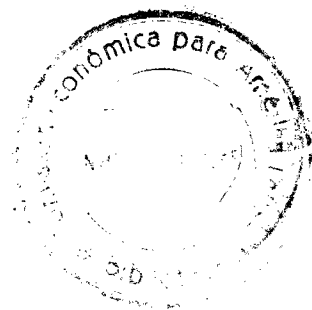


CURSO INTENSIVO DE TREINAMENTO EM
PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CEPAL/DOAT

INFLAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA:

O CASO DO BRASIL



COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
CEPAL / BNDE

1961

14302

Í N D I C E

	<u>Página</u>
I - INTRODUÇÃO	1
A. Retrospecto da Inflação no Brasil	1
B. O Café e a Transformação da Economia Brasileira	2
C. Períodos Característicos de Inflação e Crescimento .	12
1. A Depressão Mundial dos anos 30	12
2. A II Guerra Mundial e suas consequências	15
3. A Inflação da década dos 50	22
4. Perspectivas atuais	28
II - O SETOR EXTERNO	33
III - A TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA	45
A. As pressões da transformação estrutural e do esforço de investimentos	45
B. O Papel atenuante do crescimento econômico	56
C. Desequilíbrios Estruturais	60
1. A produção de alimentos	61
2. Energia	64
3. Transportes	68
IV - A POLÍTICA ECONÔMICA E O SETOR PÚBLICO	73
A. A estrutura do setor público	73
B. A política oficial e a crise cafeeira	76
C. Orçamento do Governo Federal	81
D. Política Monetária	85
E. A política econômica e a propagação da inflação	92
1. A reação do setor público	94
2. Reajustamentos Salariais	98
3. As Taxas Cambiais	103
4. As características do funcionamento dos mecanismos de propagação	106
5. Perspectivas	107

NOTA PRELIMINAR

O presente trabalho sobre a inflação e o desenvolvimento da economia brasileira faz parte de uma investigação mais ampla sobre o mesmo tema, que será publicado brevemente pela Comissão Econômica para América Latina^{1/}.

Esse estudo compreende duas grandes partes: a primeira, de tipo geral e âmbito regional e a segunda constituída por estudos individuais de vários países latinoamericanos.

O presente trabalho sobre o Brasil constitui justamente uma dessas investigações e será incluído entre os estudos individuais por países na segunda parte do Estudo. A inflação e o Desenvolvimento Econômico na América Latina.

Na primeira parte do estudo geral se começa por formular - no prefácio - os diversos modelos característicos em que se incluíram os fenômenos inflacionários das economias da região, relacionando-os estreitamente com as diversas orientações que se seguiram e com os vários graus de evolução que alcançou o processo de desenvolvimento econômico dos distintos países. O capítulo introdutório apresenta em seguida a experiência histórica geral de desenvolvimento e inflação nestes países, observando a forma em que se conjugaram nos diversos casos os fatores fundamentais e secundários da inflação com as diversas orientações do processo de desenvolvimento, dando por resultado os diversos modelos abstratos que se apresentam no prefácio.

^{1/} Inflação e Desenvolvimento Econômico na América Latina, Doc. E/CN. 12/563.

Os capítulos II e III examinam respectivamente os elementos característicos do comércio exterior latinoamericano e seu comportamento ao longo das últimas décadas, e as origens históricas das estruturas produtivas internas tipicamente sub-desenvolvidas das economias da região assim como o processo de transformação das referidas estruturas e suas repercussões sobre o equilíbrio de seus sistemas econômicos.

O capítulo IV enfoca os problemas principais que apresentou a política econômica ao longo da citada evolução, e analisa as orientações e tendências que prevaleceram assim como sua eficácia e validade.

O capítulo final extrai da análise comparativa dos diversos casos e constelações de fatores analisados, certas conclusões atinentes com os requisitos de um desenvolvimento econômico equilibrado nas várias situações possíveis de se encontrar na região.

O presente trabalho sobre o Brasil forma portanto, parte integrante deste estudo, tendo sido organizado e realizado em função dos propósitos gerais da investigação, e se orientado também para a análise comparativa das diversas experiências observadas na América Latina.

Dada esta orientação, e o caráter fundamentalmente regional do estudo, o trabalho que agora se apresenta está exposto a possíveis dúvidas e objeções perfeitamente compreensíveis por parte do leitor brasileiro.

Desde logo, o marco geral de análise e a organização do estudo somente encontram sua justificação cabal e explícita em função dos modelos apresentados e analisados na parte geral do estudo.

Por outro lado, êle se refere em diversos pontos, e em forma comparativa, a experiência de outros países, o que transparece como que linhas soltas, para o leitor deste trabalho isolado. Finalmente, em virtude de que

o estudo está orientado basicamente para leitores que não estão familiarizados com a economia do Brasil e sua evolução, foi preciso incluir material descritivo e explicações de características institucionais do país, que resultaram demasiado conhecidas para o leitor brasileiro.

Não obstante as limitações assinaladas, considerou-se conveniente traduzir este trabalho para o português e reproduzi-lo em forma provisória e limitada, com o propósito principal de utilizá-lo como material de discussão para o programa de seminários do Curso Intensivo de Capacitação em Problemas de Desenvolvimento Econômico, que se realiza no Rio de Janeiro sob a responsabilidade do Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/DOAT.

I. INTRODUÇÃO

A. RETROSPECTO DA INFLAÇÃO NO BRASIL

A inflação, no Brasil como em outros países, não é uma ocorrência nova. Desde a primeira metade do século passado que há estimativas indicando uma tendencia secular de preços em alta se bem que o cálculo sistemático de seus índices seja mais recente. (Ver Tabela 1). Tais estimativas revelam, não obstante a larga margem de erros possíveis, diferenças flagrantes entre a situação naqueles anos e a nos períodos mais recentes. Em primeiro lugar, os preços não aparentam ter subido com regularidade. Houve períodos de prolongada estabilidade e, inclusive, de preços em declínio, entremeados de outros com tendência ascensional, em que as subidas mais rápidas ocorreram geralmente num breve espaço de tempo. Em 1881, por exemplo, os preços eram apenas 5% mais elevados do que os que vigoravam 25 anos antes, e em 1914 estavam num nível 10% inferior aos de meados da década de 1890. Além disso, a taxa secular de elevação era mais moderada do que a que iria se verificar em anos posteriores. De 1829 a 1914 - um período de 85 anos - estima-se que os preços multiplicaram-se por cinco, o que, embora denote um crescimento bem superior ao verificado em diversos outros países, revela uma taxa mais lenta do que a dos períodos mais recentes.

Tabela B-1

BRASIL: ÍNDICE DO CUSTO DE VIDA, 1829-1914
(1857 = 100)

1829	65	1881	105
1836	53	1888	150
1844	90	1896	320
1857	100	1900	305
1874	112	1914	300

Fonte: Oliver Onody, Inflação no Brasil.

Desde os anos da I Guerra Mundial que os preços mostram crescimento ininterrupto no Brasil. De 1914 até o fim da década dos 20, só houve um ano em que o custo de vida não subiu (Ver Gráfico 1). O crescimento observado no período não foi tão grande como o dos anos recentes mas a ascensão foi contínua e o nível de preços mais que duplicou nos 15 anos referidos.

Em todo esse tempo, ou seja, até o fim da década dos 20, o principal impulso recebido pela economia brasileira proveio do setor exportador, em grande parte devido à expansão dos mercados mundiais de produtos primários para os decorrentes do desenvolvimento dos países industrializados. Enquanto que as altas de preços resultaram muitas vezes de déficits orçamentários ou de irrupções especulativas de âmbito interno, elas foram entretanto entremeadas com esforços para a manutenção do padrão-ouro, conservando-se assim a economia vinculada aos processos de evolução dos países de industrialização mais adiantada.

A crise da década dos 30 veio alterar o quadro descrito. A economia brasileira inicia, então, o processo de transformação estrutural que se estende até os nossos dias. O centro das decisões econômicas foi deslocado do setor externo para o doméstico e, até à data, as mudanças na estrutura produtiva requeridas para a efetivação desse processo, foram bem sucedidas. No mesmo período presenciou-se o prosseguimento quase ininterrupto da elevação do nível geral de preços. Na década dos 30 a ascensão ocorreu a uma taxa semelhante à que prevalecera nas duas décadas precedentes, mas durante e depois da II Guerra Mundial o ritmo ascensional não teve precedentes. O nível de preços acha-se hoje no Brasil a um nível trinta vezes superior ao que vigorava no rompimento da última guerra mundial.

B. O CAFÉ E A TRANSFORMAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

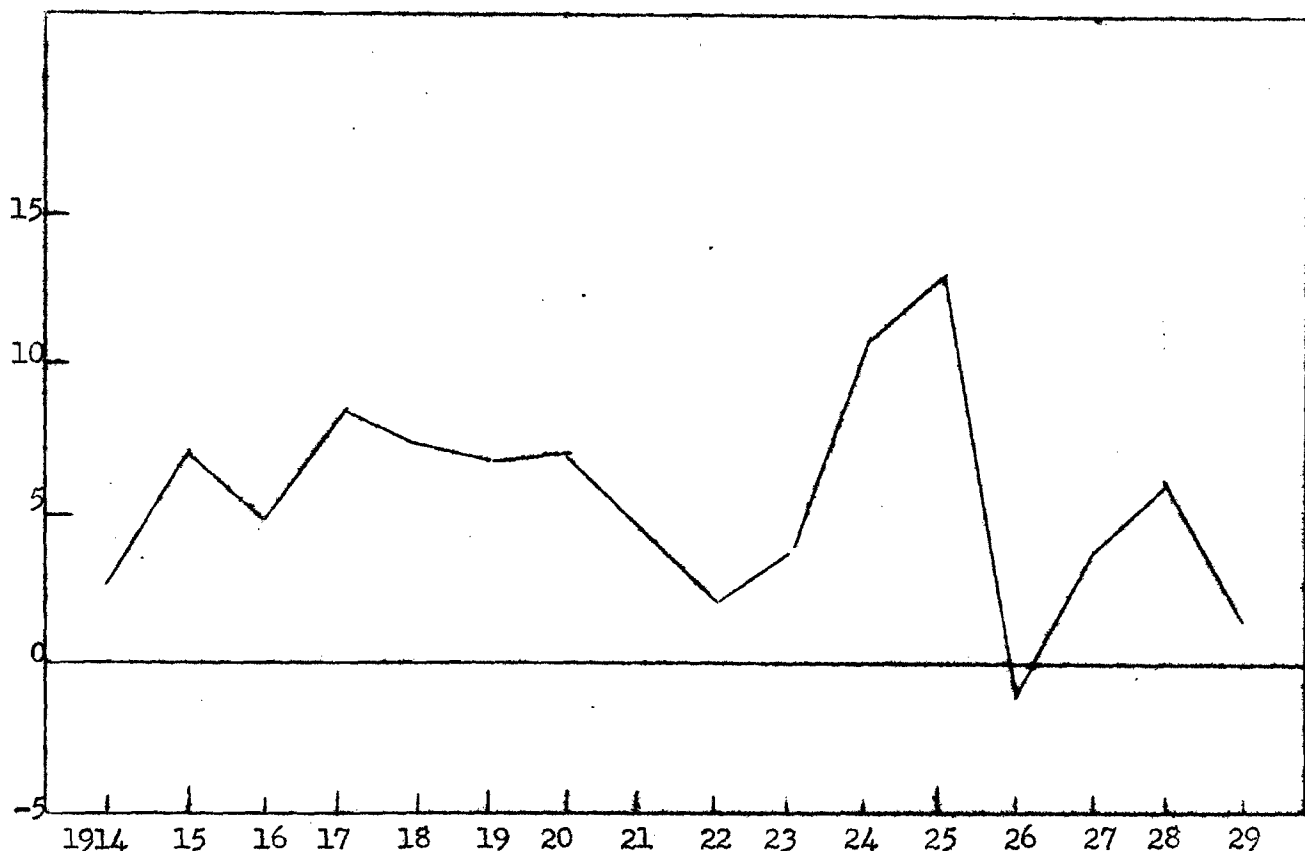
Dois problemas principais vêm à baila, quando se discute sobre as elevações de preço no Brasil, nos últimos trinta anos: o do café, e o da

Gráfico 1

VARIAÇÃO ANUAL NOS PREÇOS DE 1914-29 ^{1/}

(Porcentagens)

Escala Natural



^{1/} O que o gráfico mostra é o aumento percentual (ou declínio), durante cada ano do índice do custo de vida para a cidade da Niterói, capital do Estado do Rio de Janeiro. O índice corrente para esta cidade, foi baseado de maneira muito precária, até 1939, na estimativa de orçamento de uma família de 7 pessoas da classe média, embora tenha sido revisto à luz de pesquisas ulteriores (Veja-se "Estatística Econômica e Custo de Vida na Cidade de Niterói"; Prefeitura Municipal de Niterói. Separata do nº 1 Ano 1 de Estatísticas Econômicas, página 37)

transformação e crescimento da economia brasileira. Praticamente por um século, o Brasil constituiu-se principal fornecedor de café nos mercados mundiais, tendo seu suprimento já atingido a mais de 80% do total das exportações mundiais, no início deste século, diminuindo posteriormente sua participação relativa até o nível presente de pouco mais de 40%. Desde as proximidades de 1900, o café tem dado origem a cerca de 60% do total da receita de divisas do país, muito embora, nos anos vizinhos à II Guerra Mundial, essa participação tenha descido temporariamente abaixo de 40%. Entre os últimos anos do século passado e os primórdios do presente, a participação do café no Produto Interno Bruto chegou a atingir 15-20% nos anos de preços favoráveis, mas com o impacto da crise econômica mundial no fim da década dos 20, essa posição na economia interna foi definitivamente perdida. Na década seguinte as receitas do café não atingiam a 10% do Produto Bruto, e desde o início da II Guerra Mundial a participação tem andado em torno dos 5%. Houve portanto, por um período consideravelmente longo, estreita vinculação entre os mercados do café e o estado da economia brasileira^{1/}, dado à que altos preços significavam intercâmbio abundante, altos níveis de renda e prosperidade; ocorrendo o reverso, à preços baixos.

A situação peculiar em que um só país controlava grande volume da oferta de exportação, denotava, contudo, que havia também interrelação estreita, cíclica, entre a produção brasileira e os preços mundiais. Preços altos estimulavam incrementos de produção que, por sua vez, faziam baixar os preços e desencorajavam a produção, etc.. Isso levou a uma política que vigorou por longo tempo e que pretendia sustar as indesejáveis baixas de preço, através da retirada do mercado de parte do suprimento. Essa intervenção oficial agiu de forma esporádica desde 1906, e tornou-se permanente a partir do final da década dos 20. Tal política acrescentou um novo elemento às flutuações do café, com graves implicações para o problema da estabilidade do nível geral de preços: como financiar e dispor do estoque retirado do mercado.

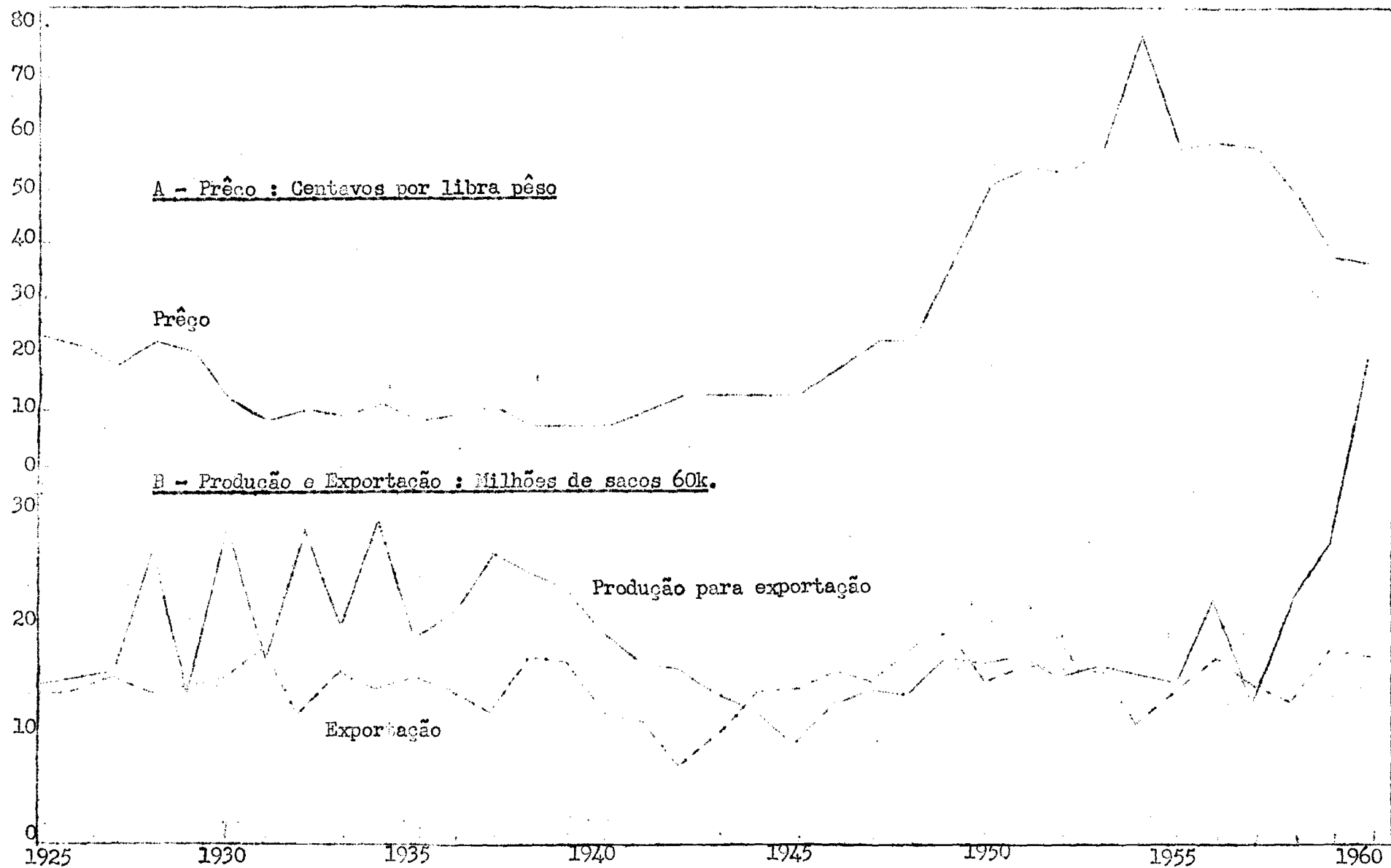
^{1/} Como foi observado, tais vínculos se atenuaram nos anos recentes.

Essa dificuldade se agravou nas décadas recentes. Até cerca de 1910, a superprodução podia ser minorada seja em virtude das quedas de produção, seja pelo crescimento da procura mundial, tendendo este último fator a ser o mais importante. Entretanto, a crescente concorrência, primeiro de outros países latino-americanos, e mais recentemente de nações africanas, eliminou praticamente este fator para o processo de ajustamento. Desde a primeira década deste século, a referida produção competitiva absorveu praticamente todo o incremento da procura mundial, e a tendência das exportações brasileiras de café tem se mantido praticamente constante em termos de volume. De vez que a reação da oferta aos preços favoráveis tem sido muito grande, e que a produção só é voluntariamente reduzida de um modo gradual, pela retirada de arbustos velhos, a consequência natural tem sido a de períodos prolongados de superprodução e de preços relativamente baixos.

A situação durante o período considerado é mostrada no Gráfico 2. Os altos preços dos anos 20 induziram grandes incrementos de produção ao final daquela década, com uma consequente queda de preço de mais de 50%. O nível da produção exportável, ao final da década referida e no começo da seguinte, foi, em vários anos, o dôbro da que o Brasil poderia vender nos mercados mundiais mesmo ao preço mais baixo, e não foi senão nos primeiros anos da década dos 40 que a produção decresceu ao ponto de corresponder às exportações. Assim, durante um período de cerca de 15 anos, a situação do café foi desfavorável. As receitas de exportação se reduziram drasticamente e permaneceram baixas, com uma consequente queda nos níveis de renda e uma menor flexibilidade para a economia, resultante de um baixo coeficiente de importações. Concomitantemente, o governo deparou-se com a necessidade de financiar as grandes quantidades de café que retirava do mercado, derivando-se daí sérias implicações inflacionárias.

Seguiu-se então um período de quase igual extensão, no qual a situação do café foi favorável. Os preços se recuperaram e ascenderam a novos cumes depois de 1949. Por meio de vendas no mercado mundial, tornou-se possível liquidar consideráveis estoques durante os anos de 1944 a 1949 e, por

GRÁFICO B-2
PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E PRÊÇOS DO CAFÉ 1925-60
ESCALA NATURAL



alguns anos depois dessa última data, a produção foi mais ou menos igual às vendas. As receitas de exportação durante êsse período tiveram forte aumento incrementando os níveis de renda, e propiciando maior flexibilidade à economia, não havendo também pressões para o governo financiar a produção do café que retiraria do mercado.

Aos preços favoráveis seguiram-se, como anteriormente, um aumento defazado e brusco da produção, destruindo gradativamente o equilíbrio prevalente. A produção para exportação, tomada em conjunto, tem excedido às exportações, desde 1954, mas apenas nos dois ou três últimos anos tal excesso atingiu a graves proporções. É evidente que êsses anos marcaram o início de mais um ciclo de excesso de produção, com seus problemas de financiamento em larga escala dos estoques retirados do mercado, e suas conseqüentes implicações inflacionárias. A safra exportável de 1959/60, a maior até então, foi duas vezes e meia a que o Brasil podia vender nos mercados mundiais, apesar do preço ser um terço mais baixo que o imperante em grande parte dos anos 50.

O segundo elemento de importância na análise das tendências inflacionárias no Brasil durante as três últimas décadas, têm sido a transformação substancial na estrutura da economia brasileira propiciada pelo alto nível de investimento que tem prevalecido, apesar de algumas flutuações, e que vem imprimindo à economia um ritmo substancial e ininterrupto de crescimento. Esta situação aparece representada no Gráfico 3. O investimento durante o período tem sido, em média, de uns 15% do Produto Bruto. O próprio Produto Bruto cresceu quatro vezes desde a metade dos anos 20 até o fim da década dos 50, em termos reais, e, apesar da rápida taxa de crescimento populacional, a renda per capita praticamente dobrou durante o mesmo período.

Embora todos os setores da economia tenham crescido substancialmente, é no setor industrial que o crescimento tem sido mais rápido, e com mudanças estruturais mais pronunciadas. Depois de mais de trinta anos de contínuo crescimento e diversificação, o Brasil possui hoje, fora de dúvida,

o parque industrial mais desenvolvido da América Latina. A expansão industrial recebeu seu estímulo decisivo pela restrita capacidade de importar que se seguiu a crise econômica do final da década dos 20, e tem prosseguido através das linhas gerais de substituição de importações, mas o tipo de produto substituído tem mudado consideravelmente através dos anos.

De um modo geral, a expansão dos anos 30 esteve concentrada na produção de bens de consumo leves. Ao final da década o país atingiu praticamente a auto-suficiência numa vasta gama de tais produtos, e durante os anos da II Guerra Mundial alguns deles foram até exportados numa escala considerável. Embora, evidentemente, as mudanças nunca tenham sido, bem marcadas, a transição simbolizou-se com o estabelecimento do parque siderúrgico nacional em Volta Redonda. Instaladas, durante a II Guerra Mundial, suas unidades iniciais estavam em plena produção em 1946, constituindo-se na primeira operação em tal escala na América Latina.

A expansão industrial do período de após-guerra tem se caracterizado por uma mudança contínua desta natureza na estrutura manufatureira. A produção de uma vasta gama de bens de consumo duráveis resultou rapidamente numa quase completa auto-suficiência na maior parte desses bens; as indústrias mecânicas, químicas, de borracha, de equipamento elétrico e de transporte, e outras desse tipo, experimentaram rápidas taxas de crescimento e diversificação. O processo tornou-se mais visível, pela implantação, nos últimos seis anos, de uma indústria automobilística que já conseguiu a auto-suficiência no que se refere à produção de caminhões e ônibus, contando já com 90%, em peso, de suas partes de produção nacional.

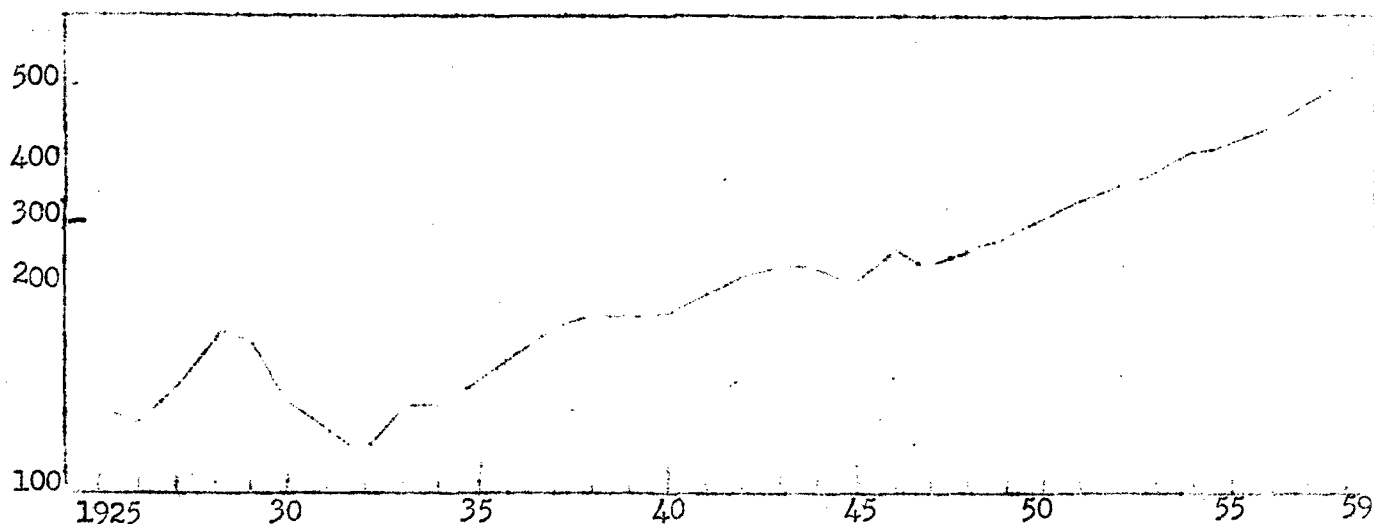
Sobre esta situação, é preciso fazer uma importante observação: tal crescimento não foi de natureza a incrementar a unificação da economia brasileira. Há na realidade duas economias bem diferentes e relativamente não integradas, a do Centro-Sul e a do Nordeste. A primeira, com mais de 60% da população do país e 80-85% da Renda Nacional, constitui-se na economia

GRÁFICO B-3

PRODUTO NACIONAL BRUTO A PREÇOS DE 1950, 1925-59

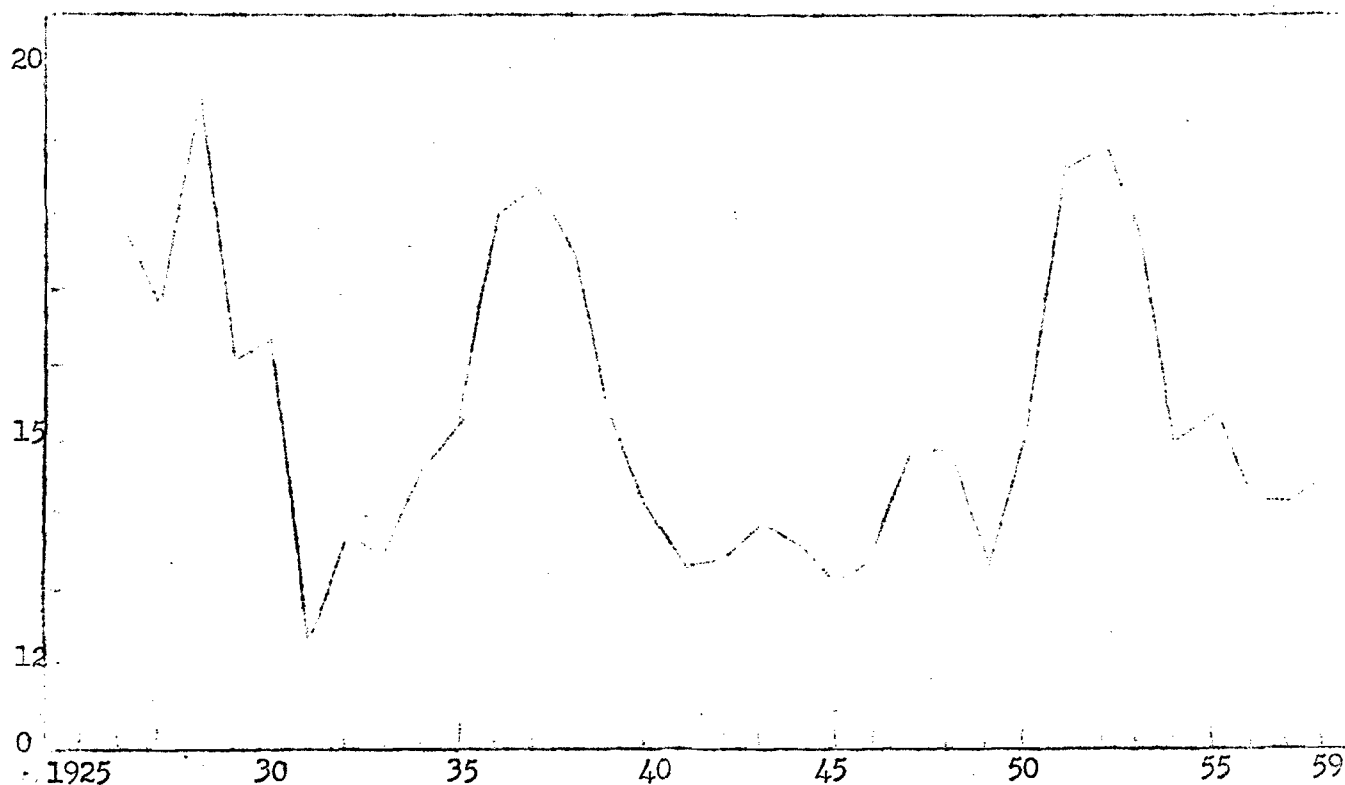
(Bilhões de cruzeiros)

Escala semi-logarítmica



INVESTIMENTO BRUTO COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO NACIONAL BRUTO, 1925-59 ^{1/}

Escala Natural



^{1/} Média móvel de três anos de razões computadas a preços correntes.

dinâmica descrita aqui; a última, que se originou como o centro da economia colonial de exportação de açúcar, permanece relativamente estagnada. As rendas per capita no Centro-Sul são mais de três vezes superiores as do Nordeste, e sua taxa de crescimento durante o período de após guerra tem sido talvez duas vezes mais rápida, de maneira que mesmo com uma população em maior expansão, a disparidade está se alargando, ao invés de diminuir. Uma vez que cerca de 22 milhões de pessoas vivem no Nordeste, essa cisão é provavelmente o mais importante problema social e econômico com que se depara o Brasil atualmente. Não foi, contudo, nem possível nem necessário incluir uma análise deste problema ou mesmo da significação que poderia apresentar para a inflação, no presente estudo. O que se analisa aqui é antes, o processo inflacionário no Centro-Sul.

