

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia

Monografia de Bacharelado

**Determinantes e Resultados do Programa de Ação Econômica do
Governo (PAEG)**

Douglas Torres de Carvalho

Matrícula nº: 113102676

Orientador: Prof. Wilson Vieira

Abril 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia

Monografia de Bacharelado

**Determinantes e Resultados do Programa de Ação Econômica do
Governo (PAEG)**

Douglas Torres de Carvalho

Matrícula nº: 113102676

Orientador: Prof. Wilson Vieira

Abril 2018

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

“Only a crisis - actual or perceived - produces real change. When that crisis occurs, the actions that are taken depend on the ideas that are lying around. That, I believe, is our basic function: to develop alternatives to existing policies, to keep them alive and available until the politically impossible becomes the politically inevitable.”

— Milton Friedman

Agradecimentos

Aos meus pais, meus irmãos e minha namorada, por estarem sempre do meu lado, me dando incentivo e apoio incondicional.

Aos meus amigos que estiveram comigo durante este percurso, compartilhando as dificuldades e as conquistas no caminho.

Ao meu orientador Wilson Vieira, pelo suporte em pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e apoio na elaboração deste trabalho.

Resumo

Este trabalho busca interpretar, através de uma análise histórica da economia brasileira durante o início do governo militar, quais foram os pontos determinantes para a formulação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e, seus resultados. Para isso, inicia-se com uma descrição da conjuntura econômica e institucional que precedeu o golpe militar e, uma contextualização das principais correntes de pensamento da época, em especial, o debate promovido entre liberais e estruturalistas. Por fim, serão abordadas as políticas de estabilização de curto prazo e as reformas estruturais, diferenciando-as das propostas do Plano Trienal, elaborado no governo anterior. Nesse contexto, o trabalho busca identificar quais foram as causas que determinaram o relativo sucesso do plano no arrefecimento da inflação e na formação de condições para o crescimento observado no fim dos anos 1960.

Palavras-chave: Economia brasileira, golpe militar, PAEG, Plano Trienal, Políticas de estabilização, Reformas estruturais, Inflação.

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1: Contextualização e Justificativa	9
Capítulo 2: Debates Sobre a Crise Econômica dos Início dos Anos 1960	16
2.1 Liberais	16
2.2 CEPAL / Estruturalistas	17
2.3 Conclusão	18
Capítulo 3: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)	19
3.1 Objetivos	19
3.2 Distorções inflacionárias	22
3.3 Políticas de Curto Prazo	25
3.4 Reformas Estruturais	30
Capítulo 4: Conclusões	33
Referências Bibliográficas	39

Introdução

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), formulado por Roberto Campos, possuía como objetivo principal combater a resistente inflação sem desacelerar o crescimento e, no que diz respeito a esses pontos, obteve êxito. Entretanto, como observado por Fishlow (2007), a meta real de Campos e de seu plano era mais sutil, sua meta era de estabelecer no Brasil uma economia que funcionasse segundo o modelo capitalista e com menos dependência do Estado, em contraponto ao modelo de substituição de importação capitalista, mas que dependia cada vez mais da intervenção governamental para que obtivesse sucesso.

Conforme dito por Roberto Campos:

Não é fácil mudar costumes e atitudes. Muito menos quando estes costumes e atitudes provêm de pessoas que lucram com a inflação (...) O grande desafio que o governo, as classes empresariais e os assalariados têm de enfrentar é (...) recriar as condições para que a iniciativa privada possa ter um significado econômico e social em nosso país. (Fishlow, 2007, p.150-151).

O presente estudo pretende, portanto, analisar as reformas propostas no PAEG, observando quais foram as motivações por trás das reestruturações recomendadas e, quais os resultados obtidos pelo programa.

Na seção 1 trataremos da conjuntura precedente à formulação do plano, em especial, aos governos Jânio Quadros e João Goulart e, ao Plano Trienal proposto por Celso Furtado em 1963. Observando o comportamento da inflação e do crescimento da economia brasileira neste período. Em seguida será exposta a razão pela qual este trabalho foi proposto.

A seção seguinte abordará os debates existentes no período acerca das interpretações e justificativas sobre as causas da inflação e, as propostas para sua redução sem retardar o crescimento econômico. Dessa forma, serão apresentados os pensamentos de economistas liberais, especialmente Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen e, as opiniões de estruturalistas, em especial Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares.

Em seguida, serão expostas as reformas pretendidas pelo Programa de Ação Econômica do Governo, exibindo quais variáveis foram determinantes em sua

formulação, apresentando os objetivos propostos por Roberto Campos e Octávio Bulhões e, quais resultados foram obtidos. Além disso, será feita uma breve comparação entre o PAEG de Campos e o Plano Trienal de Celso Furtado.

Na conclusão, observamos que apesar dos objetivos do plano não terem sido alcançado em sua totalidade, as políticas de estabilização de curto prazo e as reformas estruturais lograram êxito em arrefecer o processo inflacionário e servir como base para o “milagre” econômico, ainda que às custas de um programa salarial restritivo e punitivo. Por outro lado, sua meta mais sutil, de criar no Brasil condições para que se estabelecesse uma economia mais próxima do livre-mercado não obteve o êxito esperado, na medida em que a economia brasileira no período posterior, especialmente no governo militar, se baseou na dependência do estado para consecução de seus objetivos.

Capítulo 1: Contextualização e Justificativa

O período que antecedeu o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi marcado pela presença de um processo inflacionário cada vez mais persistente e de forma ascendente, partindo de uma taxa de 30% a.a. em 1960 para uma taxa de 80% a.a. em 1963. No que diz respeito ao quadro político, nota-se como fator relevante, a presença de uma forte instabilidade política, que culminou com o golpe militar em 1964.

Desde a sua adesão ao regime de Bretton Woods, em 1946, a economia brasileira enfrentou o persistente conflito entre o compromisso de manter a taxa cambial fixa e, lidar com as questões relativas às pressões para as expansões fiscal e monetária, pois estes dois objetivos possuíam incompatibilidade. Além disso, era necessário contornar as dificuldades na obtenção de recursos para atender as necessidades de financiamento do balanço de pagamentos. (PASTORE; PINOTTI, 2007, p.21).

Em janeiro de 1961, Jânio Quadros assume a presidência do País com um quadro crescente de inflação e problemas fiscais. Buscando contornar tais impasses, implementa em março deste mesmo ano a Instrução 204 da Superintendência de Moeda e de Crédito (SUMOC), tendo como objetivo a desvalorização da taxa de câmbio (Abreu, 1990, p. 198). Essa instrução permitiu que o governo fizesse o

reescalonamento de sua dívida externa, tendo em vista os problemas com o Balanço de Pagamentos e a Inflação.

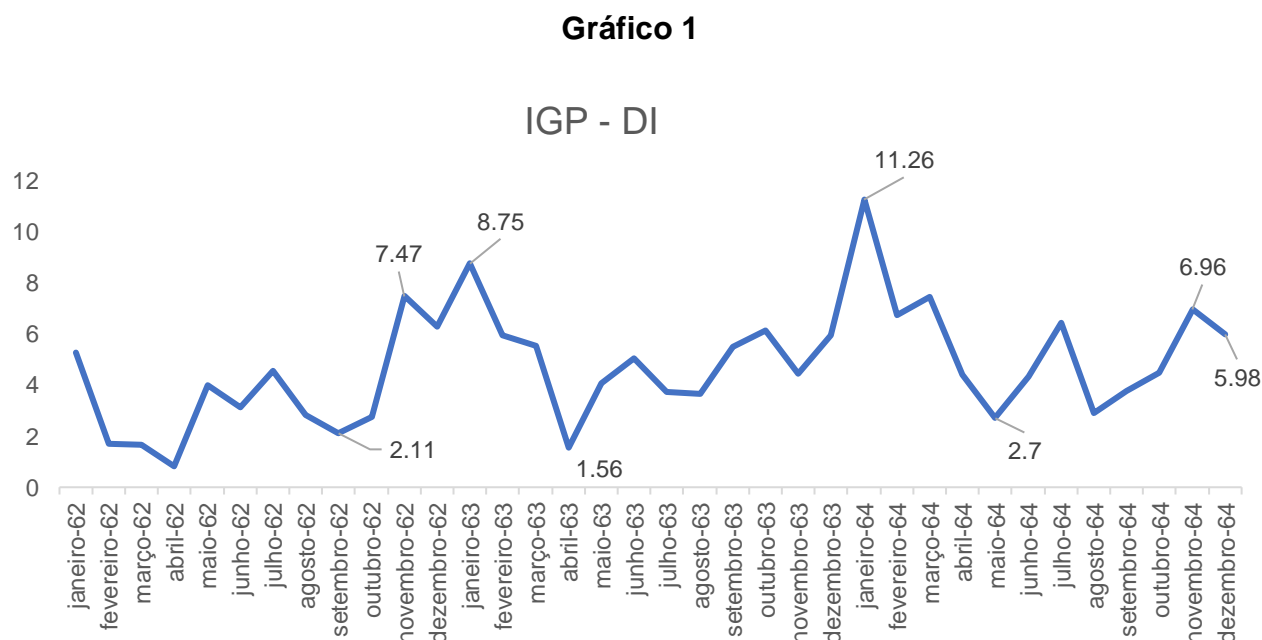
O governo de Jânio Quadros foi pautado por uma administração ambígua: se economicamente adotava um caráter ortodoxo, suas políticas externas se aproximavam de países socialistas, distanciando-se da posição norte-americana. Sem bases no Congresso, Jânio renunciou ao cargo de Presidente da República em agosto de 1961, provocando uma forte turbulência política em função do seu vice, João Goulart, que estava em viagem à China, sofrer forte resistência dos setores militares em função de um possível cenário de aproximação com esses países comunistas.

