADRO XIV

PROJEÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS NO PERÍODO 1963/65

SETORES	US\$ MILHÕES	% DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS
Agricultura.....	124	33
Indústrias de Transformação.....	375	40
Energia Elétrica.....	180	39
Petróleo (*).....	180	40
Transportes.....	204	16
Outros.....	40	15
TOTAL.....	1.103	27 (**)

(*) — Inclui gastos totais em dólares requeridos pelos investimentos.

(**) — Exclui o petróleo, por não ser possível separar os investimentos em equipamentos de outros gastos em dólares.

A fim de projetar a participação das importações na oferta total de equipamentos, adotou-se técnica idêntica à utilizada em relação aos investimentos totais, efetuando-se estimativas diretas para alguns setores, como energia e petróleo, e observando-se as tendências de substituições em outros.

Assim, para o setor industrial, admitiu-se que a participação das importações na oferta de equipamentos se reduziria para 40% (contra 52% em 1958 e 68% em 1949). Para a agricultura, admitiu-se a substituição ainda mais intensa, com redução das importações a 20% da oferta, contra 71% em 1949 e 51% em 1958, considerando-se, entre outras razões, a recente instalação da indústria de tratores e o impulso tomado pela indústria de equipamentos agrícolas em geral, que permitirão maior profundidade ao processo de substituição. Para os transportes, manteve-se apenas a tendência, por já haver a substituição alcançado grande significação.

Excluído o setor petróleo, cujos gastos em dólares destinam-se a outros fins que não apenas compra de equipamentos, a participação da oferta externa deverá descer para 27%, contra 33% em 1958. A redução teria sido maior não fosse a conveniência de manter um alto nível de financiamentos externos para o setor de energia elétrica.

As importações totais de equipamentos (inclusive gastos de divisas no setor petróleo) foram estimadas, para o conjunto do

período 1963/65, em US\$ 1.103 milhões, correspondentes à média anual de US\$ 368 milhões aproximadamente idênticos aos observados nos anos recentes e compatíveis com a capacidade para importar projetada. Caso seja necessário abandonar a hipótese de total refinanciamento da dívida externa, o processo de substituição poderá ser levado ainda mais longe, se bem não seja fácil manter a elevada taxa de crescimento que se está projetando.

A manutenção do nível e da composição dos investimentos indicados anteriormente deverá assegurar o ritmo de crescimento do Produto de 7% ao ano, bem como as modificações estruturais na oferta requeridas pelo desenvolvimento, a fim de que este se faça sem pressões que acarretem desequilíbrios internos e externos de maior magnitude. No Quadro XV, abaixo, projeta-se o Produto por principais setores, com base nas modificações estruturais observadas no período 1957/61, quando a taxa média de crescimento foi idêntica à que se está utilizando para os próximos três anos. A observação dos grandes componentes do Produto não permite perceber a magnitude das modificações estruturais, pelo fato de que estas ocorrem dentro desses mesmos componentes. Somente a programação setorial, apresentada em capítulo subsequente, permitirá que se definam com maior precisão essas transformações dentro de cada componente do produto.

QUADRO XV
PROJEÇÃO DO PRODUTO REAL POR PRINCIPAIS SETORES
1960 = 100

SETORES	1961	1962	1965	INCREMENTO 1962/1965 %	
				ANUAL	TOTAL
Agricultura.....	108,4	...	135,3	5,7	18,1
Indústria.....	110,8	...	169,3	11,2	37,4
Comércio.....	108,2	...	148,3	8,2	26,7
Transporte e Comunicações	109,5	...	153,5	8,8	28,8
Governo.....	102,4	...	123,5	4,8	15,1
Serviços.....	103,0	...	116,0	3,0	9,3
Aluguéis.....	103,5	...	118,8	3,5	10,8
PRODUTO REAL...	107,7	114,2	140,0	7,0	22,5

2.2. — CONDIÇÕES PARA A ESTABILIDADE

2.2.1. — ESTABILIDADE INTERNA

a) Diretrizes Gerais

Ao projetarem-se as atividades econômicas para o próximo triênio, foi indicado que o elevado nível de investimentos previsto deverá realizar-se em condições de crescente diminuição da pressão inflacionária, para o que é necessário proceder a uma estrita planificação dos dispêndios públicos com base num esquema de financiamento compatível com os investimentos privados esperados, com a política salarial e com o comportamento do setor externo.

A política salarial pode aumentar ou reduzir o montante de recursos disponíveis para investimentos públicos e privados e o setor externo pode operar de forma a aumentar ou reduzir o nível da renda monetária, independentemente do comportamento do Produto Interno. Isolados esses dois fatores, a possibilidade de corrigir o desequilíbrio inflacionário dependerá, basicamente, da forma de financiar o «deficit» do Tesouro e da política de crédito ao setor privado.

O financiamento do «deficit» do Tesouro por meios não inflacionários significa, necessariamente, captação de recursos do setor privado, o que terá de ser feito sem permitir que este devolva a pressão às autoridades monetárias. Por outro lado, a captação de recursos pelo setor público não deverá reduzir a capacidade do setor privado para manter o nível de investimentos requerido desse setor.

Ao analisarem-se distintas soluções para o problema do desequilíbrio atual da economia brasileira, considerou-se como mais acertada, objetivando a manutenção da taxa de crescimento, a de programar um nível de dispêndio do Tesouro compatível com a participação do setor público no Produto que vem sendo efetivamente alcançada. Tudo se passa como se o setor público programasse todos os anos um nível de dispêndio capaz de elevar

essa participação, tentativa que se frustra pela elevação do nível de preços. Contudo, é necessário reconhecer que esse nível de dispêndio é bem superior àquele que poderia ser totalmente financiado por meios não inflacionários. Para equilibrar de imediato o setor público, seria necessário admitir redução sensível de sua participação no Produto ou captar recursos no mercado de capitais em escala que dificilmente permitiria a manutenção do nível dos investimentos privados. Para evitar qualquer dessas soluções, ambas incompatíveis com a manutenção da taxa de crescimento, será necessário reduzir, do ponto de vista relativo, o consumo, através da elevação da carga fiscal e da admissão de uma taxa de inflação calculada.

A estratégia adotada para reduzir a pressão inflacionária sem prejuízo da taxa de crescimento apoia-se num conjunto de medidas de ação convergente, que incluem:

- a) elevação da carga fiscal;
- b) redução do dispêndio público programado;
- c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e
- d) mobilização de recursos monetários.

A conjugação de todos esses fatores exige estrita coerência das políticas fiscal, monetária, cambial e salarial, o que não é tarefa simples, particularmente inexistindo um autêntico Banco Central. As reformas bancária e administrativa propostas neste plano virão facilitar a consecução desse objetivo.

Nas projeções globais, deu-se preferência às estimativas das necessidades de investimentos para o triênio 1963/1965, considerado em seu conjunto. Em face da continuidade do processo de formação de capital e da longa duração das obras em grande parte dos projetos de maior importância, convém que as primeiras projeções cubram um período plurienal. Os planos analíticos anuais deverão apoiar-se nessas estimativas a mais longo prazo.