Não é provável que a inclusão do problema pudesse alterar qualquer das conclusões chegadas aqui. O Centro-Sul é a parte predominante da economia brasileira e constitui-se num sistema econômico muito diversificado dentro de seus próprios limites. Cerca de 80-85% da renda total do país é produzida na região e tal percentagem não varia consideravelmente de setor para setor. Aplica-se para a agricultura, bem como para a indústria, e para as exportações da mesma forma que para a produção destinada ao mercado interno. Tem-se argumentado convincentemente que os laços econômicos entre as duas regiões têm atuado desfavoravelmente ao Nordeste.^{2/} Contudo, embora a magnitude dessa desvantagem possa ter se constituído num importante fator negativo para o Nordeste, é provável que não tenha sido de substancial significação para o Centro-Sul dadas as suas dimensões relativas. É possível que no futuro, a maneira com que possa ser resolvido o problema do Nordeste tenha implicações de importância para a economia do Centro-Sul, porém até hoje tais influências têm sido relativamente pequenas. Todavia, deve-se ter sempre presente que a economia do Brasil aqui analisada é a do Centro-Sul, e que uma parte importante da população não está integrada nessa economia.

^{2/} Ver Conselho do Desenvolvimento, Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste.

O crescimento e a transformação estrutural mencionadas, tiveram, é claro, implicações da maior importância tanto sobre a inflação, como sobre praticamente qualquer outro problema econômico, e é um fator que deve situar-se em primeiro plano em todo tratamento sobre aumentos de preços ocorridos no Brasil nas últimas décadas. De certa maneira, a inflação é, em boa parte, uma expressão da pressão exercida sobre a economia no sentido da obtenção de tais resultados. Existe no Brasil um setor privado agressivo e empreendedor, e é nesse setor, ajudado por importantes estímulos oficiais, que tem ocorrido o grosso do investimento e da expansão industrial. Quando contam com o acesso ao crédito bancário, como tem sido o caso em certos períodos, esse grupo o tem aplicado em grande escala, com intuitos de investimento. Essa tem sido uma importante fonte de pressões inflacionárias e, de um modo particular, foi o principal fator no resurgimento de consideráveis altas de preço no Brasil durante os primeiros anos da década de 1950. Além do mais, o setor público levou a efeito, programas de investimento que não hesitou em financiar com empréstimos do setor bancário.

Por outro lado, o crescimento econômico que se seguiu contribuiu para o alívio das próprias pressões inflacionárias, e de uma maneira ainda mais importante, para o abrandamento das dificuldades que geralmente acompanham as elevações substanciais do nível de preços. O crescimento interno do Brasil, mostrou-se capaz de evitar os desequilíbrios estruturais mais graves, que têm se constituído em importante fonte de pressão inflacionária em alguns países. A produção agrícola para o mercado doméstico, por exemplo, embora tenha crescido a uma taxa inferior à de outros setores, tem se desenvolvido num ritmo contínuo e substancial, e os déficits de alimentos não se constituíram, em seu conjunto, num problema de maior importância.

Em termos de crescimento global, é possível a todos os grupos atuar melhor numa economia em expansão, e as tensões que poderiam ocorrer numa economia estagnada tornam-se menos prováveis. No Brasil, os salários reais aparentam ter crescido, as oportunidades de emprego têm sido relativamente numerosas, e as chances de progresso ou as possibilidades de novos

empreendimentos relativamente boas, as dificuldades de trabalho, têm sido menores, que as de outros países da América Latina, não havendo as mesmas pressões para a expansão dos empregos públicos, e as oposições às reformas fiscais têm sido mais fracas. Gerou-se, assim, uma enorme confiança no futuro do país, o que tem impedido grandemente a fuga do dinheiro, que poderia agravar o problema da inflação.

A taxa da inflação nunca se tornou em espiral crescente no Brasil, o que é importante, e êsse fato deve-se em grande parte ao contínuo e rápido crescimento dos últimos trinta anos.

C. PERÍODOS CARACTERÍSTICOS DE INFLAÇÃO E CRESCIMENTO

Os fatores que conduziram à inflação têm variado em forma e importância ao longo dos anos. Para fins analíticos é vantajoso distinguir três grandes períodos de inflação no Brasil: os anos da grande depressão, do final da década dos 20 ao fim da seguinte, os da II Guerra Mundial e imediato após guerra, e o período dos anos 50. Cada um desses períodos foi marcado em termos globais por um grupo característico de forças inflacionárias, embora em anos isolados elas tenham tido comportamentos diferentes. Os dois primeiros períodos podem ser brevemente descritos antes de se analisar detalhadamente a última década.

1. A Depressão Mundial dos anos 30

O impacto sofrido pelo Brasil, decorrente da crise econômica mundial de 1929, foi praticamente o mesmo ao sofrido pelos outros países mais importantes da área. Com o declínio da procura mundial pelas exportações do país, principalmente café, houve uma consequente queda nos preços de exportação e, portanto, nas receitas. O preço mundial do café declinou e permaneceu num nível de cerca da metade do prevalecente antes da crise. No caso brasileiro tal situação agravou-se por ter a crise ocorrido em conjunção

com níveis bem altos de produção cafeeira. Em vários anos a produção foi o dobro do que poderia ser vendido, e durante toda a década dos 30 esteve bem acima das quantidades negociáveis.

As pressões inflacionárias decorrentes dessa situação foram numerosas. A mais importante foi a necessidade de financiar de alguma maneira as grandes quantidades de café que não podiam ser vendidas. A importância do setor externo na economia baixou em cerca de 40% entre 1929 e 1932 e permaneceu próxima a esse nível até o fim da década. Isso significou, em primeiro lugar, que a flexibilidade da economia foi marcadamente reduzida. As habituais fontes externas de suprimento foram, em muitos casos, interrompidas, com uma consequente redução de eficiência, ou aumento de custos. A procura teve de se voltar para o mercado doméstico, estimulando assim a produção substitutiva de importações, e pode-se supor que tenha incorrido, ao menos de início, em custos mais altos e consequentemente em preços mais elevados do que os de seus similares anteriormente importados. Além disso, embora tenha havido imediatamente após a crise um considerável declínio no nível de renda interna não foi suficiente para reduzir a procura por importações a um nível compatível com a disponibilidade de divisas. Assim um novo equilíbrio foi atingido através de forte depreciação da taxa cambial. Por outro lado, embora os preços mundiais das importações brasileiras, tenham caído, o fizeram num grau bem menor, propiciando ainda em contrapartida, um aumento de cerca de um terço no preço em cruzeiros das importações remanescentes.

Tais pressões no sentido de níveis mais altos de preço foram prontamente contrabalançadas pelo choque deflacionário da própria crise econômica mundial. As receitas de exportação em cruzeiros, apesar da depreciação monetária, caíram substancialmente e, não obstante a política governamental com respeito ao excesso de produção ter impedido um colapso nas rendas do setor cafeeiro, a renda agregada naquele setor baixou. Além disso, embora se tenha mantido o investimento em nível satisfatório, ele caiu de seu cume anterior (Ver Gráfico 3), e as rendas provenientes dessa fonte reduziram-se da mesma forma.

Tais fatores, contudo, tiveram influências dominantes, de curta duração. Os dados disponíveis revelam uma queda considerável tanto no meio circulante como no suprimento total de moeda em 1930, mas já em 1931 os montantes subiam novamente, e em 1932 o total já tinha ultrapassado significativamente o nível máximo do final da década anterior. Além disso, em razão do brusco declínio no dispêndio em importações, e de ter-se dirigido grande parte desta demanda para o setor interno, a procura agregada em relação a este último baixou relativamente pouco, mesmo em 1930. Como se pode ver no Gráfico 4, o custo de vida caiu em 1930 mas, no ano seguinte, as pressões inflacionárias acima descritas já se tinham firmado, e os preços subiram continuamente durante um certo número de anos.

Contudo, importa notar que o Brasil se recuperou do impacto da crise mundial com tensões menos evidentes do que seria de esperar dentro das circunstâncias. Durante a década dos 30 os preços cresceram em média de apenas 5% ao ano, e como se observou, tais anos testemunharam uma mudança substancial na estrutura da economia. Um fator importante que contribuiu para manter as elevações de preço dentro desses limites foi o fato de que os métodos de financiamento do programa cafeeiro foram relativamente não inflacionários. Grandes porções da safra eram destinadas à "quota de expurgo" para a qual somente eram feitos pagamentos mínimos e a parcela comprada para estoque, era financiada principalmente por uma taxa especial sobre as exportações de café e, nos primeiros anos do programa, por empréstimos externos.

Mas o papel principal tanto na contenção das altas de preço como na efetivação das mudanças estruturais, deve ser atribuído à flexibilidade com que o Brasil reagiu à crise mundial. O setor industrial, como era o caso na Argentina, estava estabelecido de um modo mais firme e diversificado, de tal maneira que a produção interna estava mais apta a compensar as perdas do setor externo; e a resposta do setor agrícola também foi importante. Com a política oficial sustentando o nível da procura, a produção para o mercado interno cresceu quase sem interrupção. Em 1937 a produção industrial

já era o dôbro da de 1929, e a produção primária para o mercado interno superava em mais de um terço a daquêle ano.^{3/}

Como já se observou, a expansão industrial dêsses anos concentrou-se principalmente na área dos bens de consumo leves, onde havia excesso de capacidade em algumas de suas linhas, particularmente na indústria têxtil, ao final da década dos 20. A oferta para consumo cresceu então bastante rapidamente e com pequena pressão sobre os custos. Quando os limites da capacidade foram atingidos, uma política liberal de créditos por parte dos bancos encorajou a reativação do investimento privado e, juntamente com um vigoroso programa de obras públicas, impulsionaram o investimento agregado para altos níveis durante a última metade da década (Ver Gráfico 3). Assim, uma vez que a perda suscitada pelo setor externo era absorvida, e deve-se notar que essa perda não foi recuperada de modo significativo durante a década dos 30, o Produto Bruto reassumia sua tendência ascensional.

A maior parte do período da Grande Depressão foi no Brasil uma época de crescimento até certo ponto contínuo. Foi um período em que se presenciou uma forte redução na importância do setor externo em relação ao resto da economia, e transferência do centro dinâmico da economia do setor exportador para a produção interna. Ter-se atingido a tais resultados somente com as pressões de preços que foram observadas, pode ser considerado um sucesso excepcional.

2. A II Guerra Mundial e suas consequências

Também durante êste período a principal influência foi a do setor externo, e mais uma vez o seu impacto no Brasil foi semelhante ao sofrido por muitos outros países na região. Com o início da guerra na Europa, os caminhos marítimos se interroperam, prejudicando-se o intercâmbio comercial, e a situação foi se agravando continuamente na medida em que aumentava o número das nações beligerantes. Com a escassez da navegação, declinou o volume

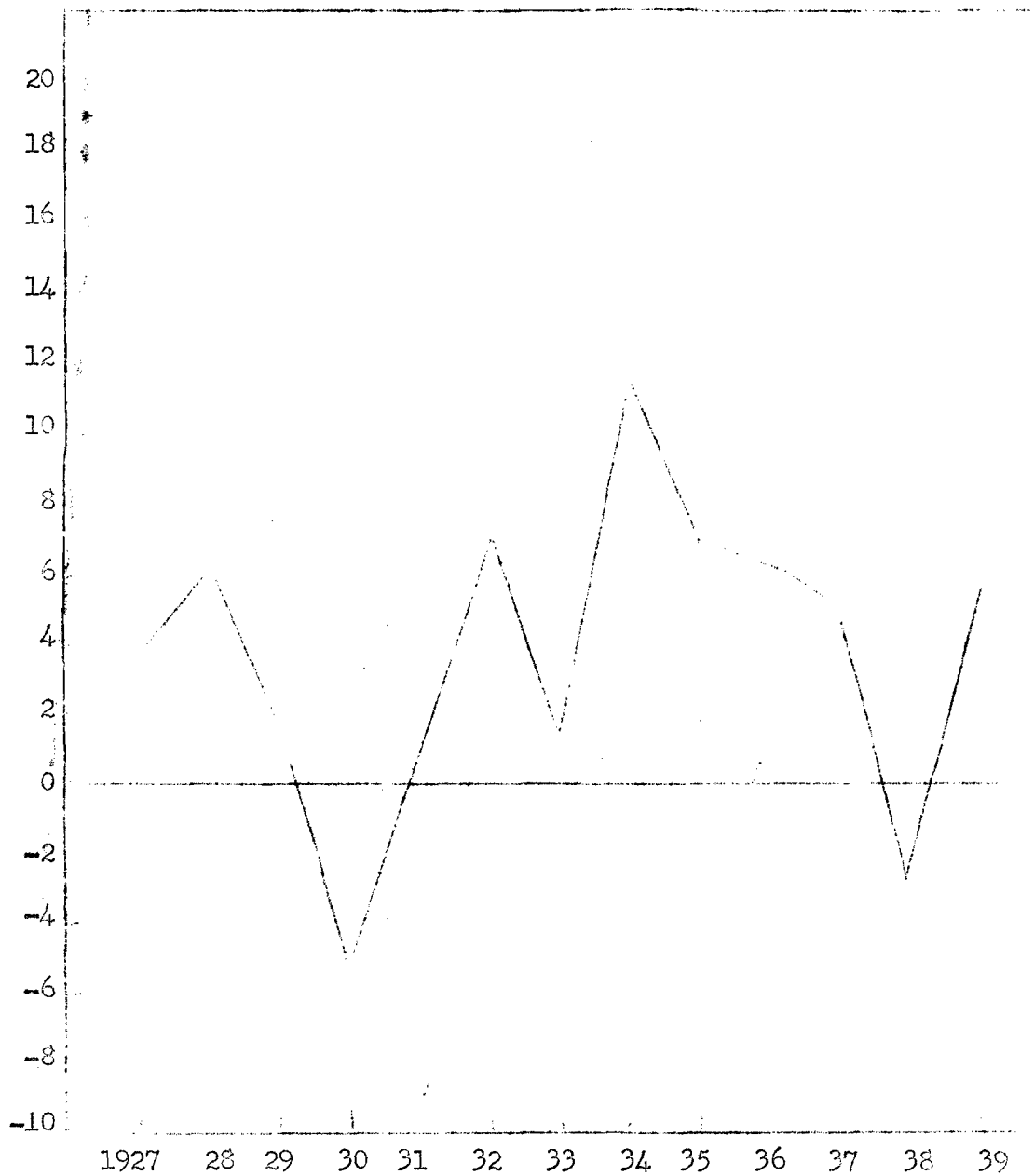
^{3/} Para uma discussão dos desenvolvimentos durante êsses anos, ver Furtado, Formação Econômica do Brasil, principalmente pp. 227-36.

GRÁFICO B-4

VARIAÇÃO ANUAL NOS PREÇOS, 1927-39 ^{1/}

(Percentagens)

Escala Natural



^{1/} Veja-se nota de rodapé do gráfico 1

tanto das exportações como das importações, e com os países industrializados transferindo sua produção normal para a de guerra, a importação de muitos dentre os mais importantes bens manufaturados viu-se reduzida ainda mais. Os movimentos de preço durante o período, foram dominados pelo impacto desses acontecimentos. No Brasil a taxa de inflação ascendeu celeremente a um cume de mais de 35% em 1944, antes de declinar novamente. (Ver Gráfico 5).

O principal fator isolado que contribuiu para a rápida elevação de preços foi o não poder dispor-se, à partir de certo momento de muitos dentre os itens habitualmente importados. Embora por razões diferentes, o impacto foi praticamente o mesmo ao correspondente à crise econômica mundial do fim da década dos 20, com a implicação de custos crescentes na economia. Todavia, a evolução no setor externo foi bem diferente. Em meados de 1941, o preço em Nova York do café brasileiro quase atingiu o dôbro do vigente no início do mesmo ano, e, em consequência, os lucros de exportação e as rendas do setor ascenderam fortemente. Surgiu então uma grande diferença entre as receitas do setor exportador e as importações que poderiam ser compradas com as mesmas. A magnitude dessa discrepância e suas consequências inflacionárias para a economia brasileira podem ser verificadas no balanço comercial transcrito na Tabela 2. De 1941 a 1946 êsse balanço comercial positivo se acercava de 3% do Produto Interno Bruto.

Durante os mesmos anos os preços mundiais das importações obtentíveis ascenderam, exercendo novas pressões sobre o nível de preços internos. Durante os anos da guerra, com o uso corrente dos controles de preço, tal elevação foi relativamente modesta; de 1940 a 1945 os preços em dólares das importações aumentaram de 20-25%. Com o final da guerra e a cessação dos controles, contudo, isto se tornou importante fonte de pressão inflacionária. De 1945 a 1948 os preços em dólares das importações, cresceram em cerca de 80% em grande parte como decorrência das pressões acumuladas nos países industrializados durante o período bélico. Êstes aumentos exerceram pressões em toda a estrutura interna de preços, pois o país se reparava da escassez dos anos de guerra com um coeficiente de importações violentamente crescente.

Tabela 2

BRASIL: BALANÇO DE TRANSAÇÕES CORRENTES 1939-1947
(Milhões de Cruzeiros)

Anos	Exportações FOB	Importações CIF	Balanco	% Balanco do Produto Nacional Bruto
1939	5 615	4 994	+ 621	1.49
1940	4 960	4 964	- 4	0.00
1941	6 726	5 525	+1 201	2.27
1942	7 500	4 695	+2 805	4.49
1943	8 729	6 229	+2 500	3.25
1944	10 726	8 128	+2 598	2.54
1945	12 197	8 747	+3 450	2.88
1946	18 229	13 028	+5 201	3.34
1947	21 179	22 789	-1 610	0.98

Fonte: "Serviço de Estatística Econômica e Financeira".

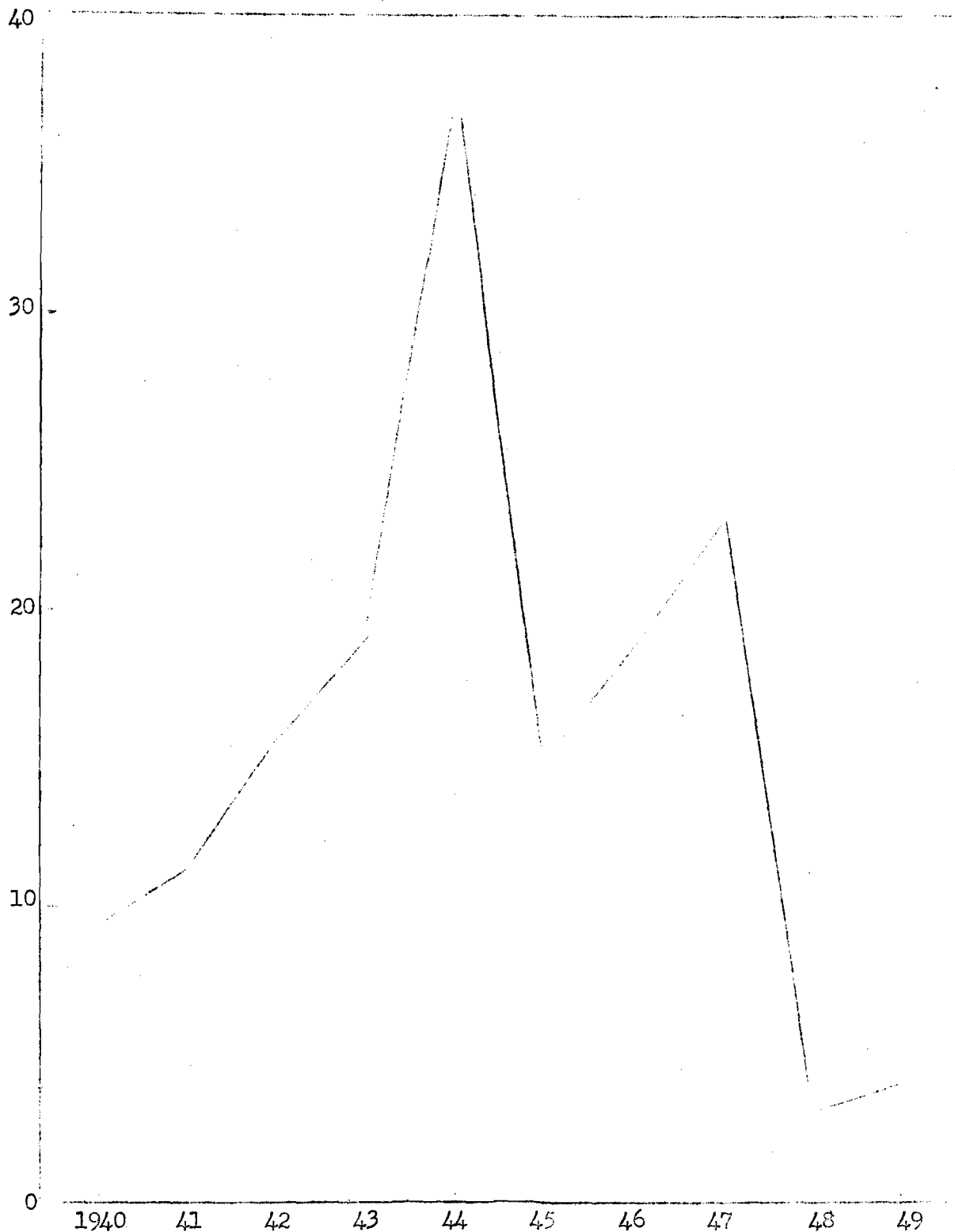
O orçamento federal constitui-se no período considerado em importante fonte adicional de pressão inflacionária. O sistema tributário era na época em grande parte específico, mostrando muito pouca flexibilidade diante das crescentes altas de preços. As receitas subiram de 1940 a 1942, somente de 8%, enquanto os preços se elevaram de 25% durante o mesmo intervalo. As despesas, por outro lado, cresceram rapidamente, tanto como resultado dos custos mais altos decorrentes de níveis ascencionais de preços, como pelo incremento das atividades militares, empreendidas em consequência da guerra. O resultado foi um deficit crescente que atingiu grandes proporções em 1942 e, após consideráveis reajustamentos tributários nos anos subsequentes, novamente em 1946 (Ver Tabela 3). O grande deficit desse último ano foi principalmente o resultado de um acréscimo de mais de 50% nas escalas salariais

GRÁFICO B-5

VARIAÇÃO ANUAL DOS PREÇOS NO BRASIL 1940-49^{1/}

(Percentagens)

Escala Natural



^{1/} O gráfico mostra o aumento percentual e cada ano do índice do custo de vida da cidade de São Paulo.

para compensar a inflação existente, mas que ainda deixou os salários federais em termos reais, em nível inferior ao prevalecente antes da guerra.

As pressões dos anos da guerra e do imediato após-guerra, embora consideráveis, foram contudo superadas com certa rapidez no Brasil, e a taxa da inflação declinou bruscamente depois de 1947. Em cada um dos três anos

Tabela 3

BRASIL: ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL
(Milhões de Cruzeiros)

Anos	Receita	Despesa	Deficit	% Deficit do Produto Nacional Bruto
1939	3 795	4 335	540	1.29
1940	4 036	4 629	593	1.34
1941	4 045	4 839	794	1.50
1942	4 377	5 748	1 371	2.19
1943	5 443	5 944	501	0.65
1944	7 366	7 451	85	0.083
1945	8 852	9 850	998	0.83
1946	11 570	14 203	2 633	1.69
1947	13 853	13 392	461(Superavit)	0.28

Fonte: Banco do Brasil, Relatórios.

subsequentes o custo da vida elevou-se apenas de 4%. Para tanto concorreu fortemente a inversão da situação que prevalecera no setor externo. Grandes reservas cambiais foram acumuladas durante a guerra, e com o desaparecimento das condições de guerra nos países industrializados, as importações elevaram-se rapidamente sobre o nível relativamente baixo daqueles anos. Embora as dificuldades de intercâmbio tenham forçado uma ligeira redução depois de

1947 (as importações de bens de consumo duráveis foram limitadas), o quantum das importações permaneceu em quase o dôbro do nível de antes da guerra, e o país continuou a manter um substancial deficit em conta corrente até 1950. A situação do orçamento melhorou também consideravelmente, principalmente em virtude de uma reforma na estrutura tributária. Os impostos federais passaram, em grande parte, a ser "ad valorem", e de um grande deficit de 1946 passou-se para um superavit tanto em 1947 como em 1948. Se bem que a elevação salarial concedida em fins de 1948 trouxe o orçamento de novo a uma posição deficitária nos dois anos seguintes, a rápida ascensão dos preços já tinha naquela época sido superada, e êsses anos coincidiram com níveis de investimento extraordinariamente baixos. O investimento fixo privado caiu substancialmente em cada um dos anos de 1948 a 1950, e embora tal queda não tenha sido favorável para a flexibilidade a longo prazo da economia, constituiu-se no entanto, em importante fator anti-inflacionário naqueles anos. Além do mais, grandes vendas do café anteriormente estocado foram realizadas nos anos do após-guerra até 1949, de modo que o nível do investimento bruto total reduziu-se ainda mais. Finalmente, a produção de bens de consumo, principalmente alimentos, desenvolveu-se favoravelmente, contribuindo consideravelmente para a absorção das pressões da procura.

Além da situação basicamente favorável a êsse respeito, elementos importantes do mecanismo de propagação foram impedidos de funcionar, de modo que as elevações de preço ocorridas não se perpetuaram em espiral. A taxa cambial permaneceu a mesma em todo aquele período, e não houve alta no salário mínimo de 1943 até o fim de 1951. As folhas de pagamento federais foram reajustadas em janeiro de 1946, não se modificando depois senão em novembro de 1948, quando permaneceram as mesmas até dezembro de 1952. A estrutura tributária federal funcionava em boa parte na base "ad valorem" e as receitas cresceram paralelamente às elevações de preço e aos níveis de renda real, de tal forma que o surgimento automático (ou elevação) de um deficit com o aumento dos preços não se constituiu em problema. Todos êsses fatores combinaram-se para produzir uma situação tal, que quando os fatores autônomos de importância foram favoráveis, a taxa da inflação declinou rapidamente.