A renúncia de Jânio Quadros e a crescente instabilidade política, acabou por suscitar também em um grave panorama econômico, gerando descontroles fiscais e monetários. Nesta conjuntura, o Congresso decidiu aprovar uma solução conciliadora, alterando o sistema político de presidencialista para parlamentarista. Assim, em setembro de 1961, João Goulart assume a presidência com Tancredo Neves como Primeiro Ministro. Cabe observar que para a pasta da Fazenda, foi escolhido o nome do banqueiro Walter Moreira Salles, de forma a amenizar os setores mais conservadores, demonstrando assim que as políticas econômicas seriam conduzidas de forma similar à de Jânio.

O programa de governo apresentado pelo primeiro ministro era extremamente genérico. Definia como principal problema a ser enfrentado a insuficiente taxa de crescimento da economia devido ao baixo nível de investimento e à sua composição inadequada (Abreu, 1990, p. 200). Assim, estabeleciam-se alguns pontos, entre eles o de elevar o crescimento para 7,5% a.a., alcançar razoável estabilidade de preços e minorar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais.

A experiência parlamentarista duraria até o final de 1962, tendo incluído, ainda, três primeiros-ministros distintos (pela ordem, Auro de Moura Andrade, Brochado da Rocha e Hermes Lima). Na raiz dessa rotatividade (e da instabilidade política nela implícita) estavam divergências entre João Goulart — que pressionava na direção de um plano de governo mais à esquerda — e os diversos gabinetes. (VILLELA, 2011, p. 41).

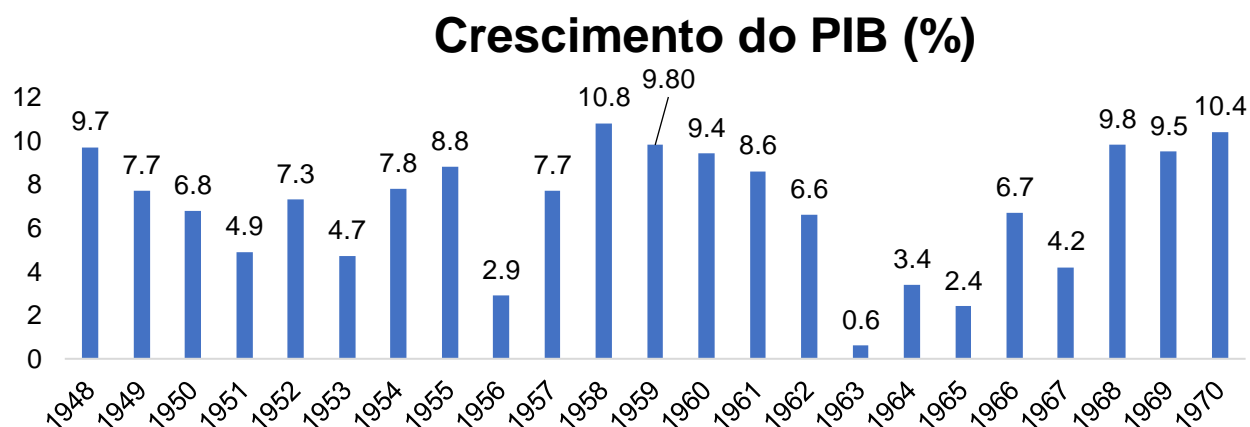
Podemos observar através do Gráfico do IGP – DI Mensal (Gráfico 1), que a inflação saltou de 2,11% a.m. em setembro de 1962 para 8,75% a.m. em janeiro de 1963.



Fonte: Elaboração própria através de dados da Fundação Getúlio Vargas.

Além disso, o Crescimento do PIB (Gráfico 2) foi de 6,6% a.a., ou seja, houve uma forte queda no ritmo de crescimento da economia neste período, que alcançou sua máxima em 1958 com uma elevação de 10,8% a.a. Assim, através do plebiscito sobre o sistema de governo, em janeiro de 1963, João Goulart sai como vitorioso, extinguindo o regime parlamentarista que vigorava até este momento.

Gráfico 2



Fonte: Elaboração própria através de dados do IBGE.

Nesse contexto de instabilidade econômica, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, sob coordenação de Celso Furtado, Ministro do então recém-criado Ministério do Planejamento (antes ele ocupava o cargo de Superintendente da SUDENE). O Plano Trienal tinha como principal ambição combater o recrudescimento inflacionário sem comprometer o crescimento da economia brasileira. Assim, pode-se destacar os dois principais pontos que eram apontados como causadores da inflação. O primeiro diz respeito ao desequilíbrio do setor público, que ocorria em função de uma expansão dos gastos governamentais, sem a existência de um método adequado de financiamento, de tal forma que levaram a um nível excessivo de emissão de papel moeda, gerando uma pressão inflacionária via componente de demanda. Outro ponto significativo de desequilíbrio era relacionado à insuficiência de capacidade de importar da economia que só poderiam ser resolvidos com modificações na oferta interna ou desvalorizações cambiais. Essa fonte de inflação tinha um caráter estrutural, segundo a formulação do Plano Trienal e, sua superação decorreria do aprofundamento do processo de industrialização (BASTIAN, 2013, p.3).

O Plano Trienal era pautado em políticas ortodoxas, com caráter restritivo em suas políticas fiscais e monetárias. Isso pode ser visto como consequência da necessidade de financiar o Balanço de Pagamentos. Entres os seus objetivos, podemos apontar o fato de se buscar uma taxa de crescimento do PIB de 7% a.a., reduzir a inflação para próximo de 25% a.a. e, renegociar a dívida externa para diminuir o serviço sobre o Balanço de Pagamentos.

O cerne deste plano estava em combater às pressões inflacionárias, que se localizavam especialmente no setor público, de modo que deveriam ser adotadas medidas de contenção de gastos e crédito. Para o ano de 1963 a estimativa era de que o dispêndio do Tesouro nacional seria realizado por inteiro, o que levaria a uma pressão inflacionária de 100% a. a. e poderia mover o país na direção de uma hiperinflação, com risco de paralisar toda a atividade econômica. Assim, fixou-se como teto de déficit do Tesouro, o valor de Cr\$ 300 bilhões (Plano Trienal, 1962, p. 9-10).

Nesse contexto de diligência com a redução dos dispêndios do setor público, o plano previa um aumento de 40% para os salários do funcionalismo público, o que, diante de uma inflação de 51,6% em 1962 (Gráfico 3), significava que o reajuste se

daria abaixo da inflação do ano que o antecedia. Somado a isso, tornava-se indispensável reduzir progressivamente os subsídios ao consumo, em especial ao trigo e aos combustíveis. Outro ponto importante na estratégia de redução de gastos está representado pelo não reajustamento das tarifas de serviço público nos setores de transporte e comunicação, de forma que fossem adotadas políticas realistas, que contribuiria com a redução do déficit de caixa do Tesouro. (Plano Trienal, 1962, p. 59-60).

Em relação às medidas de caráter monetário e creditício, o plano tinha como objetivo não elevar a participação dos gastos governamentais no produto, de modo que caberia programar um aumento dos meios de pagamento que propiciasse uma elevação do Produto Interno Nominal a nível capaz manter a proporção das despesas públicas em relação ao Produto Interno Bruto. Para assegurar que o investimento privado não fosse afetado por financiamento inadequado, era 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, ocorresse no mesmo ritmo do incremento programado para o Produto. (Plano Trienal, 1962, p. 61).

Outro elemento central na elaboração do Plano Trienal estava na política cambial a ser adotada, de modo que a capacidade de importar tivesse um papel fundamental na sua estratégia de estabilização econômica, sem que houvesse necessidade de renunciar das taxas de crescimento próximas de 7%. Neste contexto, em razão da incidência no curto prazo de compromissos referentes a débitos no exterior, a remoção dos desequilíbrios do Balanço de Pagamento teria de ser dada de forma progressiva através da política cambial adotada. Desse modo, era proposto pelo Plano Trienal uma taxa cambial realística, de modo que não se penalizassem algumas categorias exportadoras e subsidiassem o consumo, como ocorrerá anteriormente através de taxas de câmbio em níveis mais baixos. (Plano Trienal, 1962, p. 78).

Conforme Bastian (2003) os formuladores do Plano Trienal, no que diz respeito à centralidade do papel do refinanciamento da dívida no plano eram taxativos:

(...) torna-se claro que, simplesmente para manter o atual nível de importações, sem o que não será fácil defender 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. (apud Plano Trienal, 1962, p.21-22).