No que respeita às condições de estabilização, entretanto, é indispensável trabalhar com base em períodos bem mais curtos: anuais, trimestrais e algumas vezes mensais. As perspectivas de estabilização para 1964 somente poderão ser definidas quando esteja muito avançado o ano de 1963, razão pela qual no presente capítulo, consideram-se as condições de estabilização com respeito ao próximo ano. Do êxito que se obtenha no primeiro ano de execução do Plano dependerá a política de estabilização a seguir nos anos subseqüentes.

b) *Finanças Públicas*

Desequilíbrio Previsto para 1963

O orçamento da União para 1963 estima realisticamente a receita global em Cr\$ 737,3 bilhões, mas o total da despesa orçada — Cr\$ 1.023 bilhões — representa apenas dois terços do valor total dos dispêndios de caixa que poderão ser efetuados no próximo exercício, dadas a insuficiência de algumas dotações orçamentárias e a obrigatoriedade de despesas extra-orçamentárias a serem realizadas.

Plano de Contenção

É recomendável que a despesa global do Tesouro Nacional não exceda de 14% do Produto Interno Bruto, relação média verificada nos anos recentes. Assim, o dispêndio total do Tesouro Nacional deverá limitar-se a Cr\$ 1.040 bilhões, contendo-se o "deficit" total de caixa no nível de Cr\$ 300 bilhões, face à previsão de receita antes referida. Tudo indica a necessidade de adoção de um plano de economia da ordem de Cr\$ 260 bilhões e transferências de gastos para outros exercícios num total geral de Cr\$ 475 bilhões.

A lei orçamentária para 1963 estabelece, em seu artigo 7º, que as despesas variáveis poderão ser passíveis de contenção até 45%, mediante proposta a ser submetida pelo Poder Executivo ao Congresso. O teto de economia atrás indicado se contém

dentro dessa limitação legal, pois as despesas variáveis orçadas para 1963 excedem Cr\$ 720 bilhões.

É indispensável baixar normas disciplinadoras do fluxo dos gastos públicos para assegurar boa execução ao programa financeiro do Governo.

Programação Financeira para 1963

Em termos globais, assim se apresenta a programação financeira para o Tesouro Nacional em 1963:

	Cr\$ bilhões
I — RECEITA	
Previsão Orçamentária	737,3
II — DESPESA	
Total autorizado no Orçamento	1.023,0
Insuficiências de dotações orçamentárias	40,0
Créditos especiais providos de 1962	39,0
Créditos especiais a serem votados no exercício	60,0
Despesas a serem realizadas sem crédito	60,0
Financiamentos	40,0
Aumento do funcionalismo (40% a partir de abril)	120,0
Resíduos passivos	130,2
<hr/>	
Total do dispêndio potencial	1.512,2
III — «DEFICIT» POTENCIAL (II — I)	774,9
IV — ECONOMIA E ADIANTAMENTOS A EFETUAR	
Plano de Economia	260,0
Despesas obrigatórias diferidas (receita vinculada, fundos, etc.)	30,0
Despesas levadas a restos a pagar	84,9
Pagamentos diferidos para 1964 com data certa	50,0
Créditos especiais a serem transferidos para 1964	50,0
<hr/>	
Total do Item IV	474,9
V — «DEFICIT» DE CAIXA PROGRAMADO	
Despesa de caixa efetiva	1.037,3
Receita	737,3
<hr/>	
«Deficit»	300,0

Financiamento do "deficit"

O "deficit" de Cr\$ 300 bilhões admitido para 1963 representa um excesso de 40% de despesas sobre receita e 70% do valor da circulação atual de papel moeda. Em tais condições, cumpre assegurar a obtenção de meios não inflacionários para o financiamento da maior parte desse "deficit".

Para tanto, deverá ser mantido o atual sistema de depósitos vinculados às vendas de câmbio, que poderão propiciar recursos líquidos da ordem de Cr\$ 140 bilhões. Esses depósitos podem ser convertidos em obrigações do Tesouro, à opção dos interessados. A mesma faculdade é concedida aos bancos, no que se refere aos depósitos obrigatórios à ordem da SUMOC. Mantidas as disposições em vigor, o crescimento desses depósitos previsto para 1963 possibilitará a colocação de cerca de Cr\$ 100 bilhões em títulos federais.

É importante, assim, que o Governo possa contar com a ampliação da faculdade de emissão de obrigações do Tesouro Nacional, solicitada ao Congresso.

c) Subsídios ao Consumo

A fim de reduzir o "deficit" de caixa do Tesouro na forma programada, torna-se indispensável reduzir progressivamente os atuais subsídios ao consumo.

O vulto desses subsídios — diretos e indiretos — não se coaduna com os objetivos de um programa racional de desenvolvimento econômico.

A manutenção de nível adequado de investimentos é condição fundamental para o desenvolvimento, e a consecução desse objetivo, no Brasil, cuja população cresce à taxa anual de 3,1%, exige apreciável esforço de poupança e impõe o abandono da política de subsídios amplos ao consumo.

Merecem destaque especial os casos do trigo e dos combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo. O esforço de

defesa dos preços desses produtos representou para o Governo Federal uma perda de recursos financeiros superior a Cr\$ 60 bilhões, em 1962.

Poder-se-ia alegar que o nível dos investimentos não foi sacrificado, de vez que o Governo realizou apreciáveis emissões de papel moeda para cobrir a diferença entre a receita e as despesas públicas. Entretanto, se o objetivo da defesa dos preços de trigo e dos derivados de petróleo foi reduzir a taxa de inflação, esse objetivo não foi atingido, de vez que as emissões de papel-moeda efetuadas para atender ao pagamento dos subsídios tiveram certamente reflexo inflacionário maior do que o que se procurava evitar.

Note-se, ainda, que vem sendo concedida uma taxa cambial de Cr\$ 318/US\$ 1 para as importações, quando as taxas de venda de câmbio já se encontram ao nível de Cr\$ 475/US\$ 1, o que representa prejuízo adicional àquele resultante da adoção de uma taxa cambial de Cr\$ 247/US\$ 1 em que se baseia o cálculo do imposto único. Tendo em conta os reajustamentos de taxas cambiais previsíveis para 1963, a manutenção do subsídio aos consumidores de trigo representaria, nesse exercício, pagamento pelo Tesouro da ordem de Cr\$ 70 bilhões, e a manutenção dos preços de derivados de petróleo diminuiria em cerca de Cr\$ 80 bilhões a arrecadação do imposto único e em cerca de Cr\$ 40 bilhões a receita bruta da Petrobrás. Tanto o programa de investimentos em Transportes como o da Petrobrás tornar-se-iam inexequíveis sem a eliminação desses subsídios.

Outra forma importante de subsídio ao consumo que deve ser revista com rigor é a representada pelo não reajustamento adequado das tarifas de serviços públicos no setor dos transportes e comunicações. Não é lícito esperar que os «deficits» desses serviços possam ser removidos apenas mediante revisões de tarifas, mas a adoção de política realística, neste particular, dará contribuição importante à redução desses «deficits», contribuindo de forma substancial para atenuar a pressão sobre a Caixa do Tesouro.

d) *A Política Monetária e de Crédito*

A política monetária a ser observada em 1963 tem por objetivo promover redução substancial no ritmo de expansão dos preços sem que, para isso, se ponha fardo excessivo sobre o setor privado da economia ou se reduza o nível da taxa de formação de capital, tanto no setor público como no setor privado.