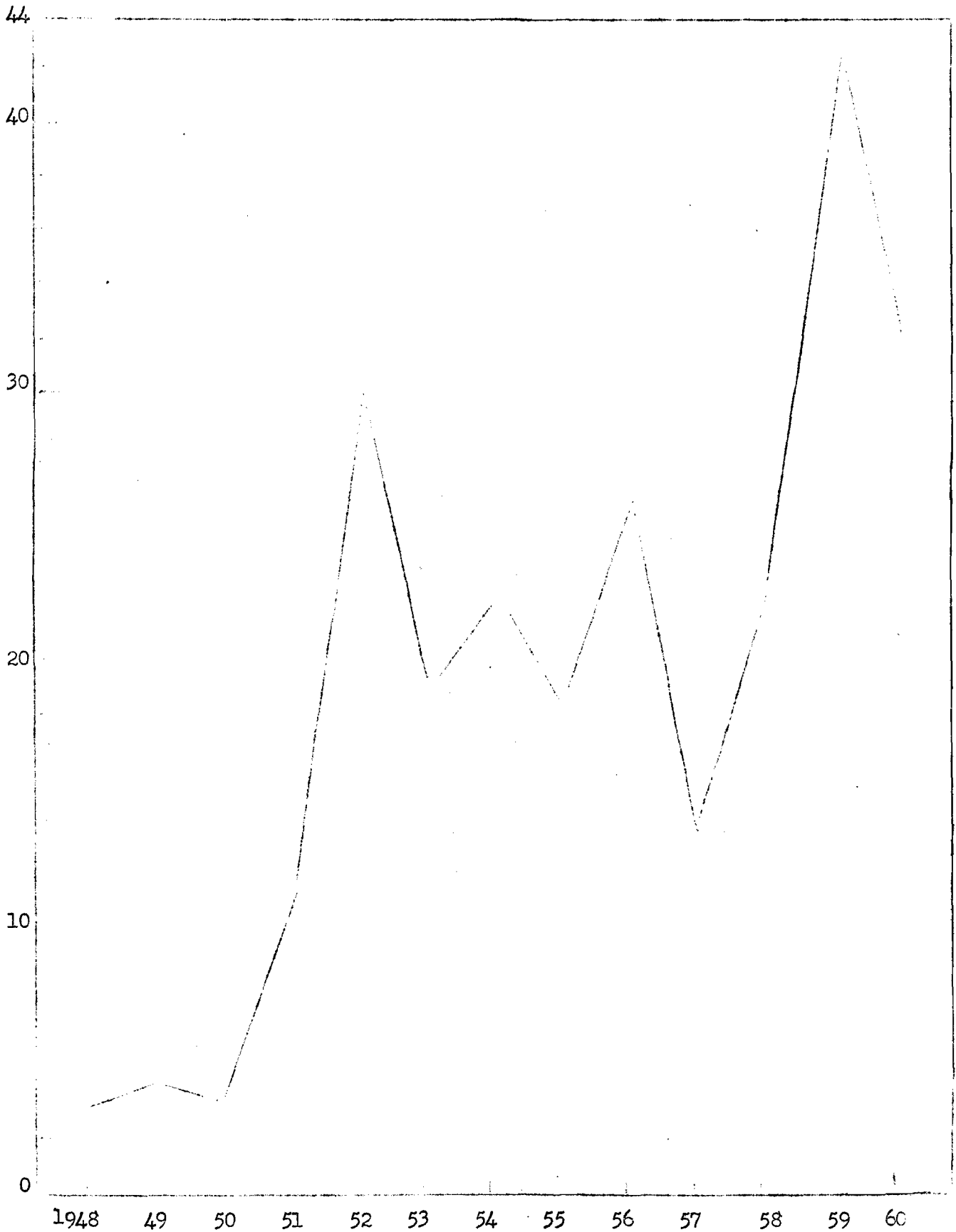
3. A Inflação da década dos 50

A essa altura, ocorreram dois eventos grandes de importância que influenciaram o curso da economia brasileira durante a década dos 50, perturbando a relativa estabilidade de preços que prevaleceu ao final da década dos 40. A taxa da inflação saltou de 3% em 1950 para 30% em 1952 e permaneceu desde então em alto nível, embora com flutuações (Ver Figura 6). O primeiro evento foi a exaustão dos estoques cafeeiros do Brasil em fins de 1949, e o segundo o rompimento da Guerra da Coreia em meados de 1950.

Com a liquidação dos estoques brasileiros, o preço internacional do café elevou-se violentamente. Em Nova York, subiu de uma média de 25 cents por libra em 1949 para 45 cents em 1950, permanecendo nesse nível ou acima dele por quase uma década, só se fixando abaixo do mesmo, na segunda metade de 1958. Por um lado isso se traduziu num incremento correspondente nas rendas e na lucratividade da parte mais importante do setor de exportação. Estimulou a plantação em larga escala de arbustos cafeeiros no Brasil, e também, embora em grau menor, em outros países, o que veio a gerar a crise cafeeira dos últimos anos da década aludida. Ministrou também uma importante fonte de fundos, seja diretamente, seja pelo incremento da liquidez do sistema bancário, para outros tipos de investimento.

O outro aspecto da ascensão no preço do café foi a violenta expansão nas receitas de exportação do Brasil. O valor médio das exportações do país cresceu de 50% entre 1949 e 1950, permaneceu nos quatro anos seguintes 20% em média acima do nível de 1950, e não baixou consideravelmente até 1959. Isso indica que embora o volume das exportações tenha se mantido ao longo da década dos 50, inferior em 20-25% à média de 1948-49, o país esteve não obstante apto a manter as importações num nível elevado. Auxiliado por uma entrada considerável de capitais na última metade da década, o valor real das importações ao longo dos anos 50 foi em média, com algumas flutuações bruscas, um terço superior ao nível de 1948-49, o qual por sua vez

BRASIL: VARIAÇÃO ANUAL NOS PREÇOS 1948-1960^{1/}
(Percentagens)
Escala Natural



^{1/} Veja-se nota de rodapé do gráfico 4.

foi quase o dôbro daquêle do período imediatamente antes da guerra.

O segundo acontecimento de primordial importância, que ocorreu nesta época foi a deflagração da Guerra da Coréia. Considerando-se as reações por ela suscitadas, foi mais importante como um fator de alteração imeddiata da relativa estabilidade da economia brasileira. Todavia, teria sido provàvelmente de efeitos apenas a curto prazo, como de fato o foi em muitos países latino-americanos, se na época, não prevalecesse no Brasil um conjunto de circunstâncias especiais. Tais circunstâncias, das quais as mais im-
portantes talvez tenham sido aquelas mencionadas acima, possibilitaram o prolongamento por tôda a década dos 50, dos processos que então se acentua-
vam ou começavam. A economia vivia um período de rápido crescimento, caracterizado pela transformação estrutural observada anteriormente, e possibilitado por investimentos substanciais tanto no setor privado como no público. É com êsse crescimento sempre presente que a inflação brasileira da década dos 50 deve ser considerada e interpretada.

Um fator que resultou diretamente da deflagração da Guerra da Co-
réia, e que minou a estabilidade de preços em todos os países, foi a alta no preço de quase tôdas as mercadorias do comércio internacional. No Brasil, o valor médio das importações cresceu de 20% entre 1950 e 1951. Todavia, no caso presente, outros efeitos tiveram maior importância. Quando o conflito se declarou, a experiência da II Guerra Mundial permanecia fresca na cabeça dos orientadores da política brasileira e dos homens de negócio. Além disso, nas receitas cambiais haviam se elevado bruscamente do nível de 1949. Foi nêste contexto que as importações foram liberadas e se permitiu ao sistema bancário uma política expansionista de crédito. A réplica foi substancial, e as importações de 1951 superaram em 50% o valor de 1950, em termos reais.

Mais importante ainda, e diretamente ligado a êsse processo, o Investimento Privado Bruto (incluidas as variações dos estoques) que declina-
va desde 1948, mais que duplicou de 1950 a 1951, e cresceu ainda mais em 1952. De 7,3% do Produto Bruto em 1950, o investimento privado ascendeu a

mais de 18% em cada um dos dois anos seguintes. E embora em termos percentuais, tenha caído posteriormente da alta participação atingida naqueles dois anos, permaneceu pelo resto da década num nível razoavelmente elevado. Não há muitas dúvidas de que esse crescimento da inversão privada tenha constituído a principal pressão responsável pelo recrudesimento da inflação no Brasil em 1951-52; e a manutenção do investimento bruto num nível elevado tem sido um fator considerável para a continuação do processo inflacionário. Por outro lado, tornou possível a expansão regular e rápida do Produto Interno e a substancial transformação da estrutura da economia, que foram os fatores mais importantes para impedir que a inflação se desenvolvesse num espiral crescente, e tornaram de menor gravidade muitas das dificuldades à ela associadas. O Brasil nunca foi obrigado a escolher, como o foram alguns outros países, entre uma espiral inflacionária e uma estagnação econômica mesmo que temporária.

Não se pode sustentar que o impacto direto do setor público tenha desempenhado um papel relevante no recrudesimento da inflação,^{4/} pois o Governo Federal teve um considerável superavit tanto em 1951 como em 1952, e o saldo devedor do Tesouro com o sistema bancário (incluindo-se os empréstimos de entidades autônomas, etc.) declinou. Apenas os governos estaduais se empenharam em gastos marcadamente deficitários naqueles anos, mas tais deficits compensaram-se com superavits em outras partes do setor público.

Um fator importante que contribuiu para o retorno à rápida ascensão dos níveis de preços foi o fato de que o grande ímpeto das pressões inflacionárias coincidiu com aqueles anos nos quais as pressões estruturais na economia estiveram em seu máximo. Os dois únicos anos consecutivos em todo o pós guerra, em que a produção de alimentos para o mercado interno estagnou, foram 1951 e 1952, tendo sido o nível de 1950 superior ao de ambos os anos referidos. Além disso, os anos iniciais da década dos 50 foram caracterizados por deficiências sérias nos sistemas de transportes e de energia elétrica. As condições desses setores tornaram-se bem melhores depois deste período.

^{4/} Embora, como se observou, as decisões de política econômica, notadamente as referentes às atividades de importação e de empréstimos, tenham desempenhado um papel da maior importância nesse sentido.

Logo que a inflação atingiu novamente uma taxa substancial, os mecanismos de propagação que, como se observou anteriormente, tinham sido contidos em importantes aspectos, começaram inevitavelmente a funcionar. O salário mínimo, que não se alterara desde 1943, sofreu revisão ao final de 1951; os salários do governo federal, que não tinham sido reajustados desde 1948, elevaram-se em fins de 1952; e em 1953 a taxa cambial, que permanecera imutável durante os primeiros anos do após-guerra, foi desvalorizada.

Além disso, tais reajustamentos, ao serem efetivados, tiveram de sê-lo de forma ampla, de modo a compensar os longos períodos de imutabilidade, dando assim um impulso fora do comum às altas de preços. O salário mínimo decretado ao final de 1951 triplicou o nível vigente até então, embora em termos reais haja apenas retornado ao nível originalmente estabelecido. A elevação dos salários do governo federal em fins de 1952, mesmo sem fazer os salários reais retornarem ao nível de fins de 1948, (concorreu grandemente para converter o superavit orçamentário daquele ano num substancial déficit em 1953). A reforma cambial de 1953 levou o custo médio do câmbio a aproximadamente o triplo depois de um ano e meio, embora para as mercadorias importadas e revendidas através dos canais normais de comércio, tal acréscimo já tivesse sido largamente incorporado aos preços internos.

Se bem que esses mecanismos de propagação tenham continuado a agir por toda a década dos 50, eles o fizeram em intervalos menos regulares e frequentes do que foi o caso de outros países, tornando-se assim um fator menos importante na geração contínua de altas de preço. Além disso, como se observou antes, os impostos federais funcionavam notadamente numa base "ad valorem", de modo que as receitas cresceram mais ou menos automaticamente e em paralelo com os preços, minorando assim o problema. Todavia, os reajustamentos irregulares promovidos foram por vezes, violentos, exercendo pressões de monta sobre os preços, em certos períodos. Tal foi o caso, principalmente da brusca elevação nas escalas salariais do governo federal (de em média 75%) ao início de 1956, a qual se constituiu no fator mais importante para

o surgimento do enorme deficit orçamentário no ano citado; além disso, cabe citar as taxas cambiais, que aproximadamente duplicaram ao longo de 1958.

À partir de 1954 o investimento privado, embora permanecendo em nível elevado em termos absolutos, declinou como percentagem do Produto Interno, crescente, deixando de ser a fonte principal de pressões inflacionárias. Além do mais, a entrada cada vez maior de capitais estrangeiros passou a constituir um notável elemento de alívio, permitindo ao país a manutenção quase permanente de um deficit substancial em conta corrente. As pressões sobre os preços, contudo, prosseguiram, na forma acima considerada de incrementos ocasionais de custos, mas também na forma de deficits crescentes do setor público resultantes de níveis cada vez maiores de dispêndio. Já em 1953, este último foi um importante fator e, excetuando-se 1956, a pressão do setor público foi forte e regular durante a última metade da década. O incremento nos níveis de gastos públicos foi mais ou menos generalizado. Os pagamentos de subsídios, por exemplo, foram altos e crescentes, e o balanço do orçamento federal variou em grande parte com os movimentos dos salários governamentais. O programa de investimentos levado a cabo pelo governo federal nesses anos foi considerável. Não só se dedicaram fundos crescentes para expandir setores básicos como aço, petróleo e energia elétrica, como se empreendeu também a construção de uma nova capital no interior do país, além de suas ligações com as demais regiões.

A maior dificuldade desses anos foi, contudo, a crise cafeeira, que se sobrepôs ao estado inflacionário já imperante. Como se notou anteriormente, tal crise iniciou-se com a violenta ascensão dos preços do café em fins de 1949. Iniciaram-se plantios em larga escala, e a produção desses novos arbustos começou a ingressar no mercado de forma substancial em meados da década dos 50. A crise eventual foi adiada pelas severas geadas de 1953 e 1955, mas a safra exportável de 1955/56 já superava em 40% as da primeira metade da década; a colheita récorde de 1959/60 foi o triplo daquela média, e duas vezes e meia o volume que poderia vender-se nos mercados mundiais. Diante de tal situação, o governo lançou mão de sua tradicional política de sustentação dos preços mundiais através da retirada do mercado de parte da oferta. A situação pôde se manter sob razoável controle até 1957

devido à pequena safra de 1956/57, mas daí em diante deteriorou-se rapidamente. Estoques de café acumularam-se em grande escala e, para tanto, concederam-se substanciais pagamentos aos plantadores. Tais pagamentos chegaram a superar a 1% do Produto Bruto em 1957, atingindo a mais de 2% em 1958, e a quase 3% em 1959. Tamanhas injeções de moeda sobre o sistema impulsionalmente os preços, de tal forma que em 1959 o índice do custo de vida saltou a mais de 40%, subindo assim mais do que em qualquer outro ano deste século. Ao mesmo tempo, a crise cafeeira produziu uma deficiência crônica de divisas para adquirir importações, apesar de se ter recorrido em grande escala a empréstimos de curto prazo.

Nessa situação extremamente grave, tornou-se patente a elasticidade da economia brasileira e as enormes vantagens originadas da manutenção do processo de crescimento. Depois do ocorrido em 1959, a taxa de crescimento do custo de vida caiu para 30% em 1960, e longe de resultar de um programa de estabilização, há indícios de que o programa de despesas públicas tenha se acelerado nesse último ano. A safra cafeeira foi bem menor, efeito normal de uma tamanha colheita como a de 1959/60, não havendo por conseguinte necessidade de suprimento de um volume tão grande de fundos para o programa de estocagem. Em segundo lugar, e como foi o caso em quase todos os anos do período, a produção, particularmente a de alimentos, no ano aludido, expandiu-se favoravelmente, de maneira que uma parte da pressão foi absorvida sem levar a aumentos ainda maiores de preços. Finalmente, e este é talvez o ponto mais importante, mesmo a experiência de 1959 não chegou a abalar a confiança no futuro da economia, não tendo se verificado a fuga do dinheiro em grandes proporções.

4. Perspectivas atuais

É bem possível, porém, que a situação favorável que o Brasil encontrou não continue por muito tempo. O fato de que o sistema tributário tenha se adaptado para funcionar bem mesmo numa situação de preços em alta, continuará aliviando o problema e lutando contra o desenvolvimento de uma

espiral de preços. Todavia, outros elementos do mecanismo de propagação estão aptos a impulsionar, mais e mais, no sentido de tal espiral. Já há uma tendência de reajustar tanto o salário mínimo como os salários governamentais com maior frequência, e cogita-se presentemente em reajustamentos automáticos dos salários paralelamente às elevações de preços. A taxa cambial só com mais medidas restritivas poderá manter-se estável face às contínuas elevações dos preços internos, de vez que não há praticamente divisas disponíveis além do estritamente necessário ; e recentemente efetuaram-se importantes alterações com o objetivo de unificação do sistema cambial e de sua colocação numa base de mercado livre. Deve-se lembrar que a economia brasileira vem sofrendo, já há uma década, uma taxa de inflação de mais de 20% ao ano, de maneira que é surpreendente o fato de importantes setores ainda não terem conseguido proteger-se por forma ^{mais ou} menos automática contra este processo. O prosseguimento dessa situação por muito tempo é altamente improvável.

Se uma estabilidade de preços ao menos relativa não fôr atingida em futuro razoavelmente próximo, deverá provavelmente tornar-se cada vez mais difícil de obtê-la com o correr do tempo. As dificuldades para por término a um processo inflacionário, são evidentemente grandes, mas deve-se admitir que são menores do que as encontradas por vários outros países da região. O problema do Brasil é manter um padrão firme de crescimento econômico, de maneira porém, a não exercer pressão intolerável sobre os preços. Aqui o sistema de expansão já está operando e só é necessário evitar prejudicá-lo; em muitos outros países importantes há a necessidade adicional de colocar primeiro o sistema em funcionamento.

Os acordos de financiamento internacional recentemente negociados solucionaram a mais premente necessidade de fundos, e deve prover o tempo necessário para a formulação das políticas que atinjam os aspectos mais fundamentais do problema. No momento presente parece haver dois obstáculos principais para a consecução de um crescimento econômico rápido e contínuo com uma relativa estabilidade de preços: a limitação crescente do setor externo,

e a grave situação financeira do setor público. Em relação ao último, esse setor tem incorrido em deficits substanciais desde 1957, e o coeficiente de poupança do setor privado é nitidamente insuficiente para suportar essa carga juntamente com os requisitos de investimento para a expansão da economia. Há preocupações, com nível relativamente baixo a que caiu o investimento privado nos anos recentes, e almeja-se não só que esse nível cresça, mas também que proporcione uma parcela maior dos recursos necessários à produção interna. A situação do Nordeste é também muito grave e está sendo formulado um vasto programa para solucionar os seus problemas. Tais objetivos requerem um incremento substancial no financiamento interno, tornando ainda mais necessária uma melhoria na posição do setor público.

Há muitas maneiras de levar-se a cabo esse objetivo. As receitas poderiam ser aumentadas até ao ponto em que é possível fazê-lo sem reduzir seriamente as poupanças privadas. Poderiam realizar-se economias com medidas que eliminassem ou reduzissem os deficits das empresas estatais, com maior eficiência administrativa, com melhor coordenação, eliminando-se atividades sobrepostas de diferentes organismos, etc. Resta no entanto uma grande dificuldade, que poderá tornar-se crucial nesse campo: é o problema cafeeiro que de qualquer modo terá de resolver-se. O atual processo de estocagem envolve despesas anuais de normalmente cerca de \$ 50 bilhões dependendo do volume da colheita (a de 1961/62 deverá exigir mais de \$ 60 bilhões); e, o que é ainda mais importante, implica na utilização de recursos substanciais para a produção de uma mercadoria essencialmente inútil. O excesso de capacidade produtiva em relação às possibilidades de exportação já supera de muito o que havia no país ao início da crise dos anos 30, e a experiência tem revelado que tal capacidade só muito lentamente poderá ser retirada da produção na ausência de um programa definido para se atingir a esse fim. Muito embora a economia possa ter auferido certas vantagens mantendo tal capacidade durante a depressão mundial da década dos 30, a perspectiva de um excesso crônico similar para a década dos 60 só poderá concorrer para prejudicar a saúde econômica do país.

O outro relevante problema que requer solução é a limitação crescente do setor externo. Este setor teve grande importância ao possibilitar o crescimento do período de após-guerra, porém, embora a situação fôsse muito favorável no início do período, ela tem-se tornado cada vez menos satisfatória. O poder aquisitivo das exportações tem se mantido constante em termos absolutos desde 1950, de modo que mesmo com um substancial ingresso de capitais estrangeiros (a entrada bruta tem atingido a cerca de 500 milhões de dólares por ano, recentemente), as importações tem mostrado pequena expansão, e em relação ao contínuo crescimento do Produto Bruto têm declinado substancialmente. O coeficiente de importações já baixou a menos de 8% do Produto Bruto, bem abaixo portanto que em qualquer país latino-americano, e a estrutura das importações tem se tornado nesse processo cada vez mais rígida. Praticamente toda a receita corrente é atualmente exigida para cobrir as importações de combustíveis, matérias primas e bens intermediários, além dos serviços das dívidas, e as amortizações. Embora as indústrias básicas tenham se expandido consideravelmente na última década, o investimento agregado possui ainda um considerável conteúdo de importações, de maneira que o nível de investimento, e a flexibilidade da economia, só vêm sendo mantidas em consequência da entrada de capitais estrangeiros, como antes se observou.

Torna-se difícil prever uma solução efetiva para esse problema, que não seja a diversificação e expansão das exportações. A entrada de capitais estrangeiros já atingiu a altos níveis e tem continuado por tempo suficiente para que os encargos de seus serviços e amortizações já se constituam, por seu lado em, sérios problemas. Não parece provável, também que o prosseguimento da substituição de importações possa resolver o impecilho, de vez que tal processo já está bem adiantado. É preciso acentuar, porém a necessidade e viabilidade de diversificar e expandir as exportações no Brasil, e mais, que não se trata de uma solução realizável apenas a "longo prazo". De fato, o setor industrial não só atingiu um estágio relativamente avançado de desenvolvimento e diversificação, como também existe capacidade ociosa em

diversos ramos importantes. Além do mais, o país dispõe de uma variada gama de recursos naturais, e as possibilidades de exportação em algumas dessas áreas são excelentes.

Como já se observou, as dificuldades com que o Brasil se depara são de menor gravidade do que aquelas com que se defronta a maioria dos demais países da região. Elas são de certa monta, todavia, e exigem um reconhecimento explícito e a formulação de uma política adequada que busque a sua solução, se se deseja que a economia prossiga em seu crescimento a uma taxa satisfatória, e sem as grandes elevações de preços que caracterizaram a última década.

II. O SETOR EXTERNO

Muito do que aconteceu no Brasil durante o após-guerra foi possível, devido ao comportamento do setor externo, e este, por sua vez, esteve estreitamente vinculado às contingências do café. O Brasil é um dos países latino-americanos onde, durante uma considerável parte do período estudado, as condições nesse setor foram muito favoráveis. As receitas de exportação foram grandes, particularmente em relação ao nível a que o país tinha se ajustado durante a década dos 30, influenciando favoravelmente sobre o crescimento e a transformação da economia. O motivo para essa situação favorável foi, contudo, basicamente diferente do da maioria dos outros países que tiveram receitas de intercâmbio flutuantes e esta diferença foi um fator importante na determinação do rumo dos acontecimentos nos anos recentes.

O incremento brusco nas receitas de exportação não resultou de uma rápida diversificação e expansão das exportações, como foi por exemplo o caso do México, nem mesmo de um forte aumento na exportação de uma mercadoria tradicional, tal como ocorreu na Venezuela. No Brasil o quantum das exportações não aumentou; o incremento das receitas verificou-se através de uma extraordinária alta no preço mundial do café, o produto de exportação mais importante do país. A alta ocorreu aos saltos entre 1946 e 1949, tendo o elevado nível desse último ano prevalecido por uma década aproximadamente. O Diagrama 7 mostra quão excepcional foi o desenvolvimento dos preços no período. Apesar de não se dispor de dados sobre as relações de troca para um período tão longo, comparando-se com o índice de preços por atacado dos Estados Unidos conclui-se que o preço do café em 1950 superava de 40%, em termos "reais", o nível bem favorável do período de 1925-29. Depois disso as relações de troca do Brasil prosseguiram durante a maior parte da década seguinte sendo tão ou mais favoráveis do que o nível de 1950. Mesmo o preço vigente no mercado atual em depressão é apenas 10% abaixo do nível de 1925-29, nos mesmos termos "reais". A maior parte dos demais artigos de exportação da América Latina nunca voltaram a gozar durante um período substancial,

da prosperidade da década dos 20.

Como foi observado, a situação das exportações evoluiu por saltos. Com a extinção em 1946 dos controles de preço nos Estados Unidos, em seguida à II Guerra Mundial, o preço em Nova York dos cafés brasileiros atingiu a um nível superior em mais do dôbro ao que prevalecera em média durante os anos 30, e ao triplo daquele vigente nos anos logo antes da guerra. Estabilizou-se então por alguns anos (de fins de 1946 ao final de 1949) devido, ao menos em parte, às vendas contínuas dos estoques do Brasil. Isto representou uma situação muito favorável para o país. Com as exportações num alto nível (em virtude das vendas dos estoques) e com substanciais reservas cambiais que se haviam acumulado durante a guerra, viu-se o Brasil apto a fi nanciar um quantum de importações duas vezes superior ao dos anos anteriores à guerra. Em relação a um Produto ^{Bruto} bem maior, o coeficiente de importações foi cerca de 50% superior ao prevalecente na década dos 30. A alta dos preços de importação desgastou em parte essa vantagem quando os estoques brasileiros de café se exauriram em fins de 1949. O preço mundial então mais que duplicou novamente e a anterior situação favorável restaurou-se completamente. Embora o volume das exportações tenha declinado em cerca de 25% com a cessação das vendas dos estoques, o poder de compra das exportações atingiu um novo cume em 1950, 40% acima do do ano precedente e nitidamente superior inclusive ao dos anos bem favoráveis de 1946 e 1947, mantendo-se tal posição por um certo número de anos (Ver Tabela 4).

O Brasil estava assim capacitado a entrar no período de após-guerra com um coeficiente de importações muito superior àquele com que a economia pôde contar durante os anos 30, o que representou nesse particular um retôrno aproximado à posição favorável da década dos 20. Isto foi uma pre-condição necessária para a consecução do alto nível de investimento e da transformação estrutural da economia observada depois. Foi particularmente importante para a obtenção do equipamento e dos bens intermediários requeridos para o estabelecimento de muitas das novas indústrias que nasceram no país.

Durante o período do após-guerra o Brasil pôde importar, em média, bens de capital no valor de mais de meio bilhão de dólares por ano, a preços de 1955. Dispôs ainda de divisas suficientes para financiar as compras necessárias de matérias primas e mesmo, nos anos mais recentes, para contar com um nível de importações de bens de consumo bem mais liberal do que o de muitos outros países.

A maneira pela qual essas condições externas, assaz favoráveis ocorreram, significou, alén disso, que a situação daquele setor evoluiu de um nodo particular. A estrutura das exportações brasileiras não foi diversificada, até o momento, de maneira significativa - depende ainda basicamente do café - nem foram melhoradas as perspectivas de expansão das exportações tradicionais. Como se vê na Tabela 4, a posição das exportações manteve-se, aproximadamente constante em termos absolutos em toda a década dos 50. O preço e o volume dos principais produtos, com algumas flutuações notáveis, mantiveram-se numa média estável até o fim de 1956. Nessa altura o Brasil procurou manter o preço mundial para o seu café, que estava sob séria pressão, e embora o preço se tenha mantido estável, o volume das exportações reduziu-se notavelmente. Em meados de 1958 o esforço unilateral foi abandonado, e o Brasil desde então vem aumentando seus estoques apenas na medida do compromisso do Acôrdo Internacional do Café, um compromisso que, contudo, ainda é bem grande. O preço do café brasileiro caiu drásticamente enquanto o volume total das exportações cresceu em 20% sobre o nível que se mantivera nos primeiros anos da década dos 50. O resultado líquido foi um nível de receita de exportações inferior em 15% à média de 1950-57, a preços correntes, mas que quase equivalia, ao poder aquisitivo médio daqueles anos, em consequência da queda dos preços de importação nos anos recentes.

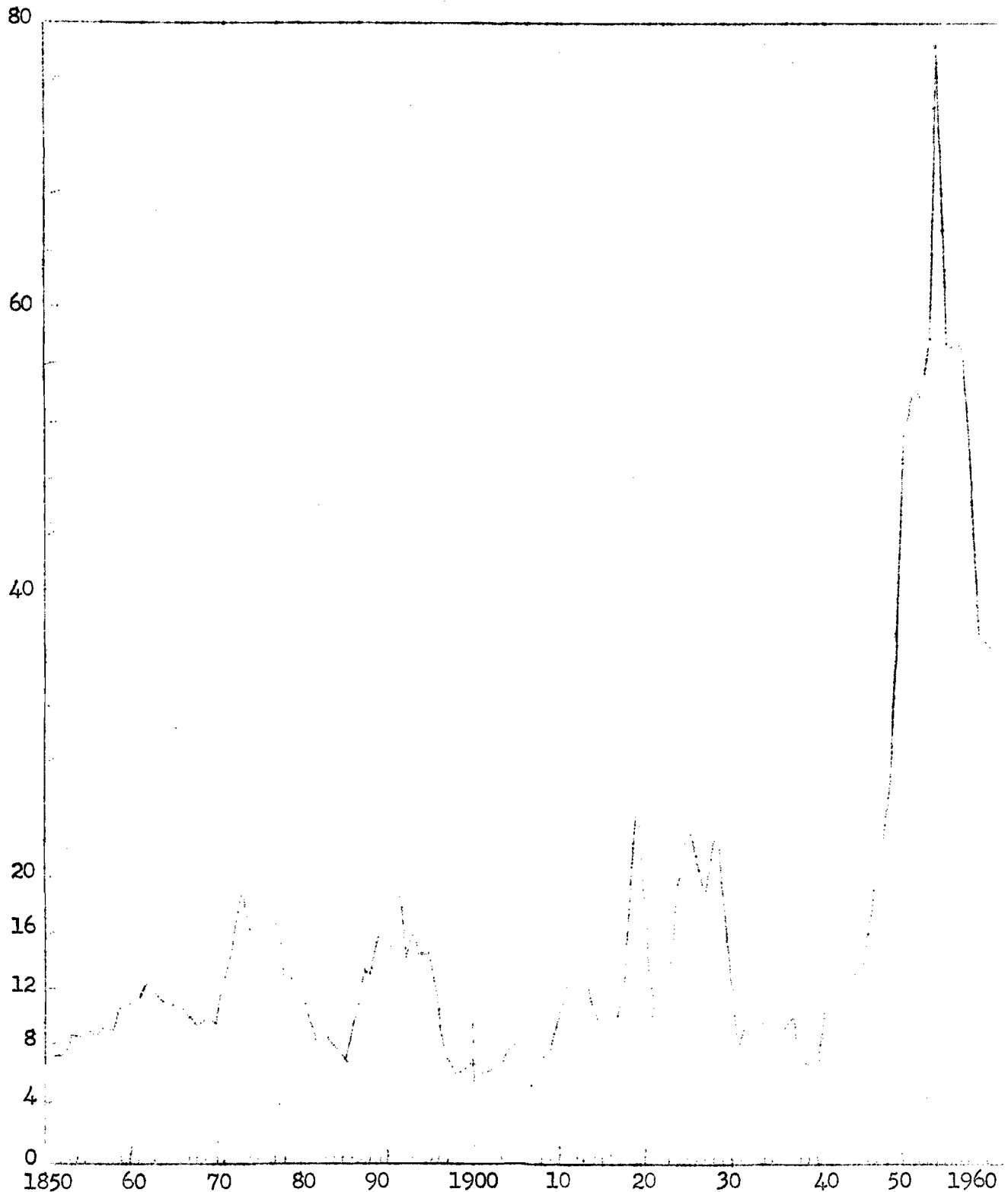
Não obstante as receitas de exportação terem atingido níveis tão favoráveis no início do período, dando à economia de certa flexibilidade com respeito às importações, o que não acontecia desde os anos 20, a posição relativa tem continuamente se deteriorado com o crescimento regular da economia. O Produto Bruto aumentou em 75% em termos reais desde 1950, tendo

GRÁFICO B - 7

BRASIL: PRÊÇO DO CAFÉ, 1950-1960^{1/}

(Centavos de dólar por libra peso)

Escala Natural



^{1/} Antes de 1900 os preços apresentados são a média dos preços de importação em Nova York e posteriormente, são os preços do Santos 4 em Nova York.