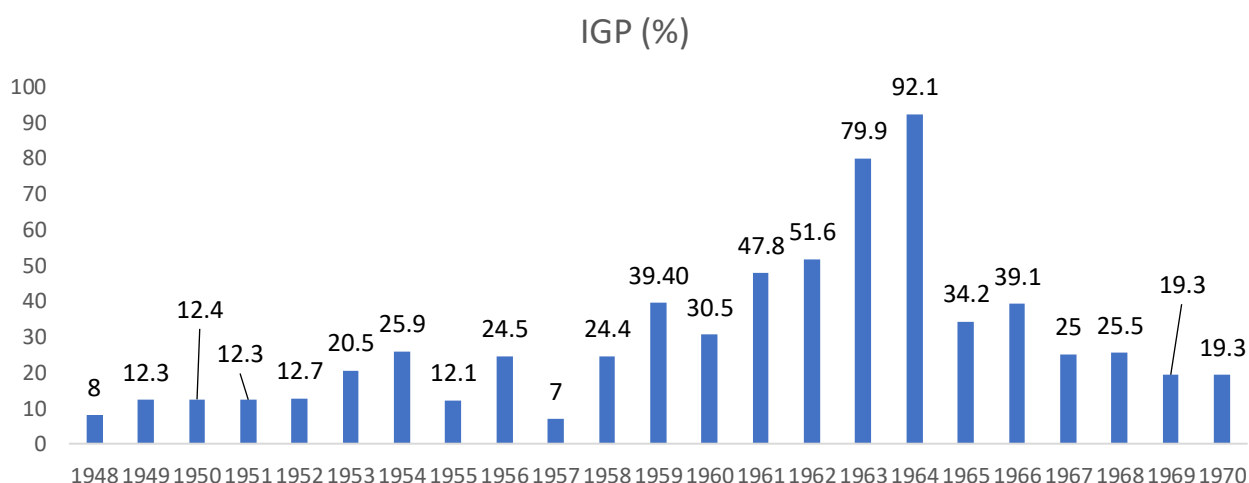
Como podemos observar através do Gráfico 3, diversamente do que foi proposto pelo Plano Trienal, a inflação em 1963 não caiu para metade do ano anterior, na verdade houve uma ascensão inflacionária. Indo de 51,6% a.a. em 1962, para 79,9% a.a. em 1963 e atingindo o seu ponto máximo em 1964, com 92,1% a.a. Além disso, o PIB do ano de 1963 foi de 0,6% a.a., longe do objetivo de crescimento proposto de 7% a.a.

Nestas circunstâncias, podemos inferir sobre o fracasso obtido pelo Plano Trienal, na medida em que seus principais objetivos, de estabilização inflacionária compatibilizada com crescimento econômico, não foram alcançados. Em função disso, João Goulart realiza uma reforma ministerial, substituindo o então Ministro da Fazenda San Tiago Dantas por Carvalho Pinto e, extinguindo o Ministério do Planejamento. Podemos notar no Gráfico 1 que este período é marcado por uma forte aceleração das taxas de inflação que pode ser explicada pelos descontroles nas contas públicas e pela crescente tensão política relacionada aos anseios dos setores de esquerda e do outro lado de alas conservadoras.

Por fim:

O lance final dessa tragédia política deu-se a 31 de março de 1964, com o golpe civil-militar que derrubou João Goulart. A melhoria do quadro econômico — objetivo declarado dos “revolucionários” — teria de esperar a adoção do Paeg, no governo Castello Branco, e o “milagre” que o sucedeu. Já a restauração da normalidade institucional, também prometida por parcela daqueles que tomaram o poder, teve de aguardar muito mais. (VILLELA, 2011, p.44).

Gráfico 3



Fonte: Elaboração própria através de dados do Fundação Getúlio Vargas.

Nesse contexto, este trabalho pretende analisar em especial quais foram as causas determinantes para a elaboração do PAEG e, a partir destas razões, como os objetivos do programa tiveram êxito em arrefecer esse processo inflacionário no período seguinte à sua execução. É importante ressaltar que se pretende também avaliar as similaridades e diferenças entre o Plano Trienal de Celso Furtado e o Plano de Ação Econômica Governamental de Roberto Campos e, compreender quais pontos podem explicar o fracasso do primeiro e o sucesso do segundo.

Capítulo 2: Debates Sobre a Crise Econômica dos Início dos Anos 1960

2.1 Liberais

A corrente liberal foi, segundo Bielschowsky (2000), até 1930 hegemônica no Brasil. Ela pregava redução do papel do Estado na economia, políticas de equilíbrio monetário e financeiro e, era contrária a medidas de auxílio a um projeto nacional de desenvolvimento. Entre os principais nomes liberais da época, podemos citar Octávio Bulhões, Eugênio Gudin, Roberto Campos e Mario Henrique Simonsen, sendo seu núcleo pertencente a EPGE-FGV.

Para Gudin, nenhuma estrutura da economia brasileira justificava a necessidade de uma intervenção por parte do Estado. Para ele o desenvolvimento decorreria da liberdade de movimentação dos fatores e, conseqüentemente, através das forças de mercado. Acreditava que a baixa produtividade agrícola era responsável pelo subdesenvolvimento brasileiro, conforme aponta Bielschowsky (2000).

Campos afirma:

(...) a maximização do bem-estar coletivo poderia e deveria ser deixada a cargo da livre iniciativa individual, sendo perigoso e imprudente para o Estado interferir com o livre jogo das forças no mercado. (Campos, 1962, p.7).

Dessa forma, podemos observar que para os economistas liberais, a intervenção do Estado e as reformas de base de caráter industrializante eram não só inócuos, como justificariam os problemas existentes na economia entre meados dos anos 1950 e início dos anos 1960, sendo a raiz do atraso econômico brasileiro.

Conforme analisado por Sá Earp e Prado (2003), o obstáculo do desenvolvimento para estes economistas estava no populismo econômico que gerava instabilidade monetária e distorções nos mercados. Haveria, portanto, três pontos de populismo destacados que geravam estes desequilíbrios: o populismo fiscal, na medida em que os estados gastavam além de suas possibilidades, gerando pressões inflacionárias, pois eram necessárias emissões monetárias para cobertura deste déficit fiscal; o populismo creditício, que poderia ser observado na medida em que o

investimento não era financiado através de poupança interna e sim, através de expansão da oferta de moeda; e, por último, o populismo salarial, observado pelo fato de a produtividade do trabalhador não acompanhar o aumento da sua folha salarial.

2.2 CEPAL / Estruturalistas

Uma outra interpretação das dificuldades verificadas no período que precedeu o PAEG, é dada pelo pensamento estruturalista, que pode ser observado sobretudo através dos estudos de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, sendo seu núcleo pertencente à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

Podemos analisar as ideias contidas no pensamento estruturalista através do conceito de choques adversos como propulsores do crescimento industrial. Um choque adverso afeta o setor externo da economia, impondo-o dificuldades relacionadas ao processo de importação. Dessa forma eram dadas condições para que a economia se voltasse para o setor interno, através do processo de industrialização, de maneira que houvesse um processo de substituição de importações.

Para Celso Furtado, as dificuldades brasileiras se davam em razão da estrutura produtiva ser pouco diversificada e heterogênea. Não era possível, portanto, criar um mercado interno mais profuso com uma base produtiva muito reduzida. De tal forma que a cada vez que havia um crescimento de demanda no país, essa só poderia ser atendida via elevação das importações, tendo como grave consequência problemas sérios de balanço de pagamentos (Bielschowsky, 2011, p. 19).

Maria da Conceição Tavares, diferente de Celso Furtado, não acreditava em um processo de estagnação, sendo para ela o esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações algo momentâneo, uma situação transitória para um novo esquema de desenvolvimento. Dessa forma, Tavares observa que a inexistência de investimentos que mantivessem a taxa de crescimento, tinha como causas problemas na demanda, relacionados à alta concentração de renda e, problemas ligados à dificuldade de financiamento - tanto público quanto privado - que estavam limitados pelas relações de excedente - salários e gastos – e pela carga fiscal (Tavares, 2000, p. 601).

De forma geral, podemos observar que o pensamento estruturalista defendia o papel central da industrialização e, em especial, com atuação direta do Estado, como

propulsor deste processo. Conforme visto em Sá Earp e Prado (2003), a transição da economia para um modelo autossustentado dependeria da atuação do Estado, de forma que este pudesse exercer uma demanda autônoma capaz de compensar a diminuição do impulso gerado pela substituição de importações.

2.3 Conclusão

A partir das exposições acima, podemos depreender, que as distinções entre o pensamento liberal e o estruturalista, ocorriam essencialmente em torno do caráter de desenvolvimento nacionalista ou não do Estado e, das responsabilidades as quais seriam-no delegadas.

Entre as diferenças, o pensamento estruturalista considerava importante que o processo decisório sobre a alocação de recursos ficasse nas mãos de agentes nacionais, fossem eles estatais ou privados, o que significaria para eles que não haveria uma subordinação aos interesses estrangeiros. Os economistas liberais, que possuíam uma visão não nacionalista, não julgavam como primordial que a sede das decisões estivesse exclusivamente em solo brasileiro.

Outro ponto importante do debate era a relação entre as políticas desenvolvimentistas e o processo inflacionário. Para os desenvolvimentistas, a inflação não poderia ser vista como um pretexto para que não se adotassem políticas desenvolvimentistas. Em contrapartida, os economistas liberais avaliavam que essas políticas geravam um descontrole monetário e um aumento pernicioso na inflação, de tal modo que advogavam pela maior austeridade fiscal e monetária.

De acordo com Sá Earp e Prado:

O debate entre estruturalistas e liberais foi resolvido com o golpe militar de 1964, que determinou a vitória da estratégia econômica defendida por estes últimos. Castelo Branco, Presidente de República do primeiro governo militar, nomeou notáveis liberais para a direção da política econômica. O novo governo garantiu o poder político necessário para a realização de reformas conservadoras e de um plano de estabilização econômica que criaria as bases de um novo modelo de crescimento no Brasil. (Sá Earp e Prado, 2003, p.5).