Uma vez fixado o objetivo de não elevar a participação do dispêndio público no total do Produto, caberia programar uma expansão no total dos meios de pagamento que permitisse a elevação do Produto Interno Nominal a nível capaz de fazer com que a despesa pública federal programada — Cr\$ 1.040 bilhões — mantivesse a proporção de 14 % no Produto Interno Bruto. Disso resultou uma expansão prevista de 34 % para os meios de pagamento, correspondente a igual expansão do Produto Nominal. Como o Produto Interno Real deve crescer de 7%, em 1963, o aumento do nível geral de preços será de 25%.

A manutenção da despesa pública federal no Produto constitui indicação de que o setor privado terá a sua cota-parte de recursos garantida. Mas esta política não impede que ocorra, eventualmente, alteração na composição da despesa privada. Para assegurar que o investimento privado não seja afetado por financiamento inadequado, será necessário estabelecer uma política de crédito pela qual, ao se fazer a expansão prevista nos meios de pagamento, o saldo dos empréstimos ao setor privado, tanto pelas Autoridades Monetárias como pelos Bancos Comerciais, cresça no mesmo ritmo do incremento programado para o Produto.

Tendo em vista o nível estimado da receita pública federal para 1963 e dos recursos financeiros disponíveis com que contarão as Autoridades Monetárias, é perfeitamente exequível o alcance, simultaneamente, destes objetivos de política, cujos resultados estão sintetizados nos Quadros XVI, XVII e XVIII.

QUADRO XVI
MEIOS DE PAGAMENTO
Previsão para 1963
Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
I — PAPEL MOEDA EM PODER DO PÚBLICO.....	- 2,3	+ 8,1	+ 23,0	+ 69,2	+ 98,0
II — MOEDA ESCRITURAL (i + ii).....	+ 27,4	+ 66,0	+ 74,0	+ 172,4	+ 339,3
i — Depósitos à vista do público no Banco do Brasil.....	+ 48,5	+ 59,0	+ 73,0	+ 73,1	+ 253,1
ii — Depósitos à vista do público nos Bancos Comerciais.....	- 21,1	+ 7,0	+ 1,0	+ 99,3	+ 86,2
TOTAL (I + II).....	+ 25,1	+ 74,1	+ 97,0	+ 241,6	+ 457,3

QUADRO XVII
BANCOS COMERCIAIS
Previsão de suas principais operações em 1963
Saldo em Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
1. ATIVO (1.1. + 1.2.).....	+ 73,3	+ 87,9	+ 145,8	+ 109,7	+ 416,7
1.1. — ENCAIXE TOTAL (1.1.1. + 1.1.2.).....	+ 19,3	+ 11,9	+ 52,8	+ 54,7	+ 138,7
1.1.1. — Voluntário (a + b).....	+ 10,7	+ 1,9	+ 22,8	+ 24,7	+ 59,7
a) Em dinheiro.....	- 2,7	+ 1,9	+ 7,8	+ 5,0	+ 12,0
b) Em depósitos no Banco do Brasil.....	+ 8,0	-	+ 15,0	+ 19,7	+ 26,7
1.1.2. Obrigatório.....	+ 30,0	+ 10,0	+ 30,0	+ 30,0	+ 100,0
1.2 — Empréstimos.....	+ 54,0	+ 76,0	+ 93,0	+ 55,0	+ 278,0
2. PASSIVO (2.1. + 2.1.2.).....	+ 73,3	+ 87,9	+ 145,8	+ 109,7	+ 416,7
2.1. — DEPÓSITOS (2.1. + 2.1.2.).....	+ 54,0	+ 65,7	+ 81,3	+ 82,2	+ 283,2
2.1.1. — À vista e a curto prazo.....	+ 48,5	+ 59,0	+ 73,0	+ 73,1	+ 253,6
2.1.2. — Outros depósitos.....	+ 5,5	+ 6,7	+ 8,3	+ 9,1	+ 29,6
2.2. — EMPRÉSTIMOS RECEBIDOS DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS.....	+ 19,3	+ 22,2	+ 64,5	+ 27,5	+ 133,5

PREVISÃO FINANCEIRA PARA AS AUTORIDADES MONETÁRIAS E TESOURO NACIONAL EM 1963
Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
A -- APLICAÇÕES (1. + 2. + 3. + 4.).....	+ 30,6	+ 99,8	+ 105,3	+ 247,7	+ 483,4
1. TESOURO NACIONAL (DEFICIT DE CAIXA)	+ 26,6	+ 53,3	+ 57,5	+ 162,6	+ 300,0
2. EMPRÉSTIMOS DO BANCO DO BRASIL AO SETOR PRIVADO NÃO BANCÁRIO (2.1. + 2. 2.)..	+ 3,5	+ 34,3	+ 46,4	+ 32,2	+ 116,4
2.1. Carteira de Crédito Geral (2.1.1.+2.1.2.)	- 7,2	+ 5,4	+ 45,9	+ 19,9	+ 62,0
2.1.1. Calc.....	- 13,5	- 13,3	+ 21,3	+ 5,3	0,0
2.1.2. Outras atividades.....	+ 6,1	+ 18,7	+ 22,6	+ 14,6	+ 62,0
2.2 Carteira de Crédito Agrícola Industrial..	+ 10,7	+ 28,9	+ 2,5	+ 12,3	+ 54,4
3. REDESCONTOS A BANCOS COMERCIAIS (3.1.+3.2.)	- 6,5	- 2,5	+ 4,5	+ 4,5	0,0
3.1. Redescontos para café (Decreto n. 29.536).	- 6,5	- 2,5	+ 4,5	+ 4,5	0,0
3. 2. Outros redescontos.....	-	-	-	-	-
SUBTOTAL (1. + 2. + 3.).....	+ 23,6	+ 85,1	+ 108,4	+ 199,3	+ 416,4
B -- RECURSOS (1. + 2. + 3.).....	+ 7,0	+ 14,7	- 3,1	+ 48,4	+ 67,0
1. RECURSOS NÃO MONETÁRIOS (1.1. a 1.4.)...	+ 30,6	+ 99,8	+ 105,3	+ 247,7	+ 483,4
1.1. Contapartida do financiamento do "deficit" cambial (exceto valor em Cr\$ da quota de retenção do café).....	+ 24,0	+ 95,0	+ 93,0	+ 82,0	+ 294,0
1.2. Depósitos de Câmbio(1.2.1.a1.2.5.).....	+ 40,0	+ 49,0	+ 55,0	+ 61,0	+ 205,0
	+ 2,0	+ 55,0	+ 58,0	+ 29,0	+ 144,0