Tabela 4

BRASIL: INDICADORES ECONÔMICOS DA EVOLUÇÃO DO SETOR EXTERNO,
1939 a 1959

Anos	Quantum Exportação (1950=100)	Relações de Troca ^{a/} (1950=100)	Poder de compra das Exporta- ções ^{a/} (1950=100)	Relações entre Poder de Com- pra das Expor- tações e P.N. B. ^{b/}	Relação entre Importa- ções e P. N. B. ^{b/}
1939	122	41	50	10.3	8.8
1945	114	68	78	13.3	9.5
1946	141	62	87	13.8	9.9
1947	127	68	86	13.4	14.6
1948	134	58	78	11.3	11.0
1949	125	58	73	10.2	10.4
1950	100	100	100	13.2	10.7
1951	109	100	109	13.5	15.4
1952	90	94	85	9.9	14.2
1953	100	106	106	12.2	10.4
1954	88	123	109	11.5	12.0
1955	103	100	103	10.5	9.6
1956	108	98	106	10.2	8.6
1957	99	101	100	8.9	9.5
1958	95	99	94	7.7	8.4
1959	121	84	102	7.6	8.1

Fonte: CEPAL.

a/ O índice de preços de importação usa do habitualmente, apresenta desvio desde 1956, que reside no fato de as partes complementares dos veículos serem contados como frações de veículos completos.

O índice foi ajustado para evitar esse defeito.

b/ Relação obtida de dados em dólares de 1950. Há várias vantagens neste procedimento. Em primeiro lugar, evita em grande parte o problema de escolher entre várias taxas de câmbio. Em segundo lugar, estas relações mostram mudanças na importância real do setor externo na economia. Finalmente, estas mudanças podem ser comparadas com as de outros países, uma vez que não estão afetados pelo sistema de câmbio usado no Brasil.

ocorrido uma substancial mudança de estrutura na economia. Tudo isso levou ao aparecimento de novas e variadas necessidades que só puderam ser satisfeitas pelas fontes internas de um modo gradativo, na medida que novas fontes de suprimento se desenvolvessem. Em certos casos, devido a condições climáticas ou geológicas, aquelas necessidades ou não puderam ser atendidas ou só o foram parcialmente. As possibilidades de transpor o período de transição, suprimindo-se através da importação, de artigos que não podem produzir-se internamente tem-se tornado progressivamente mais restritas em relação à economia como um todo. O poder de compra das exportações, que representava mais de 13% do Produto Bruto nos anos favoráveis do imediato após a guerra, baixou a pouco mais de 7%, nível êsse um tanto inferior ao da década dos 30. Uma entrada de capitais estrangeiros em escala considerável nos últimos cinco anos, além de uma queda significativa nos preços das importações, impediu uma restrição mais drástica das mesmas, mas o coeficiente de importações caiu igualmente de um modo violento, estando agora abaixo do da década dos 30 (Ver Tabela 4).

O resultado, evidentemente, foi a eliminação de praticamente tôdas as importações não essenciais, e uma deficiência cada vez maior de divisas estrangeiras. A estrutura das importações rigidificou-se a um ponto tal que pouca flexibilidade resta, recorrendo-se nos anos recentes a vários expedientes de curto prazo para financiar até mesmo as importações já adquiridas, daí resultando severos compromissos de dívidas para a nação. A evolução da estrutura das importações mostra-se na Tabela 5. Houve duas mudanças relevantes. Os combustíveis cresceram fortemente em termos absolutos e relativos, consequência da incapacidade de localizar-se até agora depósitos petrolíferos dentro do país, de modo a satisfazer as necessidades da economia. Em segundo lugar, a importação de bens de consumo caiu a um nível muito baixo.

O que surpreende à primeira vista é a manutenção da importância relativa dos bens de capital na pauta de importações. Depois de uma queda em 1955 e 1956, sua participação ascendeu de novo a um nível superior ao do período

1948-50. Além disso, as matérias primas e os bens intermediários não melhoraram sua participação relativa. Em outros países mais industrializados da região, que sofreram períodos de relativa estagnação em sua capacidade de importar, houve uma tendência para as importações de matérias primas e bens intermediários exigirem uma porção crescente do total das divisas estrangeiras disponíveis, com uma consequente e progressiva redução dos recursos destinados à importação de bens de capital. Em parte a situação do Brasil deve-se ao considerável sucesso obtido pelo país na diversificação de sua estrutura industrial; grande parte do progresso industrial da década passada verificou-se na produção de bens intermediários e matérias primas. Entretanto, como se mostra abaixo, deve-se também à maneira singular porque evoluíram as importações nos anos recentes.

A estrutura de importações, num sentido estrito, tornou-se mais rígida do que aparenta na Tabela 5.

Como já foi observado, o Brasil tem recebido um fluxo de capitais estrangeiros em grande escala; mas como se vê na Tabela 6, essa entrada tem sido de um tipo pouco usual. Durante vários anos até 1958, grandes empréstimos foram recebidos para a cobertura de atrasados comerciais ou para atender, de alguma outra forma, ao deficit do balanço de pagamentos. ^{5/} Tais fundos podem considerar-se completamente flexíveis no sentido de que se usam para cobrir uma vasta gama de importações e a estrutura do que é importado pode ser amolada pelas autoridades. Entretanto, desde 1956, as entradas de capitais vinculados a projetos específicos de investimentos dominaram geralmente o panorama. Recentemente a entrada bruta total de capitais dessa natureza atingiu a cerca de 500 milhões de dólares anuais.

Uma parcela desse total é constituída por investimentos diretos privados, porém, nos anos recentes, essa porção limitou-se a um quarto do total. Os empréstimos ao setor privado e em menor grau ao governo, concedidos pelos próprios fornecedores ou por grupos bancários para financiar a importação de equipamentos, têm tido

^{5/} Concedeu-se recentemente um outro grande empréstimo desse tipo, envolvendo a consolidação de pagamentos futuros, bem como alguns fundos novos, mas ao tempo em que se redigiu este estudo, ainda não se dispunham dos detalhes respectivos.

Tabela 5

BRASIL: ESTRUTURA DE IMPORTAÇÕES, 1948-59

(1950 = 100)

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959a/
Quantum de Importações (1950 = 100)	92.8	91.1	100	153.3	148.0	111.9	139.0	116.1	108.3	131.9	125.9	133.9
Valor das Importações (mi- lhões de dólares correntes)	1 134	1 103	1 097	2 009	2 008	1 318	1 626	1 304	1 232	1 498	1 353	1 375
Estrutura das Importações (porcentagem das importações totais)												
Combustíveis	12.3	11.7	13.6	11.7	13.2	18.6	16.4	21.1	24.0	19.0	22.8	21.0
Bens de consumo	19.9	18.1	15.3	16.3	13.7	10.4	9.4	9.2	8.8	8.3	6.3	5.6
a) Não duráveis	9.9	10.0	9.4	7.4	7.3	8.0	7.0	7.4	7.1	6.4	4.0	3.7
b) Duráveis	10.0	8.1	5.9	8.9	6.4	2.4	2.4	1.8	1.7	1.9	2.3	1.9
Matérias primas e bens intermediários												
Produtos	33.6	33.5	33.7	33.1	29.8	31.6	37.7	37.9	38.7	35.8	31.2	29.9
a) Metálicos	4.8	5.6	5.5	6.7	6.4	6.6	8.6	6.3	7.7	7.3	4.9	4.2
b) Não metálicos	28.8	27.9	28.2	26.4	23.4	25.0	29.1	31.6	31.0	26.5	26.3	25.7
Bens de Capital	34.2	36.7	37.4	38.9	43.2	39.4	36.5	31.8	28.5	38.9	39.7	40.4
a) Máquinas e equipamento para construção	3.2	4.0	3.2	3.7	4.7	5.1	4.4	3.3	1.7	2.3	2.1	...
b) Máquinas e equipamento para agricultura	2.3	4.2	6.2	4.0	3.5	3.5	6.1	3.2	3.1	4.5	3.8	2.2
c) Máquinas e equipamento para indústria	15.9	18.8	18.9	18.3	21.1	19.6	17.4	15.7	14.2	17.7	18.0	21.3
d) Máquinas e equipamento para transporte	12.8	9.7	9.1	12.9	13.9	11.2	8.6	9.6	9.5	14.4	15.8	16.9

Fonte: CEPAL.

a/ Dados preliminares.

TABELA 6

BRASIL: ENTRADA BRUTA DE CAPITAL A LONGO PRAZO, 1950-59

(Milhões de dólares)

Fundos destinados a projetos <u>específicos</u>					Empréstimos oficiais rela- cionados com desequilíbrios do Balanço de Pagamentos
Inv.	Empréstimos	Emprest.	Total		
Direto	ao Setor	Governo			
	Privado				
<hr/>					
1950	3	...	28	31	-
1951 (-)	4	...	38	34	28
1952	9	-	35	44	-
1953	22	...	23	45	486
1954	11	23	77	111	67
1955	43	35	42	120	194
1956	140	130	17	287	-
1957	179	206	59	444	38
1958	110	223	128	461	195
1959	124	291	125	540	-

Fonte: Desenvolvimento & Conjuntura, nov. 1960, p. 31.

importância crescente. Enquanto que os investimentos diretos não tem sido praticamente seguidos de repatriação de fundos (os lucros são em grande parte reinvestidos), os empréstimos obtidos estimulam obviamente amortizações em períodos fixados. Assim, a maneira pela qual os fundos externos se obtiveram, embora tendo vantagens definidas, resultaram numa rápida acumulação de grandes compromissos de amortizações e juros.

Estes fatos podem ser considerados, por um lado, como mais uma indicação da elasticidade da economia brasileira. Diante de uma situação cambial cada vez mais rígida, pôde a economia, com a ajuda de consideráveis incentivos oficiais, rodear essa situação atraindo capitais estrangeiros em larga escala, e mantendo assim bem alto o nível de suas importações de bens de capital e de seus investimentos. Por outro lado isso envolve, em grande parte, uma decisão que fixa a futura estrutura de importações. Importações de bens para investimentos são obtidas num dado momento sem ser preciso cortar qualquer outro tipo de importação. A compressão de outras importações vem apenas posteriormente quando começa o resgate dos empréstimos. Que essa compressão, ainda que postergada, tem sido no entanto considerável pode-se ver claramente pela Tabela 7.

Se das receitas de exportação deduzirmos as importações de combustível, trigo e papel de imprensa, que são tratadas com prioridade por serem bens essenciais, e que têm poucas possibilidades de serem muito economizadas, então os fundos disponíveis reduzir-se-ão fortemente ^{6/}. Se se deduz também o pagamento de juros e amortizações de empréstimos a longo prazo, que não é provável que decline significativamente durante os próximos anos, ^{7/}

6/ As cifras apresentadas exageram a gravidade dessa situação, porquanto um terço talvez das recentes importações de trigo foram obtidas pelo programa dos Estados Unidos para exportação de excedentes, requerendo portanto apenas um pagamento parcial em moeda estrangeira.

7/ Parte importante do acôrdo financeiro recentemente concluído envolveu o reajustamento dêsses pagamentos, mas antes do acôrdo, os pagamentos a serem devidos em 1961 e 1962 eram bem superiores às cifras apresentadas para 1958-59, e é improvável que mesmo com o reajustamento êles se situem muito abaixo daqueles níveis. Contudo, os detalhes do acôrdo ainda não estão disponíveis.

Tabela 7

BRASIL: RECEITAS DE EXPORTAÇÃO E SEM UTILIZAÇÃO, 1948 a 1959
(Milhões de dólares correntes)

Anos	(1) Ex- por- ta- ções	Importações "Fixas"				Pagamentos financeiros				(4) Saldo Dispo- nível (1)-(2)-(3)
		Com- bus- tíveis	Trigo	Papel Impren- sa	(2) Total	Amortiza- ções Empres- timos ofici- ais e priva- dos p/ planos especí- ficos	Opera- ções de re- gula- riza- ção	Juros	(3) Total	
1948	1 172.7	138.9	62.0	11.1	212.0	41	20	28	89	871.7
1949	1 089.3	129.9	104.9	8.2	242.9	28	79	24	131	715.4
1950	1 346.6	148.5	109.6	10.1	268.0	85	-	29	114	964.6
1951	1 757.4	234.6	130.8	25.1	390.5	27	-	22	49	1 317.9
1952	1 408.8	265.8	131.2	30.9	427.9	35	28	26	89	891.9
1953	1 539.1	244.5	80.2	22.1	346.8	48	-	47	95	1 097.3
1954	1 561.8	266.4	125.8	28.5	420.7	71	65	65	201	940.1
1955	1 423.2	273.4	142.1	30.0	445.5	87	59	48	194	783.7
1956	1 482.0	294.1	108.6	35.3	438.0	119	97	69	285	759.0
1957	1 391.6	281.5	104.2	45.2	430.9	166	77	73	316	644.7
1958	1 243.0	307.3	111.8	35.6	454.7	259	58	57	374	414.3
1959	1 282.0	281.2a/131.5		32.4	445.1	297	80	89	466	370.9

Fontes: CEPAL (Importações e exportações).
SUMOC (Transações financeiras).

a/ Estimativa.

pouco sobra. O saldo remanescente tanto em 1958 como em 1959, caiu para apenas 400 milhões de dólares. Esse foi o montante disponível dentre as receitas correntes para financiar todas as outras importações, e era, obviamente, apenas suficiente para cobrir as mínimas necessidades correntes.

Nos últimos cinco anos recorreu-se a diversos expedientes de curto prazo para aumentar esse total, sendo mais importante deles os "swaps", empréstimos externos a curto prazo estimulados pela garantia de uma baixa taxa cambial para o seu resgate. Estimula-se seu total, atualmente, em cerca de 360 milhões de dólares. Mesmo assim as divisas disponíveis destinadas ao sistema de leilão geral, têm permanecido abaixo de 400 milhões de dólares por ano, desde 1958. Neste limite tem de se situar as importações de todas as matérias primas, bens de consumo, e os bens de investimento para os quais não foi concedido financiamento especial. Nestas condições, as importações de bens de capital estão dependentes em grande margem da obtenção de créditos adicionais ao exterior. De vez que tais créditos estão baseados quase inteiramente em projetos individuais, introduziu-se um tipo de rigidez mesmo dentro do próprio setor de investimentos. Se um investidor necessita um equipamento importado para seu empreendimento tem grande dificuldade em obtê-lo, e o pagará provavelmente mais caro, a menos que seja capaz de financiar a compra com crédito externo. Evidentemente nem todas as empresas têm igual acesso a tais fontes de crédito.

Este é um dos problemas mais importantes com que a economia brasileira se defronta na presente conjuntura: de alguma maneira o estrangulamento do setor externo precisa ser solucionado. O acordo financeiro recentemente concluído com os países líderes industriais resolveu a dificuldade mais premente, a de fazer face a pagamentos de amortizações extremamente pesadas que deveriam ser resgatadas nos próximos dois ou três anos, mas não alterou a situação básica. As disponibilidades cambiais provenientes das receitas correntes ainda permanecerão limitadas, e as importações de bens de investimentos continuarão a depender em grande parte da obtenção de créditos adicionais, com as implicações correspondentes de compromissos futuros.

Uma possível solução poderia conter as necessidades de importação dentro das disponibilidades correntes de câmbio, através de uma contínua e rápida expansão da produção substitutiva de importações. Tal possibilidade, ao menos por um período de alguns anos, não pode ser inteiramente desprezada, uma vez que o Brasil é um país de grandes dimensões, com uma base de recursos variada, e o setor industrial está bastante adiantado e diversificado. Isso entretanto não deve ser considerado como muito promissor. A substituição de importações foi muito bem sucedida no passado, mas já se encontra agora num estágio muito avançado. Sem a descoberta de novos depósitos subterrâneos de petróleo, não se pode prever uma redução considerável nas exigências de importação, em futuro imediato. A substituição certamente prosseguirá em alguns ramos, desde que a economia continue a crescer a uma taxa satisfatória, mas surgirão também novas e maiores necessidades. Basta projetar os acontecimentos da última década para sublinhar a inverossimilhança de uma tal solução. O Brasil possui atualmente um dos coeficientes de importação mais baixos do mundo. Para a economia continuar crescendo à taxa do período de após-guerra, mantendo-se constantes as importações, isso implicaria num coeficiente de importações de 4 a 4,5% do Produto Bruto, ao fim da presente década, isto é, pouco acima do dos Estados Unidos, país tão diversificado como a França, por exemplo, o referido coeficiente situa-se em 10%, ou seja, bem acima daquele a que a economia brasileira já foi levada.

É difícil ver qualquer solução para a situação presente, mesmo a prazo relativamente curto, que seja consistente com o crescimento contínuo da economia e que não inclua como seu principal componente uma expansão das receitas de exportação. Isso entretanto está muito longe de ser um conselho de desespero, não necessitando no Brasil ser considerada como uma solução que só pode vir a "longo prazo". Como já se disse, o setor industrial atingiu um estágio relativamente avançado, tanto no desenvolvimento de ramos particulares, como em diversificação, e o Brasil possui uma ampla gama de recursos naturais. Há, além disso, capacidade ociosa existente em certas linhas de produção (tais como ônibus e caminhões) que fabricam artigos de oferta escassa em outros países tanto dentro como fora da região. Tornam-se, portanto, cada vez mais necessário o reconhecimento explícito da necessidade de expandir-se as exportações, bem como a adoção de medidas de política econômica capazes de estimular essa expansão. Como já se observou anteriormente, ainda não se nota atualmente qualquer tendência para a diversificação ou expansão das exportações.

III. A TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA

A . AS PRESSÕES DA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL E DO ESFORÇO DE INVESTIMENTOS

Como se apreciou anteriormente, a inflação no Brasil acusou diferenças bastante flagrantes da experiência de outros países latino americanos, deduzida do estudo regional e das análises particulares. Não caracterizou-se nem foi motivada principalmente por um quadro de estagnação que suscitou a luta social como também não resultou de estrangulamentos originados na marcada inflexibilidade de algum setor estratégico.

Entretanto, dentro do marco de referências estabelecido no estudo regional não é difícil descobrir fatores substanciais de instabilidade, que se complementaram com os vinculados ao setor externo e a política econômica, que se investigam em outras seções deste trabalho.

A êsse respeito, merece atenção especial a profundidade da transformação estrutural da economia brasileira, que, levada a cabo em prazo muito curto, guardadas as medidas históricas, foi condicionada como em outras experiências da região, por circunstâncias exteriores e pelo estímulo de uma demanda interna em expansão.

Como se destacou no estudo regional (Ver Capítulo 3, Quadro 29a), "o Brasil assinalou a mudança estrutural mais pronunciada" dentro dos países examinados, sendo a característica marcante deste fenômeno a duplicação da participação representada pelo setor industrial na oferta total. Essa participação com efeito, que alcançava 11% nos anos de 1939-40, chegou a representar 16% em 1950-54 e continuou subindo até constituir-se em 21% em 1957-58, sem esquecer que a oferta global dobrou o seu valor real no período considerado.

Parece desnecessário reiterar em vista do que se expôs ao longo da investigação geral, que modificações tão marcantes e em ritmo tão acelerado dificilmente poderiam levar-se a cabo sem afetar as relações de preços

internos e consequentemente o nível dos mesmos.

O tratamento do problema pode ser feito porém, de outro ângulo significativo, levando em conta o esforço de inversão que implicou aquela rápida transformação estrutural.

A magnitude dos investimentos realizados durante o período de após-guerra, e a sua distribuição, são mostradas na Tabela 8. Deve-se observar que a importância relativa do investimento público elevou-se substancialmente mais do que parecem indicar as cifras, de vez que as empresas públicas e paraestais se incluem no setor privado e a sua importância tem sido crescente. Além disso é provável que o nível do investimento agregado esteja subestimado para os anos mais recentes, em virtude da natureza dos dados disponíveis que serviram de base às estimativas.

Após o longo período bélico, durante o qual a disponibilidade de equipamentos foi limitada, o investimento privado ascendeu nos anos do imediato após-guerra, a níveis bem elevados. Os fundos acumulados durante a guerra eram grandes, de modo que os problemas de financiamento não foram no início, de maior gravidade.

TABELA 8

BRASIL: INVESTIMENTO BRUTO 1947-1959

(Porcentagem do Produto Bruto Interno)

Anos	Investimento Total	Investimento fixo privado	Investimento fixo público	Investimento em estoque
1947	15.9	15.2	2.4	- 1.7
1948	15.7	13.4	2.7	- 0.4
1949	12.9	11.1	3.7	- 1.9
1950	11.2	9.1	3.9	- 1.8
1951	21.8	15.7	3.4	2.7
1952	23.1	14.8	3.5	4.8
1953	11.9	8.3	3.3	0.3
1954	18.4	11.2	3.5	3.7
1955	14.8	10.0	2.9	1.9
1956	13.3	9.2	2.8	1.3
1957	14.7	8.0	3.7	3.0
1958	15.6	9.3	4.2	2.1
1959	14.4	/ 12.4 a/	/	2.0

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

a/ Desdobramento entre público e privado não disponível.

Grandes disponibilidades de divisas possibilitaram uma política liberal de importações, não havendo dificuldades nesse particular, e a manutenção da taxa cambial de antes da guerra fornecia notável subsídio às importações de equipamentos. Este período coincidiu, todavia, com grandes vendas dos estoques de café, de maneira que o Investimento Bruto Total, embora elevado, manteve a mesma participação no Produto Bruto que prevalecera na última metade da década dos 30. Posteriormente, a partir de 1947, o Inves

timento Fixo Privado declinou regularmente até 1950. Disponibilidades cambiais menos adequadas forçaram a adoção de medidas de restrição às importações, e a obtenção de fundos necessários para investimentos viu-se mais agravada ainda com a dissipação dos saldos acumulados e a manutenção de uma política monetária austera. Com isso os anos de 1948-50 que foram de uma relativa estabilidade de preços, coincidiram com níveis baixos e declinantes tanto do investimento privado como do bruto.

Essa tendência inverteu-se em 1951. Em seguida ao incremento das receitas de exportação resultante da duplicação do preço do café ao final de 1949, e à deflagração da Guerra da Coreia em meados de 1950, relaxaram-se os regulamentos das importações, enquanto se mantinha a taxa cambial em seu baixo nível vigente. E, o que é mais importante, adotou-se uma política monetária expansionista e tornaram-se disponíveis em escala crescente, fundos para o setor privado. A réplica foi marcante: o Investimento Fixo Privado em 1950 mais que duplicou aos preços correntes, a partir de seu reduzido nível de após-guerra e a participação do investimento bruto no Produto Nacional Bruto praticamente dobrou nos dois anos seguintes. É provável que parte do que foi classificado como investimento fixo em 1951-52, representasse apenas aquisições para estocagem, e não tinha sido "realmente investido" até 1953. Assim mesmo, se tomarmos as cifras promediadas em relação aos anos de 1951 a 1954, deparamos-nos com um período de quatro anos, no qual o Investimento Bruto se acercou de 19% do Produto Interno, o que representa um notável incremento sobre os anos imediatamente precedentes.

Somente circunstâncias muito especiais dariam à economia a flexibilidade suficiente para acomodar-se a uma transformação de tal magnitude sem mostrar sinais de tensão. A economia brasileira não possuía tal flexibilidade, apesar da melhoria considerável da sua posição externa, e o sinal mais imediatamente visível do esforço foi o reinício de incrementos substanciais nos preços. Todavia, talvez ainda mais surpreendente que a evidência do esforço, foi o fato de que uma transformação de tal magnitude tivesse po

dido ser levada a efeito.

Uma parte importante dos recursos exigidos para o investimento obtiveram-se através do setor externo. Em 1951 foram realizadas importações de bens de capital totalizando quase US \$ 900 milhões (em dólares de 1955), e em pouco além dessa cifra em 1952, o que representa um aumento, em termos reais de mais de 60% em relação ao nível de 1950. O grosso dos recursos necessários veio, entretanto, de fontes internas, numa indicação do dinamismo que vem caracterizando a economia brasileira. A produção de cimento, por exemplo, aumentou de 80% entre 1950 e 1954, a de lingotes de aço cresceu em mais de 50% durante o mesmo período, depois de haver duplicado durante os três anos precedentes e a força de trabalho necessária para levar a cabo as atividades de investimento deve ter sofrido um aumento concomitante. Ocorreram evidentemente dificuldades e deficiências,^{9/} mas a sua importância relativa fica diminuída face à transformação operada na estrutura da economia.

O financiamento dos recursos exigidos pelos investimentos constituiu um problema suplementar e o reinício de rápidas elevações de preços foi em grande parte devido à maneira como êle foi resolvido. Obter-se a transformação referida de um modo não inflacionário teria exigido ou uma mudança correspondente na estrutura das poupanças ou, alternativamente, uma rápida expansão na produção de bens de consumo essenciais. Nenhuma dessas hipóteses se verificou. A produção de alimentos estagnou em 1951 e 1952, e a de outros artigos de consumo essenciais aumentou apenas numa taxa moderada; a participação do investimento no Produto Bruto cresceu bruscamente nesses anos, como já se fez notar anteriormente.

As necessidades de poupança em outros setores da economia, sofreram uma substancial mudança compensatória, que foi suficiente apenas para modificar, e nunca eliminar, a brusca elevação nas exi-

^{9/} Ver a seção sobre Desequilíbrios Estruturais.

gências totais resultantes de um coeficiente de investimentos mais altos. (Ver Tabela 9). As mudanças parcialmente compensatórias provieram do setor público, onde um deficit substancial em 1950 se converteu em superavit em 1951, e do setor externo, onde um superavit em conta corrente em 1950 se tornou um grande deficit nos dois anos seguintes. Mesmo com essas compensações, a procura agregada de poupanças na economia, expressa em termos de percentagem do produto bruto, cresceu em 50% de 1950 a 1951, e em 1952 estava acima do nível do ano anterior, refletindo êstes aumentos a subida ainda mais violentas do coeficiente de investimento. Aqui novamente, se promediarmos as cifras para o período 1951-54, o nível se mantém muito acima do vigente em 1949-50. (Ver também a Tabela 9).

Qualquer esforço para apresentar cifras referentes à pressão da demanda de poupanças sobre as fontes potenciais de oferta, não será muito bem sucedido de vez que os dados obtidos serão "ex post", sem qualquer indicação no sentido de as poupanças terem sido "voluntárias" ou "forçadas", e também porque as cifras neste campo são particularmente deficientes. Parece provável que as poupanças voluntárias tenham crescido durante êsse período, embora não no elevado volume requerido. A violenta ascensão do preço do café em fins de 1949 operou uma redistribuição de renda em favor do setor exportador, e há indícios de que tal setor possua uma propensão marginal a poupar mais elevada do que o resto da economia. Assim sendo, houve um incremento brusco nos depósitos em bancos comerciais em 1950, o primeiro ano completo de rendas cafeeiras bem altas. Não obstante, o acréscimo total nas receitas de exportação de 1949 a 1951 foi apenas pouco superior a \$ 12 bilhões, seguindo-se uma queda em 1952, de modo que essa fonte provavelmente só desempenhou um papel de menor importância no ajustamento requerido.

Na impossibilidade de efetuar-se sem tensão uma transformação estrutural de tamanha magnitude, grande parte do acréscimo nos investimentos foi financiado por métodos inflacionários, e como se acentuou, êste foi o principal fator para o ritmo ascensional dos preços. Embora não haja dados dis

Tabela 9

BRASIL: PROCURA DE POUPANÇAS PRIVADAS INTERNAS, 1947-59
(Porcentagem do Produto Bruto)

Anos	Investimento Bruto Privado	Deficit do setor público	Saldo em conta corrente do Setor Externo	Total
1947	13.5	-	- 1.9	11.6
1948	13.0	0.8	- 0.4	13.4
1949	9.2	1.6	- 1.0	9.8
1950	7.2	1.5	0.7	9.4
1951	18.5	- 0.4	- 2.8	15.3
1952	19.6	-	- 3.7	15.9
1953	8.6	1.8	0.1	10.5
1954	14.4	-	- 1.2	13.2
1955	11.1	0.9	- 0.1	11.9
1956	10.3	-	0.1	10.4
1957	10.0	2.4	- 1.3	11.1
1958	9.0	0.9	- 1.4	8.5
1959	8.7	2.5	- 1.6	9.6

Nota: Os dados apresentados devem ser tomados somente como aproximações estimadas, especialmente para um ano isolado. O principal a ser notado é o grande aumento no período 1951-54, em relação aos anos imediatamente precedentes. A queda mostrada nos últimos anos é provavelmente exagerada.