Capítulo 3: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)

3.1 Objetivos

Conforme podemos analisar através dos Gráficos 2 e 3, a economia brasileira ao final de 1963 se encontrava em um estado de "estagflação", ou seja, com uma inflação crescente e um crescimento da atividade estagnado. Desse modo, em novembro de 1964 surge o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octávio Bulhões.

Entre seus objetivos podemos observar: a) Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963; b) Conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; c) Atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida; d) Assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) Corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar (Paeg, 1964, p.15).

Para alcançar tais objetivos, o programa se baseava nos seguintes instrumentos:

Política Financeira, compreendendo: a) Política de redução do déficit de caixa governamental, de modo a aliviar progressivamente a pressão inflacionária dele resultante e a fortalecer, pelo disciplinamento do consumo e das transferências do setor público e pela melhoria da composição da despesa, a capacidade de poupança nacional; b) Política tributária, destinada a fortalecer a arrecadação e combater a inflação, corrigindo as distorções de incidência, estimulando a poupança, melhorando a orientação dos investimentos privados e atenuando as desigualdades econômicas regionais e setoriais; c) Política monetária condizente com os objetivos da progressiva estabilização dos preços, evitando, todavia, a retração do nível da atividade produtiva e a redução da capacidade de poupança das empresas; d) Política bancária, destinada a fortalecer o nosso sistema creditício, ajustando-o às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao desenvolvimento; e) Política de investimento público, orientada de modo a fortalecer a infraestrutura econômica e social do país, a

criar as economias externas necessárias ao desenvolvimento das inversões privadas e a atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais.

Política econômica internacional, que incluía: a) Política cambial e de comércio exterior, visando a diversificar fontes de suprimento e incentivar exportações, a fim de facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e de incentivar o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio do balanço de pagamentos a mais longo prazo; b) Política de consolidação da dívida externa, e de restauração do crédito do país no exterior, de modo a aliviar pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos; c) Política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos, e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico.

Outro instrumento foi de Política de produtividade social, que englobava: a) Política salarial, que assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país; b) Política agrária, visando ao aumento de produção e ao incremento da produtividade na agricultura, e à melhoria das condições de emprego no setor rural; c) Política habitacional, facilitando a aquisição da casa própria pelas classes menos favorecidas, e estimulando a absorção de mão de obra não qualificada pela indústria de construção civil; d) Política educacional, visando a ampliar oportunidades de acesso à educação, a racionalizar o emprego dos recursos disponíveis e a ajustar a composição do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna (PAEG, 1964, p. 15-16).

Neste contexto, podemos observar conforme André Lara Resende (1995), o PAEG enfatizava a necessidade de manutenção, ou até recuperação das taxas de crescimento da economia, de forma que, o combate à inflação estava sempre qualificado de modo que não prejudicasse o crescimento da economia. O que ocorria de fato era um processo de “*stop and go*”, na medida em que se empenhava em tanto na questão de manutenção das taxas de crescimento do produto, quanto na estabilização do processo inflacionário.

Já o Plano Trienal, elaborado no fim de 1962 por Furtado, contava com 8 objetivos básicos para o triênio 1963-1965. Entre eles:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas e melhoria de condições de vida que motivavam o povo brasileiro. Sendo que a taxa estimada pelo plano foi de 7% a.a. O que corresponderia a 3,9% de crescimento da taxa per capita.
2. Redução progressiva da pressão inflacionária, para que se tenha uma adequada recuperação da estabilidade dos preços no sistema econômico. Nesse caso, o plano trabalhava com uma projeção de não superar em 1963 a metade da inflação do ano anterior (1962) e, que em 1965 essa taxa se estabilizasse em torno de 10%a.a.
3. Criar condições para que os resultados do desenvolvimento fossem distribuídos por toda a população de maneira cada vez mais ampla, de modo que os salários reais crescessem a uma taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia.
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 refinanciar 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. (Plano Trienal, 1962, p.7-8)

Nesse quadro, constatam-se algumas semelhanças nos objetivos dos Planos de estabilização propostos por Campos e Furtado, na medida em que ambos buscavam um controle inflacionário que não interrompesse o decurso do crescimento econômico. Além disso, ambos buscavam reduzir os desníveis regionais da economia brasileira. Por fim, o escopo de ambos os planos, assinalava como ponto crítico a questão salarial, apontavam para a necessidade de a elevação do salário real não superar o crescimento da produtividade.

3.2 Distorções inflacionárias

No tocante ao processo inflacionário, o PAEG apontava como resultado de uma inconsistência na política distributiva, em especial, no dispêndio governamental em proporção superior à retirada do poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos e, na incompatibilidade entre a propensão a consumir, relativa a política salarial e, a propensão a investir, relacionada a política de expansão creditícia às empresas (PAEG, 1964, p.28). A raiz do problema inflacionário brasileiro, tinha, portanto, três determinantes principais, os déficits públicos, a expansão do crédito as empresas e, o aumento dos salários proporcionalmente maior que a elevação da produtividade das empresas.

Além disso, a inflação era vista como produtora de uma série de distorções que podem ser enumeradas do seguinte modo:

- a) Oscilações dos salários reais: Os assalariados sofrem com os efeitos gerados pelas oscilações do seu padrão de vida, na medida em que os preços nominais sobem constantemente em função da elevação da inflação e, os salários nominais só se reajustam em degraus. Dessa forma, pode-se constatar que essas alterações dos salários reais afetam principalmente as camadas mais humildes da população.
- b) Subversão da ordem e da hierarquia salarial: Na medida em que, numa conjuntura inflacionária, a preservação dos salários reais necessite de reajustamentos que reponham a perda em função da oscilação dos

preços, a escala de remuneração dos trabalhadores passa por um processo de distorções em função dos diferentes graus de poder de barganha entre os distintos grupos de assalariados.

- c) Desorganização do mercado de crédito: Um processo de alta de preços gera distorções no mercado creditício na medida em que altera as expectativas dos agentes relativos à operação. Em um processo inflacionário crônico, como, por fatores institucionais a taxa de juros não tem acompanhado a inflação, resulta em um desequilíbrio entre a oferta e a procura de empréstimos. Neste caso, a distribuição dos recursos passa a se dar através de um imperfeito critério de racionamento, gerando a sensação de falta de liquidez no mercado de crédito.
- d) Distorção dos coeficientes de Rentabilidade: Em um cenário de inflação crônica, a lucratividade real obtida pelas firmas também sofre distorções. Em uma primeira análise, essa deformidade se dá com uma lucratividade real inferior à que consta no balanço em função de: i) a rentabilidade é calculada pela divisão do lucro expresso em poder aquisitivo presente contra um capital escrito em poder aquisitivo passado; ii) parte dos lucros retidos pela firma se torna provisão para futuras depreciações, que são baseadas em custos históricos nominais dos equipamentos e instalações e; iii) dos lucros retidos pela empresa, uma parcela se destina à manutenção do valor real do capital de giro, tornando-se um ganho ilusório pois este não acrescenta em nada no valor real da empresa. Em alguns casos, entretanto, as distorções do processo inflacionário geram efeitos positivos sobre o lucro de determinadas firmas, na medida em que elas obtiveram empréstimos a taxas de 12% a.a., lucrando, portanto, muito mais do que o indicado no balanço.
- e) Estímulo aos controles desordenadores do sistema de preços: Os controles de preços podem ser divididos em dois tipos: i) aqueles que se sustentam em função dos subsídios. Nesses casos, a administração dos preços age de forma tóxica sobre o sistema financeiro, na medida em que detém os preços de um determinado setor de maneira direta, com efeito contrário e indireto sobre outros setores da economia. ii) há também, os controles que desestimulam o afluxo de capitais privados

para determinadas áreas. Pois, na medida em que existem serviços públicos cujas tarifas sempre se ajustam com atraso em relação à inflação, sendo feito de acordo com critérios baseados no custo histórico nominal. Ocorre, portanto, desinteresse por parte do capital privado de ingressar nesses mercados. Assim, o governo é obrigado a entrar nesses serviços de forma a suprir os custos, o que gera perda para a população, que é obrigada a pagar sob forma de imposto, ou inflação, aquilo que não foi pago pelos usuários sob forma de reajuste.

- f) A distorção no mercado de cambial: Em uma inflação crônica, o comum é de que as taxas de câmbio se reajustem com retardo em relação ao aumento dos preços, ou seja, o câmbio permanece de certa forma supervalorizado. Isso implica um desestímulo às exportações e, apesar de haver, por outro lado, um incentivo às importações, estas não podem se expandir indefinidamente em um contexto de déficits na balança de pagamentos, o que gera uma restrição monetária.
- g) Desestímulo aos investimentos sociais: A elevação dos preços gera distorções no sistema habitacional, na medida em que, por um lado, há uma lei do inquilinato vinculada ao congelamento nominal dos preços dos aluguéis, o que desestimula a construção de residências para locação. Outro ponto, a dissolução do mercado de crédito a longo prazo torna-se um obstáculo para a aquisição da casa própria, em especial para as famílias mais desfavorecidas economicamente.
- h) Impossibilidade da previsão financeira: Na medida em que se torna difícil prever o comportamento futuro da inflação, os custos de obras de longo prazo tornam-se de difícil mensuração. Deste modo, os capitais privados se afastam dos setores de base que necessitam de investimentos em um maior horizonte temporal. No caso das obras públicas, estas acabam atrasando em função do estouro dos orçamentos e a necessidade de uma suplementação orçamentária.
- i) Prêmio à especulação: A inflação interrompe com o papel orientador do sistema de preços e, as aplicações de capital que maior lucro oferecem são os de caráter especulativo. (PAEG, 1964, p.30-32)

3.3 Políticas de Curto Prazo

O objetivo do presente item é abordar a questão das políticas de curto prazo, formuladas com o intuito de combater as distorções provocadas pela inflação, expostas no capítulo anterior. Nesse contexto, serão analisadas a Política Fiscal, Monetária, Cambial e Salarial, abordando o modo pelo qual deveriam atuar no combate à inflação. Vale ressaltar ainda, que serão analisadas as diferenças existentes entre essas políticas e as que foram observadas durante o Plano Trienal. Um resumo pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 1

	Trienal	PAEG
Diagnóstico da inflação	Inflação de demanda causada por déficits públicos/ Inflação estrutural	Inflação de demanda causada por déficits públicos/ Inflação de custos causada por aumentos salariais
Estratégia de combate	Gradualista	Gradualista
Inflação corretiva	Sim	Sim
Política Fiscal	Contenção dos gastos públicos	Contenção dos gastos públicos/ Introdução da correção monetária
Política Monetária	Controle sobre a expansão monetária e do crédito	Controle sobre a expansão monetária e do crédito/ Introdução da correção monetária
Política Cambial	Realismo cambial	Realismo cambial
Política Salarial	Os salários devem crescer juntamente com a produtividade/ Nenhuma regra salarial	Estabelecimento de uma regra salarial

Fonte: Bastian, 2013, p.12.