QUADRO XVIII

PREVISÃO FINANCEIRA PARA AS AUTORIDADES MONETÁRIAS E TESOURO NACIONAL EM 1963
Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
1.2.1. Novos Depósitos (colocação de Letras do Tesouro)	+ 52,0	+ 55,0	+ 58,0	+ 61,0	+ 226,0
1.2.2. Resgates — sistema anterior.....	- 50,0	-	-	-	- 50,0
1.2.3. Resgates de Letras do Tesouro.....	- 18,0	- 19,0	- 20,0	- 18,0	- 52,0
1.3. Compras de Café e GERCA.....	-	+ 10,0	-	+ 10,0	+ 20,0
1.4. Recursos líquidos Diversos do Banco do Brasil (saldo líquido das demais contas)	+ 11,6	- 5,2	- 18,5	+ 91,5	+ 79,4
2. RECURSOS LIGADOS À EXPANSÃO MONETÁRIA (2.1. a 2.3.).....	+ 8,9	+ 7,0	+ 1,0	+ 69,3	+ 86,2
2.1. Depósitos do Público no Banco do Brasil	+ 10,7	- 12,2	- 34,5	+ 2,5	- 33,5
2.2. Depósitos Voluntários dos Bancos.....	- 8,0	+ 10,0	+ 15,0	+ 19,7	+ 26,7
2.3. Depósitos de Câmbio.....	- 5,0	-	+ 30,8	+ 74,2	+ 110,0
3. EMISSÕES DE PAPEL MOEDA	-	-	-	-	-

2.2.2. — ESTABILIDADE EXTERNA — POLÍTICA DE COMÉRCIO
EXTERIOR E DE CÂMBIO

A) *Projeções do Balanço de Pagamentos*

No último decênio, a pressão do desenvolvimento industrial sobre a capacidade para importar determinou rápido processo de modificação na estrutura das importações, das quais foram progressivamente eliminados os bens de consumo para que se tornasse possível a entrada de volume crescente de bens de capital e matérias-primas, basicamente aplicados na produção dos bens antes importados.

Apesar do intenso processo de substituição de importações, estas somente poderão ser mantidas no seu nível atual, durante o próximo triênio, mediante vultosos «deficits» no Balanço de Pagamentos. É que a capacidade para importar do país foi drasticamente reduzida pela deterioração dos termos do intercâmbio, nos últimos anos, e será substancialmente afetada pela concentração, a curto e médio prazos, dos compromissos financeiros externos.

Quanto à deterioração dos termos do intercâmbio, basta citar como exemplo o fato de que as exportações brasileiras de 1960 seriam superiores em US\$373 milhões ou US\$852 milhões, se feitas a preços de 1955 ou 1954, respectivamente.

A dependência em que ainda se encontra o Brasil da importação de certos tipos de máquinas, equipamentos, matérias-primas e materiais secundários, obriga-o a sério esforço no sentido de ampliar ou, pelo menos, manter a capacidade para importar, através de providências enérgicas, visando a expandir as exportações para todas as áreas e mediante cuidadosa programação do esforço de substituição de importações, inclusive tendo em conta, neste último caso, as pressões a curto prazo que representa sobre o Balanço de Pagamentos.

As projeções do Balanço de Pagamentos, constantes do Quadro XIX, indicam os vultosos «deficits», ainda que decrescentes, previsíveis para o próximo triênio. Aspecto positivo a destacar, entretanto, é que as exportações brasileiras, a despeito da presente

situação desfavorável do nosso comércio exterior, seriam suficientes para atender às necessidades de importação de mercadorias e serviços reais requeridos para a manutenção de elevada taxa de crescimento.

O «deficit» da conta de Transações Correntes decorrerá, basicamente, das obrigações de natureza financeira, correspondentes a rendas de investimentos e pagamentos de «royalties», patentes e outros itens, incluídos no Quadro XIX na rubrica «Outros». Essas obrigações superam, em cada ano, US\$200 milhões.

O volume de capitais de que necessitará o Brasil, no próximo triênio, para equilibrar seu Balanço de Pagamentos, destina-se, exclusivamente, a proporcionar recursos para o atendimento dos encargos financeiros externos do país. Com efeito, as necessidades de empréstimos e financiamentos — autônomos e compensatórios — sumariadas no Quadro XX, totalizam, nos três anos, US\$1.520 milhões, contra pagamentos no exterior — a título de amortizações e juros — estimados em US\$1.662 milhões.

QUADRO XIX
SÍNTESE DAS PROJEÇÕES DO BALANÇO DE PAGAMENTOS PARA 1963/1965

DISCRIMINAÇÃO	US\$ MILHÕES			TOTAL DO TRIÊNIO
	1963	1964	1965	
1. — MERCADORIAS E SERVIÇOS (1.1. — 1.2. + 1.3.).....	— 203	— 183	— 159	— 545
1.1 — Exportações FOB.....	1.397	1.457	1.511	4.365
1.2 — Importações FOB.....	1.200	1.220	1.250	3.670
Balanço Comercial (1.1-1.2)	197	237	261	695
1.3. — Serviços (A — B).....	— 400	— 420	— 420	— 1.240
A. Receita.....	105	110	115	330
B. Despesa (a + b + c).....	505	530	535	1.570
a. Fretes.....	95	95	95	285
b. Rendas de Investimentos (lucros e dividendos, juros).....	160	175	165	500
c. Outros.....	250	260	275	785
2. — DONATIVOS.....	—	—	—	—
3. — TRANSAÇÕES CORRENTES (1. + 2.).....	— 203	— 183	— 159	— 545
4. — DÉBITOS DE CAPITALIS.....	— 465	— 465	— 355	— 1.285
5. — DÉFICIT (3. + 4.).....	— 668	— 648	— 514	— 1.830
6. — INGRESSO DE CAPITALIS AUTONOMOS (6.1. + 6.2.).....	405	420	445	1.270
6.1. — Investimentos.....	100	100	110	310
6.2. — Empréstimos e Financiamentos....	305	320	335	960
7. — DÉFICIT NÃO COBERTO POR CAPITALIS AUTONOMOS (5. + 6.).....	— 263	— 228	— 69	— 560
8. — CAPITALIS COMPENSATORIOS (8.1. + 8.2.).....	263	228	69	560
8.1. — Refinanciamentos.....	63	33	20	116
8.2. — A descoberto.....	200	195	49	444

QUADRO XX

EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS E PAGAMENTOS NO EXTERIOR — 1963/65

DISCRIMINAÇÃO	US \$ MILHÕES			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
1. <i>Empréstimos e Financiamentos</i>	568	548	404	1.520
1.1. — Sob a forma de ingresso de capitais autônomos.....	305	320	335	960
1.2. — Compensatórios:				
a) Refinanciamentos negociados.....	63	33	20	116
b) Item "A Descoberto" das Projeções do Balanço de Pagamentos.....	200	195	49	444
2. <i>Pagamentos no exterior a título de amortizações e juros</i>	591	597	474	1.662
2.1 — Débitos de Capitais.....	465	465	355	1.285
2.2 — Juros.....	126	132	119	377

Assim sendo, os elevados «deficits» previstos não correspondem a endividamento externo do país, o qual, apesar dos «deficits» a descoberto previstos, apresentará, em 31-12-1965, posição devedora da mesma ordem da prevalecente em 31-12-1962.

QUADRO XXI

POSIÇÃO DEVEDORA DO BRASIL EM 1962 E NO TRIÊNIO 1963/1965

D A T A S	US\$ MILHÕES	
	PRINCIPAL	JUROS
31.12.1962.....	2610	720
31.12.1963.....	2710	660
31.12.1964.....	2755	600
31.12.1965.....	2764	560

O objetivo básico a ser perseguido nas relações econômico-financeiras com o resto do mundo, no próximo triênio, será, além de proporcionar os bens e serviços requeridos pela economia, impedir que aumente o endividamento externo, embora seu nível atual não possa ser considerado excepcionalmente elevado, pois equivale apenas, à receita cambial de dois anos.