Fonte: CEPAL com base em dados da Fundação G. Vargas e da SUMOC.

poníveis que forneçam especificação quantitativa das fontes de financiamento do investimento privado, não há praticamente dúvida de que os empréstimos bancários tenham desempenhado um papel muito importante a êsse respeito. De meados de 1950 até o final de 1951, que foi o período de ressurgimento de importantes pressões inflacionárias, o saldo dos empréstimos concedidos ao setor privado pelo sistema bancário, subiu de R\$ 29,2 bilhões, um incremento em mais de 50% sobre o nível de junho de 1950. Como indicação do papel da política oficial no desenrolar desses fatos, pode-se notar que durante 1951 e 1952 os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado cresceram em mais de 130%, enquanto que os saldos devidores do setor manufatureiro mais que triplicaram. ^{10/}

Depois de 1954, a participação do investimento no Produto Bruto e a consequente pressão exercida sobre os preços declinou, embora deva-se mencionar de novo que tal queda foi provavelmente mais suave do que a indicada pelas cifras da Tabela 8. O alívio da pressão exercida pelo investimento privado não resultou num igual declínio da procura agregada de poupanças na economia (Ver de novo a Tabela 9). Numa certa medida êle representou antes uma transferência da fonte de pressão do setor privado para o público. Depois de haver registrado, em seu conjunto, deficits modestos durante quase toda a década seguinte ao término da II Guerra Mundial, o setor público passou a sofrer, a partir de meados da década dos 50, desequilíbrios crescentes. O setor externo, importa notar, continuou em todo o período constituindo um importante fator de alívio das pressões da procura. O Brasil foi capaz de manter um deficit considerável no balanço de pagamentos em conta corrente em quase todos os anos do período de pós-guerra, graças á entrada de capitais estrangeiros em grande escala conforme foi referido.

A principal causa isolada da elevação dos deficits do setor

^{10/} Ver a seção sobre Política Monetária para uma discussão mais detalhada sobre as instituições bancárias no Brasil e as políticas de empréstimos que adotaram.

público foi a emergência da crise cafeeira. Na verdade, já desde o fim de 1954 que se destinam grandes somas para o programa de estocagem, cujas proporções tornam-se maiores a partir de 1957. Todavia os deficits refletiam também em parte os rápidos incrementos em outros tipos de dispêndio público. Além do financiamento do café, as despesas do setor público, incluindo-se o pagamento de transferências, cresceram de 17% do Produto Bruto em 1947-48 até cerca de 24% do Produto em 1955. Tais números representam uma elevação extremamente rápida do papel do setor público na economia, particularmente quando se leva em conta que no Brasil o próprio Produto Bruto duplicou nos últimos doze anos. A estrutura do setor público e o papel de seus principais componentes no surgimento do deficit, serão estudados mais detalhadamente adiante. ^{11/} Aqui todavia é interessante perscrutarmos mais um aspecto do conjunto: o esforço de investimento público nos anos recentes.

O investimento público, tanto federal como estadual, constituiu-se em fator de grande importância no crescimento da economia brasileira em todo o período do pós-guerra. Quando por exemplo, deficiências em setores básicos, tais como energia e transportes, ameaçaram estrangular a expansão industrial nos primeiros anos da década dos 50, foi o setor público que tratou de romper tais pontos de estrangulamento, através do programa de investimentos. Desde meados da década dos 50, tem havido, contudo, substancial incremento no investimento público, e o tipo de inversão que vem predominando nos anos mais recentes é tal que seu impacto sobre o nível de preços parece ter sido bem maior que o de um volume igual de investimentos em anos anteriores.

A participação do investimento público no Produto Bruto durante a última metade da década dos 50, tem-se incrementado, conforme é mostrado pelas contas nacionais (Ver Tabela 8). Esse incremento porém foi bem maior do que elas indicam. As empresas governamentais, que assumiram um marcado papel no Brasil nos anos recentes, estão incluídas no setor privado para fins de contabilidade social.

^{11/} Ver a seção sobre a Política e o Setor Público.

O setor público empreende praticamente todos os investimentos em ferrovias e navegação, a maior parte dos realizados em instalações portuárias e energia elétrica, todos os investimentos novos em pesquisa, produção e refino de petróleo e, nos anos recentes, grande parte das inversões na indústria de ferro e aço. Estes empreendimentos bem como outros não especificados acima, são levados a cabo por empresas governamentais, e embora não se disponham de cifras, não há dúvida de que os fundos destinados para esses fins foram vastos e crescentes na segunda metade da década dos 50. A produção de lingotes de aço, por exemplo, duplicou de 1955 a 1960, a de petróleo cru cresceu de valores praticamente nulos até ao ponto de satisfazer a metade das necessidades da economia, e a capacidade de refino expandiu-se num ritmo tal que se espera contar ao longo de 1961 com auto-suficiência para a maioria dos derivados de petróleo. Tais resultados tornam patente, na ausência de cifras disponíveis, que o esforço de investimento público nessa área nos anos recentes tem sido considerável.

Além de sua magnitude em termos absolutos, a estrutura do investimento público tem sido tal que seu impacto sobre os preços deve ter sido particularmente forte. Durante o final da década dos 40 e o início da seguinte, boa parte da inversão pública concentrava-se em setores que constituíam, ou ameaçavam constituir, graves pontos de estrangulamento à produção e distribuição de mercadorias. Isto resultou com frequência em reduções imediatas de custos, como será ilustrado adiante, posto que seu efeito sobre o suprimento de mercadorias foi direto, provindo daí resultados relativamente rápidos. O investimento público naqueles anos era de tal natureza que, mesmo na medida em que era financiado pelo sistema bancário, seu impacto inflacionário líquido era relativamente pequeno.

A situação nos anos recentes alterou-se sobremaneira. Em primeiro lugar a maior parte das inversões tem sido empreendidas pelas empresas governamentais do tipo acima aludido, em atividades que se caracterizam particularmente por enormes exigências de capital em relação ao volume de produção, de modo que um dado esforço de investimento produz um incremento relativamente menor

de oferta. Além disso, tais empreendimentos incidiram particularmente no campo de bens de capital ou matérias primas, de modo que a sua ligação com maiores ofertas de bens de consumo e portanto sua influência atenuadora sobre as altas de preços, foram menos diretas. Não só grande parte do investimento público direto foi dessa natureza, como a política do governo foi um notável fator na orientação do investimento privado para essa mesma direção. Nos anos recentes, uma parte importante do investimento total concentrou-se, na produção cada vez maior de bens de capital e de uso intermediário, com uma parcela relativamente pequena desse total dirigindo-se às indústrias de bens de consumo leves. A oferta destes últimos cresceu por isso vagarosamente e, foram incorporados apenas em extensão muito limitada, os métodos mais eficientes de produção que poderiam rebaixar os custos e atenuar a pressão sobre os preços. Por tais razões, a estrutura e a magnitude dos investimentos têm-se constituído em um importante elemento na geração de pressões inflacionárias.

Deve-se acentuar mais uma vez que a obtenção desta estrutura de investimentos representa por si só a principal transformação estrutural da economia brasileira e é em grande parte responsável pela manutenção da rápida taxa de crescimento observada. Diante de uma capacidade de importar cada vez mais limitada em meados da década dos 50, a economia deveria tender para esta mudança ou teria que ver sua taxa de crescimento declinar. Fez-se a mudança, e seu significado não deve ser subestimado; o Brasil prosseguiu durante anos com uma taxa de crescimento elevada ao contrário do observado para a América Latina como um todo. Ao longo do processo, como já se aludiu, importantes pressões inflacionárias se exerceram sobre a economia.

Além de investimentos como os citados, as obras públicas mais convencionalmente associadas ao setor governamental foram também de tipo bastante diferente durante a última metade da década dos 50, e que levou novamente a pressões adicionais sobre os preços. Como se viu, uma parte importante do investimento público, no início do período de após-guerra, objetivava o abrandamento ou a prevenção de pontos de estrangulamento nos centros populacionais

existentes, estando assim estreitamente vinculada com a expansão da oferta e/ou a redução de custos. Continuaram tendo lugar posteriormente, importantes inversões dessa espécie, mas em meados da década dos 50, as mais urgentes já tinham sido levadas a cabo. Passou a dar-se ênfase então, à promoção da unidade nacional através do processo de criar elos de comunicação entre regiões vastamente separadas e muitas vezes de população esparsa. Como elemento central desta concepção, construiu-se Brasília, a nova capital, situada não na proximidade dos centros populacionais ao longo da costa, mas bem longe, no "hinterland", nas proximidades do centro geográfico do país estado de Goiás.

Não se dispõem de cifras referentes aos montantes investidos nesse projeto, mas sabe-se que foram de vulto e que concentraram-se na sua maior parte num período de três anos que se estendeu de 1958 a 1960. Construíram-se estradas conectando a nova capital com as principais áreas econômicas do Centro-Sul, mas além disso, foram empreendidos projetos de grande porte em áreas até então desprovidas de comunicações e, em muitos casos, praticamente deshabitadas. Construíram-se estradas ligando Brasília com Belém, na foz do Amazonas, e com Fortaleza, na costa nordestina, e muito já se fez para levar a cabo a ligação da capital com o Território do Acre, próximo à fronteira peruana. Nos anos recentes, destinou-se o grosso do orçamento rodoviário do governo federal a estradas, unindo Brasília com outras partes do país, e embora certas vantagens de longo prazo possam invocar-se em favor desta política, é óbvio que tais despesas, bem como as da construção da própria nova capital, não estão diretamente vinculadas com a redução de custos ou o incremento da oferta de mercadorias nos centros populacionais estabelecidos. Assim, a estrutura das obras públicas alterou-se nos anos recentes de tal forma que pode ser considerada como causadora de um impacto sobre os níveis de preços mais intenso do que o fora nos primeiros anos do período de após-guerra.

B. O PAPEL ATENUANTE DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Se bem que o primeiro impacto do esforço de investimento empreendido no Brasil pressionou consideravelmente o nível de preços, tal esforço

ço constituiu também o elemento-chave para a continuação do crescimento e para a transformação estrutural que caracterizou o período de após-guerra. Como se pode ver na Tabela 10, durante êsse período, o Produto Bruto duplicou, a produção industrial triplicou, e as rendas per capita elevaram-se em

TABELA 10
BRASIL: ÍNDICES DE CRESCIMENTO, 1947-1959
(1949 = 100)

Anos	Produto Bruto Real Interno	Produção industrial	Produto Real Per Capita
1947	90	88	95
1948	96	95	98
1949	100	100	100
1950	106	112	104
1951	114	124	108
1952	119	132	111
1953	124	138	112
1954	132	150	117
1955	137	158	119
1956	144	178	122
1957	157	199	130
1958	169	235	137
1959	178 ^{a/}	270 ^{a/}	140 ^{a/}

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

^{a/} - Estimativa.

50%. Isto demonstra por si mesmo o atingimento de um objetivo econômico da maior importância. Contribuiu em grande parte também, e de diversas maneiras, para aliviar pressões e dificuldades inflacionárias, tanto em termos globais

como em termos de eliminação ou, pelo menos de abrandamento de deficiências setoriais específicas.

Em termos globais, a maioria dos problemas econômicos solucionam-se mais rapidamente no contexto de níveis de renda continuamente crescentes, não sendo exceção o problema inflacionário. Num ambiente em expansão é possível absorver-se pressões e desequilíbrios que em outras circunstâncias seriam intoleráveis. Torna-se possível a todos os grupos atuar melhor, e as lutas acirradas pelas participações relativas no Produto da economia, que poderiam ocorrer num sistema estagnado, tornam-se menos prováveis. Suas implicações para o Brasil, do ponto de vista da inflação, têm sido muito importantes, valendo a pena observar alguma coisa a respeito.

Mesmo nos termos da teoria quantitativa tradicional, se se supõe uma velocidade de circulação da moeda praticamente constante, um dado acréscimo do Produto Bruto absorverá um incremento percentual correspondente do suprimento de moeda, sem resultar em qualquer pressão sobre os preços. Com uma taxa de crescimento de 6% e uma relação entre a oferta de moeda e o Produto Bruto de um para quatro, o que representa "grosso modo", as condições prevalecentes no Brasil, pode-se efetuar um dispêndio financeiro financiado por créditos ao montante substancial de até 1 1/2% do Produto Bruto, sem pressionar os preços, desde que não haja pontos de estrangulamento na oferta. Também é importante lembrar que uma economia crescente terá progressivamente um coeficiente mais elevado de poupanças voluntárias, do que se estivesse estagnada. Como já se disse com frequência, níveis mais altos de renda possibilitam níveis também mais elevados de poupança e investimento. Mas nem sempre se compreende que, em certa medida, estes níveis mais altos de poupança são obtidos simultaneamente com a obtenção de uma taxa mais rápida de crescimento.

Enquanto o crescimento é em parte resultado de atitude de expansão da parte dos negócios, na medida em que estas se expressam através de atividades de investimento, também é verdadeiro que o crescimento estimula

aquelas atitudes. Numa economia em expansão é mais provável, porque mais lucrativo, que os homens de negócio pensem mais em termos de expansão de mercados do que de consolidar sua posição e manter preços altos e elevados lucros unitários. Novas empresas, e provavelmente mais eficientes, acham mais fácil penetrar naquele mercado, enfraquecendo as tendências monopolísticas e as pressões sobre os preços.

Com um Produto Bruto crescente, é possível, embora não seja necessariamente o caso, que os salários cresçam. Apesar de não se disporem de números completos, dados parciais revelam substancial ascensão nos salários reais durante o período de após-guerra no Brasil. Iniciando-se com o reajustamento em 1952, o salário mínimo foi gradualmente elevando-se até um nível superior em 50% em termos reais ao estabelecido em fins de 1943. Pelo menos em parte por esta razão, os extensos conflitos trabalhistas sofridos por outros países, e seus consequentes impactos sobre o nível de preços, raramente ocorreram no Brasil.

Com níveis ascencionais de renda, as receitas governamentais incrementaram-se consideravelmente em termos reais, sem crescer a sua participação relativa no Produto Bruto. Assim, as receitas puderam atender melhor as crescentes necessidades, com um consequente abrandamento de pressões inflacionárias. Além disso, efetivaram-se importantes aumentos em diversas ocasiões, e o sistema tributário foi aperfeiçoado em termos de eficiência arrecadadora, tudo isso sem levantar o tipo de oposição violenta às reformas, que se verificou em alguns outros países.

Ainda mais importante que a elevação de níveis de renda dentro de um grupo ou atividade, o desenvolvimento brasileiro caracterizou-se por mudanças em larga escala de atividades menos produtivas para mais produtivas. A principal elevação, como se notou anteriormente, foi na indústria e em atividades urbanas associadas, particularmente na parte meridional do país. Essa expansão tão rápida em atividades mais remuneradoras faz surgir oportunidades para

escapar-se de áreas menos promissoras, reduzindo-se assim novamente pressões sociais diversas que podem incrementar pressões inflacionárias. Em particular, com a expansão rápida de oportunidades de emprego no setor privado, não tem havido no Brasil o tipo de pressões encontradas em alguns países no sentido de o governo atuar como empregador em grande escala para proteger os níveis de ocupação, ou para construir os mesmos tipos de esquemas de proteção para os grandes grupos. A importância disso pode ver-se em relação a São Paulo. A cidade cresceu de 1.270.000 habitantes em 1940 para 2.052.000 em 1950 e 3.850.000 em 1960 e no entanto a atividade econômica expandiu-se em tal ritmo que há pouco desemprego na área. Apesar do movimento migratório para São Paulo ser em grande parte o resultado dessa expansão, ele tende uma vez iniciada, a perpetuar-se por si mesmo. É fácil imaginar os sérios problemas econômicos e sociais que surgiriam se não tivesse continuado a expansão econômica ou mesmo se ela tivesse sido bastante mais lenta.

Finalmente, o crescimento rápido e contínuo da economia originou no Brasil enorme confiança no seu futuro. Essa confiança relegou a inflação a uma posição secundária. Expandiu-se a crença de que o país dedica-se a um esforço intenso de desenvolvimento, de que a inflação é um aspecto desafortunado disso, mas que poderá ser estancada tão logo se faça necessário. Embora obviamente inquantificável isto traz efeitos de grande importância. Detém consideravelmente a atitude de fuga da moeda, que faz com que a inflação em outros países seja um problema ainda mais difícil de solucionar. Mesmo durante a rapidíssima elevação de preços em 1959, houve pouca demonstração de pânico. Quando foram feitos os grandes pagamentos aos plantadores de café na última metade daquele ano, por exemplo, não houve qualquer corrida organizada para moeda estrangeira, tendo o grosso dos fundos recebidos sido depositado em bancos internos. Este fator tem sido de grande importância ao impedir que a inflação brasileira atinja a fase em espiral como ocorreu em outros países.

C. DESEQUILÍBRIOS ESTRUTURAIS

Além de aliviar as pressões inflacionárias referidas acima, o crescimento brasileiro mostrou-se capaz de evitar desequilíbrios estruturais

exagerados, que têm se constituído relevante fonte de pressão inflacionária em alguns países. Tais desequilíbrios não foram completamente evitados nem se desconheceraam deficiências em setores-chaves, mas foram contidos, considerados em conjunto, dentro de limites razoáveis. O mais grave desses pontos de estrangulamento potenciais, e aquele que apresenta mais sérios problemas para o Brasil, o setor externo, foi estudado atrás com alguns detalhes; restam diversos setores da economia interna, cuja evolução merece tratamento específico.

1. A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

Dentre eles destaca-se a produção interna de alimentos. Tendo em vista os níveis ascencionais de renda e a rápida expansão das populações urbanas, torna-se de crucial importância, na prevenção de grandes elevações de preços suprimimentos crescentes de gêneros alimentícios. Trata-se de necessidades básicas, e qualquer fracasso da oferta em crescer paralelamente às exigências, refletir-se-á imediatamente nas pressões sobre os preços. O principal papel que este fator pode desempenhar na inflação, que é o caso de alguns países, foi discutido em outras partes deste estudo. No Brasil não tem sido, em seu conjunto, e durante o período de após-guerra, uma fonte importante de pressão inflacionária. Embora a produção de alimentos não se tenha expandido a uma taxa tão rápida como o fizeram alguns outros setores da economia, ela cresceu contudo num ritmo substancial, só tendo ocorrido ocasionalmente, alguma escassez mais séria de gêneros alimentícios. Como pode ver-se na Tabela 11, tal produção mais que duplicou de 1944 a 1960, o correspondente à uma taxa cumulativa de crescimento de quase 5%, crescimento este de razoável regularidade.

A interrupção mais séria nessa tendência ascencional de suprimento de gêneros ocorreu em 1951 e 1952, quando a produção deixou de crescer por dois anos consecutivos acima do nível atingido em 1950. Embora esta situação tenha implicado em menores dificuldades do que as sofridas por alguns outros países, ela coincidiu com o recrudesimento de fortes pressões inflacionárias sobre a economia, e as consequências revelam o quanto é importante a oferta de alimentos para aliviar ou agravar as pressões sobre os preços. Durante o primeiro ano

a gravidade da situação não foi tão grande (a produção crescera normalmente nos dois anos precedentes), tendo aumentado os preços dos alimentos apenas um pouco mais rápido que os demais preços. Quando a situação continuou, porém, em 1952, as consequências tornaram-se alarmantes. De meados de 1952 aos primeiros meses de 1953, quando já a produção mais elevada deste último ano começou a surgir no mercado, os preços dos gêneros em São Paulo subiram em mais de 40%, enquanto que o agregado dos outros itens no índice do custo de vida crescia em menos de 10%.

Em outras ocasiões, quedas de safras específicas ou escassez regional provocaram elevações de preços por certo tempo. Por exemplo, o declínio das produções de feijão e arroz na área Rio - São Paulo em 1959 pesou fortemente na elevação mais rápida do índice do custo de vida daquele ano. Não se deve exagerar porém a importância das dificuldades desse tipo sofridas pelo Brasil. Como se poderia antecipar da taxa culminante de elevação aludida acima, anos especialmente favoráveis constituíram por sua vez um freio às fortes altas de preços da última década. Para citar apenas dois exemplos, 1957 foi um ano de acentuada pressão inflacionária, tendo se expandido o crédito bancário global por forma nunca atingida, em outros anos excepto em 1959. Tais pressões porém coincidiram com uma safra excepcionalmente abundante, tendo crescido a produção de alimentos em 9% acima do nível do ano precedente. Em consequência, os preços respectivos elevaram-se de apenas 4% naquele ano, e embora os demais preços tenham subido bem mais, aquêle fato fez com que o índice do custo de vida tenha se elevado com uma das taxas mais usaves de toda a década. Em segundo lugar, como já se observou, a excelente colheita de 1960 reduziu naquele ano a taxa da inflação, que havia sido muito alta em 1959.

Um importante ponto a acentuar é que, no Brasil, as flutuações na produção de alimentos, com seu correspondente impacto sobre o nível de preços, ocorreram em torno de uma tendência regularmente crescente. Colheitas pobres nunca resultaram em declínios graves na produção, e foram geralmente de duração de apenas um ano. As comparações feitas acima podem ser consideradas como indicativas das dificuldades cada vez maiores com que o país depararia caso a tendência da produção desse setor houvesse sido menos favorável.

TABELA 11

BRASIL: PRODUÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA CONSUMO DOMÉSTICO, 1944-60

(1948 = 100)

1944	84		
1945	87	1953	121
1946	96	1954	130
1947	95	1955	136
1948	100	1956	137
1949	107	1957	149
1950	113	1958	148
1951	113	1959	159
1952	113	1960	176

Nota: A produção de trigo, com um peso de 6% na série original, está incluída. De vez que tal produção é complementada com importações, as variações da oferta interna afetam mais as exigências de importações do que o nível de preços. As importações de trigo são tratadas separadamente no setor externo. Além disso há certas dúvidas quanto à precisão dos números da produção tritícola. Eles mostram uma alta de 100 em 1948 para 272 em 1955 e posteriormente um declínio para 111 em 1959.

Fonte: Serviço de Estatística da Produção.

Convém acrescentar que aquele crescimento da produção deriva quase exclusivamente do fato de o Brasil, durante todo esse período, ter conseguido com facilidade, acrescentar novas terras à área cultivável. Em relação às mais importantes colheitas de gêneros alimentícios, observaram-se acréscimos pequenos ou nulos na produtividade por hectare, tendo mesmo havido declínio em alguns casos. Embora as possibilidades de expansão da área cultivável sejam longe de exaustão, sendo provável que ainda prossiga, isso implica em distâncias crescentes entre as fontes de suprimento e os principais centros consumidores, exigindo sempre maiores facilidades de transporte para as áreas novas de cultivo. Além disso, desde que aumenta cada vez mais a distância média até o

mercado, deve-se contar com custos de mercado regularmente crescentes, exercendo assim pressão sobre os preços dos alimentos, mesmo sem se considerar quaisquer outros fatores.

2. ENERGIA

Há outros dois setores principais, onde uma oferta inadequada pode provocar pontos de estrangulamento á evolução do processo produtivo e/ ou tornar a produção e a comercialização mais dispendiosas, isto é, pode levar a pressões de altas de preços do lado dos custos, não podendo haver, para tais setores incrementos imediatos através das importações. Trata-se dos setores de energia elétrica e de transporte. Em ambas o Brasil sofreu desequilíbrios durante o período de após-guerra, mas têm se realizado progressos substanciais nos mesmos de modo que no conjunto não representaram as fontes mais importantes de pressão inflacionária.

A Tabela 12 mostra a evolução da capacidade geradora de energia a partir de 1951 até o presente. Durante êste período a capacidade instalada mais que duplicou, numa taxa cumulativa de incremento de 10% ao ano, sendo que as unidades atualmente em construção elevarão a capacidade de mais de um terço ao final de 1963. Dados passados revelam um incremento de 50% de 1945 a 1951, numa taxa de 7% ao ano, enquanto que durante a década dos 30 o aumento anual foi de cerca de 5%. A única interrupção observada na expansão da capacidade geradora do país (tendo se expandido entretanto a produção das instalações já existentes) ocorreu durante a II Guerra Mundial, quando era impossível obter-se equipamento para tais fins.

TABELA 12

BRASIL: ENERGIA ELÉTRICA, CAPACIDADE INSTALADA, 1951-1960

Anos	Capacidade Instalada até o fim do ano (1 000 KW)	Aumento sôbre o ano anterior (Porcentagem)
1951	1 940	-
1952	1 985	2.3
1953	2 089	5.2
1954	2 806	34.3
1955	3 148	13.5
1956	3 550	12.8
1957	3 767	6.1
1958	3 993	6.0
1959	4 115	3.1
1960	4 596	11.7

Fonte: Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

Apesar da expansão na escala observada, a economia brasileira sofreu ocasionalmente períodos de grave escassez de energia elétrica. Como se observou anteriormente, o equipamento de geração de eletricidade não podia ser obtido durante a guerra, e nos primeiros anos do pós-guerra o incremento da capacidade, ainda que substancial, esteve bem abaixo da taxa de aumento da demanda. A urbanização, com sua procura crescente, efetivava-se com grande rapidez (viu-se que a população de São Paulo cresceu em dois terços de 1940 a 1950), e a rápida expansão da atividade industrial concentrava-se principalmente nas indústrias altamente consumidoras de energia elétrica. De 1939 a 1950, refletindo o acelerado aumento da procura, a produção cresceu a uma taxa mais de duas vezes maior que a da expansão da capacidade instalada.

Em consequência, o país, e especialmente São Paulo e regiões adjacentes, onde se concentrava a atividade industrial, enfrentou uma escassez cada vez mais grave ao início da década dos 50. Os sistemas foram seriamente sobrecarregados com os resultados que se poderia prever. O racionamento tornou-se habitual, os circuitos eram desligados sem aviso prévio com o que se danificava o equipamento, recusavam-se novas ligações, e ocorriam grandes variações de voltagem, tudo isto com resultados imediatos sobre os níveis de produção e os custos. Uma vez que o grosso da capacidade geradora é hidro-elétrica, e, nas circunstâncias, os equipamentos térmicos de reserva eram escassos, ao ocorrer uma seca inesperada, como a sucedida no segundo semestre de 1953, as consequências eram de maior gravidade. ^{12/}

Talvez de importância ainda maior que a ocorrência da crise foi o fato de ela ter sido superada com relativa rapidez. Como se vê na Tabela 12, a capacidade geradora expandiu-se rapidamente de 1954 a 1956, tornando o suprimento adequado. Apesar de ter a capacidade instalada crescido mais vagarosamente nos anos seguintes, provocando graves deficiências em alguns setores, empreenderam-se projetos de larga escala naqueles anos, esperando-se que sua conclusão melhorasse bastante a situação. Eles começaram a produzir numa escala substancial em 1960 e, como se fez notar anteriormente, são esperados para 1963, grandes incrementos adicionais à capacidade produtiva.

Apesar de em 1950 provir praticamente toda a energia elétrica gerada no país de empresas privadas, a última década presenciou um aumento da participação do governo nesse setor, e a maioria das novas instalações foram empreendimentos governamentais ou semi-governamentais. Alguns governos estaduais criaram empresas mistas, em parte financiadas por receitas estaduais, para incrementar a capacidade geradora. O governo do Estado de São Paulo, por exemplo, que já de há bastante tempo vem se interessando ativamente pelo setor,

^{12/} Para uma descrição mais completa das dificuldades daqueles anos, ver Comissão Mista, Relatório Geral, 1º Tomo, pp. 241-56.

acrescentou, em fins de 1955, um adicional de 3,75% à todos os impostos estaduais existentes. A lei estabeleceu o acréscimo para um período de 10 anos, e os fundos se destinariam a projetos de eletrificação.

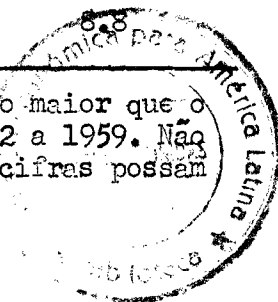
O papel mais importante, contudo, tem sido desempenhado pelo governo federal, sendo o impulso mais importante uma decorrência do Programa de Metas adotado a partir de 1956. Consistia este num certo número de objetivos específicos, a maioria dos quais nos setores de energia, transportes, e indústrias básicas. O BNDE, que já estava em atividades, era o principal instrumento para a efetivação do programa no campo da energia elétrica. O volume dos empréstimos concedidos pelo Banco mostra-se á Tabela 13. Além disso, de 1954 a 1959 o BNDE concedeu aval a 190 milhões de dólares de fundos obtidos no estrangeiro. Tais empréstimos e endossos diziam respeito a projetos que resultaram na instalação de 331.000 KW de capacidade geradora durante o período de 1954-59, e que de verão propiciar um acréscimo de 2 milhões de KW durante os anos de 1960-63. Em consequência dessas atividades, o progresso no campo da energia elétrica tem sido mais satisfatório, apresentando-se a situação atual mais favorável no Brasil do que na maior parte dos outros países da região.