Política Fiscal e Monetária

O orçamento de 1964 encontrado pelo governo, previa um déficit de caixa de 2 trilhões de cruzeiros, caso fossem mantidos os rumos da política orçamentária, em razão disso, o governo objetivava reduzir as despesas potenciais, promovendo um corte na despesa variável não obrigatória e aumentar as receitas através da antecipação do Imposto de Renda devido em 1965, da utilização de Impostos Indiretos como fonte de financiamento e da subscrição voluntária e compulsória das Obrigações do Tesouro, conforme veremos adiante no âmbito das Reformas Estruturais. Nesse contexto, era esperada uma redução do déficit de caixa dos Cr\$ 2 trilhões, para Cr\$ 753,3 bilhões, representando aproximadamente 4% do PIB, estimando o mesmo como algo em torno de Cr\$ 18 trilhões (PAEG, 1964, p.53-55).

Para o ano de 1965, o PAEG propunha uma despesa na ordem dos Cr\$ 3.700 bilhões e, uma receita próxima à Cr\$ 3.000 bilhões, portanto, incorrendo em um déficit de aproximadamente Cr\$ 700 bilhões. Tendo em conta um PIB estimado de Cr\$ 25 trilhões, calcula-se que o déficit de caixa para o ano fosse de 2,8%, o que representa um avanço em relação aos 4% do ano anterior. Essa melhora do quadro fiscal deveu-se à retomada do crescimento, ao efeito inflacionário e ao reforço na arrecadação gerado pela reforma tributária. (PAEG, 1964, p. 55-56).

Conforme Resende (1995), a contenção dos déficits públicos foi a mais bem-sucedida das políticas. Desde 1960 o déficit era em boa parte financiado por emissão de papel-moeda, entretanto, as políticas fiscais introduzidas pelo PAEG transformaram essa forma de financiamento. Assim, em 1965, 55% do déficit já era financiado através da venda de títulos públicos e, no ano seguinte, todo o financiamento da dívida já havia se convertido em empréstimos ao público. Buscava-se, portanto, um aumento do poder de compra do setor privado, em função da redução do confisco inflacionário.

No que diz respeito à política monetária, ela foi formulada contendo três aspectos principais, o primeiro e o segundo estão relacionados a política de crédito, sendo um ligado ao governo e, outro, associado ao setor privado. O terceiro ponto vem da contrapartida monetária das operações ligadas ao comércio com o exterior (PAEG, 1964, p.62).

No que concerne a política de crédito ao governo, pretendia-se eliminar a passividade das autoridades monetárias através da reforma bancária e das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), o que contribuiria para a diminuição da recorrência de déficits públicos. Sob outra perspectiva, ao crédito ao setor privado, na medida em que havia a necessidade de amortecer o impacto inflacionário sem que houvesse redução do nível de emprego e investimentos, a política de crédito ao setor privado deverá ser feita de modo que não deflagrem em inflação de demanda, porém que se adaptem à uma inflação de custos. (PAEG, 1964, p. 63-64).

Já no que tange a contrapartida monetária das operações ligadas ao comércio exterior, desempenhava um importante papel desinflacionário no sistema de meios de pagamento. Nesse caso, havia uma criação monetária através das compras de cambiais dos exportadores e, pela renovação de *swaps* a taxas mais altas. O oposto ocorria pela venda de cambiais à importadores e, recebimento de compulsório ligados

às importações. Entretanto, o resultado desta política dependia exogenamente das condições do comércio exterior (PAEG, 1964, p.64).

Conforme Resende:

As políticas monetárias e de crédito foram bem mais erráticas. (...) tanto a moeda quanto o crédito expandiram-se aproximadamente em linha com os preços, havendo um primeiro aperto no último trimestre de 1964. Em 1965, entretanto, as políticas monetárias e creditícia foram extremamente folgadas, elevando substancialmente os índices de liquidez real. (Resende, 1995, p. 218-219).

É possível perceber, a partir da Tabela 1, que a introdução da correção monetária por parte do PAEG, consiste em um distanciamento em relação ao Plano Trienal. Conforme Bastian (2003 *apud* Simonsen, 1970), a correção monetária tinha por finalidade atenuar os efeitos distorcidos típicos dos processos inflacionários, o que, nas palavras de Simonsen, permitiria uma convivência pacífica com a inflação.

Política Cambial

O plano identificava a importância do setor externo para o desenvolvimento brasileiro, indicando que haviam vantagens em manter certo grau de divisão internacional do trabalho. Além disso, para Campos e Bulhões os conhecimentos técnicos oriundos de outros países poderiam aumentar a produtividade da produção nacional e, o capital destes seriam capazes de desempenhar um importante papel de suplementar as necessidades de investimentos locais.

Nesse contexto, o governo empenhou-se em sua política de comércio exterior, em estimular a expansão das exportações e sua diversificação através de três medidas principais: i) taxas cambiais remuneradas, de modo a permitir que se mantivesse o poder competitivo nos mercados internacionais; ii) redução da burocracia e simplificação do processo de exportações e concessão de estímulos cambiais e fiscais e iii) adoção de práticas de financiamento as exportações. Quanto às importações, estas deveria atender a dois pontos essenciais, preservar o suprimento, de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital necessários ao pleno funcionamento da economia nacional e proteger a indústria

brasileira, garantindo seu adequado desenvolvimento e consolidação, impedindo, contudo, a formação de práticas monopolísticas (PAEG, 1964, p. 47-48).

Nessa conjuntura, a reforma cambial buscava corrigir os defeitos de uma política cambial inadequada, iniciada em 1961, e que causava a deterioração do Balanço de Pagamentos e do crescimento da dívida externa. Deste modo, a finalidade da proposta era simplificar o sistema cambial, instituindo uma unificação das operações em um mercado único, além de torná-lo livre e flexível, refletindo assim as condições de mercado e, as tendências internas e externas de preços, de modo que houvesse o que chamavam de política de realismo cambial (PAEG, 1964, p.48).

No que diz respeito à dívida externa, o plano indicava a necessidade de conter a sua ampliação por meio do reescalonamento das obrigações e a necessidade de um alongamento e da adoção de juros mais baixos nesses compromissos. Considerava-se ainda, que a liquidação das dívidas externas comprimia e afetava negativamente a capacidade de importar da economia brasileira e, por isso, era imprescindível que fossem renegociadas (PAEG, 1964, p.49; p.130).

Em relação ao capital estrangeiro, o PAEG almejava que esses recursos servissem visando a aceleração do desenvolvimento econômico nacional e, sua colaboração não criasse situações negativas para o empresariado nacional, de modo estes pudessem competir em igualdade frente as empresas estrangeiras. Assim, eram importantes pois contribuía para a formação de capital, desenvolvimento tecnológico e fortalecimento da capacidade de importar da economia (PAEG, 1964, p.49; p.142).

Conforme descrito no PAEG:

Dois motivos principais explicam a importância estratégica do comércio exterior para os países subdesenvolvidos: o valor relativamente alto do coeficiente de exportações e o conteúdo relativamente elevado de bens de capital importados nos investimentos nacionais. Devido ao primeiro, o produto nacional apresenta elevado grau de sensibilidade com respeito à variação do quantum e dos preços das exportações, dependência essa agravada pela concentração das exportações em número reduzido de produtos. Por seu lado, o conteúdo de bens de capital importados nos investimentos internos fá-los depender da capacidade de

importar do país, cujos determinantes principais são receita das exportações e o ingresso líquido de capitais. (PAEG, 1964, p. 119).

Com relação as medidas relacionadas à política cambial, o PAEG se assemelhou ao que foi proposto no Trienal, apontando na direção de medidas de realismo cambial, conforme apontado na Tabela 1 e, que estava em linha com os pacotes de ajustes recomendados pelo FMI.

Política Salarial

A política salarial proposta pelo PAEG tinha como objetivo combater a inflação de custos provocada pelos aumentos salariais superiores aos aumentos da produtividade e, era orientada por três pontos principais que serviriam como forma de conciliar essa contenção da inflação. São elas: i) manter a participação dos assalariados no Produto; ii) impedir que os reajustes salariais funcionem como retroalimentadores da inflação; iii) corrigir distorções salariais nas autarquias e nas sociedades mistas controladas pela União (PAEG, 1964, p.83).