Cuidar-se-á, também, de obter os empréstimos e financiamentos externos indicados nas projeções do Balanço de Pagamentos, que se destinam a projetos específicos ou a compensar os «deficits» a descoberto previstos, estes últimos decorrentes, sobretudo, da acumulação, a curto e médio prazos, de amortizações e juros de compromissos anteriores, que se espera possam ser reescaloados ou refinanciados.

A política em relação com o exterior poderá, evidentemente, ser alterada, se não se confirmarem as possibilidades implícitas nas projeções. No caso, por exemplo, de que não se verifique, no ritmo esperado, o ingresso de capitais sob a forma de investimentos, poder-se-á tentar reduzir as importações previstas, cuja projeção incorpora razoável margem de segurança, por não se basear em programa especial de contenção. Paralelamente, face à queda que se verificará no coeficiente de importações do dispêndio interno, será intensificado o processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital, mediante a exploração mais intensiva, possível em situação especial, da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora daqueles bens.

A ação principal do Governo, todavia, deverá concentrar-se no estímulo às atividades de exportação, com vistas à expansão da capacidade para importar, inclusive através de garantia de remuneração interna adequada dos produtos de exportação, dentro de política realista que, simultaneamente, considere os interesses do país e dos exportadores.

B) *Exportações*

As projeções das exportações brasileiras para as diversas áreas que compõem o mercado mundial, sumariadas no Quadro XXII, seguinte, têm em conta as perspectivas relativas à colocação dos principais produtos de nossa pauta de exportação e as condições peculiares de cada uma daquelas áreas.

Com respeito aos Estados Unidos da América, principal mercado das exportações brasileiras, admitiu-se que se manteria elevado o nível da atividade econômica naquele país e que se deve

QUADRO XXII

SÍNTESE DAS PROJEÇÕES DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — 1963/65

PRODUTOS E GRUPOS DE PRODUTOS	VALOR EM US\$ MILHÕES			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Café.....	702	715	723	2.138
GRANDES PRODUTOS.....	395	424	448	1.267
Algodão.....	100	100	100	300
Cacau e Derivados.....	65	70	75	210
Açúcar.....	60	60	60	180
Madeira.....	50	50	45	145
Minérios.....	120	144	168	432
PEQUENOS PRODUTOS.....	300	320	340	960
TOTAL.....	1.397	1.457	1.511	4.365

tomar como objetivo básico de nossa política comercial a diversificação das exportações para o grande mercado norte-americano, onde o Brasil poderá penetrar de forma crescente com semi-manufaturas e mesmo artigos manufaturados.

Relativamente ao Mercado Comum Europeu (MCE), as projeções foram geralmente pessimistas, considerando-se o tratamento tarifário favorecido que ali se dispensa a produtos concorrentes dos nacionais, oriundos de áreas da África associadas ao MCE, embora se admitam perspectivas mais razoáveis em relação a alguns produtos, como o minério de ferro, cujas exportações para aquele Mercado apresentam concretas possibilidades de expansão.

Consideram-se favoráveis as probabilidades de ampliação do mercado constituído pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), principalmente no que respeita à exportação de produtos manufaturados, mas não se deve esquecer a persistência de importantes entraves, como os decorrentes das dificuldades relativas ao financiamento das exportações.

Pode-se esperar, também, que, no próximo triênio, continuem expandindo-se as exportações para a área socialista, sendo necessário contornar, na esfera administrativa, problemas peculiares ao

intercâmbio bilateral, que têm afetado as transações com aquela área.

Sobre o assunto, cabe ter presente, em primeiro lugar, que a expansão do comércio com a área socialista não afeta as correntes tradicionais de comércio do país, já que os produtos oriundos daquela área não podem ser considerados concorrentes dos fornecidos pelos fornecedores tradicionais. Em segundo lugar, o Brasil sempre esgota sua capacidade para importar dos países da área do dólar, como o demonstram os sucessivos «deficits» no Balanço de Pagamentos.

Convindo aos interesses nacionais impulsionar o comércio com os países socialistas, essa expansão, dada a natureza da economia daqueles países, somente é possível através de acôrdos bilaterais. Para superar os problemas que dificultam a ampliação do intercâmbio, como a acumulação de saldos brasileiros a curto prazo contra débitos a médio e longo prazos, recomendam-se entendimentos com os governos dos países socialistas no sentido de aumentarem sua oferta de matérias-primas e de artigos semi-elaborados e de realizarem maior esforço de penetração junto ao importador privado brasileiro.

A projeção das exportações para 1963, à base de um aumento de 12% sobre as previstas para todo o ano de 1962, poderia parecer otimista, mas este ano é atípico, face às pressões de diversas ordens exercidas sobre o sistema cambial, inclusive as repetidas crises políticas. Observe-se, a propósito, que a despeito do incremento previsto para 1963, as exportações não alcançarão o nível registrado em 1961. Admitiram-se, para 1964 e 1965, incrementos da ordem de 3% sobre o ano anterior.

A recuperação admitida para 1963 é perfeitamente factível, através de programa não muito ambicioso visando à ampliação, a curto e médio prazos, das exportações de algodão, minérios, açúcar e outros produtos englobados no item residual «pequenos produtos», que inclui as manufaturas. As estimativas para o triênio 1963/1965 superam em US\$ 451 milhões as do triênio anterior, admitindo-se que o aumento seja coberto pelo incremento de apenas US\$ 108

milhões nas exportações de café, cabendo aos demais produtos US\$ 343 milhões. Nestas condições, a participação do café na receita global de exportações declinará de 50 para 46 por cento, entre 1963 e 1965.

QUADRO XXIII
METAS FÍSICAS DE EXPORTAÇÃO PARA O PERÍODO 1963/1965
(Principais Produtos)

PRODUTOS	UNIDADE	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Café.....	1.000 sacos	18.000	18.200	18.538	54.738
Algodão.....	1.000 tons.	180	180	180	540
Cacau e derivados.....	1.000 tons.	130	135	140	405
Açúcar.....	1.000 tons.	740	760	780	2.280
Minério de Ferro.....	1.000 tons.	10.000	13.000	16.000	39.000
Minério de Manganês.....	1.000 tons.	900	900	900	2.700

C) Importações

A fim de estabelecer a base para as projeções das importações no triênio próximo, observou-se, preliminarmente, sua evolução e a do Produto Interno Bruto no quinquênio 1957/61, admitindo-se, em seguida, que no período 1963/65 a economia mantenha o ritmo médio de crescimento registrado a partir de 1956 (7% ao ano).

No período 1957/61, a média anual das importações foi de US\$ 1.251 milhões, mas o comportamento das mesmas apresenta-se bastante irregular, como o indicam os dados abaixo:

A N O S	VALOR FOB US\$ MILHÕES	VARIÇÃO PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR
1957.....	1.285	+ 23%
1958.....	1.179	- 8%
1959.....	1.210	+ 3%
1960.....	1.293	+ 7%
1961.....	1.292	0

As projeções dos diferentes itens que compõem a pauta de importações sumariadas no Quadro XXIV foram elaboradas com base na demanda provável do sistema e no processo de substituição de importações em curso, não se cuidando, portanto, de estabelecer qualquer programa de restrições especial.