TABELA 13
BRASIL: EMPRÉSTIMOS DO BNDE A SETORES BÁSICOS

<u>Anos</u>	<u>Empréstimos concedidos ao Setor de Energia Elétrica</u>		<u>Empréstimos concedidos ao setor ferroviário</u>	
	Milhões de cruzeiros	% do total de empréstimos	Milhões de cruzeiros	% do total de empréstimos
1952-54	702	17.0	2 893	69.9
1955	1 189	46.2	1 005	39.1
1956	221	7.7	2 256	78.5
1957	3 412	43.0	3 512	44.3
1958	2 295	43.9	1 459	27.9
1959	5 838	51.9	987	

Nota: O valor relativo dos empréstimos nos primeiros anos é muito maior que o indicado, de vez que o nível de preços quadruplicou de 1952 a 1959. Não há todavia, um índice apropriado disponível com o qual as cifras possam ser deflacionadas.

Fonte: BNDE.



3. TRANSPORTES

A situação do setor de transportes tem sido um tanto ou quanto semelhante á da energia elétrica, embora, em seu conjunto, um pouco menos favorável: surgiram dificuldades, mas grandes progressos foram levados a cabo durante o período de após-guerra. O sistema brasileiro de transportes, do mesmo modo que o da maioria das nações latino-americanas, foi originalmente construído para atender primordialmente os objetivos do comércio de exportação. Assim sendo, consistia êle num certo número de ferrovias atravessando os principais centros produtores de bens para exportação e convergindo para os portos de embarque. Não havia praticamente ligação entre êsses diferentes sistemas, de modo que as necessidades do comércio interno não eram bem atendidas. Os principais centros populacionais distribuíam-se ao longo da costa marítima, e êstes comunicavam-se entre si quase exclusivamente pela navegação costeira.

Com a mudança na estrutura da economia brasileira, iniciada em grande escala durante a crise econômica dos anos 30, e desde então prosseguindo aceleradamente, o sistema de transporte existente tornou-se cada vez menos adequado às necessidades do país. Entretanto, por longo tempo, apenas se efetivaram mudanças de importância secundária. Aproximadamente 85% da atual rede de ferrovias já existia em 1930, e não só não se empreendeu a sua reorganização, mas as linhas e os equipamentos existentes passaram a sofrer séria deteriorização nas duas décadas seguintes. Uma situação semelhante prevaleceu em relação ao sistema portuário e à frota de navegação costeira, durante aquêles anos. Consequentemente, houve grandes deficiências no sistema de transportes ao início da década dos 50. A Comissão Mista emitiu naquela época a opinião de que "a falta de capacidade de transporte e a ineficiência generalizada do sistema existente constituem o principal obstáculo ao crescimento contínuo." ^{13/} As consequências sobre custos e preços foram mais uma vez os previsíveis. Atrazos nos embarques, sobrecargas, recurso a alternativas mais dispendiosas, dificuldades para manutenção de estoques, etc., eram muito comuns.

^{13/} Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Relatório Geral, 1º Tomo, p. 66. Ver também CEPAL, Desenvolvimento Econômico do Brasil para uma discussão desta situação.

Notáveis melhoramentos foram realizados a partir daqueles anos, embora continuem as dificuldades com respeito à adequação do sistema de transportes e à eficiência de organização, particularmente nas ferrovias e nos transportes de cabotagem. Em relação às estradas de ferro, não tem havido empenhimentos para incrementar substancialmente a extensão do sistema.

Ao invés disso, concentrou-se atenção na construção de ligações relativamente curtas para integrar mais efetivamente linhas existentes, e particularmente no reequipamento da rede atual. Empreendeu-se um programa extensivo de reforço dos leitos, reposição de trilhos, renovação do material rodante que permitisse a retirada de equipamento obsoleto, aquisição de locomotivas diesel e elétricas para substituir a tração a vapor, tudo com o objetivo de atingir maior eficiência. Foi obtido um empréstimo de 100 milhões de dólares do Eximbank para tal fim, parte do qual ainda não foi utilizado, e o BNDE dedicou boa parcela de seus recursos para esse objetivo. (Ver Tabela 13). Realizaram-se efetivamente grandes melhoramentos, e as estradas de ferro operam hoje com maior eficiência do que ao início da década dos 50. Contudo, persistem graves problemas, e ainda não foi possível levar a cabo o programa original, em parte por falta de recursos financeiros, devido ao que parece por vir se dando recentemente prioridade secundária a esse setor.

Quanto ao comércio de cabotagem, fizeram-se alguns progressos para a melhoria das suas condições, mas aqui também, o programa não vem merecendo a prioridade que originalmente lhe foi concedida. Empreendeu-se um programa de reequipamento portuário, aumentando-se consideravelmente a extensão de atracação, bem como as facilidades de armazéns-frigoríficos. Apressou-se o acondicionamento de navios dedicados ao comércio de cabotagem, acrescentando-se também embarcações novas à frota. Isso com respeito principalmente aos navios-tanques

petroleiros, em relação aos quais o país possui atualmente uma tonelagem adequada e moderna. Apesar de ter-se realizado pequeno progresso na modernização e incremento da capacidade de carga seca, espera-se que tal situação melhore nos anos vindouros. Tem-se dado grande ênfase recentemente a construção de navios de grande porte e ao problema de docas-secas, tendo sido aprovados e empreendidos grandes projetos de investimentos neste ramo; o BNDE tem concedido importante assistência financeira ao setor.

Se bem que foram levados a cabo melhoramentos nas áreas referidas atrás, e o transporte rodoviário que tem recebido ênfase primordial durante todo o período de após-guerra, e no qual se tem obtido o progresso mais notável. Foi criado em 1945 o Fundo Rodoviário Nacional, sustentado por um imposto único sobre o consumo de combustíveis e lubrificantes, cujos recursos são repartidos entre os departamentos de estradas de rodagem nacional e estaduais. No mesmo ano formulou-se um Plano Rodoviário Nacional. Pode ter-se uma idéia do montante e do rápido crescimento dos fundos destinados a esse fim consultando a Tabela 14, que mostra as quantias à disposição do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, durante o período de após-guerra. Nos primeiros anos, o grosso dos recursos provinha do Fundo Rodoviário Nacional, mas desde 1953, montantes cada vez maiores vêm sendo supridos através do orçamento federal.

TABELA 14

BRASIL: FUNDOS DESTINADOS AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM 1946-59
(Milhões de cruzeiros)

1946	182	1953	2 723
1947	380	1954	3 151
1948	601	1955	3 611
1949	783	1956	4 344
1950	1 005	1957	8 044
1951	1 411	1958	12 967
1952	1 611	1959	21 424

Fonte: Bittencourt, "Brasil: Uma Política Rodoviária", Rodovia, Ano XXII, Vol. LXXXII, Nº 243, p. 65.

Nos anos do imediato após-guerra, concentrou-se atenção na construção de novas estradas, especialmente linhas-tronco de interesse nacional, mas tem havido uma mudança no sentido de dar maior ênfase à pavimentação de importantes ligações. Tal mudança resultou da preocupação com os altos custos do transporte sobre estradas não pavimentadas, bem como do grande dispendio e dificuldade na manutenção de tais rodovias. Ao pavimentar-se a Rio-São Paulo em 1949, por exemplo, os fretes caíram em 50%, e uma pesquisa levada a efeito em 1951 revelou que o Brasil dispndia três vezes mais por veículo, em partes sobressalentes, do que o México. O progresso nesse ramo é mostrado na Tabela 15.

TABELA 15

BRASIL: RODOVIAS FEDERAIS E ESTADUAIS PAVIMENTADAS

(Kilômetros, ao fim do ano)

Anos	Federal	Estado	Total
1955	2 376	757	3 133
1956	2 946	1 316	4 266
1957	3 348	3 832	7 180
1958	5 075	3 811	8 886
1959	6 876	4 643	11 519

Fonte: DNER.

Não se dispõem de dados semelhantes para anos anteriores, mas praticamente quase toda a extensão pavimentada existente em 1955, o foi somente em seguida à II Guerra Mundial. Um plano rodoviário quinquenal recentemente anunciado pelo governo federal pretende expandir notavelmente o sistema atual.

Foram executados ademais, pelo setor privado, grandes investimentos em transporte motorizado. A frota de caminhões e ônibus no país cresceu de pouco mais de 100.000 unidades em 1945 para 265.000 em 1952, atingindo em fins de 1960 a meio milhão. Com a ajuda de grandes incentivos oficiais, instalou-se no país uma indústria automobilística praticamente inexistente seis anos

atrás, sendo o Brasil atualmente auto-suficiente na produção de caminhões e ônibus. O crescimento da produção, que atingia em fins de 1960, a um índice de nacionalização, de 90% em peso, mostra-se na Tabela 16.

TABELA 16
PRODUÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES
(Unidades)

	<u>1957</u>	<u>1958</u>	<u>1959</u>	<u>1960</u>
Caminhões.....	19 959	30 826	44 168	49 095
Ônibus	208	505	1 310	1 875
Veículos Utilitários...	10 911	24 130	36 452	44 265
Automóveis	<u>348</u>	<u>2 154</u>	<u>11 649</u>	<u>37 868</u>
Total:.....	31 426	57 615	93 579	133 103

Fonte: DNER.

É importante que se sublinhe a importância, do ponto de vista da inflação, das ocorrências brevemente descritas nas páginas precedentes. Elas permitiram ao Brasil percorrer a última década de preços rapidamente ascendentes, sem sofrer os efeitos maléficos que experiências semelhantes produziram em alguns outros países. Os níveis gerais de bem estar prosseguiram melhorando. O povo não perdeu confiança na economia nem procurou rejeitar em massa a moeda corrente do país. O suprimento de alimentos per capita é hoje bem mais satisfatório do que no início do período. Os pontos de estrangulamento estruturais que poderiam ter impedido a contínua mudança de estrutura da economia foram em seu conjunto razoavelmente superados até a data e as oportunidades de trabalho produtivo e de investimento têm sido promissoras. Em suma, a economia brasileira tem continuado seu rápido processo de desenvolvimento, fazendo da inflação um problema bem mais contornável do que poderia tê-lo sido, se condições menos favoráveis houvessem prevalecido.

IV. A POLÍTICA ECONÔMICA E O SETOR PÚBLICO

A. A ESTRUTURA DO SETOR PÚBLICO

A política econômica, no sentido das ações empreendidas pelo setor público e que influenciam a atividade econômica, é um conceito ainda mais disperso no Brasil do que na maioria dos outros países da região. Uma diferença essencial em relação a muitos países é a importância dada ao conceito federal, no qual baseia-se o governo. Os governos estaduais, têm uma autonomia considerável e para ilustrar sua importância, basta lembrar que as suas despesas atingiram a 8% do Produto Bruto durante a última década. Mesmo dentro das atividades sob controle do Governo Federal, contudo, a autoridade tem sido vastamente dispersa, havendo pouca preocupação em verificar-se se essas atividades estão estreitamente coordenadas. A "política" origina-se assim de várias fontes e nem sempre é consistente. Desde que, como se verá posteriormente, as principais influências do ponto de vista da inflação provêm do Governo Federal, é importante considerar brevemente a estrutura do setor público, a fim de compreender as limitações de tal política e as pressões que na ocasião a determinaram.

Há, em primeiro lugar, empresas estatais como por exemplo, a siderúrgica de Volta Redonda, a Petrobrás, diversas empresas hidro-elétricas, etc., que desempenharam notável papel no programa governamental de desenvolvimento. A essas empresas têm-se concedido um grande número de favores oficiais, que vão desde o financiamento direto e concessão de crédito favorecido até privilégios de importação. Elas contudo são incluídas no setor privado para fins de contabilidade social, a exemplo do que se faz em muitos países, não se dispondo de dados adequados nem em relação ao conjunto de suas atividades de investimento nem sobre sua posição financeira. Para os propósitos presentes as empresas estatais, per se, podem ser tidas como neutras, no que diz respeito à pressão inflacionária resultante de despesas deficitárias. Na medida em que elas utilizaram fundos públicos para financiar suas atividades, e estes provieram em grande parte do orçamento, os deficits refletem-se nas finanças do Governo Federal. Boa monta dos empréstimos concedidos a tais empresas vieram do exterior ou do BNDE, sendo portanto, ou não-inflacionárias, ou então apenas mais uma vez, indiretamente, refletidas nas finanças do Governo Federal.

Uma semelhança com alguns países da região é o sistema extensivo de previdência social existente, que congrega no Brasil cerca de dez agências especializadas e um certo número de grupos semi-governamentais. Essas entidades dispõem de renda própria e estima-se que efetuem pagamentos de transferência atingindo a perto de 2% do consumo total no país. Apesar disso, elas não constituem no Brasil uma fonte importante de poupanças, sejam atuais ou potenciais, não servindo, portanto, para compensar deficits de outros ramos do setor público. Ao início de seu funcionamento, pretendia-se que tais instituições obtivessem do orçamento federal a maior parte de suas rendas; contudo, tais pagamentos jamais se realizaram. O que lhes restou como fonte de renda bastou somente para cobrir suas obrigações correntes e para efetuar um montante relativamente pequeno de empréstimos, principalmente para a construção de habitações.

Além disso há também um bom número de autarquias, órgãos estatais que, todavia, são administrados de um modo mais ou menos autônomo em comparação com os departamentos governamentais ordinários, possuindo muitas vezes fontes de renda determinadas por lei. O mais importante deles é o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), incumbido da manutenção e construção das rodovias nacionais, e cuja maior fonte extra-orçamentária de renda é uma participação percentual na receita do imposto único sobre derivados de petróleo. Destacam-se também entre as muitas outras autarquias, o Instituto Brasileiro do Café (IBC); a SPVEA, incumbida do desenvolvimento da gigantesca região amazônica, e que conta para tal fim com 3% da receita tributária orçamentária federal, a Comissão do Vale do São Francisco, responsável pelo desenvolvimento de outra área importante e que dispõe de 2% daquela mesma receita; e mais recentemente, a SUDENE cuja colossal tarefa é a promoção e a coordenação de atividades para o desenvolvimento na região onde a pobreza é mais flagrante, o Nordeste. As autarquias têm relativo acesso aos ^{grandes} bancos, mas os dados disponíveis não revelam terem sido concedidos empréstimos às mesmas, durante o período em estudo. Elas obtêm igualmente fundos através do orçamento federal ou, em certos casos, diretamente de contas do Banco do Brasil controladas pelo Tesouro Federal.

Finalmente, e de importância ainda maior, são os governos estaduais e municipais, cujo impacto sobre a economia brasileira esteve muito longe de ser neutro durante o período de após-guerra. Os estados são bem mais poderosos,

controlando um volume de recursos quatro vezes maior que o dos municípios, além de mostrarem grandes disparidades entre si. As despesas do Estado de São Paulo, o mais influente, atingem a cerca da metade de todo o dispêndio efetuado pelos estados, e seu orçamento equivale em seu montante a perto de 40% do orçamento federal.

Os dispêndios estaduais e municipais cresceram rapidamente de 1947 a 1952, boa parte em atividades de investimento, permanecendo a partir de então relativamente estáveis. As receitas não cresceram com igual rapidez, daí se originando deficits gradativamente crescentes. (Ver Tabela 17).

TABELA 17

BRASIL: RECEITAS E DESPESAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS ^{a/}

(Porcentagem do Produto Bruto)

	<u>Receitas</u>	<u>Despesas</u>	<u>Deficits</u>
1947	6.8	7.7	.9
1948	7.5	8.2	.7
1949	8.2	8.8	.6
1950	8.3	9.4	1.1
1951	9.0	9.5	.5
1952	9.0	10.8	1.8
1953	9.1	10.4	1.3
1954	8.9	10.0	1.1
1955	8.9	9.6	.7
1956	9.3	9.5	.2
1957	10.1	10.5	.4
1958	9.9	10.7	.8
1959	8.5	9.2	.7

Fonte: Conselho Técnico de Economia e Finanças - Ministério da Fazenda.

^{a/} As cifras mostram uma posição de orçamento e não são expressão de conta de caixa, que não pôde ser obtida. É provável que os deficits de caixa não tenham sido consideráveis, de vez que as disponibilidades financeiras dos estados

e municípios são limitadas.

Durante os anos de 1950 a 1955, a pressão inflacionária emanada do setor público originou-se em grande parte dos estados e municípios. É digno de nota que durante êsse período o Estado de São Paulo parece ser responsável ^{por cerca} de dois terços do deficit total dessas unidades.

Há duas maneiras pelas quais os estados e municípios não podendo êles mesmos imprimir dinheiro - financiaram suas despesas de modo a provocar pressões inflacionárias. - Ao obterem recursos do Governo Federal, como sucedeu principalmente nos primeiros anos da década dos 50 e nos dois ou três anos mais recentes, êles pressionaram o orçamento federal, tendo portanto acesso indireto ao banco central. Em segundo lugar êles obtiveram fundos, notadamente ainda na primeira metade da última década, diretamente do sistema bancário em sua própria conta.

Conquanto os ramos do setor público acima considerados sejam importantes - e num estudo detalhado dos investimentos ou do crescimento da economia brasileira tiveram relevância ainda maior do que mereceram nestas breves considerações - o Governo Federal permanece como elemento predominante do ponto de vista da geração de pressões inflacionárias. Sob êste último ponto de vista o impacto direto de quase todos êsses organismos é relativamente pequeno, pois êles pressionam de modo predominantemente indireto, através das finanças do Governo Federal.

B. A POLÍTICA OFICIAL E A CRISE CAFEJEIRA

O principal problema com que o setor público se vem defrontando nos anos recentes é a crise do café e o modo com que êle tem sido tratado não só representa um dos impactos mais consideráveis da política econômica principalmente em relação á inflação, como também um exemplo das dificuldades e ambiguidades provocadas por uma estrutura financeira e administrativa tão dispersa como a do Brasil.

A evolução da crise de super-produção foi já descrita. Aqui devemos observar que a política cafeeira adotada na década que se seguiu á II

Guerra Mundial não foi de forma a prevenir o ressurgimento da crise. Nos anos do imediato pós-guerra o preço do café brasileiro era superior, em termos reais, ao que vigorava antes da guerra, sendo a situação ainda mais favorável para os plantadores, de vez que toda a produção podia ser facilmente comercializada, enquanto que nos anos anteriores a guerra se destinavam proporções variáveis (15-30%) da colheita a "quota de expurgo", de acordo com o programa restritivo vigente. Contudo, quando o preço mundial duplicou em fins de 1949, tal incremento refletiu-se na sua totalidade no preço brasileiro, tendo este permanecido durante a maior parte da década seguinte muito próximo, em termos relativos, a esse nível excepcionalmente favorável. (Ver Tabela 18). Havia portanto grande estímulo para os cafeicultores expandirem a área cultivada.

TABELA 18

BRASIL: PREÇOS RELATIVOS DO CAFÉ, de 1948 a 1960.^{a/}

(1948 = 100)

1948	100	1955	179
1949	116	1956	157
1950	188	1957	138
1951	165	1958	130
1952	147	1959	86
1953	149	1960	80
1954	217		

a/ A série mostra a razão entre o índice do preço do Santos 4 em Santos, e o índice geral de preços de atacado com exclusão do café.

Fonte: Banco do Brasil e Conjuntura Econômica.

O Brasil já passara por situações semelhantes em diversas ocasiões: preços favoráveis levaram a grandes expansões de produção que, por sua vez, fizeram baixar os preços, tornando necessária a adoção de programas de restrição à comercialização. O fracasso na prevenção de uma repetição desse processo na década dos 50 deveu-se em parte a uma das maiores imperfeições da estrutura fiscal brasileira. A Constituição proíbe a tributação federal das exportações, outorgando essa competência aos estados, e fixando a essa tributação um limite

máximo de 5% ad valorem. O Governo da União fica assim desprovido do instrumento mais usual para alterar as elevações de preço durante os períodos de alta repentina (boom), e desestimular a expansão excessiva da produção. Na ausência de tal instrumento, foi confiada à política cambial a missão de influenciar nos preços do café. Contudo, embora essa política tenha eficiência para elevar o preço em cruzeiros, ela tende a tornar-se inoperante por si mesma como meio de rebaixá-lo. O primeiro processo obtém-se por desvalorização, que embora não muito apreciada, é usual; o segundo deve conseguir-se por revalorização, uma política até agora pelo menos muito raramente levada a cabo. Mesmo dentro desses limites, o Governo não procurou reduzir a remuneração dos cafeicultores, tendo concedido por diversas vezes taxas mais favoráveis para impedi-lo. Como se pode ver na Tabela 18, o Governo só permitiu uma queda substancial do preço relativo a partir de 1959, quando a crise cafeeira assumiu maiores proporções.

Quando a super-produção começou a surgir, recorreu-se à política tradicional: retiravam-se estoques do mercado num esforço para manter os preços mundiais, e para conseguir-se isso, comprava-se e empilhava-se café em quantidades crescentes. Embora não se disponham de cifras exatas referentes às compras para estocagem, uma idéia dos fundos exigidos para levar-se a cabo esse programa pode ser dada pela Tabela 19. Note-se que esses montantes superaram o grande deficit do Governo Federal tanto em 1958 como em 1959. Tais fundos não provieram do orçamento federal, mas sim da conta dos ágios no Banco do Brasil, posta diretamente à disposição

TABELA 19

DESPESAS DO PROGRAMA DE ARMAZENAGEM DE CAFÉ, de 1954 a 1959

	<u>BIHÕES DE CRUZEIROS</u>	<u>PERCENTAGEM DO PRODUTO BRUTO</u>
1954	3.4	0.6
1955	5.9	0.9
1956	1.2	0.1
1957	11.5	1.1
1958	26.8	2.1
1959	49.6	2.7

Nota: Estas cifras são da parcela de financiamento da conta dos ágios no Banco do Brasil. Embora incluam-se outras aplicações, pode-se estimar que 90% do total representam fundos à disposição do programa de armazenagem de café.

Fonte: SUMOC.

do IBC. Esse arranjo tem causado certa confusão e convém discuti-lo com mais detalhes.

A conta dos ágios originou-se da adoção em fins de 1953 do sistema de taxas múltiplas de câmbio, e é depositária dos consideráveis ganhos de intercâmbio resultantes do nível superior das taxas cambiais pagas pelos importadores sobre o que recebem os exportadores. Quando de sua criação, a conta se destinava a diversas finalidades públicas, principalmente de auxílio à agricultura, e o Governo Federal retirou de fato montantes com esse fim. E, o que é mais importante, também não há dúvida de que essa conta foi usada com a finalidade de compensar os deficits do orçamento federal. O Banco do Brasil utilizou aqueles fundos para financiar os deficits, e é claro que de um ponto de vista econômico seu impacto sobre a economia é equivalente ao de outras formas de tributação registradas no orçamento.

Contudo, as retiradas efetivas da conta foram relativamente pequenas nos primeiros anos, e no final de 1956, o último ano de equilíbrio relativo no mercado cafeeiro, o saldo era de mais de 33 bilhões de cruzeiros. A conta tornou-se então um fator institucional influenciando a política do café e o modo de financiá-lo. Já que existia um saldo tão grande destinado, ainda por cima, em boa parte, ao auxílio da agricultura, era difícil negar fundos ou recorrer a outro tipo de financiamento para o programa de estocagem. Já foi até argumentado que o problema cafeeiro não implicava em pressões inflacionárias por que suas despesas eram cobertas pela conta dos ágios; e mais comumente até, ignorava-se a sua contribuição, e concentrava-se toda a atenção no orçamento federal, pelo mesmo motivo. Como se vê na Tabela 20, a conta dos ágios continuou

a apresentar saldo positivo em todos os anos com exceção de 1959, mas êsses saldos têm constituído um fator de compensação ao deficit orçamentário de menor im

TABELA 20

LUCROS DE CÂMBIO E SUA UTILIZAÇÃO, 1953 - 1959

(Bilhões de cruzeiros)

	<u>Lucros de câmbio</u>	<u>Financiamento</u> para a compra <u>de café</u>	<u>Outras despesas</u>	<u>Saldo líquido</u> da conta de <u>ágios</u>
1953	2.0	-	(-) .4	2.4
1954	16.2	3.4	.9	11.9
1955	9.8	5.9	1.7	2.3
1956	18.8	1.2	.8	16.8
1957	17.4	11.5	1.1	4.8
1958	42.0	26.8	4.5	10.7
1959	53.2	49.6	17.8	(-)14.2

Fonte: SUMOC.

a/ Ver a nota à Tabela anterior.

portância desde 1957, quando o financiamento dos excedentes de café começaram numa escala realmente grande.

A política cafeeira seguida até agora de modo algum pode ser considerada como apta a solucionar o problema. Êste decorre do fato de que a produção corrente do Brasil supera de muito as possibilidades de venda no mercado, nada tendo sido feito até hoje que modifique consideravelmente tal situação. A política atual limita-se a prevenir a entrada dos excessos de produção nos mercados mundiais, tentando consequentemente - e com sucesso apenas parcial - impedir quedas bruscas do preço internacional. Além do mais, parece que tal expe

diente não será suficiente por muito tempo. Estima-se que os estoques de café atinjam atualmente no Brasil a cerca de 40 milhões de sacas, e parece que a safra de 1961/62 deverá acrescentar 20 milhões áquele total. Se compararmos tais números com as exportações habituais de 17 milhões de sacas por ano, veremos logo que a continuação do empilhamento em tal escala tornar-se-á uma atitude insustentável e altamente anti-econômica. Enquanto não surgir uma política que suscite a contração da produção até um volume paralelo ás possibilidades de exportação, o financiamento de uma produção para desperdício prosseguirá constituindo pesada carga para a economia, tornando ainda mais difícil a obtenção de uma estabilidade de preços. Não se deve esquecer de que boa parte dos recursos atualmente empregados nessa produção poderiam ser desviados para outras colheitas, aliviando, também do lado da oferta, o problema da inflação.

C. ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

Apesar da autoridade se achar dispersa, como vimos anteriormente, o impacto do setor público em relação á inflação continua vinculado em termos nominais à posição orçamentária, do Governo Federal. Todavia, quando se examina o orçamento federal, não se deve esquecer de que êle reflete pressões de outras partes do setor público. Como se poderá inferir das seções precedentes, grandes deficits originados alhures expressam-se formalmente no orçamento federal.

A posição de caixa do orçamento federal vê-se à Tabela 21. Embora com alterações consideráveis de ano para ano, o orçamento foi equilibrado durante a primeira metade do período de após-guerra, e fortemente desequilibrado durante a maior parte da segunda metade. Isso refletiu uma situação na qual as receitas permaneceram relativamente constantes em sua participação no Produto Bruto, enquanto que as despesas flutuaram mais fortemente, tendo crescido acentuadamente nos anos recentes, inclusive em relação ao Produto Bruto. (Ver Tabela 22).

Um fator importante para o fracasso na manutenção de um equilíbrio relativo no orçamento tem sido um dos aspectos da dispersão da autoridade pública já considerada anteriormente. Tem constituído prática habitual designar-se impostos específicos ou percentagens determinadas de receitas tributárias para aplicação em várias autarquias e mesmo em algumas empresas estatais. No caso da tributação sobre derivados de petróleo (que tem arrecadado ~~non-~~ tante equivalente a mais de 1% do Produto Bruto nos anos recentes) as receitas nem sequer são consignadas no orçamento, mas afluem diretamente às diversas organizações às quais são destinadas. Além disso, como já se disse, quando se adotou em 1953 o sistema das taxas múltiplas de câmbio, os ganhos resultantes da diferença entre as taxas pagas pelos importadores e as auferidas pelos exportadores (cujo montante anual equi-~~valia~~ ^{mais} a cerca de 2,5% do Produto Bruto) não eram classificados como receitas governamentais, mas sim depositadas na conta de ágios no Banco do Brasil. Tais práticas tornam muito/difícil a adoção e a o peração de uma política orçamentária racional e flexível.

Todavia, um fator de maior importância para o deficit, e que ressalta num exame do próprio orçamento, é a flutuação da coluna das despesas nos primeiros anos da década dos 50, e sua brusca elevação na última metade da referida década. Tais mudanças estão, por sua vez, em estreita correlação com os reajustamentos salariais concedidos aos funcionários federais. A alta salarial em fins de 1948 foi seguida no ano imediato por uma considerável ascensão nas despesas, em relação ao Produto Bruto, e o superavit orçamentário de 1948 transformou-se em deficit tanto em 1949 como em 1950. Repetiu-se o processo com o reajustamento seguinte em fins de 1952. Em seguida a uma pequena elevação de salários no início de 1955, com um impacto igualmente pequeno sobre os níveis de despesa, o fortíssimo reajustamento no comêgo de 1956 - com as escalas de salário elevando-se em média em 75% - coincidiu com o aumento brusco nas despesas federais em relação ao Produto Bruto naquele ano. Um enorme deficit surgiu no orçamento federal naquêlê mesmo ano, persistindo tal situação até hoje.

TABELA 21

DEFICIT (-) OU SUPERAVIT DO GOVERNO FEDERAL EM CAIXA

	<u>Bilhões de Cruzeiros</u>	<u>Percentagem de receitas orçamentárias</u>
1947	2.2	15.9
1948	0.8	5.1
1949	(-) 3.5	(-) 19.5
1950	(-) 3.2	(-) 16.5
1951	2.4	6.4
1952	2.5	7.8
1953	(-)10.7	(-) 29.1
1954	(-) 1.2	(-) 0.3
1955	(-) 7.6	(-) 13.7
1956	(-)24.7	(-) 35.1
1957	(-)38.4	(-) 44.9
1958	(-)28.4	(-) 24.1
1959	(-)40.7	(-) 25.8

Fonte: SUMOC.