Com relação ao primeiro ponto, a ideia do programa era preservar a capacidade de poupança nacional, na medida em que propiciaria aos assalariados a manutenção do emprego e, por conseguinte, a participação nos resultados do desenvolvimento (*idem*).

Já o que concerne aos reajustes salariais, Fishlow (2007, p.151-152) argumenta que a indexação era a relevante inovação do PAEG, formulada por Mario Henrique Simonsen. O princípio pelo qual ela se dava, era de que em vez de aumentar o salário, para obter o aumento prévio dos preços, como ocorrerá anteriormente, seria incorporada uma média salarial referente aos últimos 24 meses como meta. Com a aceleração inflacionária, isso garantia que a elevação do salário nominal para o período seguinte seria menor. Não obstante, haveria uma diminuição da pressão dos custos sobre futuros ajustes de preços, o que agiria no sentido de conter a inflação. O ponto principal deste modelo é que o salário histórico real não seria reduzido, mesmo que com um aumento inicial nominal menor. Além disso, uma estimativa da inflação futura era necessária como forma de determinar o nível de ajuste nominal.

Dessa forma, podemos notar que as diferenças básicas entre os programas salariais estavam, em primeiro no fato de o PAEG apontar para uma inflação de custos

gerada por pressões dos salários, algo inexistente no Trienal. Além disso, como podemos observar na Tabela 1, essa observação por parte dos formuladores do PAEG leva a segunda diferença no que tange as questões salariais, o fato deste incorporar a regra salarial com intuito de controle da inflação.

3.4 Reformas Estruturais

As reformas estruturais tiveram como foco principal o arranjo tributário e financeiro. Soma-se a esses pontos a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma importante alteração no mercado de trabalho criada em 1964 para substituir a estabilidade no emprego após determinado período e, que ainda permanece em vigor atualmente. Conforme Hermann (2011):

O FGTS veio substituir o regime de trabalho vigente nos anos de 1960, que garantia estabilidade do trabalhador no emprego após dez anos de serviço no mesmo estabelecimento. O FGTS é um fundo formado por depósitos mensais, por parte do empregador, em nome de cada trabalhador, de valor (à época) equivalente a 8% dos respectivos salários nominais. Com o FGTS, as empresas ganharam o direito de demitir funcionários a qualquer momento. (...) A ideia era que a flexibilização do mercado de trabalho, permitida pelo Fundo, não estimularia as demissões, mas, sim, as contratações de empregados, na medida em que diminuía o risco e os custos de longo prazo do emprego para os empregadores. (...). (Hermann, 2011, p.54).

Reforma Tributária

A reforma tributária foi elaborada de forma a atender três objetivos simultâneos: financeiro, de elevação da arrecadação de recursos para o governo; social, de maneira que reduzisse as desigualdades de renda e; econômico, no sentido de orientar as atividades econômicas de forma que permitissem o livre jogo das forças do mercado (PAEG, 1964, p.77). Além disso, havia uma preocupação em racionalizar a cobrança de impostos, de forma que fossem eliminados impostos de pouca relevância e que inibissem o crescimento econômico.

Nesse contexto, as principais medidas efetuadas foram: a) instituição da arrecadação de impostos por meio da rede bancária; b) extinção dos impostos do selo

(federal), sobre profissões e diversões públicas (municipais); c) criação do ISS (Imposto Sobre Serviços), de arrecadação municipal; d) Alteração do imposto estadual sobre vendas, que incidia sobre o faturamento das empresas, pelo ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), incidente sobre o valor adicionado a cada etapa de comercialização do produto; e) ampliação da base de incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas; f) criação de uma série de mecanismos de isenção e incentivos a atividades consideradas prioritárias pelo governo à época — basicamente, aplicações financeiras, para estimular a poupança, e investimentos (em capital fixo) em regiões e setores específicos; e g) criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), através do qual parte dos impostos arrecadados no nível federal (no qual se concentrou a arrecadação) era repassada às demais esferas de governo (Hermann, 2011, p.54-55).

Outro aspecto da reforma tributária foi a convergência para a centralização dos impostos, ponto de vista federativo. Foi limitado o direito dos estados e municípios legislarem sobre tributação. Esses direitos ficaram restritos ao imposto sobre transmissão de imóveis (de baixa arrecadação) e ao ICM, no caso dos estados, e ao ISS e IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana), no caso dos municípios. Ademais, foi atribuída exclusividade à União na decisão sobre o percentual das transferências através do FPEM (Fundo de Participação dos estados e municípios); e eliminou o princípio pelo qual os novos tributos só poderiam entrar em vigor no ano seguinte à sua aprovação pelo Congresso, para impostos indiretos e contribuições (idem).

Reforma Financeira

A reformulação do sistema financeiro teve início com a criação do Banco Central com a lei 4.595. Até aquele momento as funções de Banco Central estavam divididas entre Banco do Brasil e a Sumoc. Enquanto o primeiro era responsável pela carteira de redesconto e da caixa de mobilização bancária, o segundo era o órgão normativo das políticas monetária e cambial. Apesar de não ter havido uma completa desvinculação do Banco do Brasil do papel de autoridade monetária, a criação do Banco Central foi um enorme avanço na modernização do sistema financeiro (Resende, 1990, p. 228).

Conforme podemos observar no PAEG:

São dois os principais objetivos da reforma bancária (...) avançar mais um passo no sentido do estabelecimento de um Banco Central e conferir às autoridades monetárias autonomia relativamente maior. No tocante ao primeiro objetivo, a reforma proposta visa a atribuir a órgãos distintos os dois tipos de decisões em que se desdobra a política financeira governamental: a função tradicional de Banco Central, de disciplinar a evolução da situação financeira geral da economia; e a função de distribuir judiciosamente os recursos disponíveis (...) entre as regiões em que é mais sentida a necessidade de suplementação creditícia (...) No tocante ao segundo objetivo (...) a solução procurada na reforma proposta é criar uma autoridade monetária relativamente independente do governo federal. (PAEG, 1964, p.73).

Nesse contexto, podemos inferir que o objetivo central da reforma financeira foi propiciar ao sistema financeiro brasileiro, mecanismos de financiamento capazes de sustentar o processo de industrialização, de forma não inflacionária, como ocorrerá anteriormente.

O projeto de financiamento formulado pelos ministros Octávio Bulhões e Roberto Campos, seguia o modelo segmentado, vigente nos Estados Unidos. Neste, cada instituição financeira atuava em diferentes parcelas do mercado, sendo papel dos bancos de investimento o provisionamento dos financiamentos de longo prazo, através da intermediação de títulos no mercado de capitais e, em menor proporção, como emprestadores finais. No Brasil, manteve-se ainda um papel importante para os bancos públicos no crédito de longo prazo. Para que fosse possível viabilizar este modelo, era importante que fossem estabelecidas regras claras de funcionamento do mercado de capitais e, que essas instituições tivessem acesso a recursos com prazo mais longo. Quanto à essas captações, o diagnóstico era de que a poupança no Brasil era prejudicada pelo baixo retorno real dos ativos de longo prazo, com inflação crescente e juros nominais limitados ao teto de 12% a.a. definidos pela Lei da Usura (Hermann, 2011, p.56).

A opção do plano, de um combate gradual da inflação, requeria a criação de mecanismos que protegessem o retorno real dos ativos durante o período de transição gradual para níveis mais baixos de inflação. Os mecanismos de correção criados

foram diferenciados por segmentos: i) para os títulos públicos, foi criada a ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), que instituiu a correção monetária da dívida pública, com base na inflação ocorrida ao longo de cada período de pagamento de juros; ii) para os ativos privados de renda fixa, resoluções do Banco Central autorizaram a emissão de instrumentos financeiros com correção monetária; iii) quanto aos ativos de renda variável, foram concedidas reduções ou isenções de imposto de renda; iv) para os bancos públicos, foram criados novos mecanismos de captação de longo prazo, a partir de fundos especiais, formados por recursos das próprias autoridades monetárias ou por poupança compulsória. (Hermann, 2011, p.58).

Além disso, um outro ponto importante da reforma financeira se deu no sentido de ampliar o grau de abertura da economia ao capital externo. Assim, o plano objetivava: a) criar condições que estimulem a entrada de recursos externos, com o intuito de acelerar a taxa de crescimento do produto interno; b) favorecer o desenvolvimento da classe empresarial nacional por meio de medidas que a coloquem em condições de competição com empresários estrangeiros. (PAEG, 1964, p.142). Os principais mecanismos criados para atrair esses recursos foram: i) regulamentação de alguns tópicos da Lei no 4.131 (de 1962), de forma a permitir a captação direta de recursos externos por empresas privadas nacionais; ii) Resolução 63 do Bacen, que regulamentou a captação de empréstimos externos pelos bancos nacionais; iii) mudança na legislação sobre investimentos estrangeiros no país, de modo a facilitar as remessas de lucros ao exterior (idem).

Com esta nova legislação, esperava-se que houvesse um aumento das condições concorrenciais com os demais países em desenvolvimento e, que ainda fossem obtidos ganhos de eficiência no sistema financeiro brasileiro. Além disso, havia um entendimento de que o país carecia de poupança interna, o que seria complementado através do ingresso desses recursos externos.