QUADRO XXIV
SINTESE DAS PROJEÇÕES DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS — 1963/1965

PRODUTOS E GRUPOS DE PRODUTOS	VALOR FOB (US\$ MILHÕES)			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Petróleo e derivados.....	180	193	207	580
Trigo.....	155	160	165	480
Máquinas, Instrumentos Mecânicos e Equipamentos Elétricos e Eletrônicos.....	376	372	354	1.102
Manufaturas e Semi-Manufaturas.....	148	135	124	407
Prod. Químicos, Farmacêuticos e Semelhantes..	136	136	137	409
Metais Comuns Usados Em Metalurgia.....	67	72	82	221
Demais.....	138	152	181	471
TOTAL.....	1.200	1.220	1.250	3.670

As razões fundamentais em que se baseiam as projeções dos grandes itens enumerados no Quadro XXIV vão a seguir resumidas.

a) Petróleo e derivados

Nos últimos anos, o dispêndio com derivados de petróleo vem crescendo à taxa média anual de 6,5%, ritmo que deve persistir por mais alguns anos.

Em 1962, as refinarias nacionais processarão 103 milhões de barris de petróleo, dos quais 70 milhões oriundos do exterior, sendo necessário importar ainda parte dos derivados consumidos, especialmente óleos lubrificantes, gás liquefeito, gasolina para aviação e combustível para jacto.

As perspectivas de produção de petróleo bruto, promissoras a longo prazo, não são favoráveis a prazo médio, de modo que o aumento de produção previsto atenderá apenas a uma parte do incremento do consumo, sendo necessário importar 71, 81 e 87 milhões de barris, em 1963, 1964 e 1965, respectivamente.

Quanto aos derivados, acredita-se que inexistem maiores problemas para manutenção da auto-suficiência alcançada em relação aos produtos básicos e a obtenção de maior participação nacional no suprimento de óleos lubrificantes, devendo persistir, porém, as importações de parte do gás liquefeito demandado pelo país e dos combustíveis para aviação, os quais não podem, economicamente ser produzidos internamente. Estima-se,

frente a estes dados, que as importações de derivados alcancem US\$ 52, 38 e 41 milhões nos anos de 1963, 1964 e 1965, respectivamente.

b) Trigo

Os órgãos responsáveis pelo suprimento de trigo aos moedores estimam, para 1963, em 2.640 mil toneladas as necessidades brasileiras do produto, cuja oferta deve evoluir, nos dois anos seguintes, à mesma taxa (5% ao ano) em que se expande a população urbana. Esta taxa, ao contrário do que parece, pressupõe contenção do consumo de trigo, cujas importações, mesmo assim, situar-se-ão, em 1965, em torno de 13% do valor total de todas as importações.

Considerando-se as estimativas dos órgãos anteriormente referidos, relativos à produção nacional no próximo triênio, o consumo de trigo comportar-se-á como o indica o Quadro XXV, abaixo :

QUADRO XXV
PROJEÇÃO DO CONSUMO DE TRIGO NO BRASIL NO TRIÊNIO 1963/65

A N O S	CONSUMO EM 1.000 TONELADAS			VALOR DAS IMPORTAÇÕES EM US\$ MILHÕES
	PRODUÇÃO NACIONAL	IMPORTAÇÕES	TOTAL	
1963.....	240	2.400	2.640	155
1964.....	320	2.450	2.770	160
1965.....	410	2.500	2.910	165
TOTAL DO TRIÊNIO.....	970	7.350	8.320	480

Como se vê, as importações de trigo representam sério e crescente problema para o balanço de pagamentos do país, sugerindo a conveniência de imediatas providências no sentido de — através de misturas com outras farinhas vegetais, obrigatoriedade de extração de pelo menos 80% de farinha de trigo em grão, etc. — atenuar-se o aumento do consumo desse cereal. Cabe esclarecer que as estimativas da produção nacional para análise do balanço de pagamentos foram feitas conservadoramente, vez que se espera ultrapassar esses níveis conforme se demonstra na programação do setor agrícola.

c) Outros Produtos

Os demais produtos ou grupos de produtos que se enumeram no Quadro XXIV, tiveram suas importações estimadas, para o próximo triênio, a partir da taxa de crescimento prevista para a economia nacional, das possibilidades de produção interna e das tendências que a análise de cada um revelou, no tocante à substituição.

D) Outros itens do balanço de pagamentos

a) Serviços

A rubrica «Serviços», um dos principais itens do nosso Balanço de Pagamentos, vem acusando sistemáticos e crescentes «deficits», em decorrência da debilidade do país em transportes internacionais e dos encargos inerentes à sua condição de importador de técnica e capitais estrangeiros.

As projeções dos componentes desta rubrica, resumidas no Quadro XIX, tiveram em conta, entre outros, os elementos sumariados a seguir :

I — possibilidade de que se reduzam as transferências correspondentes a juros, para projeção das quais seguiu-se o mesmo sistema adotado em relação às projeções de empréstimos e financiamentos;

II — elevação dos montantes correspondentes a lucros, dividendos, royalties, patentes, etc., em função do aumento previsto nos investimentos estrangeiros do país;

III — melhoria de nossa posição no que respeita a fretes e seguros, considerando-se que poderemos alcançar brevemente autonomia no transporte de petróleo e menor dependência nos transportes de longo curso e, por outro lado, que poderemos elevar nossa participação nos serviços de seguros;

IV — o importante sub-ítem correspondente às despesas governamentais foi projetado com base na experiência do último quinquênio.

b) Donativos

Admitiu-se, para projeção desta rubrica, que as remessas anuais de emigrantes e outras despesas com esta classificação sejam compensadas pela doação de 20% do valor do trigo americano a ser adquirido de acôrdo com a PL 480, daí a rubrica não apresentar qualquer saldo.

c) Débitos de Capitais

Ao projetar-se o débito de capitais estrangeiros que envolve a amortização do principal de empréstimos e financiamentos e do principal e juros da Dívida Pública Externa, levaram-se em consideração os compromissos já efetivamente assumidos, com esquemas de pagamento registrados na SUMOC, os acôrdos de refinanciamentos ajustados nos Estados Unidos, Europa e Japão, a estimativa dos empréstimos em espécie, por liquidar a partir de 1-1-63, e a previsão das importações amparadas por financiamentos do exterior entre 1-7-62 e 31-12-65, bem como dos empréstimos em dinheiro, para os anos de 1963 a 1965, a residentes do país.

Dentro dessa sistemática, as projeções dos pagamentos a serem feitos em cada ano do período, por conta do principal de empréstimos e financiamento e da liquidação da Dívida Pública Externa, foram assim determinadas:

1.º) *Compromissos já assumidos* — Foram considerados os esquemas de amortização registrados na SUMOC, inclusive da Dívida Pública Externa, e estimados os empréstimos em espécie a residentes no país a serem liquidados no triênio, a saber:

— *Financiamentos a Projetos Específicos* — Incluem as parcelas de pagamentos a serem refinanciados nos Estados Unidos, Europa e Japão, nos montantes de US\$ 51 milhões em 1963, US\$ 26 milhões em 1964 e US\$ 16 milhões em 1965;

— *Financiamentos Compensatórios* — Compreendem as operações de regularização, contraídas para compensar «deficits» anteriores do Balanço de Pagamentos e as operações de refinanciamentos de projetos específicos, sendo que a amortização destas últimas somente terá início efetivo em 1966;

— *Dívida Pública Externa* — Não foram desmembradas, dos pagamentos estipulados no período, as parcelas de principal e juros, porém, como os juros representam uma parcela muito pequena, em quase nada afetam a projeção global; e

— *Empréstimos em Espécie* — Um levantamento dos empréstimos em dinheiro, tomados por residentes no país ao exterior, no período 1953-61, deduzidas as amortizações desses compromissos, permite que se estime para fins de 1962 os compromissos a pagar da ordem de US\$ 250 milhões. Admitiu-se que sua amortização deve processar-se até o ano de 1966, sendo que, no período 1963-65, deverão ser amortizados US\$ 210 milhões.