TABELA 22

RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL^{a/}
(Percentagem do Produto Bruto)

	<u>Receitas</u>	<u>Despesas</u>	<u>Saldo ou deficit (-)</u>
1947	8.4	8.1	.3
1948	8.4	8.4	-
1949	7.3	9.6	(-) 1.3
1950	7.6	9.3	(-) 1.7
1951	8.9	8.0	.9
1952	8.3	8.0	.3
1953	8.5	9.3	(-) .8
1954	8.3	8.8	(-) .5
1955	8.0	9.1	(-) 1.1
1956	8.0	12.1	(-) 4.1
1957	8.1	11.2	(-) 3.1
1958	9.1	11.5	(-) 2.4
1959	8.7	10.1	(-) 1.4

a/ As cifras acima são orçamentárias e não de conta de caixa, de vez que não se dispõem das últimas, não coincidindo portanto com as cifras dos deficits da Tabela 21.

Fonte: Contadoria Geral da República.

Conquanto o grande aumento nas despesas, e conseqüentemente o amplo deficit, tenham surgidos em termos nominais apenas em 1956, é provável que a elevação do dispêndio em termos reais tenha sido relativamente regular, ao menos a partir de 1953. Tal evolução não se tornou muito evidente em virtude de terem as fôlhas de pagamento do Governo Federal declinado consideravelmente em termos reais, durante períodos relativamente extensos. De fins de 1952 ao início de 1956, por exemplo, enquanto o nível de preços elevou-se de 70%, os salários federais permaneceram quase inalterados, tendo ocorrido apenas um pequeno reajustamento no começo de 1955.^{14/} Dessa forma, os níveis mais altos de atividade do Governo Federal não implicaram num aumento paralelo da participação de suas despesas no Produto Bruto.

O incremento da atividade federal foi de âmbito generalizado, não se podendo acusar um determinado fator, como o causador do deficit. A expansão do investimento público nos anos recentes, embora com parcela de caráter extra-orçamentário, foi um dos fatores referidos, havendo igualmente outros de considerável impacto sobre o deficit. Um deles foi o grande montante de subsídios pagos, de uma forma ou de outra, através do orçamento federal nos anos recentes. Embora não se disponham de muitas cifras a respeito, os subsídios pagos apenas ao sistema ferroviário atingem a cerca de 1% do

Produto Bruto desde 1953. Medidas de emergência, tais como as empreendidas em 1958 e 1959, em consequência à forte seca do Nordeste, constituíram na época uma pressão suplementar.

^{14/} Os aumentos foram desde 10% nos padrões mais elevados, até 35% nas categorias inferiores.

Todavia, como já se disse, o deficit não resultou de qualquer um desses itens isoladamente, mas sim de um incremento generalizado nas atividades financiadas através do orçamento federal. Embora não se disponha de uma distribuição funcional das despesas, pode-se chegar a uma tal conclusão, na medida em que os dados disponíveis permitam uma classificação adequada dos itens do orçamento. (Ver a Tabela 23). Em relação aos anos imediatamente após a guerra, houve um considerável aumento da participação relativa das despesas com intuitos de desenvolvimento econômico, em detrimento das categorias administrativa e militar, embora todos os tipos de despesas tenham crescido substancialmente em termos reais. Até as despesas militares, por exemplo, (não incluindo as compras de equipamentos respectivos) tiveram em 1957-58 uma participação no Produto Bruto maior do que ao início do período, se bem que esse Produto tenha crescido rapidamente durante esse espaço de tempo.

D. POLÍTICA MONETÁRIA

As possibilidades de controlar-se a expansão do crédito são bem maiores no Brasil do que na maioria dos outros países da região, mas também nesse setor a autoridade pública acha-se grandemente dispersa. Há em primeiro lugar um vasto número de instituições de crédito fora do "sistema ban

TABELA 23
DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL, 1947-59
(Porcentagem do total)

	<u>Militar</u>	<u>Administrativo</u>	<u>Desenvolvimento Econômico</u>	<u>Bem-estar Social</u>	<u>Outros</u>
1947	34.7	27.7	20.5	14.4	2.7
1948	30.5	25.8	23.7	16.7	3.3
1949	28.3	22.5	20.3	17.7	11.2
1950	26.8	19.5	20.9	18.1	14.7
1951	31.0	18.2	21.4	16.4	13.0
1952	32.5	19.4	26.4	17.2	4.5
1953	28.2	21.7	28.6	17.3	4.2
1954	26.5	20.9	31.1	17.4	4.1
1955	28.2	22.9	29.8	16.4	2.7
1956	24.5	43.5 ^{2/}	18.4	11.6	2.0
1957	28.8	20.5	31.7	15.4	3.6
1958	27.6	19.8	35.1	15.2	2.3
1959	24.0	28.2	29.2	15.6	3.0

a/ Os fundos para o ajustamento de salários em 1956, não foram divididos por setor de despesa, sendo êsse fator responsável pela dimensão dêste dado.

Fonte: CEPAL, baseada em dados da Contadoria Geral da República.

cário", definido em sentido estrito, e sôbre as quais diversas partes do setor público podem exercer contrôle direto, embora na prática tais instituições gozem, por sua vez, de diversas graus de autonomia.

Elas incluem bancos de desenvolvimento nacional e regionais do tipo encontrado e na maioria dos países; as Caixas Econômicas, tanto no nível do Governo Federal como no dos estaduais, e que fornecem fundos principalmente para a construção imobiliária; e os Institutos de Previdência Social, que também financiam primordialmente a construção de casas, mas cujos fundos, como já se aludiu, são limitados. A importância de tais instituições no crescimento econômico do período de após-guerra foi considerável, sendo uma indicação a mais do papel da política econômica nesse crescimento. Contudo, seu papel foi diminuto em termos de expansão monetária e de sua relação com a inflação. Não se permite a qualquer dessas instituições operar com montantes superiores às suas reservas, e seus recursos são obtidos quer de fundos públicos quer de depósitos, de modo que elas se limitam a servir de intermediárias na sua função de prestamistas. Sua possível importância sob êste aspecto poderia decorrer da acumulação de poupanças líquidas que compensassem deficits de outros setores, porém elas não vêm atuando dessa forma, de vez que aplicam em suas atividades de empréstimo quase tanto lhes permitem os fundos de que dispõem.

Mesmo dentro do sistema bancário em seu sentido estrito, as possibilidades de influência direta da política econômica são extraordinariamente grandes. O Banco do Brasil não só desempenha a maioria das funções de um banco central, mas dedica-se também a operações de crédito comercial. Ao final de 1959 pouco mais da metade do total dos empréstimos do sistema bancário, incluindo-se os destinados ao setor público, foram concedidos pelo Banco do Brasil, que foi também o responsável por mais de um terço dos créditos outorgados apenas ao setor privado. E uma vez que o Governo Federal é quem nomeia os prin

cipais diretores do referido banco, as possibilidades de influência direta sobre as operações creditícias do sistema bancário são obviamente consideráveis. Além disso, dentro do que se classifica comumente de bancos comerciais, a influência direta do Governo é também grande. O Banco do Estado de São Paulo, que funciona como agência do Estado de São Paulo, contabiliza sozinho cerca de 8% do total dos fundos nacionais do sistema de bancos comerciais (excluindo-se o Banco do Brasil), e um bom número de outros governos estaduais contam igualmente com importantes instituições desse tipo.

Além dessas externas possibilidades de controle direto, dispõe-se também dos instrumentos habituais de influência direta sobre as operações dos bancos comerciais, como a fixação de taxas de redesconto e o estabelecimento de exigências mínimas de reservas, mas o emprego de tais políticas no Brasil, além de estar sujeito às limitações costumeiras, torna-se mais difícil em virtude da divisão de autoridades no campo monetário. A autoridade para tomar decisões nesse setor cabe à SUMOC, que entretanto dispõe apenas de recursos limitados e não dirige as funções normais de operação de um banco central, as quais estão sob a responsabilidade do Banco do Brasil. E já que existem na economia pressões muito fortes contrárias a uma política de restrição creditícia, qualquer divisão no controle torna mais difícil a adoção de políticas desse tipo.

Em tais circunstâncias, a política de crédito posta em prática no Brasil durante o período de após-guerra caracterizou-se em seu conjunto como francamente expansionista, embora, como se verá, houvesse grandes variações tanto no total como na distribuição desse crédito. Não se deve esquecer que nos anos imediatamente após a guerra houve severa restrição, constituindo-se portanto em exceção para o que foi dito acima. Os empréstimos concedidos ao setor privado pelo sistema bancário como um todo elevaram-se em 12% do final de 1945 até fins de 1946, tendo declinado ligeiramente nos 12 meses seguintes, para crescer em cerca de 11% durante 1948. Importa notar que durante 1946 e 1947, os prêmios subiam a uma taxa anual de 20%, de modo que os incrementos aci

ma observados indicaram um declínio substancial do valor real dos empréstimos, declínio êsse ainda mais acentuado em relação ao Produto Nacional crescente. A liquidez acumulada durante a guerra dissolveu-se rapidamente por êsse processo, e a limitação creditícia deve considerar-se como um fator da maior importância na eliminação das acentuadas altas de preço daqueles anos. Como já se comentou em seção anterior, o investimento privado declinou, e a taxa de inflação baixou em 1948 para apenas 4%.

Já em 1948 as pressões para o relaxamento das restrições de crédito eram consideráveis, em 1949 cessaram em grande parte as limitações, e em 1950 iniciava-se um período de 5 anos francamente expansionista. (Ver Tabela 24). A magnitude efetiva dessa expansão poderá ser bem aquilatada, desde que se recorde que os preços permaneciam relativamente estáveis ao início dêsse período. Além disso, embora a expansão de 1950 tenha grandemente resultado do incremento na liquidez dos bancos comerciais em consequência das receitas de exportação mais altas daquele ano, a expansão dos quatro anos seguintes resultou principalmente da adoção de uma política de crédito bastante liberal. A relação entre o total dos empréstimos pendentes e o Produto Bruto manteve-se nesses cinco anos num nível muito superior ao dos períodos anterior e posterior; o investimento privado atingiu a sua culminância, e a inflação voltou a apresentar-se nesses anos como um fator da maior importância para a economia.

Esse período expansionista encerrou-se no último trimestre de 1954, e os anos a partir de então caracterizaram-se por esforços periódicos de instituir-se medidas de restrição creditícia, sejam de caráter autônomo, sejam fazendo parte de um programa mais geral de estabilização. Todavia, embora tenham havido importantes alterações na estrutura dos créditos, a expansão conjunta prosseguiu numa taxa rápida.

O esforço restritivo mais bem sucedido foi o posto em prática em fins de 1954. Em outubro daquele ano, elevou-se a taxa de redesconto, e exigiu-se dos bancos comerciais um depó

TABELA 24
BRASIL: SISTEMA BANCÁRIO, SALDOS DE EMPRÉSTIMOS, 1947-59
(Dados de fim de ano)

<u>Anos</u>	<u>Ao setor público</u>		<u>Ao setor privado</u>		<u>Total</u>		
	<u>a/</u> Bilhões de cruzeiros	% do total	Bilhões de cruzeiros	% do total	Bilhões de cruzeiros	% do produto bruto	% do incremento sobre saldos anteriores
1947	8.7	18.0	39.5	82.0	48.2	29.1	-
1948	10.1	18.8	43.7	81.2	53.8	28.6	11.6
1949	13.6	20.8	51.8	79.2	65.4	30.1	21.6
1950	17.4	20.7	66.6	79.3	84.0	32.8	28.4
1951	16.1	15.9	85.6	84.1	101.7	32.9	20.4
1952	16.3	13.7	102.3	86.3	118.6	33.5	17.3
1953	24.2	16.8	120.4	83.2	144.6	33.4	21.9
1954	24.5	13.9	152.2	86.1	176.7	31.5	22.2
1955	30.8	18.8	171.4	81.2	202.2	29.0	14.4
1956	31.5	13.3	205.4	86.7	236.9	26.6	17.2
1957	56.6	18.2	254.5	81.8	311.1	29.3	31.3
1958	68.4	18.0	311.6	82.0	380.0	29.2	22.1
1959	114.7	22.2	400.8	77.8	515.5	28.1	35.6

Fonte: CEPAL, estimativos com base em dados da SUMOC.

a/ Os dados apresentados representam a posição líquida, i. e. : débito menos de pósito (saldos), do setor. No passivo foi incluída a responsabilidade do Tesouro pela moeda emitida.

sito nas autoridades monetárias de 50% de qualquer incremento em seus depósitos. Tal regulamento manteve-se em vigor por pouco mais de seis meses (até o início de maio de 1955), antes de ser cancelado. No fim daquele mesmo ano procurou-se

restabelecê-lo sem que tenha havido, contudo, o sucesso esperado. Posteriormente, em meados de 1956, aumentaram-se as exigências de depósito, mas para serem cumpridas de um modo apenas gradativo, de maneira que seu impacto foi mais suave do que o das medidas de fins de 1954 e início de 1955. Finalmente, depois da grande expansão de crédito em 1957 e na primeira metade de 1958, instituíram-se medidas limitativas como parte de um programa geral de estabilização, mas tal programa jamais se efetivou cabalmente. Embora êsses esforços de restrição tivessem sucesso apenas parcial, êles conseguiram fazer com que um período altamente expansionista se encerrasse. A taxa de incremento dos empréstimos a saldar reduziu-se drasticamente em 1955 e permaneceu relativamente baixa em 1956, e muito embora tenha de novo crescido nos anos seguintes, tal ascensão foi mais ou menos paralela à do Produto Bruto. A relação entre os empréstimos devidos e o Produto Bruto ainda não voltou a alcançar o nível da primeira metade da década dos 50. (Ver a Tabela 24).

Os períodos acima considerados coincidiram com alterações importantes na estrutura do sistema creditício. Até 1950 cerca de 20% do total dos empréstimos pendentes foram concedidos ao setor público, mas nos quatro anos seguintes essa participação baixou a uma média de 15%. Assim, o período expansionista correspondeu a uma participação maior no crédito pelo setor privado e, como era de esperar-se, foi êsse setor que se beneficiou dessa política. De fins de 1950 ao final de 1954 os empréstimos ao setor público cresceram em pouco mais de 40%, enquanto que ao setor privado expandiram-se em mais de 125%. Em termos absolutos, \$ 6,8 bilhões foi o acréscimo ao setor público, e \$ 85,6 bilhões ao setor privado. O fim do período francamente expansionista coincidiu com uma mudança em sentido inverso. As políticas restritivas afetaram em primeiro lugar ao setor privado, mas elas também coincidiram mais ou menos com o resurgimento dos deficits do setor público aludidos anteriormente, e a participação desse setor no total dos empréstimos retornou aproximadamente ao seu nível de antes de 1950.

Houve também no período de após-guerra uma alteração substancial

cial na importância relativa das instituições de crédito que compõem o sistema bancário. Houve um incremento regular, durante todo o período, na participação do Banco do Brasil no total das concessões de crédito, desde cerca de 42% nos primeiros anos até perto da metade nos anos mais recentes. Isso em parte reflete o aumento da importância relativa dos empréstimos ao setor público nos anos recentes, que é feito através do Banco do Brasil, mas o fator principal foi o grande aumento da importância relativa dos créditos desse banco ao setor privado. Até 1950 cerca de 24% dos empréstimos concedidos ao setor privado provinham do Banco do Brasil, mas nos quatro anos seguintes essa participação subiu a mais de 37%, mantendo-se desde então aproximadamente nesse nível. Essa é mais uma indicação do papel da política econômica no período da rápida expansão creditícia durante os anos de 1951 a 1954. Do final de 1950 até fins de 1954, o saldo devedor do setor privado ao Banco do Brasil cresceu de 285% enquanto que em relação aos bancos comerciais cresceu em menos de 85%.

É provável que a contribuição que a política monetária no Brasil tenha tido no sentido de atenuar as pressões inflacionárias, tenha seguido linhas bem diferentes das usadas pelas políticas convencionais de restrição de crédito anteriormente consideradas. Como já se fez notar, tal política foi, em seu conjunto, francamente expansionista durante a década dos 50. Contudo o que exerce influência sobre os preços não é apenas a totalidade do crédito concedido, mas também a distribuição desse crédito, e as possibilidades do Banco do Brasil e os bancos dos governos estaduais exercer controle direto sobre tal distribuição têm sido grandes e crescentes. Estes bancos como agências de diferentes níveis de governo, dedicaram particular atenção em formar uma estrutura de crédito vinculada mais diretamente à produção, incluindo-se a produção especificamente agrícola, do que às atividades estritamente comerciais. Já se fez referência ao papel da política creditícia na expansão do investimento privado ao início da década dos 50. Conquanto não se disponham de dados que permitam uma avaliação completa da importância desse fator, deve-se notar que a política monetária, nesse sentido contribuiu notavelmente para os aumentos da produção, aliviando assim pressões inflacionárias do lado da oferta.

E. A POLÍTICA ECONÔMICA E A PROPAGACÃO DA INFLAÇÃO

A inflação num determinado ano, ou num período de vários anos, não é necessariamente consequência de um incremento em pressões mais ou menos autônomas do tipo referido em seções anteriores. Uma vez iniciada, a inflação pode manter-se por si mesma, como tem de fato sucedido com frequência, ao pôr em movimento mecanismos cumulativos, dentro da estrutura econômica. Os incrementos iniciais dos preços conduzem a incrementos adicionais, não por causa de uma mudança nas pressões subjacentes, mas simplesmente em virtude de as elevações iniciais terem ocorrido. Além disso, é bem possível que essas últimas altas de preço sejam cada vez maiores que as elevações que iniciaram todo o processo. O desenvolvimento do processo dependerá da maneira específica de funcionamento do mecanismo de propagação, com o decorrer do tempo.

Uma consequência fundamental de uma alta de preço é uma redistribuição de renda em favor dos grupos que recebem os preços mais altos, em detrimento daqueles que têm de pagar os novos preços. Se essa nova situação fôsse aceita pelos grupos cuja renda real baixou, o processo abortaria, desde que não houvesse novas mudanças nas pressões autônomas. Tal caso porém raramente sucede. Aquelles grupos procurarão recuperar na medida do possível as suas perdas, podendo inclusive tentar melhorar sua posição inicial, para defender-se antecipadamente de aumentos adicionais no nível de preços. No decorrer desse processo, os ganhos dos grupos beneficiados pela alta inicial se perderão parcial ou totalmente, fazendo voltar à tona o motivo original da elevação dos preços. E por esse processo, uma vez iniciada a alta de preços ela tende a perpetuar-se por si mesma, como ocorre com frequência.

O funcionamento do mecanismo de propagação que conduz a esse resultado, já foi aludido em termos genéricos nas partes introdutórias deste estudo. Aqui cabe apenas notar que o impacto de certos aspectos desse mecanismo depende de duas características fundamentais: a magnitude do reajustamento em relação à alta de preços inicial, e a frequência com que ocorrem tais

reajustamentos. Quanto maior fôr tal magnitude, maior a intensidade com que se anularão os efeitos da alta inicial e, conseqüentemente, maior deverá ser a magnitude relativa da indução de novas elevações nos prêços. Igualmente, quanto mais rápido o mecanismo funcionar, mais rapidamente se induzirá um novo acréscimo nos prêços e, em consequência, maior será a elevação total durante determinado período de tempo.

Uma característica importante da inflação brasileira é o fato de que êsse mecanismo funcionou, em seu conjunto, de um modo a induzir altas de preço menos violentas do que as ocorridas em alguns outros países da região. O principal motivo dêsse fenômeno deve atribuir-se, mais uma vez, ao crescimento rápido e ininterrupto que acompanhou o processo inflacionário. Níveis crescentes de renda permitem aos setores prejudicados recuperarem sua posição inicial, mesmo deixando certa vantagem nas mãos dos que se beneficiaram da alta de prêços inicial, de modo que tendem a ser mais brandas as lutas pela participação relativa ~~expressão~~ através de prêços e pagamentos sempre crescentes.

Há todavia um segundo fator de importância que cooperou para a obtenção de um tal resultado: a política governamental atuou de modo a interferir com o funcionamento automático do mecanismo de propagação, impondo períodos de tempo relativamente longos entre os ajustamentos de alguns de seus principais componentes. Conseqüentemente, as altas de prêços propagaram-se pela economia de um modo menos automático e mais lento, daí resultando taxas globais de inflação mais baixas do que se outras condições prevalecessem dificultando assim as possibilidades de uma elevação de prêços em espiral. Isso poderá evidenciar-se melhor se considerarmos os principais elementos do mecanismo de propagação: (1) a réplica do setor público aos prêços crescentes; (2) a reação das taxas de salário diante da alta; e (3) o movimento das taxas cambiais enquanto sobem os prêços.

1. A REACÃO DO SETOR PÚBLICO

Dos mecanismos em consideração, o setor público é o mais capaz de conduzir os prêços para uma espiral inflacionária. Uma vez iniciada a inflação, os custos do Governo e, conseqüentemente, as suas despesas, tendem a crescer paralelamente ao nível geral de prêços. As receitas, entretanto, só crescerão da mesma forma, na medida em que o sistema tributário repouse numa base "ad valorem", adaptando-se automaticamente aos prêços correntes, ao invés de ter uma base fixa. Tal não ocorrerá, todavia, se o sistema estiver assentado sobre valores específicos, como tem sido o caso em boa parte da América Latina, caso em que as receitas crescerão menos que o nível geral de prêços. Nesta hipótese o orçamento que estiver equilibrado ao inciar-se a inflação, passará a apresentar deficit, mesmo sem qualquer alteração na política governamental, e se já houver um deficit original, êste se dilatará cada vez mais. Para o setor público manter simplesmente sua posição, exigir-se-ão constantes reformas tributárias, com tôdas as dificuldades, inerentes, sendo que os perigos de uma espiral inflacionária através dêste processo são consideráveis.

A êsse respeito, a situação brasileira, foi extraordinariamente favorável no período de após-guerra. Grande parte do sistema tributário era específico ao tempo da II Guerra Mundial, e os deficits que se agravavam da maneira descrita acima constituíram um forte fator inflacionário naqueles anos. Em 1946, todavia, instituiu-se a base "ad valorem" para a maior parte da estrutura tributária, e conquanto permanecesse específica uma parte importante do imposto de consumo, ela foi elaborada de tal maneira que poderia sofrer alterações periódicas, como de fato sofreu, funcionando assim na prática como se fosse "ad valorem". Os resultados dêste tipo de estrutura tributária foram notáveis, como pode ver-se á Tabela 25.

TABELA 25

PRINCIPAIS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO GOVÊRO FEDERAL, 1947-59

(Porcentagem do produto bruto)

	<u>Imposto de consumo</u>	<u>Imposto de renda</u>	<u>Imposto de sêlo</u>	<u>Imposto de importação</u>
1947	2.7	2.3	1.0	1.4
1948	2.6	2.2	.94	1.5
1949	2.6	2.1	.89	1.4
1950	2.5	2.1	.91	1.2
1951	2.7	2.5	1.1	1.7
1952	2.6	3.1	1.1	1.3
1953	2.5	3.0	1.1	.87
1954	2.6	3.1	1.0	.86
1955	2.6	3.2	.91	.59
1956	2.7	3.2	.92	.42
1957	3.0	3.1	.89	.39
1958	3.2	2.9	.93	1.3
1959	3.1	3.0	.97	1.1

Fonte: CEPAL, baseada em dados publicados pela Contadoria Geral da República.

No início do período de após-guerra, quase 90% do total das receitas do Govêro Federal provinha dos quatro impostos mais importantes, o impôsto de consumo, o de renda, o do sêlo e os direitos de importação. Três dêsses impostos passaram a funcionar em base "ad valorem", senão formalmente ao menos efetivamente, e o quarto, o imposto de importação, permaneceu em base es pecífica até a reforma cambial e aduaneira de fins de 1957. Houve entre êles grandes diferenças na capacidade de manter suas receitas ao nível dos prêços crescentes. Reformas tributárias fizeram aumentar consideravelmente a receita do imposto de renda em 1951-52, e do imposto de consumo em 1957; além disso,

os três impostos "ad valorem", conseguiram manter receitas notavelmente constantes em relação ao Produto Bruto, durante todo esse período. Os impostos de importação, contudo, em seguida à elevação de 1951-52 quando o volume das importações atingiu nível bem alto, produziam arrecadações cada vez menores à medida que os preços subiam. De 14 % do Produto Bruto ao início do período, sua arrecadação caiu a menos de 0,4% imediatamente antes da reforma cambial de fins de 1957. Nesse último ano, o aludido imposto tinha se reduzido a uma posição relativamente insignificante dentro da estrutura tributária, suprimindo pouco menos de cinco por cento das receitas orçamentárias do Governo Federal.

A grande maioria dos impostos do Governo Federal brasileiro continuaram, portanto, a funcionar como fontes seguras de receita apesar do nível de preços sempre crescente. Não houve no Brasil um fluxo contínuo de legislação fiscal destinada simplesmente a recuperar as receitas perdidas, em termos reais, decorrentes dos preços crescentes. As receitas prosseguiram, em todo o período, a crescer paralelamente tanto ao nível de preços como a expansão da renda real. Essa componente do mecanismo de propagação não funcionou portanto, o que concorreu grandemente para que a inflação não entrasse na sua fase em espiral.

Enquanto que as receitas tributárias do Governo Federal, em sentido estrito, foram altamente flexíveis em relação aos níveis ascensionais de preços, não se pode dizer o mesmo de outras receitas não tributárias que influem na posição deficitária do setor público de um modo semelhante, ou seja, adicionando ou reduzindo pressões inflacionárias. Sem dúvida, as mais importantes destas últimas são as receitas dos diversos serviços públicos, tanto os administrados pelo Estado, como aqueles cujos deficits são financiados pelo Governo: as ferrovias, os correios e telégrafos, a marinha mercante, a navegação aérea, etc. Nesse setor, a experiência brasileira se assemelha à dos outros países da região. Os níveis mais altos de preços fizeram subir os custos, e por razões diversas, os preços desses serviços não se reajustaram paralelamente, fazendo surgir deficits cada vez maiores.

Não se dispõem de cifras para a maioria dêsse itens, mas as ferrovias representam o grosso do deficit surgido dessa forma, e dão uma boa idéia da situação prevalecente. O sistema de estradas de ferro era lucrativo em seu conjunto até 1946, mas a partir dêsse ano apresenta deficits ininterruptamente. Como se vê á Tabela 26, as receitas das estradas de ferro caíram drasticamente em relação ao Produto Bruto de 1948 a 1954, mantendo-se desde então numa relação aproximadamente constante.

TABELA 26
RECEITAS E DEFICIT DO SISTEMA FERROVIÁRIO, DE 1948 A 1959
(Porcentagem do produto bruto)

<u>Anos</u>	<u>Receitas Totais</u>	<u>Deficit</u>
1948	1.95	.41
1950	1.64	.59
1952	1.48	.56
1953	1.28	.84
1954	1.18	.71
1955	1.32	.79
1956	1.30	1.07
1957	1.37	1.04
195982

Fonte: Relatório do Banco do Brasil e Rede Ferroviária Federal.

Esta forma de apresentação exagera a discrepância entre o crescimento das receitas e o do nível de preços, uma vez que o volume do tráfego expandiu-se menos que o Produto Bruto em termos reais, mas apesar disso, a principal causa do declínio reside no fato das tarifas não terem subido paralelamente á elevação do nível geral de preços. Tal foi novamente o que ocorreu nos últimos 2 ou 3 anos, embora seu efeito tenha sido encoberto por notáveis incrementos no volume do tráfego. O deficit ampliou-se paralelamente ao declínio das receitas em termos relativos, e desde 1953 tem-se constituído em pesado ônus para o orçamento federal ^{15/}

^{15/} Deve-se observar que o violento incremento do deficit em 1956 deveu-se mais a um grande aumento de custos, de que a qualquer declínio considerável nas receitas.

2. REAJUSTAMENTOS SALARIAIS

O método pelo qual o maior grupo social tenta recuperar as perdas sofridas por uma alta de preços, é o dos reajustamentos salariais, que são portanto um componente de maior importância do mecanismo de propagação. A esse respeito, a política econômica brasileira, teve importância bem diferente da de alguns outros países da região, além de ter tido uma ação bem marcada, tanto pelas medidas que foram efetivamente adotadas como pelas que não o foram. A respeito das primeiras, o processo de reajustamento salarial esteve em grande parte entregue ao setor privado. Não houve barganhas generalizadas em toda a economia ou reajustamentos em massa do tipo corrido em alguns países, de modo que as alterações de salários induziram em menor grau elevações adicionais nos preços. Os dados disponíveis revelam um aumento do salário real durante o período, mas é provável que tal aumento tenha se verificado principalmente pela criação de oportunidades de melhor remuneração no processo de crescimento econômico, do que em acréscimos concedidos aos indivíduos que permaneceram na mesma ocupação.

Há dois aspectos no quadro geral dos salários, onde a política econômica desempenhou papel ativo - na fixação do salário mínimo e na adoção dos níveis de salário dos funcionários do Governo - e em ambos os casos os reajustamentos ocorreram com irregularidade e apenas depois de intervalos relativamente longos. As rendas dos assalariados deterioraram-se consideravelmente em termos reais durante os intervalos, tendo dessa forma a política governamental enfraquecido o funcionamento desse componente do mecanismo de propagação. A evolução do salário mínimo é mostrada no Gráfico 8. Depois do reajustado em fins de 1943, permaneceu ele inalterado até o início de 1952, e a partir dessa

data só se processaram reajustamentos com intervalos de pouco mais de dois anos.