Capítulo 4: Conclusões

O golpe militar de 1964 é um marco histórico, tanto político quanto econômico, o governo assumiu coordenação da economia em um período de alta inflacionária e queda no nível de crescimento econômico. Com isso, podemos observar que o PAEG seguiu em parte esses objetivos, de buscar uma contenção inflacionária de forma

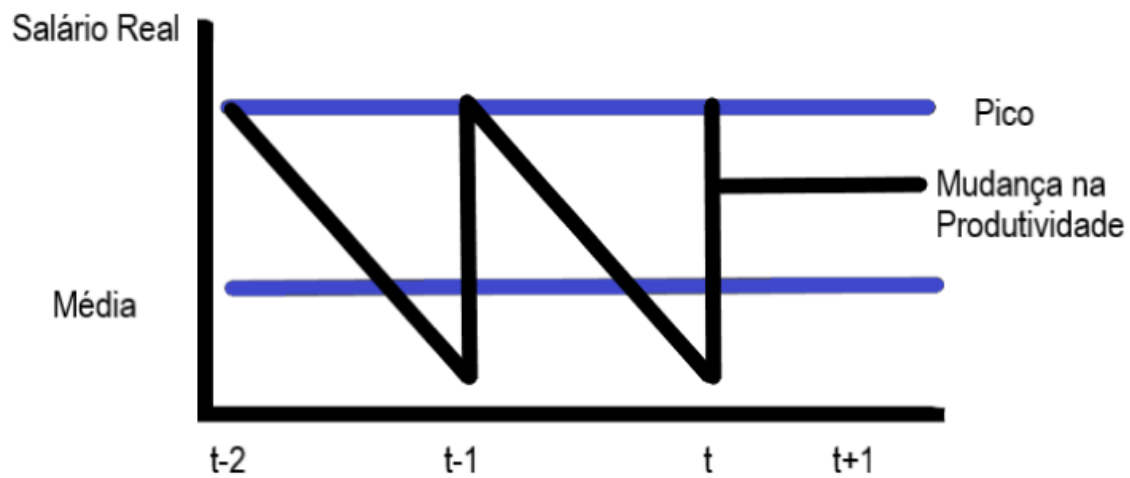
gradual, atentando-se para a questão da necessidade de crescimento econômico, sempre presente no governo militar.

A partir desse gradualismo, o PAEG se concentrou em duas questões principais no que diz respeito a inflação. Em primeiro lugar, apontou na direção ortodoxa da inflação, na medida em que está era vista em parte como função da demanda, necessitando, portanto, de uma política fiscal restritiva. Nesse caso, Resende (1995) aponta para o fato de que a redução nas despesas do governo, atua no sentido de reduzir as pressões de demanda no sistema econômico, visto que esses são essencialmente ineficientes e causadores de distorções. Outro ponto fundamental do plano diz respeito à questão salarial, especificamente, ao caráter heterodoxo que indica uma inflação pelo lado dos custos. Conforme Resende (1995):

(...) o PAEG não foi um programa perfeitamente ortodoxo. Suas intenções demonstram demasiada preocupação com a manutenção das taxas de crescimento e, portanto, alguma tolerância a inflação, que deve ser combatida através de estratégia gradualista. Seu diagnóstico aponta para a incompatibilidade entre as parcelas reivindicadas pelo governo, pelas empresas para investimento e pelos trabalhadores para consumo, como causa da inflação (Resende, 1995, p. 227-228).

Nesse contexto, a Política Salarial não conseguiu permitir a manutenção do poder de compra dos trabalhadores conforme previsto nos objetivos do plano. A universalização da fórmula de reajuste dos salários, em 1965, equiparando o modelo de cálculo para os setores públicos e privados foi determinante para essa situação. Os reajustes dos salários foram determinados pela média e não pelo pico, sendo acrescido um adicional de produtividade, como constatado no Gráfico 4.

Gráfico 4



Fonte: Elaboração própria a partir de Fishlow, 2007, p.152.

Esse modelo de reajuste dos salários pela média e não pelo pico provocou, em um cenário inflacionário, uma perda em termos reais para os trabalhadores, na medida em que o resíduo inflacionário foi subestimado. Por outro lado, serviu para conter a pressão inflacionária que ocorria em função do ciclo vicioso presente entre ajustes salariais e preços, na medida em que uma elevação de preços levava a ajustes nos salários, que por sua vez apontavam novamente na direção de um aumento dos preços maiores, e assim por diante.

Conforme Hermann:

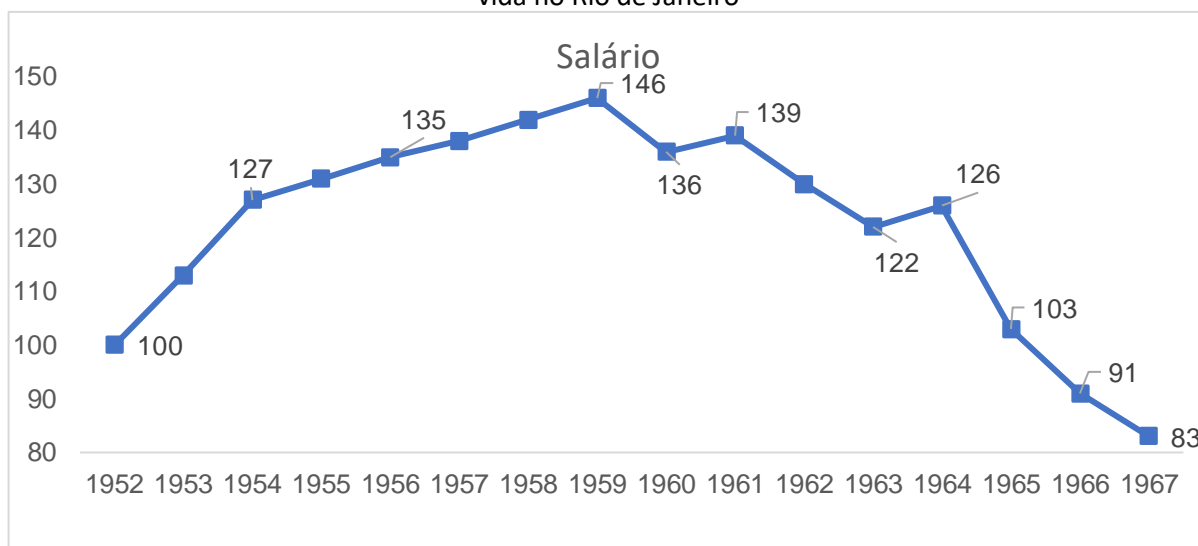
(...) A correção pelo pico repõe integralmente a inflação acumulada desde o último reajuste, transferindo renda dos lucros para os salários e gerando novas demandas de correção de preços por parte do setor empresarial. A correção pela média do salário real divide o ônus da inflação entre empregados e empregadores e, dessa forma, contribui para conter o conflito distributivo, desde que a fórmula de divisão seja bem aceita por ambas as partes. Nesse aspecto, a escolha do período de referência para o cálculo do salário real e o comportamento da inflação ao longo desse período são cruciais. Como o valor do salário nominal é fixo entre duas datas de reajuste (um ano, na maioria dos casos), na presença de inflação o salário real se reduz a cada mês, ao longo desse período. Assim, se este for um período de inflação estável, o valor relativo

dos salários e dos lucros fica equilibrado; se for um período de queda da inflação, a indexação retroativa resultará em ganho para os salários reais, porque o período comportará salários reais mais elevados que no cenário de inflação estável; por fim, se o período for de aceleração da inflação, haverá ganho para os lucros, porque a média do salário real ficará “achatada” em relação ao que seria nos outros cenários. (Hermann, 2011, p. 60-61).

Fishlow (1973) afirma que o custo do programa de estabilização recaiu sobre aqueles que tinham menos condições para suportá-lo, podemos confirmar essa visão através do Gráfico 5, que representa a evolução do salário mínimo na cidade do Rio de Janeiro, tendo como base o ano de 1952. Neste caso, percebe-se que após a introdução deste modelo no âmbito do PAEG, há uma queda do salário mínimo. Além disso, a política salarial adotada demonstra o caráter autoritário do governo, na medida em que seria de difícil execução no período anterior, do Plano Trienal.

Gráfico 5

Evolução do índice de salário mínimo real na cidade do Rio de Janeiro deflacionado pelo custo de vida no Rio de Janeiro



Fonte: Costa, 2014, p.129.

Em relação ao ajuste fiscal, Hermann (2011) afirma que embora as metas estabelecidas pelo PAEG para as receitas e as despesas não tenham sido atingidas, os déficits obtidos ficaram próximos do que havia sido previsto para os anos de 1964 e 1965.