2.º) *Compromissos a serem assumidos* — decorrentes de importações financiadas a serem realizadas até o final do período coberto pelas projeções e de empréstimos em espécie a residentes no país, a serem contratados entre os anos de 1963 e 1965.

— *Importação Financiada* — Mediante uma pesquisa nos pedidos de importação financiada de equipamentos, deferidos pela SUMOC no período de julho de 1961 a junho de 1962, estimou-se o montante desses financiamentos em moeda estrangeira a serem obtidos por entidades oficiais e privadas em cada ano do próximo triênio, a saber:

Ano	US\$ milhões
1963	160
1964	170
1965	180

Determinados esses valores, e com base naquela pesquisa, foram projetadas as amortizações do principal e as despesas de juros, estas últimas classificadas em «Serviços»; e

— *Empréstimos em Dinheiro* — A estimativa dos empréstimos em espécie a residentes no País para o período 1963-65 foi baseada na simples tendência dos anos passados, sendo as amortizações previstas para o prazo de cinco anos, em média de 25% do principal ao ano, verificando-se a primeira um ano após ser contraído o empréstimo.

E) Política Cambial

A pesada incidência de compromissos referentes a amortizações de débitos no exterior e a necessidade de preservar-se um nível de importações compatível com as exigências do desenvolvimento tornam impraticável a remoção, a curto prazo, do desequilíbrio no Balanço de Pagamentos.

A progressiva eliminação dêsse desequilíbrio, à parte a atuação de fatores exógenos, dependerá, em grande medida, da política cambial a ser adotada.

Ponto central de ação do Governo no setor cambial será a manutenção de taxas cambiais realísticas, de modo a que não volte a repetir-se o que já ocorreu no passado, quando a manutenção das taxas cambiais em níveis irrealisticamente baixos penalizou certas categorias de exportação e subsidiou o consumo por apreciável lapso de tempo.

O nível atual das taxas cambiais vigentes para as exportações e importações em geral pode ser considerado satisfatório. No tocante às importações, há que levar em conta (a) as tarifas aduaneiras que são, em média, elevadas, (b) a exigência de depósitos compulsórios de 80 por cento para a maioria das transações cambiais e (c) a existência de fortes controles restritivos diretos de importações, através da «categoria especial», embora limitados a pequena área.

Dada a natureza do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, não se poderia pretender corrigi-lo através da adoção de taxas cambiais «de equilíbrio», mediante desvalorização cambial violenta, que, além de não atingir os objetivos visados, teriam graves repercussões sobre a atividade econômica em geral, comprometendo inclusive o esforço de combate à inflação.

Sendo considerada inevitável uma elevação geral de preços da ordem de 25 por cento em 1963, as taxas cambiais deverão ser ajustadas progressivamente, de modo a que, em termos reais, mantenham-se no mesmo nível. O não ajustamento das taxas cambiais ao valor interno da moeda representaria, a um só tempo,

estímulo descabido às importações e desestímulo às exportações, o que tenderia a agravar o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos.

Deverão ser mantidos os controles cambiais existentes, e estudada sua intensificação em relação a determinadas transações, como, por exemplo, a dos gastos de turistas.

Dada a sua importância para a programação financeira interna, serão mantidos os depósitos obrigatórios vinculados às vendas de câmbio.

A situação do Balanço de Pagamentos justifica que se examine a possibilidade de ampliar-se, pelo menos temporariamente, a lista dos produtos incluídos na «categoria especial» de importação, de modo a transferir para a mesma produtos com registros de similar nacional que presentemente se encontram na «categoria geral». Os inconvenientes que poderão resultar de providências dessa natureza serão levados na devida conta.

A exclusão de produtos com similar nacional deverá ser exercida com maior rigor no licenciamento de importações de máquinas e equipamentos, com o que se promoverá maior utilização da capacidade produtiva da indústria nacional.

5.0. — DIRETRIZES PARA AS REFORMAS DE BASE REQUERIDAS PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A análise do desenvolvimento recente, apresentada no Capítulo 1.0., indica que a pressão inflacionária e o conseqüente alto custo social do desenvolvimento de nossa economia decorrem de tensões estruturais que poderiam ser evitadas, em grande parte, mediante um adequado planejamento. Contudo, deve-se ter em conta que a eficácia do planejamento é função de um certo número de condições institucionais básicas. As autênticas modificações qualitativas nos processos econômicos pressupõem reformas que podem ser preparadas pelo planejamento, mas que estão acima de seu alcance direto. Essas reformas são principalmente de dois tipos:

- i) racionalização da ação do govêrno, em cujo campo, no Brasil, destacam-se as reformas administrativas e bancárias;
- ii) eliminação de entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção, destacando-se as reformas fiscal e agrária.

Tratando-se de matéria, tóda ela, a ser apreciada pelo Congresso Nacional, apenas cabe neste documento a indicação de diretrizes básicas que, admitidas, possam tornar as reformas previstas em efetivos instrumentos de política de desenvolvimento.

5.1. — REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa visa, basicamente, a introduzir o máximo de racionalidade na ação do Govêrno, tanto em seus cen-

tros de decisão como nos de execução. As diretrizes recomendadas são:

A) Separação das atividades de planejamento das de execução, dentro de cada Ministério e no conjunto da Administração. Com vistas a dar unidade de ação ao Governo, se criará um sistema de planejamento para permitir a cada órgão atuar dentro das diretrizes de um plano, concebido ao nível do próprio órgão, mas integrado na política geral do Governo. A elaboração da Proposta Orçamentária será realizada em íntima conexão com o sistema de planejamento e este, em relação às obras, será plurienal, dentro de diretrizes e quantitativos a serem submetidos ao Congresso. A execução do Plano obedecerá a esquemas analíticos elaborados ao nível dos Ministérios e coordenados pelo órgão central de planejamento, que detalhará os esquemas financeiros correspondentes e assegurará a entrega regular dos recursos em função do plano geral de execução orçamentária. O órgão central de planejamento, que deverá ter categoria ministerial, acompanhará a execução de todo o Plano.

B) Articulação de todos os órgãos regionais de desenvolvimento, cujos planos deverão ser apresentados em conjunto e integrados no plano geral. A ação dos órgãos regionais deverá concentrar-se em (a) planejamento e controle da execução de programas de obras de determinadas regiões e (b) execução de programas de pré-investimentos, visando ao melhor conhecimento das reais possibilidades dessas regiões. Os órgãos de desenvolvimento regional deverão, por outro lado, estar vinculados ao órgão central de planejamento.