Consequentemente, o salário mínimo declinava bastante em termos reais antes de cada reajustamento, e essas quedas partiam nos anos recentes, de níveis iniciais mais altos em virtude da magnitude das elevações concedidas em 1954 e 1956. (Ver gráfico 8). Os últimos reajustamentos estabeleceram um nível inicial superior em cerca de um terço do instituído em 1943. Foi dito na ocasião que êsse nível assim tão alto teria importantes implicações inflacionárias para a economia brasileira; embora, até certo ponto, isso possa ser verdadeiro, é difícil considerar-se excessivo tal incremento numa economia onde a renda real per capita cresceu em mais de 50% no mesmo período.

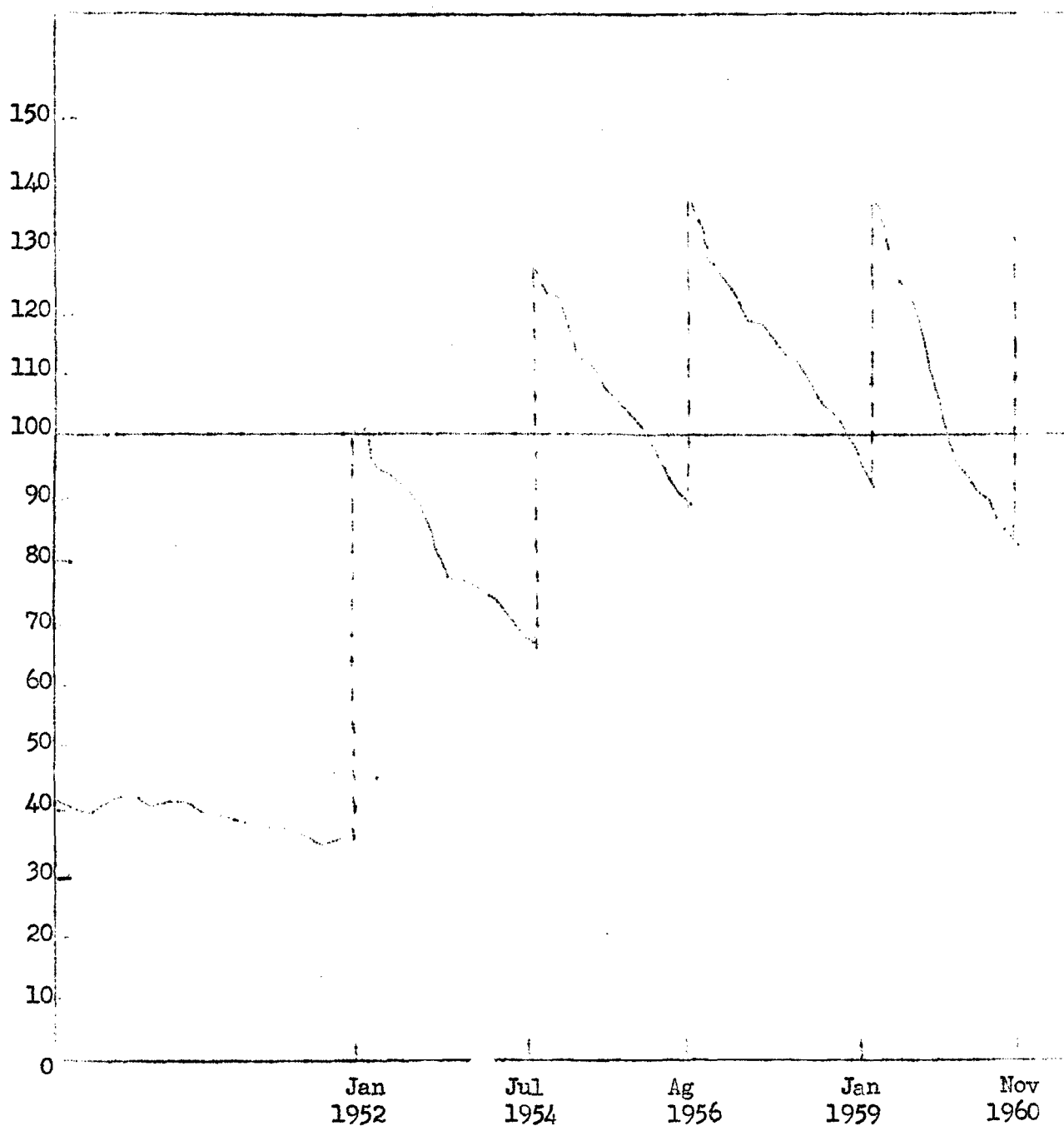
O impacto das alterações no salário mínimo depende grandemente da posição que êsse mínimo ocupa na escala de salários vigente. Infelizmente não se dispõem de dados referentes á distribuição de taxas de salário, que permitiriam uma avaliação do mesmo. Um exame das alterações mensais no índice do custo de vida revela um incremento na taxa da inflação nos meses imediatamente seguintes a alguns reajustamentos do salário mínimo, mas não em relação a outros. Evidências indiretas indicam que tais alterações produziram considerável impacto, e, partindo-se dêsse indício, deve-se ressaltar novamente que os intervalos relativamente longos entre os reajustamentos reduziram notavelmente a eficácia dessa componente do mecanismo de propagação.

GRÁFICO 8

SALÁRIO MÍNIMO REAL NO BRASIL, 1948-60^{1/}

(Dezembro 1943 = 100)

Escala Natural



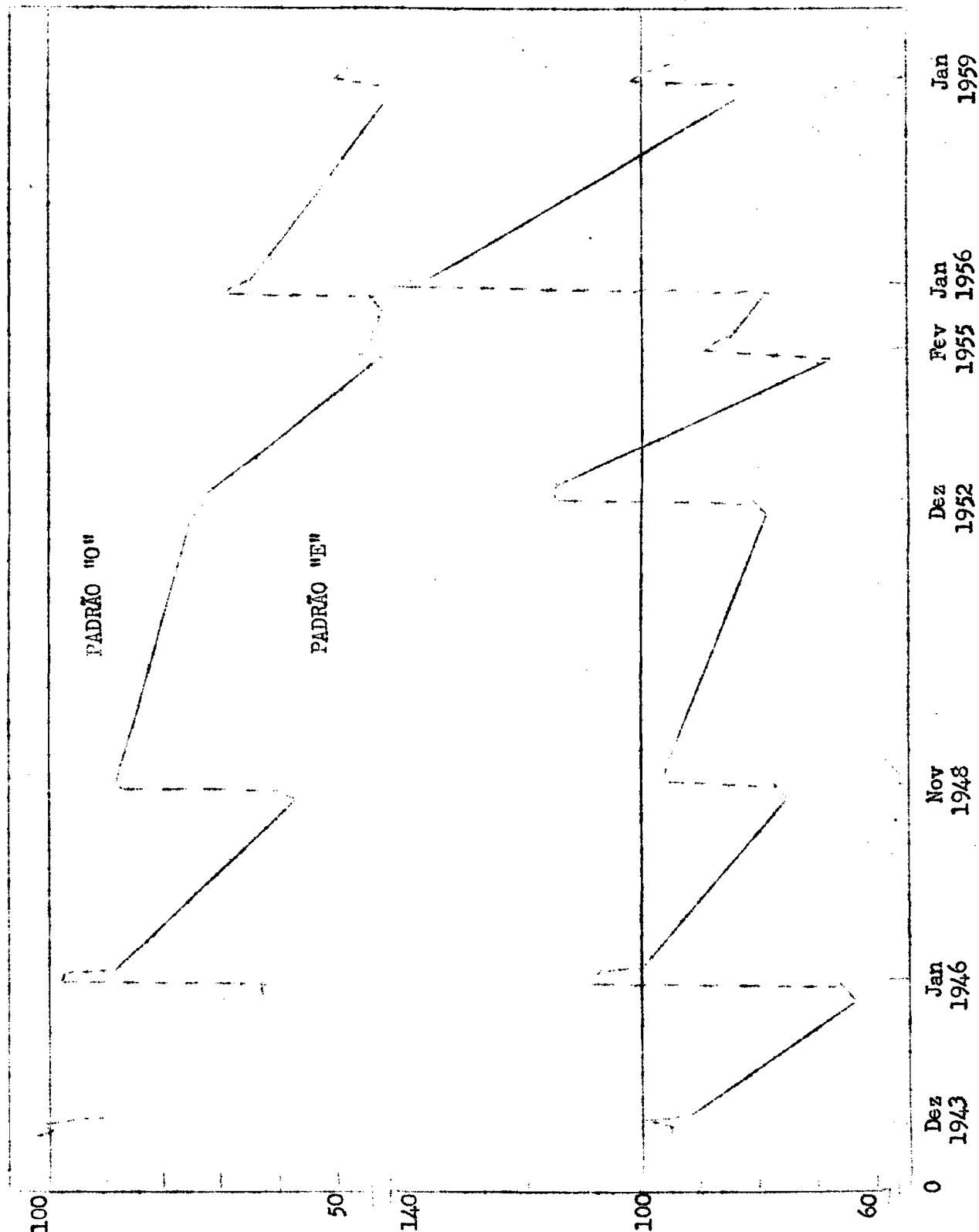
^{1/} O índice é o do salário mínimo em São paulo, deflacionados pelo índice do custo de vida.

A política referente às escalas de salário do Governo Federal foi ainda mais restritiva. Durante o período de após-guerra, os reajustamentos processaram-se apenas com intervalos de aproximadamente três anos, de modo que os salários reais declinaram consideravelmente no ínterim (Ver o Gráfico 9); assim sendo, o custeio do Governo Federal, na medida em que se determina pelas escalas de salário, não cresceu automaticamente em paralelo com o nível geral de preços, não tendo os deficits se elevado constantemente, em boa parte por esta razão. Como já se disse anteriormente, os deficits surgiram principalmente em intervalos irregulares e extensos, com a concessão de reajustamentos salariais.

A estrutura relativa da escala de salários alterou-se também durante o período, tendo os padrões mais altos declinado consideravelmente em termos reais. Apesar de não se disporem de séries que permitam um cômputo da remuneração média de todos os trabalhadores e, consequentemente, uma estimativa das alterações dentro da escala, pode-se ter uma idéia da tendência, observando-se o comportamento dos dois padrões "O" e "E", representativos dos limites superior e inferior, dentro dos quais se situa a maioria dos funcionários federais (Ver o Gráfico 9). ^{16/} Ambos os padrões receberam menos em 1943,

^{16/} Deve-se observar que as cifras mostradas são salários básicos, não incluindo quaisquer pagamentos adicionais que poderão ter-se concedido por tempo de serviço, etc.

GRÁFICO 2
SALÁRIOS FEDERAIS REAIS - PADRÕES "O" E "E", 1943-59 1/
(Dezembro 1943 = 100)
Escala Natural



1/ Estes padrões representam os limites superior e inferior, respectivamente, entre os quais se situa a maioria dos empregados públicos. Os salários correntes foram deflacionados, do índice do custo de vida.

em termos reais, do que nos anos imediatamente anteriores á guerra. Os diversos reajustamentos em seguida aquela data, fizeram flutuar consideravelmente o padrão inferior, que retornou em 1959 a um nível praticamente equivalente ao que prevalecera em 1943. O comportamento do padrão superior processou-se de um modo bem diferente, pois seu salário real ~~criu~~ ^{foi} quase que constantemente, tendo o grande reajustamento de 1956 o feito de recuperar apenas 70% do nível de 1943, e a elevação de 1959 deixou-o com apenas pouco mais da metade do que recebia em 1943. Reduziram assim fortemente as diferenças da escala de salários durante o período de após-guerra, através de um declínio igualmente acentuado nos salários reais dos padrões mais elevados. Uma política que permite a queda desses salários, apesar de fazer reduzir os custos a curto prazo, não poderá ^{pro} seguir indefinidamente, por razões óbvias, sem acarretar consequências para o serviço público.

3. AS TAXAS CAMBIAIS

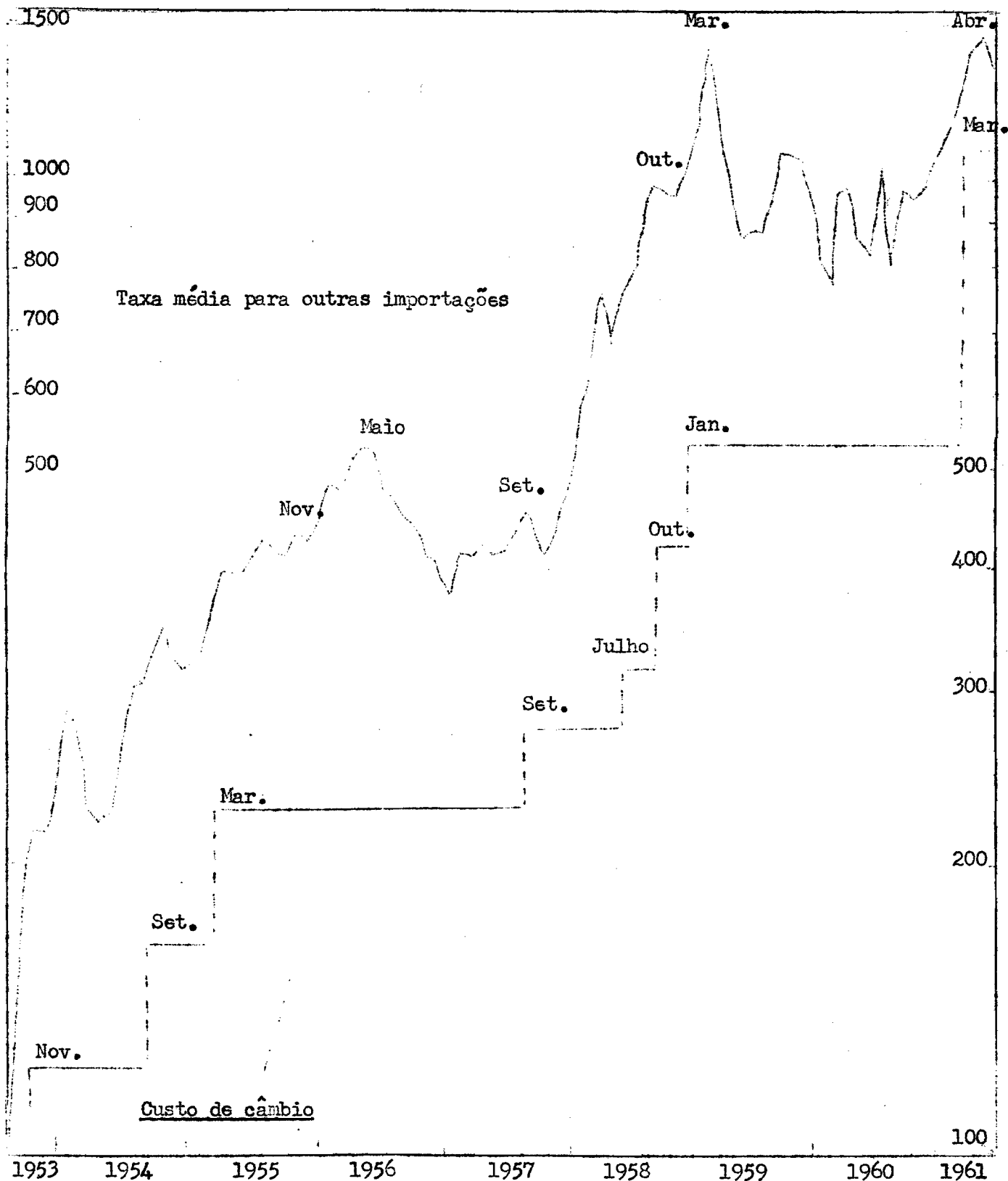
A política referente ás taxas cambiais concedeu reajustamentos somente depois de intervalos prolongados, reprimindo novamente assim o funcionamento de parte do mecanismo de propagação durante tais intervalos. O mais longo e mais importante desses períodos foi o que se seguiu á II Guerra Mundial, no qual a taxa foi mantida constante, tanto durante a inflação dos anos imediatamente após a guerra, como na do início da década dos 50. Apesar da grande demanda de câmbio, a taxa cambial não foi reajustada senão em fins de 1953, o que tornou necessária a manutenção de um sistema de contróle de importações durante a maior parte do período. ^{17/} Depois da reforma cambial de 1953, parte importante do total das importações efetuava-se graças á compra de divisas em leilão, cujo preço em cruzeiros era determinado pelas variações nas condições de oferta e procura. Na realidade, contudo, tal preço prosseguiu por períodos consideráveis mantendo-se relativamente constante, e o grosso das importações continuava sendo pago numa taxa fixa, fora do sistema dos leilões. Em seguida, um segundo período de taxas cambiais relativamente estáveis estendeu-se do início de 1955 ao final de 1957, e um outro período semelhante abrangeu desde o

^{17/} Tal política não impediu completamente uma alta no preço das mercadorias importadas, cuja procura era acentuada, pois uma vez que a disparidade entre os níveis de preço interno e o das importações era cada vez maior, tais mercadorias, que se importavam pelos canais comerciais normais, eram de fato vendidas por um preço em cruzeiros cada vez mais alto.

MOVIMENTO DAS TAXAS DE CâMBIO, 1953-61

(Índice 1948 = 100)

Escala semi-logarítmica



começo de 1959 até o início de 1961. (Ver o Gráfico 10). Houve portanto apenas três intervalos nos quais esse componente do mecanismo de propagação pôde funcionar e exerceu pressão através do aumento dos preços das importações: o que se estende de fins de 1953 ao início de 1955, um segundo da final de 1957 ao começo de 1959, e um último iniciado nos primeiros meses de 1961.

Um outro fator de influência no impacto do sistema cambial sobre o nível de preços foi a presença simultânea de diversas taxas, desde a reforma de fins de 1953. Para os presentes fins importa distinguir dois grandes grupos: as importações favorecidas, que obtinham uma taxa preferencial chamada "câmbio de custo", e as demais importações que, por sua vez, dividiam-se em diversas categorias cambiais durante a maior parte do período, e em relação às quais usou-se aqui uma taxa média. Houve grandes diferenças entre as taxas cambiais aplicadas a esses dois grupos de mercadorias. A referente as importações gerais situava-se em média num nível duas vezes superior a que se aplicava as importações preferenciais. (Ver o Gráfico 10). Estas montavam a cerca da metade do total, quando se adotou o sistema, e em 1960 já atingiam a cerca de dois terços. Nesse grupo incluem-se, entre outros itens, petróleo, trigo e equipamentos para atividades de serviço público e para outras consideradas essenciais ao desenvolvimento econômico. E já que os preços de tais artigos parecem ter importância particular no processo inflacionário, um crescimento mais lento de sua respectiva taxa cambial deve ter causado um incremento mais fraco nas pressões inflacionárias.

Contudo é provável que somente por um período de tempo limitado possa resultar possível uma elevação no preço do câmbio e com diferentes taxas de incremento para as diversas categorias; depois disso, embora se mantenha constante a diferença, a taxa de incremento e, consequentemente, o impacto sobre os preços, tenderão a ser mais ou menos os mesmos. A esse respeito, viu-se que a discrepância entre as taxas cambiais acentuou-se desde a adoção do sistema de taxas múltiplas em fins de 1953, até o início de 1955.

Nesse período, enquanto o "custo de câmbio" não chegava a duplicar, a taxa média para as outras importações quase quadruplicava. Durante o segundo período de rápida desvalorização, de fins de 1957 até o começo de 1959, a taxa de incremento foi mais ou menos a mesma para cada grupo. Finalmente, quando da reforma do início de 1961, que alterou o sistema no sentido da unificação das taxas cambiais, o processo inverteu-se: o "custo de câmbio" duplicou, enquanto que a taxa aplicada às demais importações cresceu de menos de um terço.

4. AS CARACTERÍSTICAS DO FUNCIONAMENTO DOS MECANISMOS DE PROPAGAÇÃO

Como se observou anteriormente, os mecanismos de propagação inflacionária funcionaram no Brasil de um modo menos automático e concomitante do que em outros países. Uma faceta importante dessa realidade reside na relativa independência do setor fiscal com respeito às flutuações do setor externo, pelo menos do lado da receita, e na flexibilidade desta, em relação ao movimento dos preços. No entanto, convém ter em mente, para a análise que se desenvolve mais adiante, que um dos elementos significativos para aquela menor responsabilidade fiscal foi o atraso com que se reajustaram os vencimentos dos funcionários públicos, à custa, como se viu em outra seção dêste estudo^{1/}, de uma deterioração apreciável das suas rendas reais. Se bem que esta demora diminuiu a pressão constante ou regular por êsse lado, não é menos certo que os despezos públicos ficaram sujeitos a alterações esporádicas de grande magnitude que tiveram de traduzir-se necessariamente em deficits acrescidos em cada conjuntura. Esta foi a contra-partida do menor automatismo.

A circunstância assinalada também influiu no setor privado que não esteve exposto a reivindicações persistentes de um movimento sindical muito integrado, mas que sim teve de reajustar espaçadamente as remunerações, em escala suficientemente alta para perturbar as suas bases financeiras e incidir em grau importante sobre o quadro monetário e o nível de preços.

^{1/} Veja-se Estudo Geral, cap IV.

O outro elemento recordado acima foi a menor simultaneidade na operação dos mecanismos propagadores. Em determinados períodos, por exemplo a fins dos anos 40 e início da década seguinte, os fatores subjacentes que impulsionavam a alta de preços não foram amplificados pelos mecanismos tradicionais a estes processos. A evolução do setor externo, por exemplo, permitiu uma dissociação crescente entre as tendências dos preços internos e externos sem obrigar a uma desvalorização. Além do mais, as crescentes oportunidades de emprego e a melhoria das rendas médias podem explicar que tão pouco se decretassem reajustes legais das remunerações nominais apesar das subidas de preços.

5. PERSPECTIVAS

Entretanto, como tem sido comum nos processos inflacionários que se perpetuam, as características apontadas têm-se diluído e os mecanismos propagadores parecem tender a operar de uma forma mais contínua e inter-relacionada. Recentemente, em simultâneo com a diminuição dos prazos entre os movimentos ou mudanças desses mecanismos, registra-se uma certa simultaneidade nos mesmos, de modo que os reajustes, as desvalorizações, o déficit fiscal e a expansão monetária tendem a associar-se, imprimindo um maior dinamismo ao fenómeno e obscurecendo os hipotéticos nexos causais entre eles, relegando ao mesmo tempo a segundo plano os fatores mais profundos do desequilíbrio.

Em outras palavras, existe o risco, talvez crescente, de que o país possa não contar no futuro com aquelas vantagens apontadas a respeito do funcionamento dos mecanismos de propagação.

Um sistema tributário que funciona com eficiência numa conjuntura de preços crescentes continuará atenuado a gravidade do problema, mas os demais componentes do mecanismo de propagação deverão operar com maior regularidade e em intervalos de tempo cada vez menores. O sistema cambial já se

alterou no sentido da unificação das taxas, e o grosso das transações transferiu-se para o mercado livre; na ausência de preços internos relativamente estáveis, qualquer determinada taxa dificilmente se manterá nesse mercado por um período prolongado, uma vez que as disponibilidades cambiais são mínimas. É portanto provável que os preços das importações marchem paralelamente aos preços internos, e esse componente do mecanismo de propagação que não funcionou durante a maior parte do período de após-guerra, passará a operar de um modo mais contínuo. Cogita-se atualmente numa escala móvel de salários, com alterações semestrais automáticas em relação às mudanças do índice do custo de vida. Há atualmente, além disso, tendência para as elevações dos salários do funcionalismo se efetuarem com maior frequência, sendo que os dois últimos reajustamentos desse tipo fizeram-se simultaneamente com os do salário mínimo. Os vencimentos dos padrões mais elevados deterioraram-se consideravelmente em termos reais, possivelmente com resultados danosos para o serviço público, não sendo provável que tal processo possa manter-se ainda por muito tempo.

Se por um lado não é arriscado supor que o desafio inflacionário pode aumentar num futuro próximo, não é menos verdadeiro que as condições existentes no Brasil se apresentam mais propícias para enfrentá-lo do que as encontradas no exame de outras experiências latino-americanas.

É importante salientar que, ao contrário do que sucedeu na Argentina e no Chile, por exemplo, o impulso dinâmico do sistema econômico não se esgotou. Mais ainda, poderia afirmar-se que as bases estabelecidas pela política econômica e a iniciativa privada nos últimos anos resultaram ser suficientemente vantajosas para sustentar e mesmo elevar o ritmo de desenvolvimento a despeito das perturbações e tensões acarretadas pela inflação.

Esta circunstância cria um campo de manobra bastante mais amplo que naquêles países onde a renda tenha deixado de crescer e para os quais muitas das medidas de contenção implicavam, ainda que transitòriamente, em

agravar ainda mais a tendência restritiva. Em outras palavras, num caso como o brasileiro, resulta mais viável enquadrar uma tática estabilizadora dentro da estratégia do desenvolvimento.

O outro aspecto, sôbre o qual não é necessário insistir, é o fato de que a sensibilidade e concomitância relativamente menores dos mecanismos de propagação permitem uma pausa e um certo grau de liberdade para adotar as medidas eficazes.

Naturalmente, à medida que passa o tempo ambos os elementos podem ir perdendo significação, até colocar o sistema na ingrata posição de ter de escolher um certo grau de estabilidade financeira em prejuízo dos requisitos do desenvolvimento.

Este trabalho, como os outros do Estudo, não têm em vista chegar a propor medidas susceptíveis de criar o marco de estabilidade mais auspicioso para o crescimento acelerado, se bem que a análise envolve orientações meridianas nêsse sentido e outras gerais aplicáveis à região em seu conjunto ^{1/}.

No entanto, parece justificável chamar a atenção para as áreas e as direções em que a ação se reveste de especial urgência.

Por sua importância como mecanismo de propagação e por sua sensibilidade às decisões a curto prazo, poderia destacar-se em primeiro lugar o que se refere ao equilíbrio financeiro do setor público, o que não implica, evidentemente, em atribuir a êsse aspecto um caráter providencial nem commugar com a corrente de visão unilateral do mesmo.

Como já se acentuou suficientemente, o problema é bastante mais amplo do que um mero esforço balanceado das contas do governo central.

^{1/} Veja-se Estudo Geral, cap. V.

O que interessa, principalmente é a correção dos desequilíbrios no que poderia chamar-se de periferia do orçamento da União, sôbre tudo no que diz respeito às chamadas autarquias e emprêsas estatais. Isto subentende de uma maior adequação do sistema tributário, da política de tarifas, da avaliação da despesa pública, objetivos êsses que se configuram numa tarefa muito exigente para o instrumental político e institucional, tanto mais que se impõe a sua conjugação harmoniosa com os deveres inalienáveis da promoção do desenvolvimento.

Na medida em que o sistema monetário tem sido um mecanismo reflexo das pressões originadas em outros setores, e especialmente no setor público, pode supor-se que o alívio dos desníveis do último contribua decisivamente para permitir uma operação mais flexível e balanceadora dos instrumentos monetários.

Não obstante, deve reiterar-se que o comportamento a êsse nível também está ligado e depende dos acontecimentos vinculados às finanças privadas e mais especificamente à inversão particular e ao movimento de salários, do mesmo modo que à evolução do comércio exterior.

Precisa-se, pois, de iniciativas em todos êstes campos. Examinar as fontes de financiamento privado de modo a arbitrar os meios diretos e indiretos que contribuam para acumular e distribuir as poupanças em consonância com os propósitos de inversão, ao mesmo tempo que delinear uma conduta a respeito dos salários que, sem deteriorar a sua participação na Renda Nacional e nos aumentos da produtividade, elimine ou amenize os efeitos das mudanças maciças e simultâneas das remunerações.

E finalmente, para salientar apenas o principal, restaria dar atenção ao sério estrangulamento do setor externo e à expansão insuficiente de outros setores, também de importância destacada, como o agro-pecuário.

A situação do primeiro foi mitigada pela consolidação dos compromissos exteriores ^{1/}, mas continua sendo crítica pela sua influência decisiva na manutenção do desenvolvimento e nos ajustes estruturais de um sistema produtivo em crescimento e mutação.

Em face do quadro exposto nas páginas anteriores não cabe dúvida a respeito do significado estratégico de uma "ofensiva exportadora" que diversifique a nomenclatura das vendas, amplie as fontes de abastecimento e colocação visando elevar a capacidade para importar. Igual ênfase deve ser dada a todas as decisões de curto prazo e de ordem institucional que aumentem a oferta agrícola e facilitem a comercialização dos seus produtos.

Não corresponde aos objetivos deste estudo entrar em elucubrações sobre a fisionomia e a capacidade dos vários fatores extra-econômicos, mas substanciais, que são pre-requisitos para esforços tão complexos como os que foram sumariamente delineados. Em outro nível, no entanto, caba perguntar se os comandos e organização tradicionais dos instrumentos e instituições da política econômica são apropriados e eficazes para empreender tais tarefas, ou será preciso, para cumpri-las, integrar as decisões em uma visão global do desenvolvimento e criar ou reformular os mecanismos necessários desde a cúpula até aos centros especializados de ação.

1/

Posição dos encargos cambiais do Brasil

(milhões de dólares)

	<u>Antes da Consolidação</u>	<u>Consolidada</u>
1961	425	285
1962	393	216
1963	320	311
1964	254	388
1965	190	197
1966	152	-

Fonte: Discurso do Primeiro Ministro, pronunciado no Congresso Nacional a 14/11/61.