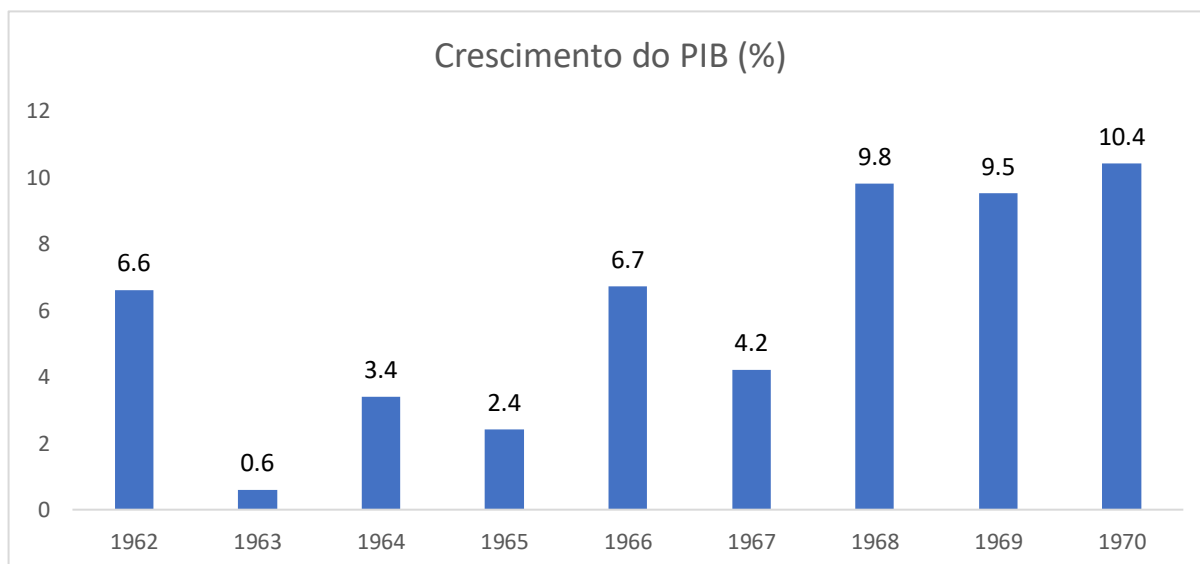
Nesse contexto, depende-se que as pressões inflacionárias foram combatidas através de políticas monetária, fiscal restritivas pelo lado da demanda e,

por uma política salarial pelo lado dos custos. Entretanto, a efetividade do plano acabou se tornando um tanto errática pelas elevações de preços de outros componentes da economia, em especial aqueles ligados à impostos, tarifas públicas e ao câmbio. Além disso, através da correção monetária para ativos financeiros e contratos.

A reforma financeira teve um impacto mais lento sobre a economia, sendo sentida ao longo dos anos posteriores à sua implementação, excetuando-se a criação de um mercado de dívida pública no país, que permitiu o financiamento dos déficits governamentais através da emissão desses ativos, propiciando para o governo a não necessidade de que seus déficits fossem custeados exclusivamente através de expansão monetária e, conseqüentemente pela inflação.

Em meio às políticas de estabilização de curto prazo e às reformas estruturais, a partir de 1964, a atividade econômica voltou a se recuperar, embora inicialmente a taxas modestas. Posteriormente a economia brasileira voltou a crescer a taxas maiores, terminando os anos 1960 a taxas próximas de 10% a.a., conforme podemos observar através do Gráfico 6.

Gráfico 6

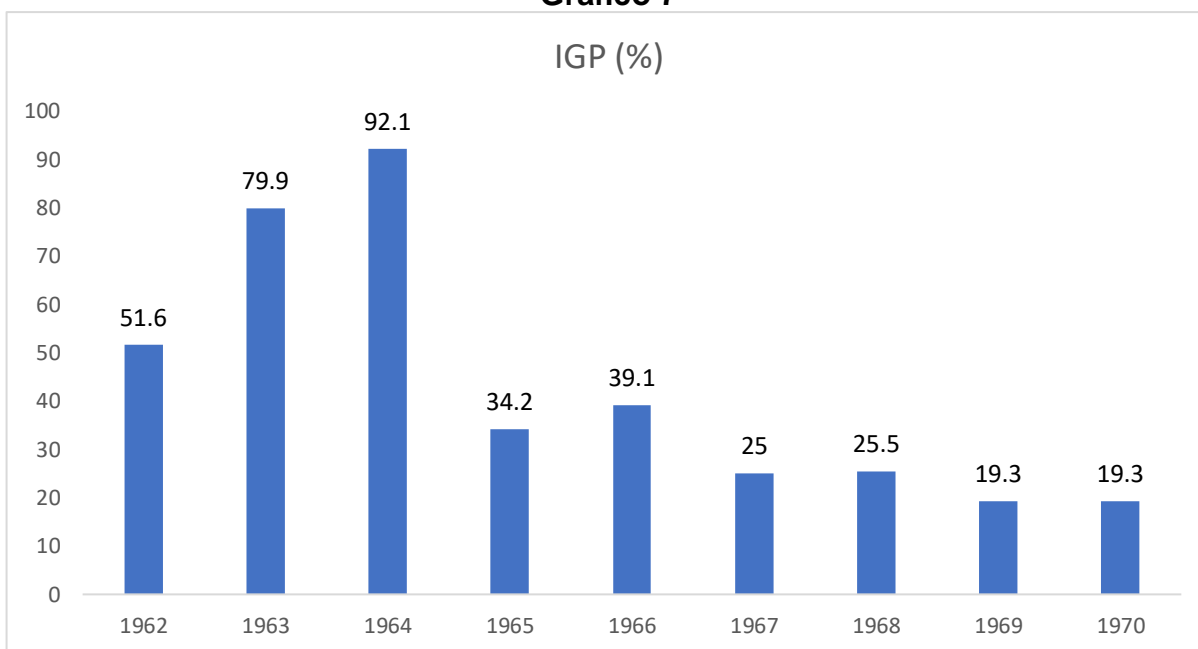


Fonte: *Elaboração própria através de dados do IBGE.*

Mesmo com o aperto monetário e fiscal observado no período, as metas de inflação estabelecidas não foram cumpridas, no ano de 1964, o plano estabelecia como meta uma inflação de 70%, porém como podemos observar no Gráfico 7, o índice foi próximo a 92%. Já para 1965, estipulava-se uma inflação de 25%, sendo

observada na prática, uma taxa de 34%. Por fim, durante o ano de 1966, o PAEG indicava como alvo 10%, sendo que a inflação medida pelo IGP atingiu 39%.

Gráfico 7



Fonte: *Elaboração própria através de dados do Fundação Getúlio Vargas.*

É importante ressaltar a importância das políticas estabilizantes e, em especial, das reformas estruturais no que tange o seu impacto sobre o período subsequente, do “milagre” econômico brasileiro. Ainda que o PAEG não tenha inserido no Brasil uma visão de economia mais próxima daquela desejada por Campos, com menos dependência do Estado, essas reformas implementadas serviram como base a partir do qual o “milagre” pode ser pautado. Campos e Bulhões propiciaram a correção dos principais desequilíbrios macroeconômicos herdados dos governos anteriores, se diferenciando do Plano Trienal em boa parte graças a visão da inflação não só como impactada pela demanda, mas inserindo a questão dos custos salariais, da introdução da correção monetária em seu modelo, além de uma modernização do ambiente institucional.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. P. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-64 In: ABREU, M.P. A Ordem do Progresso. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.

BASTIAN, E.F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. São Paulo, Estudos Econômicos, vol.43, no.1, Jan/Mar 2013.

BASTIAN, E.F.; SÁ EARP, F. O Combate à Inflação no Brasil, 1958-67: uma análise dos planos de estabilização gradualistas. ANPEC, 2012.

BIELCHOWSKY, R. Pensamento Econômico Brasileiro - O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1988;

CAMPOS, R. A Lanterna na Popa. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 1994.

Costa, Pedro de Vasconcellos. Uma revisão crítica das políticas de estabilização do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – 2014.

FISHLOW, A. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. Estudos Econômicos, São Paulo, IPE: USP, 1973.

FISHLOW, A. Trinta anos combatendo a inflação no Brasil: do Paeg ao Plano Real. In: MOURA, A. R. (org.). Paeg e Real: dois planos que mudaram a economia brasileira, Editora FGV, 2007.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico (1964-73). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J.(org.). Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

KORNIS, G. Repensando o PAEG: Uma revisão das análises da Política Econômica Brasileira 1964-1966. George Kornis, 1983. 262f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1983.

MARTONE, C. Análise do plano de ação econômica do governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, B. M. (org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 1987.

Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965: síntese. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1962

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. Documentos EPEA - no 1, Rio de Janeiro, 1964.

PASTORE, A. C.; PINOTTI, M.C. O PAEG e as Políticas Econômicas dos Anos 1960 e 1970. In: MOURA, A. R. (org.). Paeg e Real: dois planos que mudaram a economia brasileira, Editora FGV, 2007.

RESENDE, A.L. A Política Brasileira de Estabilização 1963/68. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, n.3, 1982.

RESENDE, A.L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M.P. A Ordem do Progresso. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.

SERRA, J Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: Belluzzo LG e Coutinho, L. (orgs) Desenvolvimento Capitalista no Brasil, vários autores, Editora Brasiliense, vol 1,1982.

SERRANO, F. O Conflito Distributivo e a teoria da inflação inercial. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v.14, n.2, p. 395-421, maio/agosto 2010.

SIMONSEN, M.H. Inflação: Gradualismo x Tratamento de Choque. Rio de Janeiro: Editora Apec, 1970.

_____. A experiência inflacionária no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, 1964.

_____. A Política Antiinflacionária. In: SIMONSEN, M.H.; CAMPOS,R.O. A Nova Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1979.

_____. O modelo Brasileiro de Desenvolvimento. In: SIMONSEN, M.H.; CAMPOS,R.O. A Nova Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1979.

_____. A Imaginação Reformista. In: SIMONSEN, M.H.; CAMPOS,R.O. A Nova Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1979.

_____. Trinta anos de Indexação. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995

SÁ EARP, F. e PRADO, L.C. O Milagre Brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In Ferreira, J. e Delgado, L. (orgs). O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Coleção O Brasil Republicano. Vol 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TAVARES, M.C. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. In: da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972

TAVARES, M.C. e SERRA, J. Além da Estagnação. In: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972.

VILLELA, A. Dos 'anos dourados' de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J.(org.). Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.