C) Articulação e integração de todos os órgãos com interferência no setor de abastecimento, a fim de que as necessidades essenciais da população sejam consideradas e tratadas como problema da mais alta prioridade. A recente criação da SUNAB e órgãos vinculados constituiu, nessa direção, passo decisivo.

D) Redução dos órgãos diretamente vinculados à Chefia do Poder Executivo, de forma a possibilitar-lhe uma efetiva coordenação de decisões e unidade de direção.

E) Desmembramento do atual Ministério da Viação e Obras Públicas em um de Viação e outro de Comunicações, com afastamento dos órgãos de obras públicas, que deverão ser vinculados a outros no Ministério do Planejamento e Desenvolvimento.

F) Descentralização das atividades de saúde pública, dentro da orientação já adotada para o setor educacional, transferindo-se funções executivas para os Estados e Municípios.

G) Reforma do Ministério da Educação e Cultura, dentro do espírito da Lei de Diretrizes e Bases.

H) Reestruturação dos órgãos fazendários para aumentar-lhes a eficiência e reduzir a evasão fiscal.

I) Reestruturação do sistema de controle de contas, descentralizando-o e tornando-o mais rápido e real.

5.2. — REFORMA BANCÁRIA

Sob a designação de «reforma bancária» têm sido usualmente abrangidos todos os problemas relativos à instituição do banco rural, do banco central e de outros bancos oficiais especializados, assim como ao aperfeiçoamento da legislação que regula o funcionamento das instituições financeiras privadas.

No que respeita às instituições mencionadas em último lugar, as normas vigentes são representadas por textos legais esparsos, adotados em épocas diversas, que acusam deficiências e lacunas sérias. No que respeita aos bancos comerciais, as normas legais básicas são, ainda, aquelas baixadas no decênio dos vinte. No que respeita a companhias de financiamento e de investimento, a legislação é quase inexistente. Estas últimas instituições começam a se desenvolver no Brasil promissoramente e é preciso zelar para que o façam em base sadias, evitando-se a repetição de anomalias e distorções que, infelizmente, se registraram muitas vezes na história financeira recente de diversos países.

A instituição de um mercado de capitais amplo e eficiente é de fundamental importância para o bom êxito do esforço de desenvolvimento e esse objetivo só será atingido plenamente se for

estabelecido um clima de confiança nas instituições financeiras especializadas em gerir as poupanças do público em geral.

A experiência acumulada no campo do controle governamental dos bancos está a apontar a necessidade de aperfeiçoar-se a legislação sobre a matéria, tendo em vista, principalmente:

a) promover maior especialização das instituições financeiras privadas,

b) deixar clara a responsabilidade dos administradores dessas instituições e defender, sob outras formas, os interesses daqueles que confiam seus recursos a essas instituições;

c) melhor definir os poderes das autoridades monetárias para impor normas de boa técnica administrativa.

A necessidade de maior especialização das instituições financeiras privadas decorre da experiência negativa do Brasil no que respeita ao funcionamento de bancos mistos. Conquanto, a rigor, o problema da incompatibilidade de certos tipos de operações financeiras possa ser resolvido mediante a instituição de departamentos estanques, dentro de uma mesma entidade financeira, e esse sistema funcione satisfatoriamente nos Estados Unidos e na Europa, parece inconveniente no atual estágio de desenvolvimento financeiro do Brasil, cabendo separar completamente operações incompatíveis mediante seu exercício por instituições distintas sem restrição, todavia, no que respeita à propriedade do capital.

No que respeita ao problema de estrutura administrativa pública mais adequada ao controle da moeda e do crédito, convém distinguir liminarmente, dois níveis: o Conselho Monetário, com a função de determinar a política monetária e bancária e o Banco Central, propriamente dito, cuja função é executar a política traçada pelo Conselho.

Examinando-se, em primeiro lugar, o problema de Banco Central, cabe indagar que aperfeiçoamentos devem ser introduzidos na estrutura dos órgãos que atualmente desempenham função dessa natureza, relegando-se a segundo plano o exame de alternativas teóricas. Colocada nestes termos a questão, há que examinar três posições básicas :

a) expansão da SUMOC, para completar-lhe a estrutura e funções instituídas em 1945, com o objetivo expresso de preparar a criação do Banco Central;

b) transferência ao Banco do Brasil S. A. de todas as funções de Banco Central, continuando aquela Instituição a desempenhar, concomitantemente, funções de banco comercial, rural e industrial;

c) a alternativa anterior, com eliminação, todavia, de todas as funções do Banco do Brasil incompatíveis com as de Banco Central.

Das três alternativas apontadas, a primeira e a última são aceitáveis, em termos de boa técnica de Banco Central, mas a segunda representaria hipertrofiar ainda mais as funções do Banco do Brasil, com repercussões seguramente negativas.

Omitindo-se, por questão de síntese, as razões que justificam, embora teoricamente correta, a segunda alternativa, reconhece-se como solução mais recomendável a que compreende a ampliação da SUMOC, incorporando-se-lhe a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária, cujas atribuições atuais representam praticamente o essencial das funções executivas de Banco Central, cabendo acrescentar, apenas, o poder de supervisão do mercado cambial e a custódia das reservas monetárias internacionais oficiais. Paralelamente a SUMOC será transformada em Autarquia, para que tenha independência administrativa e possa atuar eficientemente.

No que respeita ao Conselho Monetário, sua composição deve ser semelhante à do Conselho da SUMOC, inclusive em relação à Presidência.

Sobre o problema de criação do Banco Rural, é necessário distinguir funções normativas e funções executivas. No plano destas, não se pode falar em Banco Rural, pois este não poderia unificar todos os múltiplos aspectos do crédito rural. Mas é de todo recomendável a criação de um Conselho Nacional de Crédito Rural, de que participem autoridades monetárias e administradores das principais instituições de crédito rural, com o objetivo de estabelecer a política a ser obedecida nesse tipo de crédito.

5.3. — REFORMA FISCAL

Duas razões principais conduzem à convicção da necessidade urgente de completa e profunda revisão do sistema tributário brasileiro.

A primeira delas é o próprio fato de que o sistema atual está obsoleto, pois foi concebido para um país de economia semi-colonial. As revisões parciais levadas a efeito contribuíram para tornar o sistema mais adequado às novas condições, porém algumas apenas quebraram sua unidade.

Compete, pois, atualizar o sistema tributário de modo a torná-lo compatível com a atual estrutura da economia brasileira, o que proporcionaria distribuição mais equitativa da carga fiscal e maior eficiência da arrecadação e da fiscalização.

A segunda razão é a necessidade de utilizar a tributação como instrumento de política de desenvolvimento econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional.

Estes objetivos e mais a reforma tributária e outras medidas com as finalidades gerais aqui delineadas permitiriam ajustar o aparelho fiscal às exigências de um desenvolvimento econômico estável.

5.4. — REFORMA AGRÁRIA

A inconveniência da atual estrutura agrária para o desenvolvimento do país foi comentada quando se analisou o setor agrícola.

Dispensando-se as razões de natureza teórica, institucional e social que justificam a imediata adoção dessa reforma, indicam-se apenas os seguintes objetivos mínimos que devem ser tidos em conta:

a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente utilizada;

b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização;

c) nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha — ao nível da técnica que lhe é acessível — rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma;

d) todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo.