

OCTAVIO GOUVÊA DE BULHÕES

À MARGEM DE UM RELATÓRIO

Texto das conclusões da Comissão
Mista Brasileiro-Americana de
Estudos Econômicos
(Missão Abbink)

Edições Financeiras S.A.
Rua Debret 23-sala 1107
Rio de Janeiro

1950

1323 14950

I

A INICIATIVA PRIVADA E A COORDENAÇÃO DE INVESTIMENTOS

§ 1.º) *As duas premissas do Relatório da Comissão Mista Brasileiro-Americana*

(O relatório preparado pela Comissão Mista Brasileiro-Americana, que foi organizada por ocasião da vinda ao Brasil da denominada Missão Abbink, é um documento que procurará correlacionar os diferentes problemas que se prendem aos investimentos mais necessários ao progresso de nossa economia e que apresenta o interessante aspecto de fazer sugestões não só ao Governo do Brasil, como, também, ao Governo dos Estados Unidos.

Elaborado em estreita colaboração com os competentes representantes do Governo americano, é suficientemente claro em sua exposição e se baseia nos trabalhos das diversas sub-comissões, das quais participaram técnicos brasileiros de nomeada. Contudo, sempre há margem para considerações esclarecedoras e complementares e, por isso, julgo oportuno pedir a atenção para duas premissas que serviram de base a toda a argumentação do documento, e que, a meu ver, merecem exame mais detido.

O relatório parte do pressuposto de que os empreendimentos devem ser levados a efeito, precipuamente, pela iniciativa particular, admitindo, porém, como indispensável, uma intensa atuação do Governo, no sentido de coordenar os in-

vestimentos. É necessário, portanto, que precisemos bem o alcance da atribuição dada à iniciativa particular e que compreendamos a extensão e intensidade da atuação governamental, em consonância com o próprio enunciado da iniciativa particular.)

Se o relatório conclúe pela necessidade de uma considerável intervenção do Governó, no que diz respeito à disciplina dos investimentos, é porque considera incompleto o programa de expansão econômica dos particulares. Invalidará o reconhecimento dessa deficiência a premissa de que a economia brasileira se baseia na iniciativa privada? Haverá, na coexistência das duas atividades — a do Estado e a dos particulares — uma contradição? Será, ao menos, uma incoerência em face da lógica dos economistas clássicos, que justificavam a iniciativa particular, partindo do pressuposto de que os particulares realizam a produção com o máximo de eficiência e que, porisso, é supérflua ou prejudicial a intervenção do Estado?

A expansão econômica, verificada no século XIX, revestiu-se de intenso e generalizado movimento de progresso, o que, provavelmente, reduziu, de muito, a necessidade de uma política governamental. Combatia-se a intervenção do Estado, porque perdurava a lembrança das medidas governamentais, de caráter restritivo, típicas da Idade Média, cuja economia muito se diferenciava da que surgiu na Europa, no século XVIII. As páginas de Adam Smith são bem elucidativas a esse respeito. Pena é que alguns de seus mais importantes trechos tenham sido escritos com imprecisão. A palavra "liberdade", por exemplo, não é empregada somente no sentido de produção, isenta de embaraços quanto ao desenvolvimento da eficiência, mas, também, no sentido político de "laissez-faire", como meio exclusivo de eliminar os obstáculos ao aumento da produção.

Infelizmente, o segundo conceito passou a ter uma divulgação superior à do primeiro e, hoje em dia, quando se fala nos clássicos, ligamos seus nomes mais ao liberalismo político do que aos fundamentos essenciais da produtividade, que eles

lançaram. Esquecem-se os críticos de que SMITH escreveu numa época em que as intervenções do Estado traziam os resquícios de um regime de restrições econômicas, que êle e seus continuadores combateram. Esquecem-se de que assim como profligavam as regalias estatais da era mercantilista, haveriam de aplaudir, nos dias que correm, a intervenção do Estado para corrigir a tibieza dos empreendedores, nas fases de depressão, ou combater a deturpação da formação dos lucros por parte de outros, que transformam os meios de produção em fonte de receitas privilegiadas.

X A necessidade da intervenção do Estado para corrigir ou suprir as fraquezas dos empreendedores particulares não permite concluir que a iniciativa particular seja decadente e deva dar lugar à iniciativa estatal. Os surtos especulativos, a acumulação de interesses constituídos e outros entraves ao progresso econômico nem sempre são de raízes profundas. Aflo-ram e se espriam na economia de um país, em virtude de causas esporádicas. Nêsse caso, não cabe um deslocamento da iniciativa do particular para o Estado, como o que se processou na Rússia, ou que, talvez, tenda a se processar, de maneira gradativa, noutros países, onde o declínio do espírito empreendedor das elites não advem de causas temporárias.

X (Mostra a experiência que a iniciativa particular, no Brasil, é vigorosa, sendo grave êrro econômico eliminá-la para erigir, em seu lugar, a iniciativa estatal. Por outro lado, devemos reconhecer a existência de obstáculos à expansão econômica, em nosso país. Justifica-se, porisso, a atuação de nosso Govêrno nalguns empreendimentos que noutros países foram iniciados e desenvolvidos por exclusiva iniciativa particular. Não devemos desprezar, também, o fato de sermos descendentes de um povo que viveu no apogeu do comércio de mercadorias de alto valor de troca. Essa influência ainda se faz sentir entre nós. Enveredamos, de vez em quando, pelos expedientes das "valorizações" e, frequentemente, julgamos preferível alcançar um acréscimo de receita por meio de um aumento de preços a conseguí-lo em função do aumento da eficiência da produção.)

No Brasil, pois, não obstante a evidência do espírito de empreendimento dos particulares, há necessidade de uma política governamental com o objetivo de desencorajar a formação de receitas pecuniárias e de incentivar, por vários modos, o aumento da renda em função do aperfeiçoamento da produção. E a base principal dessa orientação econômica reside num amplo e intenso sistema de política monetária, que, obviamente, envolve a política dos investimentos.

Não cai, portanto, o relatório em incoerência ao falar, simultaneamente, em atividade econômica baseada na iniciativa privada e na intervenção do Estado destinada a coordenar os investimentos.

§ 2.º) *Os erros da política eclética*

Verifica-se, todavia, na elaboração da política de intervenção do Estado, nos diferentes países que almejam desenvolver sua economia, com base na iniciativa particular, uma desorientação que nos deve causar sérias preocupações.

Por falta de maior precisão quanto aos objetivos da política econômica, os Governos, em alguns casos, têm favorecido os produtores a tal ponto que transferem o risco total do empreendimento para o Tesouro, deixando, porém, aos empreendedores as regalias da percepção dos lucros. É uma intervenção que desvirtua, completamente, o regime econômico da iniciativa privada, pois, nêsse caso, o empreendimento deveria ser estatal e não de particulares. As vêzes, porém, as medidas governamentais caem em extremo oposto. Na ânsia de protegerem os consumidores, desrespeitam, por completo, as responsabilidades dos produtores.

Há, como se vê, uma falta de senso de proporção nas intervenções, que, a meu ver, tem por origem o simplismo de meio caminho, entre o socialismo e o individualismo. É uma orientação eclética, que não dá a responsabilidade da produção ao Estado, nem atenta para a responsabilidade de produção

(*) No sentido de remuneração em função do preço e não do volume da produção.

dos particulares; é uma política que procura remediar os males presentes dos consumidores ou dos produtores, sem procurar corrigir a causa desses males. Porisso mesmo é uma política capaz de tratar como elementos isolados e antagônicos dois fenômenos essencialmente interdependentes, como sejam a produção e o consumo.

Seria estulto pretender fixar *a priori* tôdas as regras de intervenção estatal, num regime econômico de iniciativa privada. São tantas as vicissitudes e circunstâncias que envolvem êsse intrincado problema, que não há como prever as minúcias da interconexão das atividades econômicas do Govêrno e dos particulares. Dentro, porém, desse complexo de iniciativas há um roteiro de objetivos de intervenção estatal, que tem essencialmente por base assegurar o progresso em função da produtividade técnica.

Esses objetivos podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- a) responsabilidade da iniciativa privada no tocante à função social de realizar a produção.
- b) responsabilidade da produção, por parte do Estado, no caso de não poder a iniciativa particular enfrentar os respectivos riscos financeiros.
- c) assistência do Estado aos produtores, de forma a que sejam desenvolvidos, precipuamente, os serviços que possam generalizar o decréscimo do custo de produção. (*)
- d) combate à distribuição de aumento de receitas pecuniárias.
- e) vigilância no sentido da aplicação dos acréscimos de receita em função do aumento da produtividade, com o fim de preservar o equilíbrio entre a produção e o consumo.

A manutenção da responsabilidade do produtor é essencial numa economia baseada na iniciativa privada. Se o Estado, sob pretexto de assistência, retira todo o risco financeiro do produtor para transferi-lo ao Tesouro, o empreendimento

(*) Generalizam o decréscimo do custo de produção a eficiência dos transportes, o fornecimento abundante da energia, a divulgação dos aperfeiçoamentos técnicos, a difusão do ensino profissional, além, bem entendido, da assistência fundamental do Estado no que diz respeito à saúde e educação.

deixa de ser particular e passa a ser de responsabilidade estatal. Por outro lado, se o Estado reduz a receita do produtor para favorecer o consumidor, isto é, se a despeito da intensificação da procura, o Estado, em vez de incentivar a expansão da produção, diminui suas possibilidade de aumento, dilui, do mesmo modo, a responsabilidade do produtor.

A iniciativa do Estado em conexão com a iniciativa particular foi bem definida por quem redigiu a pseudo-Constituição de 1937, ao dizer que "na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional" e que a "intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção".

§ 3.º) *As sugestões da Comissão*

Não faltou à Comissão Mista Brasileiro-Americana uma orientação capaz de destacar as atividades do Estado da dos particulares. Creio eu, que a Comissão tenha conseguido esboçar um roteiro de conduta de política econômica pela compreensão da amplitude dos fenômenos monetários, por meio dos quais o Estado pode coordenar o desenvolvimento da produção, em plena harmonia com a iniciativa particular.

Atendendo à extensão da influência dos fenômenos monetários e compreendendo a existência de diferentes meios de combater os surtos de inflação e de deflação, a Comissão sugeriu dentre outras as seguintes medidas:

1 — reabilitação do crédito público, a fim de possibilitar o lançamento sistemático de empréstimos públicos;

2 — seleção de obras públicas, segundo o grau de urgência de sua realização bem como a orientação dos investimentos através das instituições de previdência, caixas econômicas, companhias de seguro, companhias de capitalização e do sistema bancário, em geral;

3 — seleção dos investimentos originados do exterior;

4 — exame dos processos de arrecadação dos tributos e das taxas, com o fim de aumentar as receitas, sem o recurso a novos aumentos de impostos;

5 — intensificação e aperfeiçoamento da produção agropecuária, com o objetivo especial de impedir qualquer escassez, em futuro próximo, e, dêsse modo, facilitar, consideravelmente, a estabilidade do custo de vida, que muito contribui para a redução do custo da produção manufatureira e elevação do salário real;

6 — aumento de disponibilidade de capitais, incentivando a formação de reservas e a entrada de capitais do exterior, mediante convênios de garantia de câmbio e convênios tributários.)

Itens

(1) (2) (3) — Dentre as várias medidas sugeridas, o relatório menciona a criação do Banco Central. Entretanto, há pessoas que sustentam a inoportunidade dêsse Instituto, sendo digna de registro a opinião do conhecido e acatado professor EUGENIO GUDIN. A clareza de seus conceitos impõe a repetição de suas próprias palavras, proferidas em São Paulo e reproduzidas no Jornal do Comércio, de 23 de abril de 1950:

“Vamos raciocinar um pouco. Para que o Banco Central? Como será possível ao Banco regular a quantidade de meios de pagamento se o Governo Federal parece não poder viver sem emitir, em média, cerca de um bilhão de cruzeiros, por ano?

... O Brasil está longe de ser o único ou um dos poucos países em que o total das despesas Governamentais excede a receita dos impostos... Seria, portanto, perfeitamente normal que a despesa com as novas obras públicas fossem cobertas com o produto da venda dos títulos emitidos pelo Governo Federal.

E porque não se pratica no Brasil êste método racional de prover os recursos para as obras pú-

blicas? Por uma razão muito simples. É que a inflação quer dizer preços em alta e a preços em elevação correspondem taxas de juros elevadas. E a essas taxas não é possível ao Govêrno colocar seus títulos.

Chegamos então à conclusão de que antes de pensar em Banco Central precisamos livrar-nos da inflação endêmica que há vinte anos nos corroi o organismo econômico”.

O professor GUDIN realçou bem a “influência endêmica” da inflação em nosso País. Não se trata pròpriamente do desequilíbrio orçamentário, mas do processo de equilibrá-lo. Em vez do Govêrno forçar a emissão do papel moeda, deveria recorrer a emissões de apólices. Julga, então, o professor GUDIN que, enquanto não resolvermos êsse problema, é inútil criar o Banco Central.)

Mas uma das grandes funções de um Banco Central é precisamente a de cooperar com o Tesouro na colocação e sustentação do valor de seus títulos. Dentro do sistema administrativo de que dispomos não existe um departamento em condições de levar a efeito o lançamento de um empréstimo público de envergadura e muito menos de sustentar, com a devida prudência, a cotação dos títulos governamentais.

Quando digo departamento não me refiro, pròpriamente, a uma administração especializada. Desejo realçar, notadamente, a indispensável existência de um corpo de dirigentes capazes de inspirar confiança. Presentemente, as altas autoridades que estariam em condições de lidar com êsse problema não podem oferecer a garantia de continuidade de uma política de crédito público. Num clima de instabilidade de funções, é difícil, julgo eu, iniciar-se a reabilitação do crédito público, que requer um programa de atuação continuada e ininterrupta, até alcançar-se plena confiança no sistema de colocação e de defesa dos títulos públicos.

É possível que seja otimismo esperar-se a aceitação dos títulos públicos, por meio da introdução de métodos eficientes

no pagamento de juros, no estabelecimento de resgate para certas séries de empréstimos populares, na delimitação dos juros a serem abonados pelos bancos a seus depositantes, na persuasão sistemática para a compra de títulos do Governo, nas intervenções para preservar o valor das obrigações do Tesouro. Tenho a impressão, porém, que com essas providências alcançaremos resultados satisfatórios.

O relatório da Comissão Mista observa que as violentas inflações na França e mesmo noutros países não impediram que, depois de ser alcançada certa estabilidade, se procedesse ao lançamento de empréstimos públicos; com todo o êxito. Em várias ocasiões o Governo brasileiro tem podido reduzir de muito a intensidade da inflação. No ano de 1948, por exemplo, tivemos até uma certa fase de retração. Entretanto, essa tendência foi logo anulada pela falta do levantamento adequado de recursos para fazer face às obras novas mais urgentes.

É inadiável, pois, o reinício dos empréstimos públicos. Não creio, porém, que possamos levar a efeito essa política sem a criação de uma organização especial, seja o Banco Central, seja, se preferirem, a reorganização administrativa da Superintendência da Moeda e do Crédito, dando ao menos aos Diretores Executivos, que integram o Conselho, uma certa estabilidade e independência de execução, inclusive para intervirem na administração da Caixa de Amortização e para se entenderem, diretamente, com as administrações dos Governos Estaduais.

No momento, o que presenciamos é uma geral displicência em relação a qualquer forma de amparo aos títulos do Governo. As repartições fiscais não aceitam as apólices, como depósitos, pelo valor nominal. Insistem em receber os títulos pela cotação de Bolsa. E a Caixa de Amortização não prima pela presteza do pagamento de juros. O que está ocorrendo, agora, com o pagamento dos juros das "Obrigações de Guerra" é muito prejudicial aos interesses do Tesouro.

(*) Alguém escreveu "O Drama de um Portador de Títulos Públicos da União", onde diz que comparecendo à Caixa de Amortização em

Vejamos outro fato típico. Recentemente, no Estado de Goiás, a Assembléa Legislativa votou o aumento de vencimentos do funcionalismo para ser pago em apólices, o que é um disfarce de emissão de papel moeda, contra a qual a União já deveria ter tomado as providências que se impõem.

Tudo isso vai ocorrendo por falta de uma organização especialmente incumbida de cuidar do crédito público.

Além dessas circunstâncias, há que assinalar a necessidade do Conselho Monetário, parte integrante do Banco Central, onde se conjugariam os elementos estáveis da técnica com os elementos instáveis das correntes políticas. Nesse Conselho poder-se-ia conjugar o sistema do crédito com o sistema fiscal, num todo harmônico de política monetária, conforme procuro esclarecer no Capítulo III.

Item 4 — Dispensa maiores comentários. Passemos, pois, ao seguinte.

Item 5 — A ênfase dada à produção agro-pecuária provocou uma reação sem qualquer fundamento, apenas porque se quiz ver, nessa atitude, uma restrição ao processo evolutivo da nossa indústria.

Se o relatório da Comissão Brasileiro-Americano sugerisse qualquer medida contra o movimento de industrialização do Brasil, tornar-se-ia um documento inútil, pois ninguém pode negar que é um imperativo a expansão industrial de nosso País. O que se fez, no Relatório, foi ressaltar a necessidade da urgente melhoria da produção agro-pecuária, como meio de contribuir para a estabilidade do cruzeiro. A continuada depreciação de nossa moeda vem prejudicando muito a eficiência da produção industrial em virtude dos sucessivos aumentos *nominais* de salários, que desorganizam a disciplina do trabalho, dificultam a elevação de salários em função da melhoria da produtividade e, acima de tudo, mantêm o operário em perene descontentamento, diante do ininterrupto aumento do custo de vida.

março, para receber os juros vencidos em fevereiro, foi obrigado a voltar várias vezes, até que, em fins de abril, lhe foi dito que esperasse *sine die*.

O aumento da flexibilidade da produção agrícola, conforme explicaremos no capítulo III, permite reduzir as forças inflacionárias que se acentuam nas fases de expansão.

Item 6 — Parece não haver, em princípio, divergência de opinião sobre a conveniência do afluxo de capitais estrangeiros para o aceleração do progresso econômico do Brasil. A maneira, porém, de se concretizar essa cooperação é que suscita algumas dúvidas. Dedico ao assunto todo o Capítulo II.

Desejo, porém, frisar, desde logo, que aí, também, há que distinguir a atividade estatal da atividade dos particulares. A sub-comissão de indústria, por exemplo, sugeriu que o Governo do Brasil procurasse obter um empréstimo, a ser concedido pelo Governo americano a fornecedores de maquinaria e equipamentos, no valor de uns 600 milhões de dólares, para o reaparelhamento e aperfeiçoamento da indústria brasileira; empréstimo esse que seria garantido por nosso Governo.

O reconhecimento, por parte dos industriais, da necessidade de elevada soma para o reaparelhamento de nossas fábricas, vem ao encontro das conclusões gerais do relatório. A sugestão, porém, da operação de crédito, de caráter governamental, choca-se com a orientação traçada de se procurar evitar a responsabilidade financeira do Estado em relação aos empreendimentos que possam contar com o financiamento de particulares.

Várias indústrias, no País, trazem, para sua implantação, riscos tais ou tão grandes dificuldades técnicas, que se torna indispensável a iniciativa do Governo ou, no mínimo, sua especial assistência. Na grande maioria dos casos, porém, a iniciativa particular pode assumir a inteira responsabilidade técnica e financeira, seja exclusivamente com elementos brasileiros, seja em associação com firmas ou companhias estrangeiras. Tanto é isso verdade que, quando o Sr. MacCloy veio ao Brasil, como Presidente do Banco Internacional, o Sr. Euvaldo Lodi, como Presidente da Confederação das Indústrias, em reunião havida na Associação Comercial, perguntou-lhe se todos os empréstimos do Banco a particulares deveriam ser garantidos pelos seus respectivos Governos. Tendo o Sr.

MacCloy respondido afirmativamente, o sr. Lodi retrucou, a meu ver acertadamente, que na maioria dos casos o particular não recorreria ao Banco, pois a garantia dos Governos implica na completa ingerência governamental nos negócios do solicitador do empréstimo.

De fato, se o Governô assume a inteira garantia do empréstimo, cumpre-lhe intervir no empreendimento, não só para aquilatar da validade de seu objetivo como para acompanhar sua evolução econômica e financeira. Evidentemente, essa orientação e vigilância só são admissíveis, num regime de economia de iniciativa particular, nos casos de emprêsas de serviços públicos ou de empreendimentos que dependam da ação supletiva do Estado.

Mas, não obstante tais consequências socializantes da intervenção do Estado, outra não será a solução, se fôr impossível contar com o afluxo de capitais privados para atender à iniciativa particular, no Brasil. Antes, porém, de darmos êsse passo de oficialização dos financiamentos no exterior, procuremos o reestabelecimento das correntes do capital privado, mediante a remoção de certos obstáculos que trataremos no Capítulo II.

§ 4.º) *Resposta a Criticas*

(No capítulo III tomamos a liberdade de nos estender em explicações minuciosas sôbre a política monetária.

Compõe-se o capítulo de uma introdução, em que se expõe a integração dos fenômenos monetários com os dos valores relativos, fato êsse que tem sido pouco focalizado nos estudos sôbre a moeda e ainda menos lembrado nos programas de política monetária. Os parágrafos que se seguem estão compreendidos em duas seções: uma, de ordem teórica, que foi incluída no trabalho em atenção àqueles que desejarem que precisemos melhor os fundamentos das idéias que estamos sustentando; outra, que se relaciona a exemplos concretos, que acredito ilustrarem bem a extensão dos fenômenos monetários.

O reconhecimento da amplitude desses fenômenos revela a necessidade de uma política monetária de grandes proporções, o que, por sua vez, deixa pressupor a possibilidade de poder o Estado alcançar, por esse meio indireto, um controle satisfatório da economia.

É nosso objetivo, pois, mostrar que a política do Governo é necessariamente ampla e suficientemente completa na esfera monetária.)

(Os fenômenos monetários vão muito além da relação entre a quantidade total dos meios de pagamentos e a quantidade total das mercadorias e serviços. A maior ou menor flexibilidade da produção e a maior ou menor elasticidade da procura trazem em si causas de aceleração ou de retardamento da velocidade monetária. São fenômenos, portanto, que não devem ficar excluídos de um programa de política monetária.)

Alguns funcionários do Federal Reserve System criticaram o relatório da Comissão Mista, por ter o mesmo incluído o acréscimo da produção agro-pecuária e o aumento geral da produtividade técnica na série de medidas sugeridas com o fim de preservar o valor do cruzeiro.

Creio que a falta de compreensão do alcance da política monetária, propugnada no relatório da Comissão Mista, é que determinou a observação acima referida e ainda outras, dentre as quais destacaremos os inteligentes reparos feitos pelo Departamento Econômico da Confederação Nacional de Indústria, no esplêndido comentário formulado na Revista de Estudos Econômicos. (*)

Segundo o comentário em apreço, a idéia fundamental do Relatório é de que, "dada a existência de uma situação de pleno emprego no Brasil, o desenvolvimento econômico do país só pode ser alcançado pela redireção dos investimentos e pelo afluxo de capitais estrangeiros". Acha o Departamento Econômico que essa idéia do Relatório é objetável porque a plena ocupação quantitativa dos recursos não implica necessariamente num processo inflacionário. "O Relatório", diz o De-

(*) Estudos Econômicos, Março 1950, pg. 185 e seguintes.

partamento, "baseia-se na política clássica de limitar o montante dos investimentos às economias espontaneamente acumuladas"... quando é de se "admitir que a estrutura da economia brasileira, ainda que em pleno emprêgo quantitativo, permite e mesmo requer uma quota de investimentos não derivada de economias ou seja, que a mobilização de recursos para uma atividade mais produtiva só se consegue através de uma taxa prevista de investimentos superior à taxa prevista de economia. Obviamente, esta taxa de economias se reajusta, *à posteriori*, na paridade da taxa verificada de investimentos, mas realmente sem sacrifício do consumo".

O Departamento tem razão em afirmar que, num país como o Brasil, o Govêrno e os particulares tendem a planejar seus investimentos em soma superior aos programas de economia que os indivíduos e as entidades financeiras formulam. Tem, ainda, razão em dizer que, *a posteriori*, as economias se ajustam ao valor dos investimentos, afirmação baseada na teoria da desigualdade *ex-ante* e na igualdade *ex-post* dos valores das economias e dos investimentos. Mas, creio eu, não encontrarmos nessa teoria, fundamento algum para admitir que o ajustamento das economias aos investimentos se faça normalmente sem sacrifício do consumo, como deixam transparecer os comentários do Departamento.

O ajustamento das economias aos investimentos só pode se dar sem prejuízo do consumo, ou melhor, sem uma tendência de acentuada elevação de preços dos gêneros alimentícios, vestuário, etc., se os investimentos, realizados durante o período considerado, contribuirão decisivamente para acelerar o aumento da produção dos bens de consumo. Vemos, assim, que, precisamente, porque no Brasil os planos de investimentos tendem a superar o programa de economias é que o sistema econômico do país mostra-se tão vulnerável à inflação.

Tenho a impressão de que as ocorrências verificadas em nosso país, durante a guerra, são muito elucidativas a êsse respeito. É que, de 1941 a 1946, grande parte de nossas atividades foi desviada da produção direta de bens de consumo para uma produção muito prolongada de bens instrumentais.

As exportações, por exemplo, que, geralmente, têm a contrapartida rápida das importações, foram realizadas com a formação de saldos, que só puderam ser aplicados cinco ou seis anos depois. É como se tivéssemos feito investimentos, no valor de bilhões de cruzeiros, em 1942 ou 1943, para alcançar um aumento de disponibilidade de mercadorias somente em 1947 ou 1948. Ao lado dessa circunstância, presenciámos o início de vários empreendimentos de vulto, como a construção da Siderúrgia, que exigiu um período de instalação de uns cinco anos, e vários outros grandes e pequenos investimentos, todos a forçarem a procura de fatores de produção para a elaboração de mercadorias não destinadas, de maneira imediata, ao consumo.

Essa disparidade de procura de fatores de produção, entre o setor dos investimentos e o setor da produção destinada aos consumidores em geral, é de fundamental importância.

Creio que não fugirei ao mediano bom senso dizendo que, durante a guerra, o Governo poderia, por um lado, ter aliviado a pressão do acréscimo de renda sobre o consumo e, por outro, orientado os investimentos no sentido de favorecer, tanto quanto possível, aqueles que melhor acelerassem o aumento da produção de bens de consumo. O denominado imposto sobre lucros extraordinários, com suas características mais monetárias do que fiscais, devia ter sido lançado um pouco mais cedo; e se, também, tivéssemos alcançado melhor coordenação da política do Tesouro com a das instituições de previdência e do Banco do Brasil, teríamos saído da guerra sem inflação, a despeito dos saldos de exportação, das grandes obras, como a Siderúrgia, e de outros empreendimentos econômicos de real valor.

Diz ainda o Departamento, em seus comentários, que o "Relatório sugere a reorientação de investimentos e o afluxo de capitais estrangeiros" e que para "promover um e outro impõe-se a estabilidade dos preços, que deve ser obtida através de uma política de contenção creditícia, de equilíbrio orçamentário e de controle cambial, mantida a atual paridade do cruzeiro".

Aqui, o Departamento estabelece uma relação de causa a efeito que foge inteiramente ao ponto de vista do Relatório. Todos nós sabemos que qualquer política monetária há de partir do pressuposto da compreensão da necessidade do equilíbrio orçamentário e de prudência na concessão do crédito. Reconhecendo o Relatório que o Governo não tem podido equilibrar o orçamento, por falta de recurso aos empréstimos públicos, pediu especial atenção para êsse processo de financiamento, pois, do contrário, o Tesouro continuará a cobrir o excedente de suas despesas com a emissão de papel moeda. Quanto ao crédito, o Relatório procura ressaltar certa falta de seleção. Há liberalidade onde convinha que houvesse restrições; há dificuldades, onde se impunha maior expansão de meios de pagamento. É através dessa política de crédito seletivo que o Relatório alude à redireção dos investimentos.

(Com o equilíbrio orçamentário e prudente política de crédito, a expansão econômica poderá ser alcançada sem uma tendência à elevação de preços, desde que a disponibilidade dos fatores de produção seja facilitada pelo afluxo de meios de produção do exterior e parte razoável dos investimentos tenda a acelerar o aumento da produção de bens de consumo, num período relativamente curto.)

Não tem, pois, o Relatório o propósito de afirmar que o nível geral de preços há de se manter estável para proporcionar o afluxo de capitais e a orientação dos investimentos. Ao contrário, o Relatório pede a atenção para a conveniência da entrada de recursos do exterior e para a disciplina dos investimentos como meio de se conseguir uma expansão econômica sem aumento de preços.

II

OS PROBLEMAS DO CAPITAL ESTRANGEIRO NO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA NACIONAL

§ 1.º) *A contribuição do capital estrangeiro*

Sendo indiscutível a necessidade da expansão industrial no Brasil, o problema do seu financiamento se apresenta de maneira premente, dada a falta de aparelhamento adequado nos diferentes setores da economia nacional.

A entrada de equipamentos é para o Brasil um imperativo econômico. Os recursos a serem obtidos mediante as nossas exportações, são, no entanto, insuficientes para fazer face às exigências da importação dos bens de produção, a não ser que sejam exigidos maiores e mais prolongados sacrifícios da massa dos consumidores brasileiros. De fato, para mantermos a importação de equipamentos no nível das nossas necessidades, exclusivamente com os recursos provenientes de nossa exportação, teríamos de reduzir, sensivelmente, não só a entrada de bens de consumo, cuja percentagem é relativamente pequena (*) como, também, a de matérias primas, destinadas à produção nacional de bens de consumo. Seria imposição de um encargo enorme sobre os consumidores, além de implicar numa total planificação da produção nacional, que segundo parece, não seria compatível com o atual sistema político.

(*) Salvo nas fases de maior inflação, quando a pressão para a importação de bens de consumo é, talvez, superior a de matérias primas e de combustíveis.

§ 2.º) *O Problema cambial*

Costuma-se dizer que os capitais americanos deixaram de afluir para o Brasil e para outros países da América do Sul pela falta de garantia dada aos capitais estrangeiros. A declaração, porém, não se coaduna bem com a realidade dos fatos. Não houve, no Brasil, casos de propriedades confiscadas e os exemplos de desapropriação insatisfatórias são raros. Há, é bem verdade, a ocorrência dos empréstimos públicos. Mas, o que se fez foi uma redução dos juros contratuais, mediante entendimentos com os portadores de títulos, à luz da queda vertiginosa dos preços dos produtos brasileiros, nos mercados internacionais, e em face do geral declínio da taxa de juros nas principais praças. Se não tivéssemos reduzido as taxas de juros, os portadores de títulos de nossas dívidas estariam obtendo vantagens excessivas.

Em face dessas considerações, julgamos pouco acertado o modo porque se está dando ênfase ao tratamento do capital estrangeiro, como o faz, por exemplo, o relatório do fundo Monetário, de abril de 1949, quando declara, à pag. 18, que "The assurance of fair treatment to foreign investors is a basic condition for the revival of international investment". Ou ainda o Departamento do Estado do Governo Americano, que insiste pela necessidade de um tratado em que se assegure o respeito à propriedade estrangeira.

Se, dentre as diversas causas que embaraçam as correntes de capital, dos Estados Unidos para o Brasil, pudermos apontar uma principal, creio que é facilmente destacável a que se prende às dificuldades cambiais no tocante à remessa de lucros.

A política de câmbio do Governo brasileiro é a de assegurar a remessa de lucros. O Governo não hesita mesmo em restringir a importação, a fim de garantir câmbio para as remessas razoáveis de lucros. É compreensível, porém, a insuficiência dessa medida, pois falta à mesma um cunho de continuidade. Consequentemente, se ao lado dessa política cambial, fossem oferecidas reservas de câmbio, a segurança

das remessas seria eficaz, com efeitos psicológicos satisfatórios para os investidores.

Assim como, na economia interna dos países, o crédito afluê com maior presteza para aquêles que oferecem garantias reais, da mesma maneira, entre as nações, o capital se dirige de preferência, para os países em condições de proporcionar recursos que possam fazer face aos pedidos de câmbio. Não são leis bem elaboradas, prometendo o retôrno de capital e a remessa de lucros, que incentivam a entrada de capitais. A confiança só se faz sentir através da existência de reservas de câmbio, prudentemente utilizadas nas fases de escassez cambial.

Talvez se objete que um país que precisa de capitais estrangeiros não pode formar reservas de câmbio. A reserva é sempre um encargo e tanto mais pesado quanto mais necessário fôr o aumento de importações. Mas é precisamente por isso que se evidencia a vantagem da constituição de um fundo conjunto de garantia.

Os Estados Unidos, que dispõem de enormes saldos em sua balança de pagamentos e que se interessam pela colocação de seus capitais no Brasil, cooperariam com o Govêrno do Brasil no tocante à instituição de um fundo conjunto de garantia de transferência de lucros dos capitais americanos, investidos no Brasil.

Destacadas personalidades do Govêrno americano compreenderam o alcance dessa garantia; considerando-a o melhor incentivo à entrada de capitais para o Brasil. Há mesmo uma opinião generalizada nesse sentido. A opinião mais em voga é, entretanto, a que se fixa em tôrno da idéia de uma garantia nos moldes de um seguro contra riscos cambiais.

Segundo êsse modo de ver, o investidor americano procuraria o Export-Import Bank, que ofereceria a garantia da transferência de lucros. O Banco, por seu turno, se entenderia com o Govêrno do país onde o investimento fôsse feito para o reembolso do valor da transferência, em caso de efetivação da garantia.

O procedimento, como se vê, seria moroso. As garantias seriam dadas em doses pequenas. Cada pedido de garantia exigiria um correspondente processo especial, como se tratasse de um empréstimo. Por isso mesmo, os investimentos sujeitos a exame seriam apenas possíveis em relação aos novos empreendimentos, com a flagrante desvantagem de se deixar de favorecer empreendimentos antigos, capazes de realizarem investimentos novos, de envergadura.

Não nos esqueçamos que a inclusão dos investimentos antigos enaltece os propósitos de garantia, oferecendo resultados psicológicos de valia. Os antigos inversores de capital, principalmente no Brasil, são, provavelmente, os maiores canalizadores de novos capitais, sendo, além disso, os reinvestidores de lucros auferidos no país, o que tenderia a diminuir a pressão das remessas para o estrangeiro. Consequentemente, se limitássemos a garantia da remessa de lucros exclusivamente para os novos capitais, não só diminuiríamos de muito os bons efeitos psicológicos da medida da garantia, como incentivaríamos a saída de lucros dos capitais antigos e, de certo modo, induziríamos a fuga desses capitais.

Cabe, finalmente, frizar que o processo de garantia oferecido pelo Export-Import Bank aos investidores, sem a imediata colaboração de outro país, dá a impressão de se tratar de uma garantia unilateral. Sendo a garantia oferecida, de maneira unilateral, pelos Estados Unidos, os efeitos psicológicos e políticos não são satisfatórios porque falta a evidência do empenho de receptividade do país para onde o capital aflúe.

Bem sei que seria mais cômodo aos países recipiendários se o sistema de garantia fôsse mantido exclusivamente pelos Estados Unidos. Mas, nêsse caso, dificilmente poderiam êsses países pretender orientar os investimentos estrangeiros em seus territórios ou conseguir a expansão de uma política de associação de capitais estrangeiros aos nacionais.

A solução do problema está, portanto, na conjugação de esforços de ambos os Governos, dos Estados Unidos e do País

que recebe os capitais. Em linhas gerais, o fundo de garantia poderia ser idealizado da seguinte maneira:

a) Os capitais de origem dos Estados Unidos seriam registrados na Carteira de Câmbio do Banco do Brasil.

b) Seriam registráveis os capitais que se destinassem:

1) à produção de equipamentos elétricos, óleos vegetais, minerais, madeiras e produtos químicos básicos;

2) serviços de utilidade pública, armazenagem, frigoríficos e produção para a exportação de produtos semi-manufaturados ou manufaturados;

3) investimentos em geral, julgados economicamente produtivos para o país.

c) Os lucros que os capitais registrados produzissem no território nacional poderiam ser transferidos para os Estados Unidos, ficando, porém, sujeitos à delimitação de remessas nas fases de dificuldades de câmbio, sendo, todavia, assegurada a conversibilidade de 12%, 10%, e 8%, relativamente ao valor do capital registrado, respectivamente para os diferentes empreendimentos grupados nos itens 1, 2 e 3.

d) As reservas de câmbio para a garantia do mínimo de conversibilidade seriam equivalentes a dois anos de remessas, contribuindo os Governos do Brasil e dos Estados Unidos, cada um, com 50% do montante dessas reservas.

e) O Banco do Brasil ao utilizar os recursos do Fundo se comprometeria a recompor as reservas, de conformidade com a situação cambial, isto é, sem prazo definido e sem juros.

f) À medida que o Brasil fôsse ganhando reservas e as condições cambiais melhorassem, os Estados Unidos, gradativamente, diminuiriam sua participação no Fundo.

§ 3.º) *A alegada falta de incentivo*

Há quem afirme que o capital privado, nos Estados Unidos, já não se mostra disposto a afluir para os empreendimentos particulares, destinando-se, de preferência, às aquisições de títulos do Governo.

Tenho a impressão de que há exagêro nessa opinião. O fenômeno da diminuição de recursos, de que se queixam os

pequenos produtores americanos, decorre da aparente falta de solidez financeira de suas empresas, provocada pelo excesso de taxaço, que diminue muito a formaço de reservas. Dispondo de fundos de depreciaço relativamente diminutos e de reservas muito módicas contra prejuízos, suas possibilidades de crédito nos bancos diminuem e mais ainda a possibilidade de obtenço de capitais. Não sei se essas considerações, comumente repetidas, estão certas, mas tenho a impressáo de que são procedentes.

Quanto às grandes empresas, a alegada dificuldade de financiamento não me parece aceitável. A cotaço dos títulos das companhias conquanto relativamente baixa em relação à renda, não significa falta de procura de ações. O advento de uma retraço na procura, tão pronto se verifique uma subida mais rápida do valor dos títulos, é explicável. É que perdura no espírito dos tomadores de ações a dura liço da crise de 1929. Observe-se, porém, que, mesmo assim, tem havido altas dignas de nota. Por isso, creio que o relatório do "Council of Economic Advisers", de 3 de janeiro do corrente ano, não foge à realidade quando diz que "The larger and establishe corporations will not face any serious problem of capital... We should expect a sizable increase in the amount of new capital forthcoming from stock issues".

Não resta dúvida que é visível a amplitude de oportunidades de investimentos nos Estados Unidos. As economias ali realizadas encontram applicação nos próprios Estados Unidos. Não nos esqueçamos, porém, que existem exceções de vulto. Vários empreendimentos, dentro de sua especializaço, encontram melhor meio de expansáo no estrangeiro do que no interior do país. Há indústrias que têm suas instalações tão bem lançadas, que estão em condições de suprir, por muito tempo, o mercado interno com ampla margem sobre o aumento da procura. Nestas condições, os mercados externos constituem um incentivo apreciável. Como, entretanto, os Estados Unidos importam pouco, a aludida expansáo não pode ser feita através das exportaço, como o faziam a Inglaterra e a Alemanha. Nestas condições, em vez das empresas aumen-

tarem suas instalações, nos Estados Unidos, para levarem a efeito as exportações, elas, de preferência, hão de levantar suas instalações no estrangeiro, realizando o aumento da produção fora dos Estados Unidos. Assim, procedendo, as empresas auxiliam a equilibrar a balança de pagamentos dos demais países com os Estados Unidos. O Brasil, por exemplo, está, atualmente, importando gasolina e outros combustíveis numa base de cem milhões de dólares, por ano. A perspectiva de importação é acentuadamente crescente, representando uma aceleração muito superior a qualquer expectativa de aumento sistemático na exportação. Dentro de pouco tempo, a importação será de 200 milhões de dólares. Ainda que essa importação seja minorada com a construção de refinarias e obtenção de frotas de petroleiros, tão grande é o ritmo da importação de petróleo, que o valor do mesmo não tardará a pesar, de qualquer maneira, na balança de pagamentos. Ora, se fossem feitos investimentos e daí resultasse a eliminação das importações, seria óbvia a vantagem. Uma transferência anual de lucros dos capitais investidos compensaria, substancialmente, a necessidade de transferência de muito maior quantia para fazer face às importações do produto.

Creio, pois, que não fugiremos à realidade dos fatos se dissermos que a tendência da economia dos Estados Unidos é a de contrabalançar a falta de importação de mercadorias com a exportação de capitais. E, por isso mesmo, não creio que se possa afirmar que os capitais privados americanos deixarão de fluir para o estrangeiro.

É claro que sendo grandes os obstáculos às correntes de capital, dificilmente poderemos contar com os mesmos.

Estou sob a impressão de que aquêles que duvidam do reestabelecimento das correntes de capital privado não levam na devida conta a importância dos obstáculos, como sejam, as dificuldades de câmbio e os excessos da tributação. Entretanto, tais óbices são facilmente removíveis, sendo perfeitamente admissível, porisso, a expectativa de um reflorescimento dos investimentos particulares de caráter internacional.

É bem verdade que a receptividade do capital estrangeiro, no século XX, não é comparável a do século XIX. Os técnicos que redigiram o relatório sobre o pleno emprego, nas Nações Unidas, ressaltaram bem o fato. Mas é de se reconhecer que, atualmente, o nacionalismo não chega aos extremos verificados durante os dois decênios que mediaram as duas guerras mundiais.

O arrefecimento do movimento nacionalista resulta da convergência das concepções novas que as partes interessadas apresentam em relação a esse assunto. Já não há lugar para fortes reações contra os capitais estrangeiros, uma vez que os investidores alienígenas se capacitaram da vantagem de integrarem seus empreendimentos no conjunto da economia do país importador de capitais. A prova desse fato está na presente atitude política de países como o México, o Uruguai e o Brasil. De outro lado, temos nos modelos de tratado preparados no Departamento de Estado do Governo dos Estados Unidos, com a audiência das associações de produtores americanos, a evidência do reconhecimento da necessidade do controle de câmbio, das limitações da produção mineral e da fiscalização das empresas, em geral. É pena que o Departamento de Estado insista em dar uma forma contratual a cláusulas que deveriam ter o caráter de declaração de princípios. (*)

§ 4.º) *O Problema tributário em face dos financiamentos de caráter particular ou governamental*

São tão diferentes as tendências político-econômicas dos diversos países, que acredito arriscado generalizar-se uma política financeira internacional, como o faz o relatório dos

(*) Se um país, como o Brasil, faz constar de sua Constituição amplas garantias à propriedade e afirma, taxativamente, não haver diferença de tratamento entre nacionais e estrangeiros, salvo no caso de especificadas produções ou atividades econômicas, é de se presumir que um Tratado, entre o Brasil e os Estados Unidos, repetindo esses preceitos de garantia, acusa uma redundância ou revele desconfiança.

Pleiteando o Brasil, como pleiteia, convênios especiais com os Estados Unidos, que implicam em responsabilidades financeiras para o Governo Americano e uma vez que esses convênios objetivam o desenvolvimento econômico em bases da iniciativa privada, é de clara evidência

técnicos da Comissão de Pleno Emprego das Nações Unidas. Há países subdesenvolvidos, como a Jugoslávia, onde não é possível a entrada de capitais privados dada a economia estatal que ali vigora. Difícil, também, é a entrada de capitais privados nas colônias do Império Britânico, porque o regime de socialização da Inglaterra desloca a iniciativa e o risco dos empreendimentos particulares para o Estado, que traça os planos de produção. Há, finalmente, países subdesenvolvidos, como o Brasil, onde a grande soma da produção é levada a efeito pelos particulares, cabendo-lhes o risco financeiro, a iniciativa e os planos dos empreendimentos.

A situação da iniciativa particular é vigorosa no Brasil e nos Estados Unidos. Porque estabelecer, então, as relações financeiras entre os dois países, exclusivamente, por meios governamentais se, de ambos os lados, se mostram pujantes as forças da iniciativa particular?

Presentemente, conforme temos dito, a iniciativa particular nada pode fazer na esfera internacional, em face dos obstáculos existentes, os quais, embora facilmente removíveis, ainda persistem em consequência da desorientação da política econômica dos Governos. O citado relatório dos técnicos das Nações Unidas tem ao menos a virtude de, decrescendo da iniciativa particular, fazer sugestões positivas e decisivas para um programa de financiamento de caráter estatal. Em que consiste a proposta? Em concederem os Estados Unidos, anualmente, ao Banco Internacional, substancial soma para investimentos, distribuindo essa instituição os créditos necessários aos planos de investimentos, elaborados pelos Governos dos diferentes países.

que, fundamentando essas medidas, há de haver por parte dos dois Governos uma declaração do propósito inequívoco de manterem, ambos, uma política econômica compatível com o exercício da iniciativa privada. Sem sombra de dúvida, uma declaração conjunta de princípios, feita pelos dois países, teria um efeito político de maior alcance do que o que resulta de termos contratuais de um Tratado, que precisamente por ter um cunho de maior garantia jurídica, deixa lugar à presunção de desconfiança na conduta política de um dos dois países. A afirmação de normas de orientação econômica, sob a forma contratual, não tem, pois a salidez política que deflui de uma simples declaração de princípios.

Se fôsse vitoriosa essa orientação, estaria definitivamente encerrada qualquer veleidade de ressurgimento das correntes de capital privado dos Estados Unidos para outros países. De fato, se o Govêrno dos Estados Unidos pusesse à disposição do Banco Internacional, anualmente, determinada soma para investimentos no estrangeiro (e essa soma havia de ser considerável) tornar-se-ia insignificante a possibilidade de investimentos de particulares no campo internacional. O impôsto de renda e as emissões de apólices, nos Estados Unidos, desenvolveriam papel importante. Praticamente, tôdas as economias seriam transferidas dos particulares para o Govêrno americano e dêste para os Governos dos demais países. Dêsse modo, teríamos estabelecido a estatização das correntes de capital.

De acôrdo com a presente mentalidade das autoridades americanas êsse deslocamento é alarmante para o Brasil pela simples razão de se sustentar nesse círculo Governamental que os recursos do Tesouro devem ser dirigidos para a Europa e que os recursos do capital privado devem ser encaminhados para a América Latina. Ora, se os recursos dos particulares forem canalizados para o Tesouro, que sobras restarão para os investimentos da América Latina?

A instituição do fundo conjunto de garantia de câmbio e a eliminação ou redução do impôsto de renda, nos Estados Unidos, sôbre lucros de capitais americanos aplicados no Brasil, constituem reais incentivos para o restabelecimento das correntes do capital privado.

Se os Estados Unidos tributam pesadamente a renda, acima de certos limites, é claro que o incentivo da maior rentabilidade que os empreendimentos no Brasil podem oferecer ao inversor americano, é prejudicado por essa tributação. Há nesse ato tributário uma exorbitância de poderes fiscais, porque, em última análise, o lucro oriundo do Brasil, auferido por um residente nos Estados Unidos, resulta de várias circunstâncias peculiares, que se manifestam no território brasileiro e que o Tesouro americano não deve ignorar. Assim, se a rentabilidade, no Brasil, de determinado capital é, diga-

mos, de cinquenta por cento superior à rentabilidade de investimentos semelhante nos Estados Unidos, é porque, no Brasil, há condições especiais ou mesmo privilégios outorgados pelo Governo, como incentivo à expansão de certas indústrias. Nestas condições, se o Governo dos Estados Unidos, através do impôsto de renda, absorve parcela substancial do prêmio que é oferecido pelo Govêrno brasileiro, na realidade, o Tesouro americano, involuntariamente, com seus rígidos princípios de universalidade tributária, interfere na vida econômica do Brasil, criando embaraços ao seu desenvolvimento.

Esse fato evidencia bem que o princípio da tributação na fonte da produção da renda, sustentado na Conferência de México, sob os auspícios da antiga Liga das Nações, é bem mais razoável do que o princípio consagrado, mais tarde, em Londres, que atribui a competência tributária aos países que recebem a renda.

Devemos reconhecer que o princípio da universalidade da renda é importante para os efeitos do impôsto e para sua defesa o Tesouro americano tem um decidido e inteligente advogado na pessoa do Sr. Ecker-Racz. Mas, espero que êle acabe por concordar que a universalidade da renda é uma cousa e outra o critério de qualificação das parcelas dêsse todo, de forma a evitar que o peso do tributo no país que recebe a renda venha a afetar a política econômica do país de onde provém essa renda. Se, por exemplo, um indivíduo, nos Estados Unidos, receber \$10.000, provenientes de renda produzida no território americano e \$10 000 de renda produzida no Brasil, determina o princípio da universalidade do tributo que não seja considerada tão sômente a primeira parcela. Manda, porém, o princípio que se prende à origem da renda que consideremos bem a última parcela, de forma a não invalidarmos, por meio do tributo, nos Estados Unidos, os objetivos da política econômica brasileira.

Uma redução do impôsto relativamente à parcela oriunda do Brasil é, portanto, uma necessidade de clara evidência.

Quanto aos rendimentos de firmas ou de companhias, parece tão claro que o tributo deva ser, de preferência na origem,

isto é, onde a renda é produzida, que se torna desnecessário abundar em comentários.

O Professor Eduardo Lopes Rodrigues defendeu muito bem essa idéia, primeiramente nas reuniões com os representantes americanos e mais tarde em artigo sobre a matéria. (*)

O Sr. John Abbink, ao voltar para os Estados Unidos tornou-se um precioso advogado dessa causa, bem como o da instituição do fundo conjunto de garantia de câmbio. O Sr. Abbink tem sido um valoroso amigo do Brasil e cumpre salientar que o mesmo observei nas pessoas do Sr. Harold Roelse, no Federal Reserve Bank de New York e do Sr. Herbert May, no Tesouro Americano. (**)

Cumpre, ainda, assinalar que êles não se tem limitado a cooperar na parte que se prende à instituição do fundo de garantia e da redução de impostos. Procuram, também, dar o seu apóio às recomendações que se relacionam aos financiamentos de caráter governamental.

Êsses financiamentos estão precìpuaente ligados aos serviços públicos.

Há tempos o Sr. Edmundo Macedo Soares, na qualidade de Ministro da Viação, foi aos Estados Unidos e obteve a aprovação do plano que submeteu ao Export-Import Bank. O financiamento não foi levado avante em virtude de modificação da orientação financeira do Governo brasileiro.

Esse plano poderia ser readaptado à luz de novos estudos, particularmente os elaborados e incorporados no "Plano Salte". Poder-se-ia, assim, preparar um projeto de reaparelhamento das estradas de ferro, em bases financeiras exequíveis, seja em cruzeiros, seja em moeda estrangeira. Seria, também conveniente fazer-se a concatenação com os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e de S. Paulo, dos projetos já existentes para o desenvolvimento da energia elétrica, também em bases financeiras exequíveis.

(*) Dupla Tributação Internacional e Investimentos — Revista Brasileira de Economia — Março de 1949.

(**) Devemos também ressaltar os dois funcionários do Federal Reserve System que muito contribuíram para a redação do Relatório, os Srs. A. B. Hersey e T. J. Glaessner.

III

A EXTENSÃO DOS PROBLEMAS MONETÁRIOS

§ 1.º) *Um problema de redistribuição de renda*

Há alguns anos, um jovem, mas competente economista, foi convidado para organizar o Banco Central na Guatemala. Em seu relatório, enviado ao Conselho de Governadores do Federal Reserve Bank, escrevia o seguinte: "A moeda e as finanças não oferecem uma prova concludente sobre a situação econômica de um país. Um Governo rico num país pobre, eis um dito popular na Guatemala e que corretamente traduz a política econômica desse país, em seu duplo aspecto favorável e desfavorável".

"A riqueza financeira se mantém estéril se não serve para incrementar as condições econômicas e sociais de uma nação. Na verdade, o preço dessa brilhante situação financeira da Guatemala tem sido a estagnação das atividades econômicas e do padrão de vida. A experiência da Guatemala, nesses últimos quinze anos, não se afasta muito da que teve o Rei Midas, de legendária memória". (*)

Depois das recomendações do Dr. Triffin parece que houve uma grande modificação na vida econômica da Guatemala pois a inflação está, agora, na ordem do dia.

Será que o aumento da atividade econômica há de ser necessariamente acompanhada de inflação? Várias pessoas

(*) Dr. ROBERT TRIFFIN, *Monetary and Banking Reform in the Republic of Guatemala*. Dec. 1945.

acham que a inflação é um mal inevitável, a serviço do desenvolvimento econômico de um país. Mas, a grande verdade é que se a expansão se realiza com desajustamentos cumulativos, isto é, com inflação, a tendência à depressão é inevitável.

Os economistas clássicos preocuparam-se em formular os fundamentos de uma economia expansionista sem darem maior atenção às tendências do consumo. Atitude diferente adotaram os néo-clássicos. Estes se inclinaram mais para a seleção dos meios e objetivos da produção. Focalizaram os fenômenos do consumo, ressaltaram as preferências dos consumidores e indicaram como essas preferências atuam sobre a atividade do produtor, que procura relacionar o fim da produção, manifestado pelos consumidores, com os meios necessários para a obtenção do produto.

Vemos, assim, que os néo-clássicos completaram o trabalho dos clássicos, subordinando a escolha da produção às preferências do consumo. Podemos, porém, dizer, de maneira mais precisa que há uma correlação de fenômenos, entre a produção e o consumo, que se conjugam através da formação e da distribuição da renda.

Os problemas monetários são, por excelência, problemas de formação e de distribuição da renda.

A formação e a distribuição da renda se realizam em dois principais setores da produção: o da produção de bens de consumo, que são as mercadorias destinadas aos consumidores em geral e o da produção de bens de capital, tais como equipamentos, máquinas, material de construção, etc. Chamemos ao primeiro de mercado de consumo e ao segundo de mercado de investimentos.

Se o mercado de investimentos facultar a entrega rápida de meios capazes de acelerar e aperfeiçoar a produção de bens de consumo, notadamente daqueles procurados pela grande massa dos consumidores, a expansão econômica, isto é, o aumento de renda, se realizará com relativa estabilidade de preços. Se houver, porém, uma expansão de negócios e aumento de investimentos sem, contudo, serem proporcionados recursos para o aumento da produção de bens de consumo,

a não ser de maneira remota, nêse caso, o acréscimo de renda aumentará a procura dos bens de consumo, sem que haja um correspondente aumento de produção dêsses bens.

Mas, os preços sobem de maneira muito desuniforme e, portanto, muito diferentes são os acréscimos de receita dos produtores. Os produtores de mercadorias de consumo inelástico conseguem usufruir grandes lucros; obterão, porém, menores vantagens e mesmo prejuízos os produtores de mercadorias de procura elástica. Mostra a experiência que numa fase de elevação de preços o número de pessoas que recebe um acréscimo real de renda diminui a par do aumento considerável do número daquêles que têm sua renda real decrescida.

Se os beneficiários do acréscimo de renda real reinvestissem o excedente em investimentos que prontamente aumentassem a produção de bens de consumo, a tendência à inflação não se agravaria. Mas, os fatos revelam que com a concentração de renda, surgem edificações residenciais mais requintadas; novas fábricas são erigidas para a elaboração de mercadorias não acessíveis à grande massa dos consumidores; e acima de tudo, aumenta o desvio de braços para serviços dos quais se não aproveita a maioria da coletividade.

A política monetária, até muito recentemente, não procurava resolver êsses probelmas. Limitava-se ao uso de medidas de caráter genérico. Se se julgava necessário aumentar ou diminuir os meios de pagamento, procedia-se à operação sem se indagar da individualização dos efeitos que essas manipulações determinavam, através da redistribuição da renda. Admitia-se um *todo* destacado das partes.

Havemos, porém, de convir que o conjunto econômico não está na totalização. Não podemos admitir como resultado global a soma algébrica de um preço que cai com a de um preço que sobe. Se as tendências da baixa e da alta correspondem a movimentos de equilíbrio, a conclusão da estabilidade, no conjunto, pode estar certa. Se, porém, êsses movimentos se afastam de uma situação de equilíbrio, a alta e a baixa não se anulam; ao contrário, significam um acúmulo de distúrbios econômicos. Pelo fato de se verificar, como várias vêzes tem

sucedido no Brasil, um surto de expansão ao Sul, a par de uma estagnação econômica no Norte, não se pode inferir que, "em média", haja estabilidade econômica no território nacional. Seria uma conclusão contrária à realidade dos fatos.

Entretanto, a política monetária do século XIX e princípios do século XX, incidia nessa falta, porque partia do errôneo pressuposto de que os problemas monetários são aqueles que se prendem à relação entre a quantidade total da moeda e a quantidade total de mercadorias, sem ligação imediata com os valores relativos das mercadorias e dos serviços.

Uma política monetária há de ser seletiva em seus objetivos, principalmente como meio de combate aos efeitos da inflação.

De um modo geral, poderemos dizer que a política monetária há de variar de acordo com as fases econômicas, sendo mais frisantes os seguintes casos:

a) Num período de depressão, a produção pode aumentar sem acréscimo de novos equipamentos. Todavia, para que se verifique essa expansão é indispensável dar trabalho aos fatores da produção próprios ao mercado de investimentos, mediante um programa especial de obras públicas.

Nessa fase de recuperação, os problemas monetários são relativamente simples, sendo o principal objetivo a facilitação do crédito.

b) À medida que se vai processando a recuperação, com a mesma quantidade e qualidade de equipamentos, inicia-se o problema de redistribuição dos acréscimos de renda, passando uns a auferir maior soma de renda real, em detrimento de outros. O problema monetário torna-se importante e seu principal papel é o de evitar a queda prematura do consumo em certos setores e a formação de surtos de especulação, em outros.

c) Se, durante a expansão, o mercado de investimentos não proporciona recursos técnicos que favoreçam um rápido aumento de bens de consumo, os fenômenos de redistribuição de renda agravam-se fortemente e o problema monetário tor-

na-se agudo, sendo então o principal objetivo da política monetária coordenar os investimentos com o fim de acelerar aquêles mais necessários ao aumento do consumo e retardar a expansão dos investimentos de resultados econômicos mais remotos.

No Brasil, dada as condições econômicas próprias de um País em início de grande expansão, os problemas relativos ao item *c* são os mais frequentes.

Nos parágrafos seguintes, procuraremos analisar mais detidamente os fundamentos da política monetária, em atenção àqueles que se não contentarem com as afirmações e as conclusões aqui expendidas.

A) ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS

§ 2.c) *Disponibilidades de renda e de fatores de produção*

A procura efetiva do consumidor está relacionada à sua renda, cuja modificação se dá de duas maneiras: ou variam os preços, que indiretamente aumentam ou diminuem a renda do consumidor; ou, então, o consumidor se apresenta no mercado com sua renda aumentada ou diminuída, influenciando na variação dos preços.

Pondera Hicks (*) que o acréscimo relativo da renda, determinado pelo declínio do preço de um produto, é, geralmente, contrabalançado pelo aumento do consumo desse produto: Diz ainda Hicks, seguindo a orientação de Marshall, que o "efeito renda", isto é, o acréscimo de renda correspondente ao decréscimo do preço do produto, é de pouca importância, pois a renda dos consumidores está tão fracionariamente dividida entre as diferentes mercadorias e serviços, procurados pelo consumidor, que é desprezível a margem de renda originada da flutuação do preço de um produto.

Creio, porém, ponderável a influência resultante da modificação de preços de bens de consumo duráveis, como sejam

(*) *Value and Capital*, Capítulo II.

roupas, refrigeradores, mobílias, automóveis, cujo valor representa elevada percentagem da renda do consumidor. O fato pode ser melhor observado quando, mediante uma baixa de preço, bens de consumo duráveis se tornam acessíveis a um novo círculo de consumidores. Nêsse caso, pode ocorrer que importâncias economizadas, ou que normalmente se destinem a economias, sejam aplicadas no consumo dêsses bens duráveis. Com isso, há a rarefação de dinheiro nos setores para onde afluiam essas economias e concentração de meios de pagamento onde se realiza a produção dos bens duráveis, cujos preços declinaram. Verifica-se um fenômeno monetário, tanto mais importante quanto maior seja o valor da aludida transferência e mais acentuada a diferença de aplicação da renda transferida, num e noutro setor.

Mais frequente e de muito maior repercussão são, porém, as modificações diretas da renda do consumidor. Essas modificações são, de certo modo, previstas pela teoria da disponibilidade monetária, que, entretanto, tem sido apresentada de maneira muito falha, inclusive por MARSHALL.

Esse defeito foi bem ressaltado, entre nós, pelo professor EUGENIO GUDIN. (*) "Data vênua", pondera o ilustre professor "a maneira porque MARSHALL formula a teoria não parece das mais felizes". "Ele diz que a quantidade de moeda que os indivíduos desejam guardar como poder de compra disponível representará o total da moeda do país. Ora, nós sabemos que a quantidade de moeda de um país depende muito mais dos governos e dos Bancos Centrais do que do desejo dos indivíduos: O que está nas mãos do público é apenas a velocidade da circulação. E como tôda a moeda criada pelo Govêrno ou pelo Banco Central vai forçosamente ter ao bôlso de alguém ou ao encaixo de algum banco, a quantidade de poder de compra disponível que os indivíduos guardam, sob a forma de moeda, está, de fato, muito mais na dependência do poder

(*) *Princípios de Economia Monetária*, vol. I, págs. 117, 189-9, 208, onde é bem examinada e criticada a teoria da disponibilidade monetária.

emissor e regulador do crédito do que na vontade dos indivíduos”.

Se não estou em êrro, a idéia da disponibilidade é de WALRAS e êle, não devemos perder de vista, a apresenta com a sugestão da existência de dois mercados: o de serviços e o de produtos. No primeiro, os produtores procuram serviços, que são supridos pelos trabalhadores, proprietários de terra etc.; no segundo, os produtores oferecem mercadorias, que são adquiridas pelos operários, proprietários de terras, capitalistas. No primeiro mercado, os produtores oferecem dinheiro, em troca de serviços; no segundo, os produtores procuram dinheiro, com a oferta de mercadorias. O dinheiro procurado pelos produtores corresponde às disponibilidades mantidas pelos que oferecem seus serviços aos produtores.

Mas, a procura de dinheiro, por parte dos produtores, não é feita exclusivamente por meio da oferta de mercadorias. Há a procura sob a forma de empréstimos. A disponibilidade de poder de compra é mantida para a aquisição de mercadorias e para a realização de investimentos.

O equilíbrio estático exige, todavia, que o valor de venda dos produtos seja equivalente ao valor da remuneração dos serviços. Consequentemente, para que haja economias em mãos dos indivíduos é preciso que o valor da remuneração dos serviços supere o valor dos produtos. Nêsse caso, porém, como se dará o equilíbrio? O equilíbrio, diz WALRAS, se realiza com a produção de capitais novos, alimentada pela soma das economias, isto é, dos excedentes de renda sôbre o consumo. (*)

A sugestão dos dois mercados de WALRAS dá, assim, à disponibilidade de poder de compra um alcance maior. Estabelece uma ligação entre a quantia disponível em mãos dos indivíduos e a atividade dos produtores, através da qual se realizam os pagamentos. Ora, o pagamento de salário, vencimentos, comissões, aluguéis, etc., é, em última análise, a renda da comunidade.

(*) *Éléments d'Economie Politique Pure*, §§ 185, 186, 188 e 234.

O problema monetário decorre, assim, dos fenômenos de formação e de redistribuição de renda e não, propriamente, da existência de maior ou menor disponibilidade de moeda. Há, sem dúvida, os casos de "entesouramento", ou melhor, de preocupação de conservação dos haveres sob a forma mais líquida possível, isto é, em dinheiro. De um modo geral, porém, essa preocupação, mesmo nas fases de depressão, significa a expectativa de melhores dias para fazer programas de economias. Em última análise temos, pois, o problema de dividir a renda entre consumo e investimentos. (*)

§ 3.º) *Os mercados de serviços de produtos e de investimentos*

Diz WALRAS que a renda paga pelos empreendedores, em troca dos serviços recebidos, há de corresponder, num estado de equilíbrio, ao valor das mercadorias vendidas. Mas, lembra o próprio WALRAS a possibilidade da formação de economias contrabalançadas pelos investimentos. Logo, podemos presupor a existência de um terceiro mercado, onde o excedente da renda sobre o consumo (as economias) se equilibra com a produção que se não destina, diretamente, ao mercado de consumo (investimentos). Teremos, assim, o mercado de serviços, que abrange os mercados de produção de bens de consumo, onde se equilibra a renda destinada ao consumo com a disponibilidade dos bens de consumo; e, o aludido mercado de investimentos, onde se equilibram as economias com os investimentos.

Conforme dissemos no § 1.º, se o mercado de investimentos não retardar a aceleração da produção de bens de consumo, principalmente daqueles que se destinam à grande massa dos consumidores, a expansão econômica será realizada com rela-

(*) O risco excessivo do empreendimento é que nos induz a manter nossos recursos em disponibilidade líquida, isto é, conservá-los sem rentabilidade. Diz KEYNES que o juro é a remuneração paga para se deixar de manter os recursos, em disponibilidade líquida. De maneira idêntica, poderíamos dizer que o juro é a remuneração paga pelo não uso das disponibilidades líquidas no consumo.

tiva estabilidade de preços. Se, entretanto, os investimentos se prolongarem por muito tempo, sem proporcionarem meios para o aumento da produção de bens de consumo, o acréscimo de renda aumentará mais rapidamente do que o afluxo de mercadorias e de serviços no mercado de consumo e, desse modo, haverá uma tendência de elevação de preços.

Mas, nem todos os produtores conseguem o mesmo acréscimo de lucros com o aumento de preços. Os produtores de mercadorias de consumo inelástico conseguem usufruir grandes lucros; obterão menores vantagens e mesmo prejuízos os produtores de mercadorias de consumo elástico. E, desse modo, haverá uma revolução geral nos preços relativos. (*)

Haverá, também, uma transferência no poder de economizar. Perderão os consumidores essa faculdade, passando a obtê-lo, em larga escala, os produtores de mercadorias de procura inelástica. (**)

(*) Na *Teoria Monetária e os Ciclos Econômicos*, HAYEK faz longas considerações a respeito da importância capital das oscilações dos preços das mercadorias, nos diferentes setores da economia. Afirma que o ponto de verdadeiro interesse na teoria monetária está nas oscilações dos preços individuais. No seu trabalho, publicado sob o título "Prices and Production, à pág. 29, é ainda mais positivo, chegando a afirmar que, "em futuro próximo, a teoria monetária não só rejeitará a explanação em termos de relação entre moeda e nível de preços, mas eliminará o conceito de nível geral de preços, substituindo-o pela investigação das causas das modificações dos preços relativos a seus efeitos sobre a produção".

(**) O Memorando n. RD 848, preparado pelo Departamento de Pesquisas do Fundo Monetário, escrito pelo Sr. HORSEFIELD, com o propósito de despertar a atenção dos pesquisadores do próprio Fundo, contém, a meu ver, considerações que embora não sejam originais, pois podemos encontrá-las em VON MISES, são tão interessantes, que a despeito do fato de se tratar de um documento de circulação interna, tomo a liberdade de transcrever a seguinte passagem: "The originating cause of an inflation may be regarded as an attempt (conscious or unconscious) by some sector of a community to improve its real income at the expense of another section or sections, associated with an increase in the national money income".

Quanto ao exame dos fatores de inflação em conjunto, o Sr. HORSEFIELD dá ênfase ao desequilíbrio entre as economias e os investimentos. Pondera êle que se se pudesse estimar o montante das economias que os indivíduos têm em vista fazer, durante certo período (economias ex-ante), seria fácil prever o grau de inflação ou deflação, em face das perspectivas dos investimentos. Entretanto, diante da impossibilidade de estimar a perspectiva das economias, o Sr. HORSEFIELD julga

§ 4.º) A contribuição Keynes

Enquanto o exame dos problemas monetários girava em torno da relação entre a quantidade total de mercadorias e a quantidade total de moeda em circulação, não havia lugar para maiores progressos na política monetária. Considerava-se a moeda como ponto de referência dos valores relativos, sendo que os valores eram tidos como independentes da influência da moeda.

A consequência dessa análise determinou a nítida separação entre o problema dos valores relativos e o da moeda. Mesmo economistas como CASSEL, que não se preocupavam com a teoria do valor, faziam questão de separar o preço relativo do nível geral de preços, sendo este último, segundo CASSEL, o único ligado aos problemas monetários. (*)

estabelecer os fatores de inflação, que, segundo êle, são: a) déficit orçamentário; b) investimentos; c) saldos na balança de pagamentos.

Esses fatores somados e relacionados ao valor da renda nacional, em diferentes períodos, dão, segundo o Sr. HORSEFIELD, a tendência inflacionária ou deflacionária da economia.

Nestas condições, se há uma tendência de aumento das despesas do Governo e dos investimentos relativamente à renda nacional, ou seja um acréscimo de transferência de renda para os setores do Governo e para os investimentos, conclue o memorando que as economias voluntárias são inferiores às transferências realizadas para êsses setores.

A fórmula é, então, a seguinte: o coeficiente de inflação = 100 (déficit do Governo + Investimentos + Excedentes Exportação)

Renda Nacional

Não podendo dispor do cálculo da renda nacional em muitos países, o Sr. HORSEFIELD procura formular os "índices de atividades financeiras". No memorando RD-807, o Sr. HORSEFIELD sugere a seguinte base para cálculo da atividade financeira: a) dividir o montante das compensações de cheque pela média do valor dos depósitos, no fim do ano considerado e do ano anterior. Obtém-se, assim, a estimativa da velocidade do movimento dos depósitos; b) multiplicar a velocidade do movimento de depósitos pela média dos saldos dos meios de pagamento em circulação (com exclusão dos depósitos governamentais) ao fim do ano considerado e no do ano anterior, obtendo-se, assim, a estimativa da atividade financeira, relativamente a determinado período, considerado básico.

(*) If we leave aside the question of the fixation of the price unit, and devote our attention to the general theory of prices, we find that this theory show how prices are determined relatively to one another, or what amounts to the same thing, how prices are deter-

HAYEK, conforme foi dito no parágrafo 3.º deste capítulo, procurou conjugar os fenômenos monetários com o dos preços relativos. Não sugeriu, porém, uma política monetária; limitou-se a apresentar a idéia da moeda neutra e de maneira pouco precisa. Há, a meu ver, na concepção da moeda neutra o objetivo de impedir a formação de renda em função do aumento de preços. Mas, a política monetária não pode, propriamente, impedir a formação dessa renda. Pode, porém, impedir a difusão dos efeitos inflacionários pelo controle da aplicação dessa renda.

A tentativa de KEYNES de integrar o problema monetário ao problema do valor, parece mais feliz. KEYNES coloca o problema em termos que permitem inferir normas para uma política monetária. KEYNES associa a moeda ao custo de produção, mas de maneira original.

De acôrdo com os métodos didáticos em voga, uma situação de equilíbrio é explicada como sendo aquela em que as quantidades das mercadorias de consumo são ordenadas de acôrdo com as preferências dos consumidores e nos limites de sua renda. O suprimento de mercadorias é subordinado aos preços de venda dos produtos e aos preços de custo dos fatores de produção. Esses fatores reduzidos a serviços, exprimem, no conjunto, a renda dos consumidores.

Consequentemente, é por meio da atividade do produtor que se faz a distribuição da renda entre os consumidores, que, por sua vez, fazem refluir a renda para o produtor, por ocasião da aquisição dos produtos. Nestas condições, em determinado estado de equilíbrio, tanto posso dizer que o preço do produto

mined except for a multiplicative factor. The fixation of this factor is a monetary concern that must be distinguished from the general theory of prices and treated in a separate theory of money.

...Thus the general price-problem is divided into two problems: first a problem of how relative prices are determined; secondly, a problem of how the general level of prices is fixed. This separation of the two different sides of the general price-problems is a first characteristic of my treatment of this problem. I believe that it is so natural, and has such great scientific and educational advantages, that it is hardly possible to do without it.

Pg. 35, 36, 154 of *On Quantitative Thinking In Economics* —
GUSTAV CASSEL.

corresponde à procura dos que prestam serviços como possodizer que o preço do produto corresponde ao pagamento dos serviços (custo de produção).

Mas, raramente, a renda distribuída pelos produtores reflue para os mesmos produtores, havendo, como há, modificação na procura das mercadorias e na distribuição da aplicação da renda noutros fins que não no consumo de mercadorias. Nêsse caso, os preços relativos não correspondem ao custo de produção. Todavia, em relação ao futuro, os produtores procuram uma posição de equilíbrio. Tentam programar uma produção em que os acréscimos de valor do suprimento correspondam aos preços dos fatores de produção. Nessa programação, a expectativa da renda dos consumidores, aplicada na compra de mercadorias, há de corresponder à expectativa de remuneração dos fatores de produção.

As considerções de KEYNES sôbre a produção são dessa ordem, isto é, prendem-se aos planos de produção e, portanto, há lugar para relacionar os preços ao custo de produção. Tais planos baseiam-se na perspectiva do acréscimo de lucro, relativamente ao acréscimo do investimento (eficiência marginal do capital). Logo, a melhoria da "eficiência marginal do capital" depende da evolução da renda nacional e a garantia do crescimento da renda, acentua KEYNES, repousa na perspectiva dos acréscimos de consumo e dos investimentos.

Num período de depressão, quando as fábricas estão trabalhando, muito abaixo de sua capacidade de produção, o objetivo consiste em aumentar a produção, *com os equipamentos existentes* e utilizar os fatores de produção que, geralmente, se destinam ao preparo de bens de produção, em programas de obras públicas ou em empreendimentos de objetivos econômicos mais remotos, até que a produção de bens de consumo requeira, novamente, a intensificação da produção de bens instrumentais.

Dai a tendência de KEYNES, que escreveu numa época de depressão, de restringir a análise dos fenômenos aos equipa-

mentos existentes e de considerar o aumento dos lucros em função do decréscimo dos salários reais. (*)

Procuremos examinar bem essa ponderação baseada, como diz KEYNES, no postulado de que o salário é igual ao produto marginal do trabalho.

A medida que uma empresa, com determinada instalação e quantidade de equipamentos aumenta o número de empregados, a produtividade marginal do fator trabalho declina, até atingir o ponto máximo de produtividade do conjunto dos fatores, que é aquêle em que a quantidade média da produção por unidade de trabalho atinge a um máximo e que corresponde à produtividade marginal desse fator. Dêsse ponto em diante a produtividade marginal do trabalho cai rapidamente e, igualmente, cai sua produtividade média.

Consequentemente, o enunciado da remuneração do fator, isto é, da correspondência do salário à produtividade marginal do trabalho é coisa vaga a não ser que se subentenda tratar-se daquela produtividade marginal equivalente ao máximo de produção média por unidade de trabalho. Mas nêsse ponto, a quantidade produzida é equivalente à quantidade a ser distribuída pelos fatores de produção. Não há "resíduo" de lucros. Não há "excedente" entre o valor de venda e o valor de custo. O excedente só pode ocorrer se a relação entre o preço de venda do produto e a taxa de salário exceder a produtividade marginal do trabalho, isto é, superar a relação entre o acréscimo de quantidade produzida e o acréscimo de uma unidade de trabalho, no ponto de produtividade máxima do trabalho, na considerada escala de produção. Mas, nêsse caso, a produção pode se manter lucrativa aquêm ou além do melhor ponto de eficiência técnica da produção, porque os lucros advêm da diferença "pecuniária" entre o preço

(*) ...In the short period, falling money-wages and rising real wages are each, for independent reasons, likely to accompany decreasing employment.

...If employment increases, in the short period, the reward per unit of labour in terms of wages-goods must, in general, decline and profits increase. (Pg. 10 e 17. *The General Theory of Employment, etc.*).

de venda do produto e o preço de remuneração do trabalho, diferença essa que coincide com a "mais valia" de MARX.

De fato, se considerarmos a produção em determinado estágio de eficiência não há como pressupor um "excedente" a não ser por meio de uma redistribuição de renda, de uma "mais valia", que é a expressão própria para designar o excedente de renda em favor de uns mas em detrimento de outros. Esse excedente tanto pode ser verificado entre lucros e salários como entre os próprios salários. É o caso, por exemplo, do acréscimo dos salários de operários que trabalham na produção de bens de consumo inelástico, em detrimento dos assalariados de indústrias de produtos de consumo elástico.

Chegamos então à conclusão de que um acréscimo de renda sem redistribuição e, portanto, sem prejuízo para ninguém só pode se originar do aumento da produtividade. Seja-me permitido repetir algumas considerações que formulei na Tese que apresentei à Faculdade de Ciências Econômicas:

"Autores como KARL MARX e BÖHM-BAWERK, que tanto se destacaram no estudo do capital, não levaram devidamente em conta a produtividade. É que em lugar de focalizarem o capital através da expansão econômica, comparando os resultados da produção no curso do tempo, inclinaram-se ambos, embora de maneira diferente, a relacionar os fatores de produção com os produtos, numa única unidade de tempo de produção".

"BOHM-BAWERK, apesar de referir-se ao elemento tempo, limita-se, como MARX, a estudar a produção num mesmo período. Há, sem dúvida, nesse período, um lapso de tempo, que BOHM-BAWERK analisa para sua teoria dos juros. Mas, é o tempo que corresponde à transformação dos "fatores" em "produto". Não é o estudo de uma produção, no curso do tempo, é apenas a análise da produção, relativamente a seus fatores. É a mesma preocupação de MARX de explicar a "mais-valia" do produto sobre a soma dos valores dos fatores".

"BOHM-BAWERK chega a uma conclusão que se assemelha a de MARX, ou seja a da existência de um excedente entre o "valor do produto" e o "valor dos fatores de produção". Segundo MARX, êsse valor a mais decorre da "depreciação" do valor do trabalho. Segundo BOHM-BAWERK, todos os fatores de produção têm seu valor depreciado", relativamente ao valor do produto". (*).

O problema de obtenção do acréscimo de renda não está na relação entre o valor do produto e o dos fatores de produção e sim na consecução de maior quantidade ou qualidade de produto com a mesma quantidade de serviço.

O verdadeiro objetivo econômico não está na comparação entre a produtividade do trabalho acumulado" e o "trabalho direto" ou "corrente" e sim na comparação entre o trabalho "direto", sem auxílio de equipamento, e o trabalho "direto", coadjuvado pelos equipamentos. A finalidade da análise econômica reside na verificação das diferenças de produtividade do trabalho direto, antes e depois do melhoramento técnico.

RICARDO tem razão ao dizer que o aumento da produção determina o declínio do valor do produto. Trata-se de "valor" relativo ao fator trabalho. Com o aumento da produtividade, o fator trabalho fica valorizado relativamente ao produto e, inversamente, o produto, dado o aumento de sua quantidade, diminui de valor, em relação ao trabalho.

É claro que a relação entre a variação do produto e a do trabalho não determina o preço de um nem do outro. Seus preços dependem de uma série de relações. Mas o acréscimo do produto, relativamente ao trabalho expressa a disponibilidade de fatores para sua utilização em novos empreendimentos ou no aumento da produção corrente. A melhoria técnica, o em-

(*) Segundo BOHM-BAWERK, por uma questão psicológica, os bens presentes têm mais valor do que os bens futuros. Diz BOHM-BAWERK que damos mais apêço a uma mercadoria já elaborada do que a uma mercadoria que vai ser elaborada. Ora, os elementos de produção tais como o trabalho, as matérias primas, a energia, etc., representam futuros produtos. Logo seus valores são inferiores aos valores dos produtos.

prêgo de máquinas e o uso de novos processos de administração permitem aumentar a produção com a dispensa de fatores, que, por sua vez, podem ser utilizados no acréscimo da produção, em outros setores da economia. Há, portanto, a possibilidade de um aumento geral de produção, com a mesma quantidade de fatores, ou melhor, com a mesma quantidade ou intensidade de serviços. Os serviços se "valorizam" e essa valorização se concretiza no aumento real da renda. É um acréscimo de renda que pode afluir para os assalariados ou para os capitalistas ou para ambos. Essa distribuição depende das circunstâncias, mas, de forma alguma, afluente para uns diminuindo a renda de outros. É um acréscimo real, em todos os sentidos.

Em resumo: de acôrdo com KEYNES, um acréscimo na quantidade de moeda determina uma redução da taxa de juros, que induz ao aumento dos investimentos, se não houver declínio de consumo. Nessa base, há uma expansão de produção, que força o acréscimo de custo e que acarreta o aumento de preços.

Completando êsse quadro econômico, há a acrescentar a existência das oportunidades de investimentos, ligadas aos surtos de invenções, conforme assinala SCHUMPETER, e que, certamente, constituem incentivo bem maior do que a redução da taxa de juros. Há ainda a ressaltar a maior ou menor presteza da conversão dos investimentos em meios de aperfeiçoamento da produção de bens de consumo, condição essa que determina a expansão em bases de custo constante ou crescente. E é aí que reside um dos mais importantes aspectos do problema monetário, para um país como o Brasil.

Com essa explanação, creio podermos repetir as conclusões da página 36:

a) Numa fase de depressão a produção pode aumentar sem acréscimo de novos equipamentos. Todavia, para que se verifique essa expansão é indispensável dar trabalho aos fatores de produção próprios ao setor mediante um programa especial de obras públicas.

Nessa fase de recuperação, os problemas monetários são relativamente simples, sendo o principal objetivo a ampla facilitação de crédito.

b) A medida que se vai processando a recuperação, com a mesma quantidade e qualidade de equipamentos, inicia-se o problema de redistribuição de renda, passando uns a auferir maior soma de renda real, em detrimento de outros. O problema monetário torna-se importante e seu principal papel é o de evitar a queda prematura do consumo em certos setores e a formação de surtos de especulação em outros.

c) Se, durante a expansão, o mercado de investimentos não proporciona recursos técnicos que favoreçam um rápido aumento de bens de consumo, os fenômenos de redistribuição de renda agravam-se fortemente e o problema monetário torna-se agudo, sendo então o principal objetivo da política monetária coordenar os investimentos, com o fim de acelerar aqueles mais necessários ao aumento do consumo e de retardar a expansão dos investimentos de resultados econômicos mais remotos.

C) ALGUNS ASPECTOS PRÁTICOS

§ 4.º) *As flutuações dos preços em face das produções flexíveis e inflexíveis*

Se compararmos a evolução da produção agrícola com a dos bens manufaturados, nos Estados Unidos, veremos que a primeira descreve uma linha mais ou menos horizontal, em comparação com a segunda, que acusa declínios e ascensões mais acentuadas. É que a primeira tem sido pouco sensível às variações da procura. Ainda que haja grande retração ou intensificação da procura, a produção agrícola tende a prosseguir com o mesmo ritmo anterior, provocando, assim, violentas baixas ou altas de preços. É claro que, no decurso do tempo, há declínios ou expansões. Num período, porém, de dois ou três anos, ou mesmo de cinco, como no caso do café, os produtores agrícolas não podem regular os suprimentos de acôrdo com as modificações da procura. (*)

(*) O Sr. HELIO S. SILVA, em artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia*, de dezembro de 1949, alude muito bem ao fato com

Já na indústria, principalmente nos Estados Unidos, a flexibilidade é considerável. É mesmo tão grande que se fala em expansão a custo médio constante. Não sei se as investigações realizadas, que evidenciam continuados acréscimos de produção industrial, sem forçar o aumento do custo marginal, são passíveis de generalização. Essas pesquisas, tão bem condensadas e assinaladas na tese de doutorado de Sho-Chien Tsiang, na London School of Economics, e oportunamente realçadas pelo professor HANSEN, em seu recente livro *Fiscal Policy and Monetary Theory*, não são ainda decisivas. Tenho a impressão de que as pesquisas coincidem com períodos em que se verificaram notáveis progressos técnicos ou em que prevalecia certa estagnação, sendo, pois, evidente a facilidade da utilização de fatores disponíveis, seja de custo fixo, seja de custo variável (forte diminuição unitária do custo fixo e pequeno aumento do custo variável, com o aumento da produção).

Mas, ainda que retificáveis, essas investigações não deixam de revelar a notável flexibilidade da produção industrial. E se não quizermos recorrer a pesquisas mais completas, creio que poderemos nos contentar com os seguintes dados dos Estados Unidos: de 1939 a 1943, os índices da produção industrial subiram de 109 para 239, ou seja um aumento superior a 100%, com um acréscimo dos índices de preços apenas de 81 para 96; no mesmo período, a produção agrícola aumentou tão somente de 106 para 130, mas os índices de seus preços passaram de 65 para 123.

as seguintes palavras: "Apresentam oferta elástica os artigos cuja produção é facilmente comprimível em caso de baixa de preço e facilmente ampliada em caso de alta, ou cujo armazenamento pode ser feito, por longo período de tempo, de modo fácil e não muito dispendioso. E' o caso dos produtos industriais. Apresentam, ao contrário, oferta inelástica aquêles artigos cuja produção não pode aumentar fácil e rapidamente quando o preço se eleva, ou diminuir do mesmo modo, no caso contrário, e que, por serem deterioráveis ou de armazenamento relativamente difícil e caro, não podem ser armazenados por longo período de tempo, à espera de melhores preços para serem lançados no mercado. E' o caso dos produtos agrícolas, cujo processo de produção é lento, exigindo um período de tempo mais ou menos longo para sua execução. no qual a produção depende mais de condições climatéricas ou biológicas (pragas, etc.), do que das condições de preço."

É bem verdade que a forte ascensão dos preços agrícolas bem como a estabilidade dos preços dos artigos manufaturados foram influenciados pela intervenção do Governo. Por outro lado, a indústria iniciou a expansão contando com um número relativamente grande de desempregados. De qualquer modo, porém, os índices indicam a notável flexibilidade da produção industrial, relativamente à produção agrícola. Dêsse modo, num país como os Estados Unidos, podemos presenciar forte elevação de preços dos produtos agrícolas sem grandes repercussões inflacionárias, porque essa alta é sobejamente contrabalançada pela relativa estabilidade de preços dos produtos manufaturados.

Convenhamos que o mesmo não pode ocorrer no Brasil. Em primeiro lugar, porque a percentagem do valor dos bens primários é ainda grande, no conjunto da produção. Em segundo, porque nosso parque industrial baseia-se, em parte apreciável, em equipamentos obsoletos e sobreusados ou em instalações novas que operam, contudo, desde o início, a plena capacidade. (*)

Vemos, pois, que, entre nós, a inflexibilidade da produção é grande. A elevação dos preços dos produtos agrícolas ou um movimento de expansão no setor industrial tende a aumentar, de maneira sensível, o nível geral dos preços.

§ 5.º) A importação é arma de dois gumes

Não poderiam, porém, as importações neutralizar essa elevação de preços? Sim. Do mesmo modo como nos Estados Unidos as tendências de inflação local são anuladas pela compra das mercadorias produzidas nos centros de produção flexível,

(*) Em regra geral, nos países pobres de capital são raras as instalações com reservas para uma expansão ulterior. Creio que KALECKI tem razão de afirmar o seguinte: "The volume of equipment must be adequate to employ the available labour and still allow for reserve capacities. If the maximum capacity of equipment is inadequate to absorb the available labour, as will be the case in backward countries, the immediate achievement of full employment is clearly hopeless"... isto é, o emprêgo total verifica-se necessariamente com inflação. (*The Economics of Full Employment*, The Oxford University, 1944, pg. 43).

isto é, nos grandes centros industriais, também poderíamos reduzir a pressão da procura sobre os produtos nacionais com o aumento da entrada de produtos estrangeiros. Mas, enquanto a intensificação das correntes de mercadorias, dos setores industriais para os setores agrícolas, dentro dos Estados Unidos, não oferece o problema do dólar, no caso do aumento das importações, efetuadas pelo Brasil nos Estados Unidos, traz como consequência a rarefação do dólar.

Até 1939, com o regime de liberdade de importação de mercadorias, mantido pelo Brasil, a tendência de procura do dólar implicava na desvalorização do cruzeiro, desvalorização essa que se efetivava, rápida e bruscamente, quando os produtos de exportação sofriam uma queda de cotação nos mercados internacionais. Hoje em dia, procura-se manter o valor do cruzeiro forçando-se a redução das importações.

É claro que a nova política só pode ser eficaz num período relativamente curto, isto é, se o desequilíbrio da balança de pagamento fôr realmente temporário. Mesmo, porém, com o risco de se forçar um pouco a manutenção do valor da moeda, a providência de sua sustentação oferece menos prejuízos do que aqueles que se originam de uma desvalorização definitiva, oriunda de um desequilíbrio temporário.

Refletíamos bem sobre a perda de uma desvalorização definitiva por causa de um desequilíbrio temporário. Suponhamos, por exemplo, uma transitória retração de negócios, nos Estados Unidos, que provoque, de um modo geral, a baixa dos preços das matérias primas e dos produtos agrícolas, em 10%. Os índices descem de 100 para 90. Suponhamos a ausência de reserva de câmbio para fazer face à redução do valor das exportações de produtos agrícolas especializados do Brasil para os Estados Unidos. A ausência de reservas precipitaria, naturalmente, a procura de cambiais, pressão que determinaria uma depreciação do cruzeiro bem superior à queda dos preços dos produtos nos mercados dos Estados Unidos. Digamos que o cruzeiro sofresse uma redução de uns 30%. Nestas condições, haveria uma tendência para uma nova baixa dos bens primários brasileiros nos mercados dos Estados Unidos. A re-

tração econômica nos Estados Unidos certamente que não seria anulada pela depreciação cambial brasileira e, assim, os preços internos, em cruzeiros, não subiriam em proporção à depreciação de 30%. Consequentemente, haveria uma queda dos preços desses produtos, nos mercados americanos. Digamos que caíssem de 90 para 80. Nestas condições, quando se iniciasse a recuperação, em lugar da elevação dos preços dos bens primários do Brasil partirem do nível de 90, partiriam da base de 80. E, assim, quando a recuperação levasse os demais produtos ao antigo nível de 100, os preços dos produtos especializados brasileiros e dos demais países que depreciaram sua moeda, atingiriam apenas ao nível de 90.

O exemplo do café é característico, conforme se vê a seguir:

CAFÉ

Preços dos produtos agrícolas nos Estados Unidos

	Valor do cruzeiro em cents	Índices de compensação	Preço do café tipo 4 Santos cotação N.Y.	Índices de compensação	Índice de preços dos produtos agrícolas nos E.E. U.U.	Índices de compensação
1929(*)	11.8	100	22.0	100	104	100
1930	10.7		12.8		88	
1931	7.8		8.5		64	
1932	7.1		10.5		45	
1933	7.9		9.0		51	
1934	8.4		11.2		65	
1935	8.2		8.8		78	
1936	7.4		9.3		60	
1937	7.3		11.0		86	
1938	5.8		7.6		68	
1939	5.8		7.6		65	
—	—		—		—	
1942			13.3		105	
1943	Câmbio estável		13.3		122	
1944	5.4		13.3		123	
1945			13.3		128	
1946			17.3		148	
1947			23.7		181	
1948		45	22.6	102	188	180
1949		45	28.0	127	170	163

Creio que o interessante trabalho sobre as relações de troca entre países sub-desenvolvidos e países industrializados, preparado pelo Secretário das Nações Unidas, e o importan-

(*) Há oscilações que refletem a situação toda especial da produção, notadamente de 1929 para 1930 e, depois, de 1948 para 1949.

tíssimo trabalho, elaborado pelo professor PREBISCH, na C.E.P.A.L., publicados na Revista de Economia, (*) ressentem-se da falta de apreciação da desvalorização das moedas sobre a evolução dos termos de troca.

Em resumo: se, por um lado, os aumentos de importação são capazes de reduzir o surto inflacionário, por outro, solapam a resistência ao desequilíbrio da balança de pagamentos, contribuindo para o aceleração da depreciação da moeda, no câmbio. O aumento das importações favorece a manutenção do valor interno da moeda dos países produtores de bens primários, mas, ao mesmo tempo, enfraquece o valor externo dessa moeda, predispondo-a a depreciação ante a menor queda dos preços dos produtos de exportação.

Países como os Estados Unidos poderiam, se quizessem, combater seus surtos de inflação permitindo, em momentos oportunos, maior entrada de mercadorias do estrangeiro. Poderiam adotar essa política sem o menor receio de desequilibrarem sua balança de pagamentos. Países, porém, como o Brasil, correriam o risco muito grande se quizessem proceder da mesma maneira. A importação, como arma de controle da inflação, requer cuidados especiais. E, assim tal como no parágrafo anterior, chegamos, mais uma vez, à conclusão da considerável dificuldade do combate à inflação nos países produtores de bens primários.

§ 6.º) *Os termos de troca nas fases de inflação e de deflação*

Resumindo a argumentação dos parágrafos 4.º e 5.º, diremos que o acréscimo de renda que pode afluir para os pro-

Nestas condições, se considerarmos como básica a média dos preços de 1931-1934 e excluirmos o ano de 1949, teremos:

	Índices dos Preços do Café, em N.Y.	Índices dos Preços dos Produtos Agrí- colas nos Estados Unidos.
1931-1933	100	100
1948	243	330

(**) *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1949.

dutores de bens primários não é absorvido, no Brasil, da maneira adequada, por outros setores, dada a dificuldade da expansão industrial e, também, da dificuldade da absorção da inflação através do aumento das importações, em virtude do risco dos desequilíbrios da balança de pagamentos. Mas, diante da tendência da moderna política de combate às retrações, nos grandes centros industriais, não existe a possibilidade da manutenção dos preços de exportação dos bens primários, diminuindo-se, assim, o perigo dos desequilíbrios da balança de pagamentos?

Procuremos responder, partindo das ponderações de PREBISCH no citado trabalho, preparado para as Nações Unidas.

Diz o ilustre e conhecido economista argentino que, de acôrdo com as bases da economia, o fruto do progresso técnico deveria repartir-se por tôda a parte. Entretanto, opera-se apenas na coletividade industrial, uma vez que a distribuição não se dá pela baixa do preço das mercadorias e sim pelo aumento de salários e de lucros, nos centros industriais. A vantagem do desenvolvimento da produtividade não chega às nações produtoras de bens primários. Se os preços dos produtos manufaturados baixassem em harmonia com a maior produtividade, tal baixa seria favorável à relação de preços entre os produtos finais e as matérias primas, melhorando a relação de troca em favor dos países produtores de bens primários e não em sentido contrário, como tem acontecido, de maneira evidente, no curso dos últimos cinquenta anos.

Reconhece, porém, o professor PREBISCH que nas fases de expansão os preços dos produtos primários sobem muito. Se assim é, como se explica que, com o andar do tempo e através dos ciclos, a renda dos países industriais supere a renda dos países produtores de bens primários? Não há contradição alguma, responde o professor PREBISCH. Os preços sobem com mais rapidez nas fases de expansão mas também descem com maior aceleração nas fases de depressão. Dessa forma, os preços dos produtos industriais se vão afastando, progressivamente, dos preços dos produtos primários. Quando nas fases de depressão as receitas tendem a diminuir, os produtores

não podendo forçar a redução dos salários, nos centros industriais, fazem com que a pressão da baixa se desloque para os países produtores de bens primários.

§ 7.º) *A superabundância da produção dos bens primários*

A apreciação do professor PREBISCH carece de reparos. Se os preços dos bens primários sofrem uma queda mais forte é porque o suprimento desses produtos se mantém inflexível, a despeito da retração da procura, provocada pela redução da produção industrial. Se o declínio dos preços das matérias primas induzisse à recuperação, ainda seria lícito falar-se numa pressão para forçar a baixa. Mostra, porém, a experiência que nem a alta, nem a baixa dos preços das matérias primas detém ou reanima a produção industrial.

A meu ver, existe, de fato, uma pressão, mas é precisamente na fase de expansão. É na fase da expansão que os grandes centros industriais fazem pressão para a obtenção dos bens primários de que carecem. Na ânsia de conseguirem a matéria prima necessária à expansão industrial, os industriais não hesitam em oferecer preços cada vez mais altos, diminuindo o acréscimo de lucros e de salários, como bem acentua o professor PREBISCH, em favor dos produtores de bens primários, com o propósito de conseguirem rapidamente o aumento da quantidade de matérias primas de que carecem. E é precisamente aí que tem início toda a tragédia de superabundância de suprimento das matérias primas.

O aumento da produção de matérias primas, bafejado pela crescente ascensão dos preços de venda, realiza-se em bases de custo crescente. Novos empreendedores surgem abruptamente ao lado de antigos empreendedores. Mas, em vez de lhe fazerem concorrência com o suprimento de produtos de melhor qualidade ou produzidos com menor esforço, concorrem com os mesmos na procura de fatores de produção. Surgem no cenário da produção para forçar a elevação geral do custo e, portanto, para enfraquecer a solidez econômica de toda a produção.

Quando falamos de inflexibilidade da produção, não nos

referimos à falta de aumento de quantidade, e sim à consecução desse aumento em bases do custo fortemente crescente.

Os acréscimos de receita dos produtores são classificáveis em dois casos extremos:

a) acréscimo de receita obtido mediante considerável aumento de produção, devido a importantes modificações técnicas e conseguido com o declínio do preço de venda do produto;

b) acréscimo de receita obtido mediante a elevação do preço de venda do produto e aumento da produção, a custos crescentes, isto é, independentemente de melhorias técnicas.

No primeiro caso, não há problema monetário de importância. Haverá, talvez, repercussões monetárias relacionadas à atitude dos novos consumidores, que, para comprarem maior quantidade do produto cujo preço declinou, reduzem a aquisição de outros produtos. Não há, porém, um deslocamento de fatores de produção. Ao contrário, economizam-se fatores que se tornam disponíveis para o aumento de produção, em outros setores da economia.

Diametralmente oposto é o aspecto monetário que corresponde à segunda hipótese. Nesse caso, o aumento de produção, realizando-se a custo crescente, necessariamente implica em desvio de fatores de outras produções. É um aumento de atividades sem o correspondente acréscimo de bens, no conjunto da economia. É, enfim, puro desperdício de forças, com a formação de receitas pecuniárias, que aceleram intensamente os meios de pagamento na fase de ascensão e contribuem para reduzir consideravelmente sua velocidade, nas fases de depressão. É um aumento de produção que tende a determinar a superabundância de um produto em detrimento de outras produções.

§ 8.º) *Uma sugestão*

Parece ter ficado evidente a grande complexidade do problema monetário. E, portanto, acredito não ser fora de propósito dizer que a política monetária não há de ser cingir a medidas que se relacionam ao crédito. É um campo importante mas muito restrito.

É necessário recorrer a medidas fiscais. Não se cogita, conforme tenho repetido, de medidas tributárias e sim de recursos apropriados para congelar e descongelar acréscimos de renda, em função das oscilações de preços.

Tratando-se de medida ainda em fase de inovação não propugnei por sua inclusão no Relatório mas, a importância do sistema fiscal como meio de controle monetário é, a meu ver, claramente verificável. Vejamos, por exemplo, o presente caso de controle da importação: o Governo restringe a importação de bens de consumo como providência julgada necessária ao reestabelecimento do equilíbrio da balança de pagamentos, sem prejuízo da importação de combustíveis, matérias primas e equipamentos. Em outros termos: o Governo procura reequilibrar a balança de pagamentos, conservando o nível do custo de produção, como meio de manter o valor de nossa moeda, afetado por um desequilíbrio considerado temporário. Sucede, porém, que a restrição das importações de bens de consumo rarefaz a disponibilidade desses produtos no mercado, o que permite, aos produtores nacionais, a elevação de preços de seus artigos. A elevação dos preços dos bens de consumo, notadamente quando aliada a uma distribuição maior de lucros, representa um elemento propulsor da elevação nominal dos salários, o que determina a generalização do aumento de preços, seja dos bens de consumo, seja das matérias primas nacionais. Nessas condições, o custo de produção, que com tanto empenho se procurava manter estável, tende a subir cada vez mais.

Se o Governo, a par da restrição das importações de bens de consumo, adotasse a providência de evitar a distribuição do acréscimo de lucros, em função do aumento de preços, poderia impedir o aumento nominal dos salários e dos vencimentos, e, desse modo, conseguir que as restrições da importação alcançassem seu objetivo. Com a falta, porém, da indispensável providência financeira, a restrição das importações em vez de possibilitar uma expansão econômica interna em bases de custo mínimo, força o aumento do custo de produção, e, com isso, agrava a tendência de declínio do valor do cruzeiro.

COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-AMERICANA DE ESTUDOS ECONÔMICOS

COMISSÃO CENTRAL

Octavio Gouvêa de Bulhões — Presidente.
Valentim F. Bouças.
Mario Bittencourt Sampaio.
Anibal Alves Bastos.
Gal. Anápio Gomes.
Affonso Almiro R. Costa Jor. — Secretário.

John Abbink — Presidente.
Harold V. Roelse.
Harry L. Brown.
John C. Cady — Secretário.

COMISSÃO DE COMÉRCIO E ESTUDOS GERAIS

Gal. Anapio Gomes — Presidente.
San Tiago Dantas — Relator.
João Daudt de Oliveira.
Luiz Dodsworth Martins.
Rafael da Silva Xavier.
José Antonio de Almeida Pernambuco.
Jorge Kingston.
João de Mesquita Lara.

Antonio Teixeira de Freitas.
José Nunes Guimarães.
Américo Leonidas Barbosa de Oliveira.
João Soares Neves.
Genival de Almeida Santos.
José Campos Melo.
Américo Curi.
Augusto Bulhões.
Evaldo Correia Lima.
Alexandre Kafka.
Fernando M. de Carvalho.
Manuel Dias Pequeno.
Max Leitão.
Wilson Vieira Coelho.
Romulo de Almeida.
Heitor Marçal.
Richard Lewinsohn.
Hortêncio Lopes.
Rui Gomes de Almeida.
Aldo Batista Franco.
Joaquim de Moraes Carvalho.

Herbert K. May.
A. B. Hersey.
T. J. W. Glaessner.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO AGRO-PECUARIO

Alberto Ribeiro de Oliveira Motta Filho — Presidente e Relator.

Taigoara Fleury de Amorim.
Nelson Barcellos Maia.
Camilo Menezes.
Heitor Grillo.

Garibaldi Dantas.
Raul Rocha Medeiros.
Iris Meinberg.
Edgard Teixeira Leite.
Samuel Vilmar.
Pimentel Gomes.

Carl P. Heisig.
Harry L. Brown.

COMISSÃO DE COMBUSTÍVEIS

João Carlos Barretto — Presidente.
Rui de Lima e Silva — Relator.
Antonio Alves Cabral.
Jorge do Paço Matoso Maia.
Aloysio Teixeira Leite Penido.
Arthur Levy.
Alvaro Dias Pereira.
Aluizio de Lima Campos.
João de Lourenço.
Mario Ludolf.
Ismael C. Amaral.
Alvaro de Paiva Abreu.

COMISSÃO DE EXPLORAÇÃO MINERAL

Cel. Bernardino de Mattos — Presidente.
Glycon de Paiva Teixeira — Relator.
Dermeval José Pimenta.
Othon Leonardos.
Irnack Carvalho do Amaral.
Henrique Capper Alves de Souza.
Pedro Spyer.

Jeronimo Monteiro Filho.
Ruy de Lima e Silva.
Ernani Cotrin.
João Neiva de Figueiredo.
Sílvio Fróes de Abreu.

Willian D. Johnston.

COMISSÃO DE PESCA E PISCICULTURA

Comandante Frederico Villar — Presidente.
Raimundo Demócrito da Silva — Relator.
Ascânio de Faria.
Comandante Armando Pina.
Elzamann Magalhães.
João Moojen de Oliveira.
Comandante Oscar Gonçalves.

Tomas E. Hibben.

COMISSÃO DE CONSERVAÇÃO E ARMAZENAMENTO DE PRODUTOS AGRO-PECUÁRIOS

Julio Cesar Covelo — Presidente e Relator.
José Maria de Araujo.
João de Mesquita Lara.
Alberto Byington Junior.
Ismael de Souza.

C. P. Heising.
Harry L. Brown.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Euvaldo Lodi — Presidente.
Hamilton Prado — Relator.
Armando de Arruda Pereira.
José Pedro Escobar.
Mariano Ferraz.
Henrique Dumont Villares.
Genival Santos.
Fernando Nascimento Silva.
Godofredo M. de Menezes.
Raymundo de Castro Maya.
Joaquim Bertino de Moraes Carvalho.
Alexandre Kafka.
Rómulo de Almeida.
Ary Frederico Torres.
Ranor Thales Barbosa da Silva.
Cel. Paulo Kruger da Cunha Cruz.
Alberto Soares Sampaio.
Tte. Cel. Joaquim Ribeiro Monteiro.
Cap. José Luiz Palhares dos Santos.

Tomas E. Hibben.

COMISSÃO DE MEIOS DE TRANSPORTE

Arthur Pereira de Castilho — Presidente.
Gerônimo Monteiro Filho — Relator.
Gal. Durival de Brito e Silva.
Regis Bittencourt.
Vicente de Britto Pereira Filho.
Armando Godoy Filho.
Abelardo Coimbra Bueno.
Pedro Lessa Spyer.

Renato Feio.
 Pedro Brando.
 Carlos Guinle.
 Godofredo M. de Menezes.
 Clovis Cortes.
 Antonio Leite Garcia.
 Jorge Leal Burlamaqui.
 Harold Cecil Poland.
 Saturnino Braga.
 Ismael Coelho de Souza.

Edwin W. James.

COMISSÃO DE ELETRIFICAÇÃO

Cel. José Pio Borges de Castro — — Presidente.
 Cel. Carlos Berenhauser Junior — Relator.
 José Antonio Alves de Souza.
 Adamastor Lima.
 Waldemar José de Carvalho.
 Américo Leónidas Barbosa de Oliveira.
 Prof. Richard Lewinshon.

Tomas E. Hibben.

COMISSÃO DE MÃO DE OBRA

Luiz Augusto Rego Monteiro — Presidente e Relator.
 Arthur Cezar Ferreira Reis.
 Oswaldo da Costa Miranda.
 Alyrio Sales Coelho.
 Nério Battendieri.

Edward L. Keenan.

Além dessas Comissões foram organizadas as seguintes Sub-Comissões:

SUB-COMISSÃO DE TRANSPORTE DE MINÉRIO

Gal. Durival de Brito e Silva.
Glycon de Paiva Teixeira — Relator.
Dermeval José Pimenta.
Ernani Cotrim.
Clovis Cortes.
Cel. Bernardino de Mattos.
Ismael de Souza.
Ruy de Lima e Silva.
Pedro Spyer.
Henrique Capper Alves de Souza.
João Neiva de Figueiredo.
Othon Leonardos.
Jerônimo Monteiro Filho.

SUB-COMISSÃO DE MINERAIS

Glycon de Paiva Teixeira.
Ernani Cotrim.
Irnack Carvalho do Amaral.
Demerval Pimenta.
Henrique Capper Alves de Sousa.
J. T. Neiva de Figueiredo.

W. D. Johnston Jr.

SUB-COMISSÃO DE MANGANÉS

Cel. Bernardino de Matos.
Irnack Carvalho do Amaral.

Glycon de Paiva.
Otton Leonard.
Henrique Capper Alves de Sousa.
Ruy de Lima e Silva.
Alberto Erichson.
Demerval José Pimenta.

SUB-COMISSÃO DE FOSFATOS

Cel. Bernardino de Matos.
Silvio Fróes de Abreu.
Samuel Vilmar.
Taigoara Fleury de Amorim.
Henrique Capper Alves de Sousa.
Glycon de Paiva.
Ruy de Lima e Silva.

SUB-COMISSÃO DE INVESTIMENTOS

Marcial Dias Pequeno.
Americo Barbosa de Oliveira.
San Tiago Dantas.
Richard Lewinshon.
Euvaldo Corrêa Lima.
Fernando Mebieli de Carvalho.
Americo Curi.
José Campos Melo.
Alexandre Kafka.

SUB-COMISSÃO DE ASSUNTOS FISCAIS

Augusto Bulhões.
Heitor Marçal.
José de Almeida Pernambuco.
Max Leitão.
Léo Costa.
Guilherme Deveza.

Raymundo de Castro Maya.
Genival Santos.
Romulo de Almeida.

H. K. May.
H. V. Roelse.
P. J. W. Glaessner.

SUB-COMISSÃO DE BANCOS

Otávio Gouveia de Bulhões.
Wilson Vieira Coelho.
Jorge Kingston.
Fernando Mebieli de Carvalho.
Herculano Borges da Fonseca.

H. V. Roelsi.
A. B. Hersey.
P. J. W. Gaessner.

SUB-COMISSÃO BANCARIA (Câmbio)

José Nunes Guimarães.
Jorge Kingston.
Fernando Mebieli de Carvalho.
Rui Gomes de Almeida.

SUB-COMISSÃO DE COMERCIO INTERNO E EXTERNO

José Antônio de Almeida Pernambuco.
Antônio Teixeira de Freitas.
Rafael Xavier.
João Soares Neves.
José Nunes Guimarães.
João de Mesquita Lara.

Rómulo de Almeida.
Wilson Vieira Coelho.
Heitor Marçal.
Hortêncio Lopes.

SUB-COMISSÃO DE EQUIPAMENTOS

Fernando Nascimento Silva.
Mariano Ferraz.
Rómulo de Almeida.
Genival Santos.
Godofredo M. de Meneses.

SUB-COMISSÃO DE FINANCIAMENTO

Hamilton Prado.
Alexandre Kafka.
Mariano Ferraz.

SUB-COMISSÃO DE DISCRIMINAÇÃO DE CAPITAIS

Hamilton Prado.
Alexandre Kafka.
Joaquim Bertino de Moraes Carvalho.

SUB-COMISSÃO DE EXAME DO BANCO DE
INVESTIMENTOS

Alexandre Kafka.
Raimundo de Castro Maia.
Henrique D. Vilares.

RELATÓRIO FINAL

Redigido pela Comissão Central, com base nas informações e conclusões contidas nos relatórios das diversas Comissões, e apresentado ao Exmo. Snr. Ministro da Fazenda, em 7 de fevereiro de 1949



PRIMEIRA PARTE

PROBLEMAS GERAIS



CAPÍTULO I

A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

(A Economia Brasileira)

A vida econômica do Brasil encontra-se em fase de transição de uma excessiva dependência da produção e comércio agrícola para um estado de maior diversificação das atividades produtivas através da industrialização.

O país cobre um vasto território, o que contribui para a falta de integração de sua economia. Os problemas econômicos variam de região a região; os do interior paulista diferem dos dos Estados, ao norte do Rio de Janeiro; os dos Estados sulistas, com áreas recentemente colonizadas, diferenciam-se dos do Nordeste, de colonização secular; os da região menos povoada, embora em desenvolvimento, do planalto centro-ocidental de Goiás, diversificam dos da bacia Amazônica no norte equatorial, de população ainda mais escassa. As cidades do Rio de Janeiro e São Paulo contêm cerca de dois milhões de habitantes cada uma, perfazendo, conjuntamente, 1/12 da população total. Uma apreciável percentagem da população, mesmo nas áreas menos esparsamente habitadas, vive em grande parte fora da economia monetária.

O comércio interno é prejudicado pelas vastas distâncias de norte a sul, pelo terreno acidentado da maioria dos Estados povoados e pela falta de acesso natural, fácil, entre as baixadas estreitas da costa atlântica e a Serra do Mar, e daí

para o interior, onde muito do terreno se apresenta em declive, seja em sentido setentrional para o Amazonas ou em sentido ocidental para o Paraná. Os cursos dêstes dois grandes rios, bem como o do São Francisco, correm muito distantes dos principais centros da população. A falta de solos férteis e profundos na maioria das regiões, assim como as dificuldades provenientes das sêcas periódicas em algumas partes do Nordeste, são, na realidade, obstáculos à prosperidade e ao progresso da agricultura brasileira.

A prosperidade do Brasil baseia-se, em grande parte, na procura, por outros países, de suas exportações de café e outros produtos agrícolas, e também na produção de suas próprias indústrias manufatureiras. O valor da produção industrial "per capita" que utiliza maquinaria, é muito superior ao valor da produção "per capita" dos vários ramos da agricultura brasileira. Não obstante haver escassez no Brasil de energia barata e de boa qualidade, o desenvolvimento de indústrias tais como as de gêneros alimentícios, tecidos, cimento e aço, tem progredido suficientemente para que se possa afirmar estar o Brasil mais altamente industrializado que a maioria dos países latino-americanos.

A produção dessa média por pessoa e a renda média por família são muito baixas em várias zonas do Brasil, se bem que nas áreas agrícolas e industriais mais adiantadas a produtividade e o padrão de vida estejam entre os melhores da América do Sul. As diferenças de produtividade e de salários entre as regiões, e entre a indústria e a agricultura, são as causas básicas das correntes migratórias que afluem de uma parte do Brasil a outra. Não obstante o fato de, em resultado dessa migração, a percentagem da população, residente nas cidades, ter aumentado, a população rural continua crescendo rapidamente. A população do Brasil tem aumentado em ritmo constante. Com índices de natalidade superiores a 40% e de mortalidade excedentes de 20%, o aumento anual, resultante do crescimento natural, é de aproximadamente 2%. Em 1920, existiam cêrca de 30 milhões de habitantes; em 1940 a população orçava por 41 milhões, e no momento atual

provavelmente atinge o total de 49 milhões. Da população de 1940, equivalente a 41 milhões, cerca de 1/3, ou sejam 14 milhões, ocupavam-se de atividades econômicas fora do domicílio. Apesar do êxodo da população para as cidades, o número das pessoas trabalhando na lavoura, que em 1940 equivalia a 9,5 milhões, no total de 14 milhões com atividades não-domésticas, está em constante aumento. A expansão da área cultivada nos estados densamente povoados e relativamente pobres do Nordeste, é especialmente digna de nota (Anexo 1).

QUADRO 1
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E EVOLUÇÃO DA ÁREA CULTIVADA

ESTADOS OU OUTRAS UNIDADES (os novos territórios incluídos nos Estados aos quais pertenciam anteriormente)	PERCENTAGEM SÓBRE A POPULAÇÃO DO BRASIL EM 1940	PERCENTAGEM SÓBRE A ÁREA CULTIVADA TOTAL (22 principais culturas)	
		1937-39 Média	1946
Amazonas e Território do Acre.....	1.3	0.2	0.1
Oito Estados do Nordeste do Pará a Alagoas	26.5	12.9	18.5
Sergipe.....	1.3	1.2	0.8
Bahia.....	9.5	3.7	4.8
Minas Gerais e Espírito Santo.....	18.3	24.4	20.6
Rio de Janeiro.....	4.5	4.8	2.2
Distrito Federal.....	4.3	—	—
São Paulo e Paraná.....	20.4	39.5	37.2
Santa Catarina e Rio Grande do Sul.....	10.9	11.1	13.2
Goiás.....	2.0	2.0	1.8
Mato Grosso.....	1.0	0.3	0.8
	100.0	100.0	100.0

NOTA: — População total em 1940: 41.236.315
 Área cultivada total, 1937-39: 13.634.000 hectares
 Área cultivada total, 1946: 15.300.000 hectares
 Aumento na área total cultivada: 1.616.000 hectares, ou 11.8% da média 1937-39.

Alguns sintomas da falta de equilíbrio econômico

As acentuadas variações de produtividade e da renda nominal, nas diferentes regiões, e variadas atividades, já referidas, constituem por si mesmas a mais evidente prova da falta de equilíbrio econômico no Brasil. Alguns fenômenos gerais, característicos da vida econômica brasileira nos últimos anos, também podem ser indicados como sintomas rele-

vantes desta falta de equilíbrio. Um dêles é a dificuldade que tem encontrado o Brasil em combater surtos inflacionistas, principalmente os que se prendem ao período de 1941 a 1946, quando o aumento dos preços excedeu em muito a elevação dos mesmos nos Estados Unidos. Outro fenômeno é a dificuldade, encontrada nos dois últimos anos, de manter as importações das áreas de moedas escassas dentro dos limites dos recursos de divisas conversíveis do Brasil. Naturalmente as origens dêstes problemas residem, em parte, na considerável contribuição do Brasil ao esforço de guerra e nas transformações de após guerra na Europa. Não nos referimos pròpria-mente às origens que se prendem aos problemas, porém, às dificuldades que o Brasil tem enfrentado para resolvê-los.

Nos dois capítulos seguintes dêste relatório analisaremos algumas das causas específicas das dificuldades da balança de pagamentos do Brasil e o aumento dos preços nos últimos anos. Desejamos aqui focalizar alguns aspectos amplos e gerais, inerentes à estrutura e orientação da economia, que contribuíram para as dificuldades encontradas pelo Brasil em enfrentar o problema da balança de pagamentos e a inflação. Uma destas causas é a concentração das exportações em poucos produtos. Outra é o crescimento das cidades, associado à industrialização. A terceira causa é o relativo atraso da produção agro-pecuária, em geral, razão básica do inferior padrão de vida.

1. O pequeno volume do mercado interno, conseqüência do baixo nível da produtividade e do "quantum" da renda da maioria da população brasileira, é um fator importante que torna lucrativa e atraente a produção de bens para o mercado externo. Esta exportação é desejável e necessária, pois fornece ao país meios para o pagamento de suas importações. Mas a concentração excessiva da produção brasileira para exportação, em uns poucos produtos agrícolas importantes, foi desastrosa para o Brasil, após a crise de 1929, e a recuperação incompleta da cultura cafeeira, que se vem processando desde a década de 1930, ainda limita a capacidade do país em conseguir cambiais por meio da exportação. Por outro lado, não

tem havido melhoria de eficiência na produção em ramos fabris (tais como o de tecidos, a qual normalmente abastece o mercado interno, com a garantia de tarifas protecionistas) que permita a tais manufaturas ingressarem em grande proporção no mercado mundial, a não ser em épocas de escassez no estrangeiro, como durante a última guerra e o período que se lhe seguiu. No presente, grande parte de equipamento obsoleto está sendo substituído. Essa medida implicará um aumento da eficiência e redução de custo. Não tem também havido desenvolvimento suficiente na produção mineral destinada à exportação.

2. O crescimento da indústria, protegido por tarifas de importação e pela depreciação do cruzeiro no câmbio, entre 1920 e 1939 provocou o crescimento rápido de duas grandes cidades do Brasil.

Os hábitos e as necessidades artificiais da vida nas cidades, onde se concentra o poder aquisitivo dos ricos e da pequena classe média, criam uma procura especial de artigos importados, que o Brasil não consegue fabricar eficientemente. As menos árduas condições de vida nos centros urbanos, e a possibilidade de nêles obter maiores rendimentos, concorrem para atrair parte apreciável da população para as cidades; por causa do desenvolvimento destas, intensificam-se os problemas de transporte e da distribuição de gêneros alimentícios.

3. O atraso em que se encontra a produção agropecuária, fora dos ramos principais da agricultura destinados à exportação, torna-se um fator preponderante para a elevação dos preços, sempre que estiverem em jôgo outras causas de aumento e, portanto, o agravamento da inflação. Grande parte da produção de gêneros alimentícios, tanto para o consumo dos próprios produtores como para os mercados internos, é oriunda de pequenos lavradores, meeiros, arrendatários e colonos. A expansão da produção agrícola é prejudicada pela falta de capital, pela falta de conhecimentos ou de meios financeiros para o emprêgo de técnicas agrícolas modernas e

por mero analfabetismo. Os métodos atrasados de produção, de par com a deficiência de meios de armazenamento e transporte, atraindo a interferência de vários intermediários, torna o custo dos gêneros alimentícios elevado em relação ao rendimento da maioria dos habitantes das cidades pequenas ou grandes. Como uma apreciável percentagem desses rendimentos é sempre dispendida na alimentação, qualquer acréscimo desses preços nas cidades do Brasil, causado pela procura e oferta no mercado interno ou pela procura externa dos gêneros alimentícios brasileiros, resulta na criação de pressões sociais para a obtenção de salários majorados. Por sua vez, qualquer aumento nos empregos e salários urbanos acarreta uma ação majorativa imediata nos preços dos gêneros alimentícios.

A produção agropecuária brasileira depende consideravelmente dos esforços do homem que não conta com o auxílio de capitais. A seguinte distribuição do valor da propriedade rural, fornecida pelo recenseamento agrícola de 1940, indica que o equipamento mecanizado e os veículos nem mesmo atingiram 5% do total daquele ano. A falta de meios de armazenamento, tais como celeiros e silos e outras instalações indispensáveis, é revelada pelo baixo valor das construções:

Terras	57,04%
Prédios e construções	15,24
Animais	23,21
Máquinas e viaturas	4,51

100,00%

As importações de tratores, arados e equipamento agrícola que, no período 1937-1939, ascendiam, em média, a 5.800 toneladas, caíram, em 1940, para 2.600 toneladas e no período 1941-1945 para uma média anual de apenas 1.600 toneladas. Em 1946 e 1947 as importações aumentaram novamente e atingiram 4.300 e 7.200 toneladas, respectivamente. Estas quantidades (que abrangem tratores usados

na construção de rodovias) são pequenas, em comparação com as necessidades do Brasil nos setores da agricultura, onde é praticável a utilização do equipamento aperfeiçoado.

O abandono das terras, após a exaustão da sua fertilidade, fez com que a produção se distanciasse cada vez mais dos centros consumidores. Conseqüentemente, elevou-se o custo do transporte dos gêneros alimentícios. Além disso, quando as terras marginais, próximas às cidades, não são mais utilizadas, as estradas de ferro e de rodagem perdem parte da sua eficiência. Trajetos mais longos tornaram-se necessários, e o sistema de transporte ferroviário, já prejudicado durante cêrca de 20 anos pelo reaparelhamento e expansão insuficientes — em virtude da escassez de divisas antes da guerra e das dificuldades de fornecimento durante a mesma — foi sendo progressivamente sobrecarregado.

QUADRO 3
PRODUÇÃO E SUPRIMENTO DAS PRINCIPAIS CULTURAS
(ÍNDICE, 1934-36 = 100)

CULTURAS PRODUZIDAS NO BRASIL PRINCIPALMENTE P/CONSUMO INTERNO	MÉDIA 1937-39	MÉDIA 1940-42	MÉDIA 1943-45	1946	1947
Produção brasileira.....	105.5	114.5	130.1	149.8	146.0
Suprimento (incluindo importações)	103.1	111.8	127.3	137.0	142.7
Suprimento líquido per capita.....	98.1	97.5	104.9	108.2	110.0
<i>Tres culturas para exportação</i>					
Produção brasileira.....	109.3	95.7	96.3	96.4	81.9
<i>Todas as principais culturas</i>					
Produção brasileira.....	100.6	105.5	113.9	119.5	115.4

NOTAS: — O "suprimento" foi calculado, com base na quantidade produzida pela adição das importações a produção interna e subtrações das exportações.
As safras incluídas são: arroz, milho, mandioca, açúcar, feijão, laranja, batatas, bananas, fumo e trigo e as três culturas para "exportação": algodão, café e cacau. (As exportações dessas três culturas em 1945-47 foram respectivamente 73%, 101% e 87% da produção registrada nesses três anos).
Os índices são médias dos índices simples da quantidade para cada cultura, ponderados segundo os valores totais em 1934-36 (ou no caso de índices de "suprimento" pelas quantidades em 1934-36, avaliados segundo os preços unitários da produção brasileira). São índices de "valor total, a preços constantes".

8237777

As estatísticas referentes à produção agrícola e à área cultivada dão algumas indicações sobre a média decrescente

da produtividade por hectare. Estas indicações, no entanto, não devem ser consideradas como conclusivas, devido ao fato do período coberto pelas estatísticas em aprêço ser demasiadamente curto. As variações das condições atmosféricas de ano para ano e a demora de produção das novas plantações (como no caso do café), não permitem confiar na validade estatística dos cálculos anuais para um curto período. Qualquer que seja a verdade acêrca das tendências gerais da produtividade por hectare, maiores áreas têm sido cultivadas e a produção de muitas safras expandiu-se consideravelmente nos últimos dez anos.

Conforme revela o quadro 2, o suprimento médio anual (após a subtração das exportações e a adição das importações) dos produtos alimentícios, cultivados principalmente para o mercado interno, aumentou um pouco mais do que proporcionalmente ao acréscimo da população entre 1934-36 a 1946-47. A produção brasileira total de tais safras aumentou de 48%, e o suprimento doméstico total de 40%. (1) A escassez mundial e os elevados preços no exterior deram causa a exportações excepcionalmente elevadas de alguns destes produtos nos anos de 1946-1947. O suprimento "per capita", em 1946-47, foi de 9,5% acima da média de 1934-36.

Dos três produtos cultivados especialmente para venda ao exterior (algodão, café e cacau) a produção total esteve, até 1947, aquém do nível 1934-1936, em quatro anos sobre oito. Este fato foi devido em parte à queda da produção de café entre 1937 e 1944, à demora de produção das novas plantações de café feitas nos últimos anos e às escassas safras de algodão no triênio 1945-1947.

A produção total das safras em 1946-1947 excedeu de apenas 10% a média de 1937-1939, e de 17% a média de 1934-1936. Estes algarismos, consideravelmente inferiores à percentagem de crescimento da população, confirmam a crença

(1) Visto que os dados referentes às safras, especialmente os da parcela cultivada para consumo na fazenda, podem não ser completos, deve-se considerar essas percentagens como aproximadas.

de que as dificuldades do Brasil em enfrentar o problema da balança de pagamentos e a inflação têm sido agravadas pelos métodos pouco produtivos, empregados em grande parte na agricultura brasileira, assim como pela concentração de sua produção de exportação em alguns poucos produtos importantes.

*A necessidade de um desenvolvimento equilibrado da
Indústria e da Agricultura*

O aperfeiçoamento da produção agrícola e do transporte e distribuição comercial de gêneros alimentícios constitui um dos maiores problemas do Brasil. Somente desta maneira pode ser aumentada a produtividade da maioria do povo brasileiro.

Não só se pode como se deve realizar um progresso no aumento da quantidade, no melhoramento da qualidade e no barateamento da produção industrial brasileira, a fim de dar emprêgo útil e melhores rendas ao número crescente de habitantes das cidades, e, também, a fim de proporcionar rendas reais mais elevadas à população agrícola, provendo-a de mercadorias a preços ao seu alcance.

O desenvolvimento industrial e o agrícola devem caminhar par a par, e deve ser mantido equilíbrio entre ambos. Um rápido aumento do equipamento e do emprêgo poderia elevar rapidamente a renda total da Nação. Porém, deverá haver também um aumento da produção agrícola "per capita". Visto que a população agrícola continuará sem dúvida a crescer, isto significa que será necessário um aumento ainda maior da produção agrícola total. Somente desta maneira pode a produção agrícola proporcionar aos habitantes das fazendas uma alimentação melhor, e ao mesmo tempo, abastecer as cidades em desenvolvimento e dar margem a um excedente de exportações agrícolas sobre as importações de gêneros alimentícios. Somente desta maneira — a menos que se verifique uma grande expansão imprevista das exportações industriais — podem as

restrições de importação, pressões inflacionárias e distúrbios sociais ser reduzidas ao mínimo.

Alguns obstáculos fundamentais ao desenvolvimento econômico

Tanto o desenvolvimento industrial do Brasil como o agrícola são prejudicados pela insuficiência dos suprimentos de combustível e energia no país. Na história econômica tem sido verificado universalmente que o suprimento acessível de carvão, petróleo ou energia elétrica favorecem excepcionalmente um país. Sem combustível e energia a baixo custo desaparece um meio importante de reduzir o custo da produção e do transporte de tôdas as espécies de mercadorias.

As reservas conhecidas de carvão do Brasil são reduzidas e de inferior qualidade média. O Brasil possui grandes possibilidades em matéria de energia elétrica, especialmente nas áreas em que já teve início o desenvolvimento industrial. Todavia, algumas das maiores fontes potenciais de energia estão situadas longe dos centros consumidores. Há regiões, especialmente nas zonas áridas do Nordeste, em que o potencial hidro-elétrico é muito reduzido. As reservas de petróleo do Brasil foram exploradas apenas o suficiente para indicar a probabilidade de serem abundantes. Ainda terão de ser resolvidos muitos problemas difíceis relativos à exploração do petróleo e ao desenvolvimento da indústria petrolífera no Brasil, assim como ao transporte e produção eficientes e baratos, depois que os suprimentos se tornarem realizáveis.

Nos campos da indústria, do transporte e do comércio, o progresso tem sido retardado por algumas dificuldades fundamentais, enraizadas na estrutura econômica e social brasileira, dificuldades estas, entretanto, que, com o correr do tempo, a diversificação crescente da economia e a melhor compreensão das verdadeiras necessidades do Brasil, já começaram a desaparecer. Sobre estas dificuldades faremos neste capítulo, apenas ligeiras considerações. Em outros pontos dêste

relatório serão examinadas detalhadamente as medidas a serem tomadas a fim de resolver algumas das dificuldades já citadas:

1. Bem característica e generalizada em influência é a tendência especulativa na economia brasileira. Notam-se muitos sinais de retardamento no desenvolvimento de um verdadeiro "capitalismo industrial", que pode ser definido como a prática de aplicar capital em investimentos a longo prazo, na expectativa de obter proveitos módicos por meio de uma grande expansão de produção vendida a preços razoáveis. Deve-se reconhecer, todavia, que nos últimos anos, quando os grandes lucros de tempo de guerra criaram condições favoráveis à

QUADRO 3

A. DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS BRUTAS DA INDÚSTRIA

ITENS INCLUIDOS NO VALOR DAS VENDAS	PERCENTAGEM SOBRE O VALOR DA VENDA					
	DISTRITO FEDERAL			PARANÁ		
	1945	1946	1947	1945	1946	1947
Matérias primas.....	35.0	33.4	35.4	37.5	36.1	37.8
Combustíveis e energia elétrica.....	1.3	1.0	1.0	2.4	2.0	2.0
Impostos indiretos.....	8.4	9.6	9.2	7.4	7.9	8.5
Salários, comissões e bonificações.....	11.6	17.2	17.7	14.2	15.3	15.3
Outros itens, inclusive lucros.....	40.7	39.4	36.7	38.5	38.7	35.9

B. TAXAS DOS LUCROS LÍQUIDOS EM RELAÇÃO AO CAPITAL E RESERVAS

RAMOS DE NEGÓCIOS	PERCENTAGENS SOBRE O CAPITAL E RESERVAS	
	RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO
	1946	1947
Indústria.....	16.9	14.8
Comércio Atacadista.....	23.8	22.7
Comércio Varejista.....	28.0	23.6
Estradas de Ferro.....	?	3.5
Energia Elétrica.....	13.4	9.8
Bancos.....	9.9	10.8
Empresas agrícolas.....	13.0	13.9

FONTE: — A. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Inquéritos Econômicos" abrangendo todos os estabelecimentos industriais (e atacadistas não incluídos na tabela), com vendas anuais superiores a Cr\$ 200.000,00.
 B. *Conjuntura Econômica*, Vol. III, N. 1, Janeiro de 1949, págs. 16-17. Compilados dos balanços anuais das sociedades anônimas.

expansão industrial, êste desenvolvimento foi dificultado pela impossibilidade de obter maquinaria importada.

É fácil ilustrar tanto a ausência do "capitalismo industrial" como a existência de fontes potenciáveis de capital que poderiam ser utilizadas nesta categoria de investimento, citando estatísticas que indicam a composição de custos e lucros correspondentes ao valor de venda da produção industrial brasileira e as percentagens de lucros obtidos sobre o capital e reservas (Quadro 3). Durante o ano de 1947, por exemplo 36 % do valor de venda da produção industrial foram aplicados em juros, depreciação e outros custos gerais e lucros, ao passo que apenas 16% foram empregados em salários e ordenados, comissões e gratificações. Em muitos ramos do comércio brasileiro, é costume procurar obter lucros elevados em cada venda, em vez de procurá-los por vendas em grande escala a preços mais baixos. Isto pode ser classificado de mentalidade de alto lucro unitário. Lucros elevados são comuns no comércio brasileiro, atacadista e varejista, o mesmo ocorrendo na indústria. A proporção entre o lucro e os capitais e reservas invertidos é especialmente elevada nos ramos comerciais. Uma grande parte do lucro é comumente investida de novo. Tanto no comércio como na indústria, as inversões são freqüentemente feitas apenas na expectativa de recuperar o capital invertido por meio de altos lucros em curto prazo. Por trás desta situação encontra-se a escassez de capital, a qual é agravada, como será demonstrado abaixo, pelo desvio das economias para os negócios imobiliários. O "capitalismo industrial" está apenas começando a se fazer notar no Brasil. O seu desenvolvimento é dificultado pela mentalidade de alto lucro unitário e pela escassez de especialistas e técnicos no domínio da administração industrial.

2. Uma segunda dificuldade consiste na forte atração da propriedade imobiliária como campo de investimento dos lucros da indústria, comércio ou exportação agrícola. Esta atração tem sido de longa duração mas tornou-se particularmente evidente durante o após-guerra. A concentração do potencial de investimento brasileiro na construção de edifícios co-

merciais e de apartamentos para os grupos relativamente pequenos de pessoas ricas e abastadas — formas de investimento que contribuem em menor escala para um desenvolvimento econômico equilibrado do que muitas outras — tem sido julgada por todos os observadores como sendo um dos mais sérios desajustamentos econômicos experimentados durante a guerra.

Foram vários os fatores que contribuíram para essa situação. Em primeiro lugar o aumento geral dos preços, causado pela inflação, era suficiente por si só para motivar um rápido aumento no valor dos imóveis. Mas este aumento em valor foi acrescido pela utilização, em ritmo sempre crescente, de construções de cimento armado, possibilitando um aproveitamento mais intensivo do terreno urbano, e pelo desenvolvimento das cidades, intensificando a procura de terrenos e prédios favoravelmente localizados. Surgiu assim um “boom” especulativo, que o “contrôle” dos aluguéis não conseguiu deter. O capital privado usado na construção ou compra de edifícios modernos, comerciais ou residenciais, assim como em pequenas construções, foi acrescido da aplicação em massa das economias coletivas (fundos dos Institutos de Previdência, Caixas Econômicas, etc.) e dos créditos dos bancos comerciais, no financiamento, direto ou indireto, de propriedades imobiliárias.

As dificuldades de importação de equipamento industrial, durante a guerra, foram parcialmente responsáveis pela inversão excessiva em construções urbanas. No entanto a soma total desta inversão de capital foi muito superior ao montante dos fundos comerciais desviados para a construção, devido à falta de equipamento industrial.

Conforme revela o Quadro 4, o “boom” só começou a declinar em 1947, e mesmo em 1948 as construções se achavam num nível elevado. Foi calculado que o custo da construção de prédios naquele ano atingiu aproximadamente a soma de 7,5 bilhões de cruzeiros (US\$ 400 milhões), o que representa uma soma muito elevada para o Brasil, cuja renda nacional total pode ser aproximadamente calculada em 100 bilhões de cruzeiros por ano (US\$ 5 bilhões), e cujas economias anuais

QUADRO 4
**PRODUÇÃO INDUSTRIAL BÁSICA, CONSTRUÇÃO, TRÁFEGO FERROVIÁRIO E
 CONSUMO DE ENERGIA**

(MÉDIAS MENSAIS NAS UNIDADES REFERIDAS A AIXO)

	PRODUÇÃO			CONSTRU- ÇÕES LI- CENCI- ADAS 1/	TRÁFEGO FERROVI- ÁRIO MERCAD. 2/	CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA 3/
	Tecidos de algodão (m. demet.)	Ferro guza (m. de ton.)	Cimento (M. de ton.)	Índice 1933 = 100	(milhões de tons. kms.)	(milhões de Kwh.)
1920.....	49	1	—	—	—	—
1925.....	48	2	7	—	—	—
1931.....	59	5	27	—	—	—
1938.....	70	10	51	100	439	48
1939.....	—	13	53	123	423	55
1940.....	69	15	62	162	599	56
1941.....	156	17	64	125	551	61
1942.....	125 ?	18	63	132	515	69
1943.....	125 1	21	62	127	551	73
1944.....	96	24	67	174	539	81
1945.....	89	22	65	217	591	80
1946.....	95	31	69	289	590	86
1947.....	68	49	76	233	563	92
1948-1.º semestre.....	93	40	85	230	—	93
MESES						
1947:						
Janeiro.....	—	40	76	302	—	—
Fevereiro.....	—	33	63	272	—	—
Março.....	—	40	72	244	—	—
Abril.....	—	29	72	258	—	—
Maió.....	—	44	74	251	—	—
Junho.....	—	42	76	290	—	—
Julho.....	—	41	80	133	—	—
Agosto.....	—	44	69	229	—	—
Setembro.....	—	42	77	235	—	—
Outubro.....	—	41	81	200	615	106
Novembro.....	—	33	77	194	613	98
Dezembro.....	—	32	87	226	563	109
1948:						
Janeiro.....	—	32	82	293	—	83
Fevereiro.....	—	34	73	246	—	85
Março.....	—	59	90	284	—	95
Abril.....	—	41	93	212	—	93
Maió.....	—	45	85	232	—	96
Junho.....	—	47	83	213	—	93
Julho.....	—	52	98	—	—	—
Agosto.....	—	51	97	—	—	—
Setembro.....	—	50	99	—	—	—

(1) Área de piso licenciada, Rio de Janeiro e São Paulo, parcialmente estimada. (Deve-se notar que algumas licenças não são utilizadas e que a atividade de construção se prolonga por um período considerável após o início das obras).

(2) Treze principais estradas de ferro.

(3) Consumo particular de energia elétrica para força motriz, Rio de Janeiro e São Paulo.

SOURCES: — Coluna 1: Comissão Executiva Textil.

Coluna 2 e 3: Serviço de Estatística de Produção.

(Anuário Estatístico do Brasil (I.B.G.E.), Vols. V-VIII, dá os dados das colunas 1, 2 e 3 para 1925-1946, exceto os tecidos de algodão para 1939-43; também os dados sobre tecidos de algodão para 1945 e 1946 diferem ligeiramente dos do Anuário).

Coluna 4: Índice preparado para esse relatório. Os movimentos mensais em 1947-48 são baseados no índice de construção licenciada da *Conjuntura Económica*.

Coluna 5 e 6: *Boletim Estatístico* (I.B.G.E.) N.ºs 22 e 23 (nova série, iniciada no n.º 22).

totais (excluída a aquisição de outros bens duráveis de consumo, que não casas) provavelmente não ultrapassam muito de 10 % da renda nacional.

Como conseqüência do acelerado ritmo de construções na sua fase inicial, verificou-se um subsequente crescimento das populações das cidades. A construção de edifícios também absorveu suprimentos de cimento, madeira e aço que, do contrário, teriam sido usados de maneira mais econômica.

3. Além da mentalidade de alto lucro unitário predominante na economia brasileira, e além da grande preferência dada ao imóvel urbano como campo de inversão de capital, um terceiro obstáculo ao desenvolvimento econômico equilibrado é o estado rudimentar de organização do mercado brasileiro de capitais, isto é, do mercado de obrigações a juros fixos, governamentais ou comerciais, e de ações de companhias. A discussão deste problema será reservada para a parte III deste relatório, mas podemos desde logo revelar a conclusão de que os atuais juros, excessivamente altos, poderão ser em parte reduzidos por uma política financeira adequada.

4. Podemos mencionar uma quarta dificuldade, de caráter geral, que cria certos problemas para o Brasil. Ao contrário do que acontece com as três, anteriormente descritas, relativas tôdas, de uma maneira ou de outra, à questão de inversão de capitais, esta última não é um obstáculo fundamental ao desenvolvimento econômico, mas sim uma causa da dificuldade em controlar o aumento inflacionário dos preços e um fator que contribui para uma falta de competição, numa base de eficiência comparada de produção. Referimo-nos à adoção de medidas de arbitramento compulsório, que, por vezes, são aplicadas a casos levados aos Tribunais Trabalhistas pelos sindicatos de empregadores e de empregados, abrangendo amplos setores da indústria e do comércio. Um aumento gradativo do nível de salários, proporcional ao das mercadorias, é desejável e inevitável no Brasil. Entretanto, os aumentos em massa dos salários e dos ordenados, estabelecendo uma distinção inadequada entre as empresas eficientes ou não, ou

entre os empregadores que seguem sistemas progressistas de trabalho e de tabelas de ordenados e os que não adotam tais métodos, têm concorrido de maneira acentuada para a espiral do aumento dos preços e dos custos, durante e após a guerra. Estes aumentos gerais de salários constituem alegação plausível e imediata para o acréscimo geral dos preços e para novas exigências de expansão de crédito pelos bancos.

5. A triplicação dos preços entre 1939 e 1948, devida a uma variedade de causas, agravou as dificuldades que acabamos de descrever. Enquanto crescia esta elevação dos preços, principalmente durante o período de 1941 a 1946, os lucros especulativos aumentaram, a construção urbana foi estimulada em prejuízo de outras formas de investimento de capital, as taxas de juros foram acrescidas e criaram-se pressões sociais que obrigaram a adoção de medidas tendentes a ajustar os salários e os ordenados ao acréscimo do custo de vida. Mesmo no presente momento, a inflação do último decênio deixou um legado de problemas ao Brasil. Dêstes problemas, um que merece especial menção é o relativo ao retardamento no ajuste das taxas de serviços de utilidade pública, tais como as tarifas de transporte ferroviário e do fornecimento de luz e energia elétrica, aos aumentos dos custos de operação e dos preços do equipamento. A diminuição da capacidade de lucro das estradas de ferro e das empresas de energia elétrica, dificulta o financiamento de novos investimentos por parte destas companhias. O desenvolvimento do tráfego ferroviário e aumento do consumo de energia elétrica (Quadro 4), deu lugar a uma urgente necessidade de ampliação e melhoria de serviços nestes setores. Juntamente com as necessidades do desenvolvimento da agricultura e dos combustíveis, as necessidades do desenvolvimento das estradas de ferro e da energia elétrica figuram entre os mais prementes problemas da economia brasileira.

Um Programa de Desenvolvimento

*A Comissão foi unânime em concordar que o Brasil deve
|| acelerar seu desenvolvimento econômico pela adoção de um*

programa de despesas governamentais cuidadosamente estudado, de normas que possam favorecer o desenvolvimento equilibrado dos recursos do Brasil pela iniciativa privada. As Partes II e III dêste relatório contêm recomendações específicas para êstes fins.

A elaboração do Plano SALTE (1) pelo Poder Executivo brasileiro e seu exame pelo Congresso no atual período legislativo são marcos no desenvolvimento econômico do Brasil. As conclusões a que se chegou nas partes subseqüentes dêste relatório apoiam os objetivos gerais dêsse Plano, muito embora algumas das mesmas possam levantar questões a respeito de certos traços característicos do Plano. Aplaudimos cordialmente a concepção geral do Plano SALTE, inclusive a ênfase com que tratou dos problemas relativos à agricultura, aos transportes e à energia elétrica, conforme devem ser atacados em época próxima pelo Govêrno Brasileiro. Se êstes setores da economia puderem ser equilibrados, a industrialização progredirá rápida e seguramente.

Os programas de despesas governamentais, cuidadosamente traçados, formam tão sòmente uma parte do programa de desenvolvimento geral de que o Brasil necessita. A adoção de diretrizes financeiras e outras que visam facilitar um crescimento econômico equilibrado, deve ser parte integrante de tal programa. A eficiência da produção deve ser estimulada. Os incentivos ao aumento desta última devem ser mantidos. O capital deve ser acumulado. Êstes objetivos, de quando em vez, suplantarão a aparente conveniência de modificações e ajustamentos rápidos na estrutura da indústria e agricultura brasileiras. Dentro dos limites a serem fixados após exame e julgamento cuidadosos a máxima confiança deve ser posta nos investimentos feitos pelas emprêsas particulares.

(1) O Plano SALTE que foi traçado no comêço de 1948, é um programa quinqüenal de despesas governamentais para fomentar o desenvolvimento econômico. O nome "SALTE" é formado das iniciais das palavras "Saúde", "Alimentação", "Transporte" e "Energia".

Balança de Pagamentos e Contrôlo da Inflação

Em dois campos especiais de política governamental, devem ser feitas escolhas que, na opinião da Comissão, terão efeitos decisivos e duradouros sobre a rapidez do desenvolvimento econômico no Brasil e para a obtenção do equilíbrio na economia brasileira.

1) *Com relação ao comércio estrangeiro, sem o qual nenhum desenvolvimento econômico seria possível no Brasil*, devem ser tomadas decisões que afetarão a composição das importações, a taxa de câmbio que determina o preço em cruzeiros das importações e exportações relativas aos preços em moedas estrangeiras, a quantidade e caráter da produção destinada à exportação, por meio da qual o Brasil possa obter os meios de pagamento de suas importações, e o influxo de capital estrangeiro que também auxiliará o Brasil no financiamento de suas importações.

2) *O controle da inflação é vital para um desenvolvimento balanceado da economia*. Importantes decisões devem ser tomadas afetando o financiamento de despesas essenciais por outras entidades governamentais, semi-governamentais e particulares, a política de investimento das instituições deste gênero e a política geral de crédito que afetam as operações dos Bancos comerciais. Estas decisões podem ter muita relação com a estabilidade futura do nível de preços ou falta da mesma, e com o desenvolvimento de um mercado monetário no Brasil.

O restante da Parte I trata destes dois conjuntos de problemas.

CAPÍTULO II

O FINANCIAMENTO DAS IMPORTAÇÕES

Ao considerar-se um programa de desenvolvimento para o Brasil, é preciso avaliar as necessidades de importação do país e também a sua capacidade de obtenção de cambiais. De que modo poderá o desenvolvimento da indústria e da produção extrativa simplificar e facilitar o problema de encontrar os meios de pagar as importações? De que maneira e até que ponto poderá um programa de equilibrado desenvolvimento aumentar os encargos do Brasil no tocante aos seus recursos cambiais?

A fonte principal de câmbio com que o Brasil pode pagar as suas importações, tanto de bens de produção como de consumo, é a venda de suas exportações a outros países. A segunda fonte é a afluência de capital estrangeiro, com que devemos contar para obter somas consideráveis de divisas, se é que desejamos conseguir elevadas importações de maquinaria e equipamento sem uma excessiva restrição nas importações de bens de consumo.

O propósito deste capítulo é estudar até que ponto pode o Brasil contar com suas exportações como fonte de cambiais para as importações necessárias ao país. Esta questão não poderá ser respondida sem primeiro examinarmos as possibilidades de restringir, por um ou outro meio, a importação dos artigos menos essenciais ao desenvolvimento econômico da nação.

Em primeiro lugar, descreveremos os aspectos principais da balança de pagamentos do Brasil nos últimos anos, e especialmente nos anos de 1947 e 1948. Na segunda e terceira parte dêste capítulo, examinaremos o volume e composição das exportações e importações, respectivamente. Nas duas últimas partes, consideraremos a necessidade do contrôlo de importação e de câmbio, e a necessidade de medidas destinadas a melhorar a posição do comércio exterior brasileiro e, assim, facilitar o desenvolvimento econômico do país.

As possibilidades de conseguir capital estrangeiro para auxiliar o desenvolvimento do Brasil serão consideradas na Parte III dêste relatório.

1. *A balança de pagamentos durante e depois da guerra*

(Durante os anos de guerra o valor das exportações do Brasil aumentou apreciavelmente e, como era difícil conseguir importações, o Brasil pôde acumular grandes reservas de ouro e cambiais, e resgatar parte da sua dívida externa. Entre o fim de 1941 e o término de 1946, as exportações excederam as importações em cêrca de 14 bilhões de cruzeiros, e as reservas de ouro e o saldo cambial líquido externo, no Govêrno Brasileiro e dos bancos, aumentou numa base equivalente a 12 1/2 bilhões de cruzeiros.)

(No entanto, na mesma época, houve no Brasil um acúmulo de pedidos não satisfeitos, relativos a bens de consumo e de produção, e quando, em 1947, se tornou possível aumentar as importações, principalmente dos Estados Unidos, verificou-se uma acentuada inversão na posição do comércio externo do Brasil. As exportações continuaram em nível alto, excedendo mesmo a 21 bilhões de cruzeiros; o valor porém, das importações elevou-se vertiginosamente, a cêrca de 23 bilhões, tendo o excesso líquido das importações sôbre as exportações atingido a soma de cêrca de 1 1/2 bilhões de cruzeiros. Itens adicionais de "serviços", tais como a amortização e o pagamento de juros da dívida externa brasileira, as transferências de lucros dos investimentos estrangeiros no Brasil, as remessas en-

viadas por brasileiros aos seus parentes no estrangeiro e outros pagamentos devidos no exterior, elevaram o *deficit* total das contas de comércio internacional e serviços a mais de três bilhões de cruzeiros.

O aspecto mais sério da alteração da posição do comércio exterior do Brasil foi o fato de as importações dos Estados Unidos e de outros países de "moeda forte" (1), terem excedido de muito as suas exportações para estas áreas. Houve elevadas exportações para os países de "moedas fracas", as quais não eram livremente conversíveis em dólares, e devido à escassez dos suprimentos na Europa e à preferência do Brasil por alguns produtos dos Estados Unidos, apenas parte do valor de tais exportações pôde ser utilizada para compras naqueles países. Em sua maioria, os saldos restantes não puderam ser convertidos em dólares, a fim de cobrir o *deficit* em "moeda forte".)

(Da exportação total do Brasil em 1947, o valor dos embarques destinados aos países de "moedas fracas" foi aproximadamente de 11 bilhões de cruzeiros, ao passo que as exportações para os Estados Unidos e outros países de "moedas fortes" foram de cerca de 10 bilhões de cruzeiros. Por outro lado, as importações dos primeiros países (primeiramente citados) não excederam de muito a 6 bilhões de cruzeiros, tendo as importações dos países de "moedas fortes" atingido cerca de 16 bilhões de cruzeiros. Uma pequena parte do *deficit* de "moedas fortes", resultante de pagamento de serviços bem como de comércio, foi satisfeita com dólares obtidos através da conversão de libras esterlinas (antes da suspensão, em agosto de 1947, da conversão de libras esterlinas), e ao pagamento em dólares feito pela Argentina; como resultado, os pagamentos líquidos devidos aos Estados Unidos e a outros países de "moedas fortes", passaram a somar aproximadamente 6 bilhões de

(1) Incluindo todos os países da América, com exceção daqueles com que o Brasil mantém acordos de pagamento (Argentina, Bolívia e Chile), e as Índias Ocidentais Holandesas e Trinidad (dos quais se importa petróleo contra pagamento em dólares), Portugal e Suíça.

cruzeiros. Cêrca de metade desta soma foi coberta por empréstimos recebidos de entidades do govêrno dos Estados Unidos, por investimentos privados de longo prazo, no Brasil, e pelo emprêgo de saldos em dólares, anteriormente existentes e pertencentes a bancos e outros. A soma restante de 3 bilhões de cruzeiros foi coberta da seguinte maneira. Esforçando-se por manter o pagamento de saques de importações e outras transações comericais, o Banco do Brasil obteve um empréstimo a curto prazo do govêrno dos Estados Unidos, no valor de 80 milhões de dólares, ou seja cêrca de 1 1/2 bilhões de cruzeiros. Paralelamente foram feitas modificações no sistema de controle de câmbio. Fizeram-se árduos esforços para restabelecer o equilíbrio do comércio externo do Brasil mediante fixação de uma baixa prioridade para os pagamentos destinados às importações pouco essenciais. Todavia, estas medidas tiveram êxito limitado; as mercadorias importadas continuaram a chegar em grande volume. Mas muitos saques relativos a êsses embarques, que antes eram liquidados prontamente depois do importador ter feito o seu pedido para a compra de câmbio, não foram pagos senão após várias semanas devido a escassez de dólares disponíveis nos bancos brasileiros. No fim do ano houve um acúmulo de aproximadamente 1 1/2 bilhões de cruzeiros, correspondentes a pagamentos devidos aos exportadores nos países de "moedas fortes". As diversas fontes de fundos e as obrigações assumidas com o fim de equilibrar a balança de pagamentos do Brasil, em 1947, estão condensadas no Quadro 5.)

(Nos primeiros meses de 1948, tendo o volume das importações continuado sem decréscimo, foi obtida do Congresso, para vigorar a partir de maio, a lei pela qual os importadores teriam de obter licenças, antes de contratar o embarque das mercadorias. No entanto, antes dêste sistema de licença de importação ser pôsto em vigor, houve afluxo acelerado de mercadorias, tendo o volume da importação atingido nível ainda mais elevado. Como conseqüência, no fim de maio, o acúmulo de dívidas comerciais do Brasil, em atraso, elevou-se a mais de 3 bilhões de cruzeiros.

QUADRO 5

SÚMULA DOS MEIOS DE FINANCIAMENTO DAS IMPORTAÇÕES EM 1947	
Exportações.....	Cr\$ 21.4 bilhões (1)
Menos: Importâncias líquidas das transações não referentes a mercadorias.....	1.6
	Cr\$ 19.8 bilhões(1)
<i>Movimentos de entrada de capital</i>	
Decréscimo dos saldos de operações a curto prazo dos balanços brasileiros em moedas e outras moedas convertíveis.....	1.2
Aumento do débito do Banco do Brasil por operações a curto prazo em dólares.....	1.5
Outros empréstimos do Governo dos Estados Unidos ao Brasil.....	0.6
Investimentos diretos no Brasil.....	0.7(2)
Atrazados comerciais em moedas convertíveis.....	1.5
Outras contas de operações a curto prazo, em dólares, (em parte)	0.8
	6.2
<i>Menos Movimentos de saída de Capital</i>	
Aumento dos saldos de operações a curto prazo dos bancos brasileiros em moedas compensadas e bloqueadas.....	0.7
Resgate do débito do Governo Brasileiro:	
Amortização contratual.....	0.5
Outras amortizações.....	0.4
Crédito concedido pelo Governo Brasileiro a países estrangeiros.....	0.2
Outros movimentos de capital brasileiro, em parte.....	0.2
Discrepancia devida a erros e omissões.....	-2.0
	-1.2
Saldo igual ao valor das importações.....	Cr\$ 22.8(3) bilhões

FONTE: — Banco do Brasil.

1/ — O valor das exportações em cruzeiros foi de 21.2 milhões segundo a estatística comercial. Essa quantia foi aumentada de 0,7% a fim de representar o equivalente em cruzeiros do valor da moeda estrangeira, convertida ao par em vez de a taxa de compra de câmbio.

2/ — Exclui o reinvestimento de lucros.

3/ — O valor das importações, em cruzeiros, foi de 22.8 bilhões segundo a estatística comercial. A essa importância foi adicionado o valor dos navios comprados e o ouro importado para uso não-monetário, e o total reduzido de 1 223% para conversão do câmbio à taxa de paridade.

Seguindo-se a adoção do sistema de licenças de importação, houve, de junho a agosto, uma queda acentuada nas importações de tôdas as áreas monetárias. Durante os meses restantes do ano, o volume das importações acusou outro acréscimo moderado, mas permaneceu substancialmente abaixo dos níveis de 1947 e dos primeiros meses de 1948. O efeito das licenças de importação, durante a última parte do ano, foi, principalmente, de restringir as importações, relativamente menos essenciais, de artigos de consumo provenientes dos Estados Unidos.)

(Como conseqüência do nível mais baixo das importações e da manutenção num nível alto do valor das exportações, estima-se que a dívida comercial do Brasil tenha sido reduzida de aproximadamente 600 milhões de cruzeiros, durante os últi-

mos sete meses de 1948. Por outro lado, o Banco do Brasil resgatou 20 milhões de dólares (Cr\$ 370 milhões) do empréstimo que, inicialmente, havia obtido, em 1947. Não obstante, no fim de 1948, ainda havia um pesado remanescente de dívidas a prazo-curto, o qual deveria ser liquidado antes de ser apurada a receita (em dólares) das exportações destinadas às importações de bens de produção e de consumo. A dívida total restante em dólares, créditos comerciais e oficiais a prazo curto, foi estimada em aproximadamente 3,7 bilhões de cruzeiros (cêrca de US\$ 200 milhões) (1.).

Balança de Pagamentos em outras Divisas que não o Dólar

(Ao mesmo tempo que se processava o aumento das dívidas de curto prazo pagáveis em dólares, o Brasil continuou a acumular libras esterlinas e outras divisas, especialmente no ano de 1947 (Quadro 6). O motivo dêste fato foi o Brasil ter exportado muito mais para a Europa do que havia recebido, em troca, por meio das importações:

Durante os primeiros meses de 1947, foi possível ao Brasil fazer a conversão em dólares de parte de seus fundos esterlinos, mas em agosto de 1947 o saldo brasileiro em esterlinos deixou de ser conversível por completo e ficaram bloqueados fundos esterlinos no Brasil, no montante de 4,3 bilhões de cruzeiros (£ 48 milhões). Em maio de 1948 foi assinado com o Reino Unido um acôrdo pelo qual 10 milhões de libras do saldo congelado se tornaram disponíveis para as transações correntes entre o Brasil e a área do esterlino no período de 1948-51. Os saldos em esterlinos bloqueados foram reduzidos a 38,4 milhões de libras (2,9 bilhões de cruzeiros) em fins de 1948, em parte devido a esta nova classificação, e de outro por transações de capital, tais como a compra da São Paulo Railway aos

(1) A estimativa dos saques comerciais em atraso, que requerem pagamento em dólares, baseia-se no volume total de saques do exterior em cobrança nos bancos do Brasil, excluindo cêrca de 1½ bilhões de cruzeiros que representam os saques em divisas e os saques em dólares de uma quantia que, normalmente, estaria em vias de cobrança.

seus antigos proprietários ingleses. Do total restante 4,5 milhões de libras esterlinas ficarão disponíveis para utilização no período 1949-51.)

QUADRO 6
DISPONIBILIDADES DO BRASIL EM MOEDAS COMPENSADAS E BLOQUEADAS
1946-48
(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

TODOS OS BANCOS	MOEDAS COMPENSADAS	MOEDAS BLOQUEADAS	TOTAL
31 de dezembro de 1949.....	4.9	0.3	5.2
31 de dezembro de 1947.....	1.9	4.0	5.9
Alteração em 1947.....	-3.0	+3.7	+0.7
Libras esterlinas bloqueadas oriundas de transações correntes (liquido) (1).....	-4.0	+4.0	
Outras alterações (2).....	+1.0	-0.3	+0.7
BANCO DO BRASIL			
31 de dezembro de 1947.....	1.3 (3)	4.0	5.8
31 de dezembro de 1948.....	2.0	2.9	4.9
ALTERAÇÃO EM 1948.....	+0.2	-1.1	-0.9
Libras esterlinas desbloqueadas para transações correntes (1).....	+0.1	-0.1	
Outras alterações (2).....	+0.1	-1.0	-0.9

- (1) — Bloqueadas, 4,2 bilhões de cruzeiros; menos desbloqueadas para transações correntes em 1947, 0,3 bilhões de cruzeiros (£ 4 milhões).
- (2) — O aumento na primeira coluna inclui transações correntes em libras esterlinas. A diminuição na segunda representa a utilização de libras esterlinas para movimentos de capital.
- (3) — As disponibilidades em moedas compensadas de outros bancos, que não o Banco do Brasil, eram pequenas no fim de 1947. A diferença entre a importância de 1,8 bilhões para as disponibilidades do Banco do Brasil e a de 1,9 bilhões para as disponibilidades totais, registrada na segunda linha, justifica-se principalmente por diferenças de classificação.
- (4) — £ 1,5 milhões.

Sugestões foram feitas nos Estados Unidos no sentido de o Brasil ser solicitado a auxiliar na recuperação econômica da Europa, exportando para aquele continente quantidades superiores às importadas do mesmo, durante o corrente ano, e concedendo assim, praticamente, créditos adicionais aos países europeus. Seria difícil justificar estas concessões de crédito pelo Brasil, em vista da necessidade urgente da elevação do padrão de vida brasileiro, mediante um desenvolvimento econômico (*) e especialmente devido à grande dificuldade do

(*) O Brasil contribuiu apesar deste fato, com 40 milhões de dólares para a Europa, por intermédio da UNRRA no período 1944-1945.

Brasil em conseguir dólares suficientes para pagar importações passadas e futuras importações essenciais, que no momento apenas podem ser obtidas dos Estados Unidos e de outros países de "moedas fortes". Pondo de lado a questão do Brasil ter ou não mercadorias exportáveis, que os países europeus aceitariam a crédito, sem exigir um mercado mais amplo no Brasil para sua própria produção, cabe unicamente ao Brasil decidir se deseja manter uma balança de exportação em suas transações com a Europa, à espera do momento em que poderá obter da Europa maior volume de maquinaria e equipamento. No entanto, não convém que o Brasil aumente as suas exportações para a Europa, com protelação de pagamento, em detrimento da sua balança comercial com os Estados Unidos, e à custa da redução do suprimento doméstico de mercadorias essenciais.

2. Exportações

O valor total das exportações do Brasil em 1948 — sobre o qual ainda não foram publicados dados completos — deve ter ascendido a aproximadamente 23 bilhões de cruzeiros. Esta quantia excede ao quádruplo da média do valor das exportações nos anos anteriores à guerra, de 1937 a 1939. (Ver Quadro 7).

Este enorme aumento da fonte principal de renda externa do Brasil foi devida, quase totalmente, aos preços mais elevados das exportações brasileiras. Não houve nenhuma mudança relevante nas quantidades de produtos exportados (Quadro 8). Deve-se notar particularmente que a tendência verificada durante a guerra no sentido de uma exportação de artigos manufaturados constitui agora uma parte muito pequena das exportações totais.

Durante o período de 1942 a 1945, enquanto aumentava constantemente o valor total das exportações, as toneladas embarcadas eram em muitos casos inferiores às de antes da guerra. A safra exportável de café foi especialmente baixa em

QUADRO 7
VALOR DAS EXPORTAÇÕES DO BRASIL
(MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	1937-39	1940-41	1942-42	1946	1947	1948 10 MESES
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA			
Café.....	2.230	1.803	3.227	6.441	7.755	7.112
Cacáu.....	222	253	274	651	1.043	902
Arroz.....	50	23	225	380	653	614
Agúcar.....	19	24	58	72	221	562
Produtos de origem animal.....	{ 611	{ 796	452	513	355	449
Outros produtos alimentícios.....			265	1.220	1.195	836
Algodão.....	1.011	924	694	2.938	3.076	3.057
Madeiras.....	34	115	334	803	978	772
Pele e couros.....	252	283	326	651	1.093	653
Frutos oleaginosos.....	297	242	261	352	781	589
Óleos vegetais.....	59	144	157	287	216	219
Cera de carnaúba.....	106	109	259	492	384	228
Fumo.....	90	41	132	493	361	236
Borracha.....	69	84	262	268	204	44
Diamantes.....	25	115	150	125	52	14
Minérios metálicos.....	45	91	129	76	93	121
Ferro guza.....	3	16	17	24	42	77
Outras matérias primas (1).....	164	435	921	1.142	1.072	893
Tecidos de algodão.....	11	138	1.036	705	1.253	472
Outros produtos manufaturados..	19	111	578	659	367	185
	5.263	5.843	9.788	18.230	21.179	16.650

(1) Inclusive animais vivos.

QUADRO 8
VOLUME DAS EXPORTAÇÕES DO BRASIL
(MILHARES DE TONELADAS MÉTRICAS)

DISCRIMINAÇÃO	1937-39	1940-41	1942-45	1946	1947	1948 10 MESES
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA			
Café.....	915	693	677	930	890	834
Cacáu.....	122	120	93	131	99	61
Arroz.....	50	27	101	153	218	185
Agúcar.....	19	46	39	22	62	209
Produtos de origem animal.....	{ 1.033	{ 621	74	65	38	43
Outros produtos alimentícios.....			233	725	644	505
Algodão.....	276	256	126	353	286	238
Madeiras.....	326	317	334	571	625	574
Pele e couros.....	61	55	35	97	75	54
Frutos oleaginosos.....	248	243	175	137	298	173
Óleos vegetais.....	31	45	29	31	8	8
Cera de carnaúba.....	9	10	0	10	8	8
Fumo.....	33	17	24	54	28	23
Borracha.....	13	11	17	18	15	5
Minérios metálicos.....	528	639	534	230	302	673
Ferro guza.....	26	23	11	23	30	56
Outras matérias primas (1).....	53	169	131	134	120	116
Tecidos de algodão.....	3	7	24	14	17	6
Outros produtos manufaturados..	10	32	37	25	20	22
	3.804	3.386	2.754	3.663	3.782	3.898

(1) Inclusive animais vivos.

1942, mas aumentou novamente nos anos subsequentes. As exportações dessa rubiácea são atualmente pouco superiores, em quantidade, às 1937-1939, embora a produção seja muito inferior. Antes da guerra grandes quantidades de café foram subtraídas ao mercado e armazenadas.

Após a remoção das dificuldades de transporte marítimo, que predominaram durante a guerra, os preços elevados obtidos no estrangeiro por mercadorias temporariamente escassas, como o algodão, açúcar, milho, arroz, madeira de pinho, couros, peles, fumo, etc., provocaram um aumento vertiginoso da exportação destes produtos, de maneira que, em 1947, as quantidades exportadas eram maiores que as verificadas antes ou durante a guerra. Não obstante, a exportação de fumo, couro, peles e milho, decresceu em 1948 em escalas diversas. Em 1949, as exportações de açúcar também virão possivelmente a cair. A exportação de carne também aumentou depois da guerra, mas ainda não atingiu o seu volume de antes da guerra.

Certas mercadorias, cuja exportação se manteve regular durante a guerra, não revelaram aumento algum digno de nota quanto a seu volume, após a guerra. Em alguns casos, como o do cacau e da maioria das sementes oleaginosas e óleos vegetais, as quantidades exportadas nos dois últimos anos têm sido inferiores às de antes da guerra. Em outros casos, como a cêra de carnaúba, as sementes de mamona e óleo de mamona, as toneladas exportadas em 1947 e 1948 foram consideravelmente superiores às de dez anos atrás.

Certas mercadorias salientaram-se temporariamente durante os anos de guerra e agora quase desapareceram da lista de exportação. Entre elas estão a borracha, os diamantes industriais e o cristal de rocha.

Entre as exportações do Brasil tornam a predominar os produtos agrícolas. As exportações de tecidos de algodão desenvolveram-se rapidamente durante os anos de guerra, e em 1945 constituíram 11 % do valor total das exportações brasileiras. Desde então, tais exportações decresceram em valor para apenas 1 % das exportações totais em 1948. Outros tecidos e artigos de manufatura têxtil, produtos farmacêuticos,

pneumáticos, produtos metalúrgicos e outras manufaturas, constituíram, em 1945, 7% de tôdas as exportações, e em 1948, cêrca de 2 1/2 %. Entre as exportações classificadas como matérias primas, o ferro gusa é o principal produto industrial. As exportações de ferro gusa têm aumentado constantemente nos últimos anos, mas em 1948, representaram, em valor, menos de 1/2 % das exportações. As exportações de minério de ferro e manganês somaram 646.000 toneladas nos primeiros dez meses de 1948 mas o seu valor foi inferior a 1/2 % das exportações totais.

Perspectivas de exportações no futuro próximo

Não há probabilidade de uma mudança imediata no caráter geral das exportações do Brasil. Este país só poderá reduzir a sua dependência de produtos agrícolas, como fonte de obtenção de divisas, se melhorar gradativamente a eficiência da produção, se fixar os preços dos produtos manufaturados brasileiros numa base de concorrência, e se intensificar, para fins de exportação, a produção de minerais e produtos florestais. O desenvolvimento das exportações de produtos agrícolas e pecuários, quanto à qualidade e quantidade, também deverá constituir parte essencial de qualquer programa de desenvolvimento do Brasil.

Nos próximos anos, o valor total das exportações do Brasil não excederá provavelmente, o de 1948, e poderá mesmo ser inferior, se os preços mundiais declinarem. E' opinião geral que a queda dos preços dos produtos agrícolas ocorrida nos Estados Unidos, de agosto a dezembro de 1948, marcou o fim da alta de após-guerra, verificada nos preços desses produtos, e que a situação existente naquele país terá uma influência substancial sobre os mercados mundiais.

Não obstante os preços da maioria dos produtos de exportação do Brasil terem baixado de 1947 para 1948, ainda estão muito altos em relação aos anos anteriores à guerra — 1937-1939 — e à média geral dos preços nos Estados Unidos. (Ver Quadro 9). Os preços de alguns produtos de exportação,

como o cacau, o pinho e os tecidos de algodão, conservaram-se muito elevados, mesmo em relação à média geral dos preços no Brasil.

Há várias razões pelas quais os preços dos produtos de exportação do Brasil estão, em maioria, três ou quatro vezes mais altos que em 1937-1939. Em primeiro lugar, houve uma modificação mundial na relação entre os preços agrícolas e

QUADRO 9
VALORES UNITÁRIOS DE ALGUNS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO BRASILEIRA EM
1947 e 1948, COMPARADOS COM 1937-39
(ÍNDICES — 1937-39 = 100)

DISCRIMINAÇÃO	1947	1948	1948
		10 MESES	OUTU RO
Café.....	358	350	354
Cacáu.....	580	810	834
Açúcar.....	305	422	428
Algodão.....	294	354	387
Pinho.....	621	525	517
Babaçu.....	208	327	339
Mamona.....	510	388	331
Cera de Carnaúba.....	404	269	277
Fumo.....	350	381	410
<i>Índice de preços por atacado nos Estados Unidos</i>			
Produtos agrícolas.....	247	259	213
"Outros".....	163	181	185

industriais depois do período 1937-1939. Por exemplo, em novembro de 1948, o índice dos preços dos produtos agrícolas nos Estados Unidos ainda era 31 % superior à média do período 1937-1939 (quando os preços agrícolas haviam sofrido uma baixa) em relação ao índice dos preços dos produtos industriais naquele país (1).

Em segundo lugar, a procura mundial de café foi acrescida, devido ao aumento do consumo dessa rubiácea nos Estados Unidos, resultante da elevação dos rendimentos durante

(1) Estes índices foram calculados e publicados numa base de 1936=100. Nesta base, o índice dos preços agrícolas de novembro foi de 78, isto é, 16 % superior ao índice de 153, correspondente a produtos outros que os agrícolas e alimentícios.

e após a guerra. Em terceiro lugar, a posição de suprimento mundial tem melhorado muito lentamente em relação a certos produtos, como o algodão e o cacau, ambos produtos de exportação, importantes para o Brasil. Finalmente, a escassez, em certos países, de produtos e divisas, tem permitido que o Brasil, durante um certo tempo, consiga preços mais elevados para suas exportações, do que seriam os obtidos em condições normais de concorrência.

Caso não se verifique uma inesperada queda dos preços chaves, como o do café e algodão, o valor das exportações do Brasil será tão elevado em 1949 quanto o foi em 1947. Embora a safra cafeeira prometa ser inferior à do ano passado, as exportações poderão ser mantidas no nível de 1948 por meio da liquidação de uma parte das reservas existentes. É de esperar que as safras de café aumentem depois de 1949, como resultado das plantações feitas nos últimos anos. É possível que a quantidade de exportação de algodão em 1949 seja inferior às de 1947 e 1948, não obstante a perspectiva de maiores safras, devido ao fato das antigas reservas se encontrarem virtualmente esgotadas.

“Não deve ser desprezada a possibilidade de ocorrer uma queda geral nos próximos dois ou três anos”. A menos que os efeitos dos preços baixos sobre as exportações brasileiras sejam compensados por uma produção maior e por um aumento na quantidade exportada, é possível que, por exemplo, uma diminuição de 10% nos preços corresponda a uma redução, na receita de cambiais do Brasil equivalente a mais de 100 milhões de dólares por ano. Devido a esta possibilidade, é indispensável que os planos de desenvolvimento econômico do Brasil dêem tódã consideração à melhoria da qualidade e quantidade das exportações do Brasil.

Exportações para os Estados Unidos

As possibilidades de exportação para os Estados Unidos nos próximos dois anos não são de todo desfavoráveis. Não obstante, também não são favoráveis a ponto de poderem

resolver o problema da balança de pagamentos do Brasil. Esta é uma questão que muito preocupa o Brasil, pois se a atual reserva de cambiais é inadequada para satisfazer as necessidades de importação, o problema é essencialmente o de dólares. As exportações para os Estados Unidos, em 1947, foram avaliadas em 8.2 bilhões de cruzeiros (US\$ 440), e nos primeiros dez meses de 1948 em 7.6 bilhões de cruzeiros, havendo a possibilidade do total de 1948 ascender a 9 1/2% bilhões de cruzeiros (cêrca de US\$ 500 milhões). Cinco itens importantes, ou grupos de itens, corresponderam aos 88% do total de 1948, conforme indica o Quadro 8. O café representou 2/3 do total.

As exportações de café foram maiores em 1948 que em 1947, e é provável que o volume seja mantido em 1949. Os preços do café também se têm mostrado consideravelmente estáveis. A fim de manter o mercado favorável do café nos Estados Unidos, seria aconselhável que o Brasil melhorasse a escolha e classificação de seu café.

Em 1948 as exportações de cacau obtiveram preços extremamente vantajosos. Aos preços baixos agora em vigor, o valor total das exportações de cacau em 1949 ficará aquém do total de 1948, mas talvez se mantenha no nível de 1947. Nos dois últimos anos, o volume das exportações de cacau para os Estados Unidos tem aumentado.

É provável que as quantidades e preços de algumas das outras exportações do Brasil para os Estados Unidos sejam inferiores em 1949 ao total de 1948. Ao todo, parece que o valor total das exportações para os Estados Unidos, em 1949, quer seja superior ou inferior ao valor total de 1948, será, não obstante, superior ao total de 1947, isto é, 8,2 bilhões de cruzeiros.

3. Importações

A procura de importações no Brasil continua a ultrapassar o nível que pode ser atendido pela receita normal de cambiais.

A procura excessiva só é limitada pelos "contrôles" de importação e de câmbio.

A situação seria mais simples se a Europa pudesse fornecer maiores suprimentos, ou se os saldos acumulados pelo Brasil e suas receitas correntes de libras esterlinas e de outras moedas de curso restrito, pudessem ser livremente convertidas em dólares. No entanto, o comércio com a Europa está sendo equilibrado, em escala ascendente, como resultado dos acôrdos comerciais que o Brasil tem negociado com vários países. Nas condições atuais, a procura brasileira de mercadorias euro-

QUADRO 10
EXPORTAÇÕES PARA OS ESTADOS UNIDOS EM 1917 E JANEIRO-OUTUBRO 1918

DISCREMINAÇÃO	VALOR EM MILHÕES DE CRUZEIROS		PORCENTAGEM S/A IMPORTAÇÃO DE CADA ITEM	
	1917	1918 10 MESES	1917	1918 10 MESES
Café.....	5.500	5.119	71	72
Cacáu.....	701	671	87	74
Frutos oleaginosos.....	565	451	72	79
Pele e couros.....	278	193	22	33
Cérea de carnaúba.....	245	176	61	77
Borracha.....	181	37	39	34
Todos os outros.....	743	963	7	11
	8.214	7.552	29	42

péias também tem aumentado, devido ao "contrôle" sobre as importações das áreas de moeda forte. A capacidade dos países europeus de satisfazerem esta procura tem melhorado, e parece que, brevemente, o Brasil poderá utilizar plenamente a maior parte de suas receitas correntes de moedas fracas. As reservas de moedas não conversíveis já acumuladas — à parte os 38 milhões de libras esterlinas bloqueadas — equivalem a pouco mais de 2 bilhões de cruzeiros, uma quantidade tão pequena que poderia ser esgotada em pouco tempo se a produção exportável da Europa continuasse a crescer.

Além das atuais dificuldades concernentes às moedas inconvertíveis, o problema básico do Brasil consiste em equi-

librar as importações com recursos cambiais novos derivados de exportações. Como o total das exportações não parece exceder 22 ou 23 bilhões de cruzeiros por ano, e como as transações de serviços e as divisas a longo prazo absorvem cerca de 2 bilhões do resultado das exportações, a quantia anualmente disponível para importações e outras transações de capital será de cerca de 20-21 bilhões de cruzeiros (no máximo, US\$ 1.100 milhões). Somente um provável afluxo de capital estrangeiro, seja grande ou pequeno, elevaria essa cifra. Devemos lembrar, no entanto, que o Brasil também deve efetuar pagamentos de capital no exterior, pagamentos estes especialmente elevados no ano vindouro, e ainda que uma queda nos preços da exportação diminuiria as possibilidades de importação.

Em 1948, as importações declinaram ligeiramente em relação ao total de 22,8 bilhões de cruzeiros, "record" conseguido em 1947, devido principalmente à instituição, em maio, do sistema de licença prévia para as importações, e também ao fato do ponto máximo já ter sido ultrapassado na aquisição de importações destinadas à reconstituição dos estoques de mercadorias.

O elevado volume das importações dos dois últimos anos foi, em parte, conseqüência das altas rendas e lucros conseguidos neste período, e pode também ser explicado pelo fato de, por muitos anos, ter sido impossível obter importações nas quantidades desejadas. A tonelagem das importações foi muito reduzida nos primeiros anos de guerra. Depois de 1942, houve um aumento gradativo, e em 1945 muitas mercadorias já começaram a ser importadas em quantidades iguais às do período 1937-1939. O aumento das importações continuou a se processar rapidamente em 1946 e 1947. Um dos pontos mais difíceis de ser avaliados na consideração da posição da balança de pagamentos do Brasil, nos próximos dois anos, é a possibilidade da procura de importação — importação de artigos de consumo ou de bens de produção — sofrer um declínio natural, depois das volumosas importações dos últimos três anos.

O Quadro 11 refere-se a uma comparação entre as importações de 1947 e primeira metade de 1948 e as do período 1937-1939. As alterações mais radicais na composição das importações foram, primeiro, o aumento das importações de automóveis, rádios, geladeiras e outras mercadorias destinadas aos grupos de rendimentos elevados; segundo, o aumento das importações de produtos petrolíferos, em parte contrabalanceado pelo declínio relativo das importações de carvão mineral; e, terceiro, a transição, temporária e parcial, de trigo para farinha de trigo. O aumento das importações de matérias primas, para a indústria, foi menor que os aumentos verificados na maioria dos grupos de importações. Salvo estas modificações relevantes, indicadas nas estatísticas referentes à primeira metade de 1948, assim como nas de 1947, a composição geral das importações do Brasil continua a obedecer ao padrão de antes da guerra, abrangendo grande variedade de maquinária e outros bens de produção, matérias primas e combustível para a indústria, e artigos de consumo para o mercado urbano.

As quantidades importadas em 1947 e na primeira metade de 1948 foram muito superiores às de antes da guerra, porque a indústria e a agricultura de exportação têm prosperado muito mais nos últimos dois anos do que antes de 1939. Em tonelagem, o grau de importação de maquinária foi mais de 100% superior ao de antes da guerra; o de muitas matérias primas, 50 a 100% superior; o de carvão e petróleo juntos (dando-se desconto à diferença no valor da energia), cerca de 75% superior; e o de veículos e vários artigos de consumo, 2 a 4 vezes superior. As importações de trigo e farinha de trigo foram inferiores às de antes da guerra, mas as importações de outros gêneros alimentícios, inclusive frutas, produtos cereais e vegetais, vinhos, peixe, etc., foram mais de 2 vezes superiores.

Devido ao aumento de preços verificados em 1948, o custo da tonelada desembarçada da maioria das importações do Brasil passou a ser 2 ou 3 vezes mais alto que o do período 1937-1939, enquanto que as exportações brasileiras têm sido

QUADRO 11
ALTERAÇÕES DAS IMPORTAÇÕES DE 1937-39 E 1940-48

DISCRIMINAÇÃO	PERCENTAGEM DO VALOR DO TOTAL		ÍNDICE DA TONELAGEM (1937-39=100)		ÍNDICE DE VALOR POR TONELADA (1937-39=100)	
	1937-39 Média	1947	1947	1948 6 meses	1947	1948 6 meses
Bens de Produção	53.2	51.6				
Máquinas e acessórios e materiais para instalações elétricas.....	11.3	14.2	216	207	201	240
Veículos e peças.....	6.6	8.5	327	417	174	144
Produtos de aço e ferro (1).....	5.7	4.0	129	53	233	251
Aparelhagem Técnica.....	2.5	2.1	215	184	(3)	(3)
Ferramentas e utensílios.....	1.0	1.1	140	150	357	333
Animais vivos.....	0.4	0.2	39	166	342	434
Outras.....	2.5	1.4	159	151	(3)	(3)
Combustíveis e Lubrificantes	13.0	9.5				
Carvão (a granel).....	4.1	2.6	112	51	253	240
Gasolina (a granel).....	2.9	2.8	273	347	159	177
Óleo Combustíveis.....	2.1	1.5	{ 235	{ 254	143 (4)	202 (4)
Óleo Diesel.....	1.1	0.5	{ 226	{ 293	124 (4)	170 (4)
Óleo Lubrificante.....	2.1	1.1	226	293	195	239
Outros.....	2.8	0.9	60	61	(3)	(3)
Materiais Primos e Produtos Semifabricados	29.6	17.9				
Métals.....	7.3	5.4	173	193	199	229
Produtos Químicos.....	2.5	2.3	163	173	261	243
Fibras Textis.....	3.9	1.4	49	73	322	307
Papel.....	1.8	1.6	143	113	273	311
Adulcos Químicos.....	0.5	0.9	239	182	232	246
Outros.....	7.0	6.4	253	292	(3)	(3)
Gêneros Alimentícios	15.7	15.1				
Trigo.....	10.1	4.6	33	40	511	733
Farinha de Trigo.....	0.6	6.3	1477	415	590	531
Frutas e produtos.....	1.4	2.2	227	232	363	267
Outros.....	3.6	5.0	235	298	(3)	(3)
Bens de Consumo	15.1	29.1				
Automóveis de passeio.....	2.3	4.1	226	{ 333	-338	(3)
Acessórios de automóveis(2).....	0.3	2.5	351	{ 333	225	(3)
Barcos(2).....	0.3	2.0	359	?	(3)	(3)
Rádios e acessórios.....	1.2	1.0	319	321	225	216
Refrigeradores e Acessórios.....	0.6	1.1	422	639	207	227
Têxteis de lã e linho.....	1.0	1.2	117	343	353	319
Produtos farmacêuticos.....	1.7	1.1	175	143	164	193
Relógios.....	0.2	0.4	241	300	535	403
Outros.....	6.5	8.0	264	716	(3)	(3)

- (1) — Vide também "metais" sob o título "Materiais".
 (2) — Parte desta item deve ser classificada como Bens de Produção.
 (3) — Não calculado em virtude da extrema falta de homogeneidade dos produtos incluídos.
 (4) — Baseado no ano de 1940 — A elevação desde o período de 1937-39 seria maior.

vendas a preços 3 e 4 vezes maiores que os de antes da guerra. Esta melhora nas relações de troca (terms of trade) para o Brasil, tem sido a causa parcial do aumento considerável da quantidade das importações brasileiras, a que não correspondeu uma elevação na quantidade das exportações. Entretanto, os preços de algumas importações têm subido tanto quanto os de certas exportações, sendo êste, principalmente, o caso do trigo e da farinha de trigo. O preço do trigo, que o Brasil importa da Argentina, foi, em 1947, 5 1/2 vezes superior ao preço médio do período 1937-1939, e ainda subiu de uns 30% em 1948.

Ainda não foram publicadas as estatísticas relativas à importação nos 3 últimos meses de 1948. Os 9 primeiros meses abrangem um período de compra intensa anterior à vigência das restrições sobre a importação, e um período de importações anormalmente baixas correspondente à época que sucedeu à data em que o novo sistema de licença foi pôsto em vigor. Em setembro, as importações foram muito mais elevadas que em julho e agosto. Durante os 9 primeiros meses, o valor das importações foi 6 % inferior ao do mesmo período do ano anterior.

O valor médio das importações, durante êste espaço de tempo, foi equivalente, numa base anual, a mais de 21 bilhões de cruzeiros. As importações provenientes de áreas de moeda forte foram reduzidas a uma média de 13,5 bilhões de cruzeiros por ano, em relação a 16,0 bilhões em 1947.

As importações provenientes de outros países atingiram a 7 bilhões de cruzeiros por ano, quantia bastante superior à de 1947. Estas comparações devem ser consideradas à luz do fato das importações de 1948 serem superiores, em preço, às de 1947, isto numa ascensão média de mais de 10% (Quadro 11). Evidentemente, já havia nesta época uma queda muito acentuada na quantidade real de importações originárias de áreas de moeda forte. Esta queda foi causada tanto pelo estabelecimento do sistema de licença prévia, como pelo fato de certas necessidades acumuladas durante a guerra já terem sido satisfeitas.

Se o sistema de licença prévia não tivesse sido pôsto em vigor, e se as relações atuais de preços e a prosperidade dos negócios brasileiros tivessem sido mantidas, a procura de importação teria continuado a ser intensa. Em valor, as importações, no futuro próximo, não seriam inferiores a 21 bilhões de cruzeiros por ano, e chegariam talvez mesmo a exceder os 23 bilhões de cruzeiros, valor das importações em 1947. No entanto, grande parte da procura teria sido dirigida para a Europa, e uma parcela menor para os Estados Unidos.

A aquisição de produtos petrolíferos, de produtos duráveis de consumo e de gêneros alimentícios, continuará a sobrecarregar a balança de pagamentos do Brasil. A necessidade de maquinária e de outros bens de produção aumentará, se a indústria brasileira se expandir e se as estradas de ferro e outras instalações puderem satisfazer às exigências que lhe serão feitas. A execução de um programa de desenvolvimento econômico equilibrado acarretará ainda outras necessidades de importação, como, por exemplo, a importação em grande escala de fertilizantes químicos. No entanto, o Brasil poderá reduzir suas necessidades de importação, elevando a produção doméstica de algumas mercadorias exigidas. Esta questão será novamente abordada no fim dêste capítulo.

4. *Contrôle de Comércio e de Câmbio*

O progresso na redução das necessidades de importações terá que ser lento. Entrementes, é possível que continui a haver desproporção entre a procura indiscriminada de importações e os recebimentos normais de divisas externas disponíveis para custeá-las. A extensão dêsse desajustamento, se houver, não pode ser avaliada com precisão. É certo, contudo, que, se as restrições sôbre as importações tivessem que ser abandonadas em 1949, haveria enorme desproporção entre a procura descompassada de moedas *convertíveis* e as receitas disponíveis em dólares e outras moedas fortes. Há três motivos para isso. O primeiro é a falta de equilíbrio entre as exportações e a procura de importações do Brasil em moedas

inconvertíveis e convertíveis, tendendo a procura de importações a exceder as exportações, no comércio com as áreas de moeda forte, e ficando muito aquém das exportações nas áreas de moedas fracas. O segundo é o vencimento, em 1949, do saldo a pagar (que monta em cerca de mais de 1 bilhão de cruzeiros) do empréstimo externo a curto prazo obtido pelo Banco do Brasil em 1947. O terceiro é a necessidade de reduzir o volume de cobranças comerciais não pagas, estimado em aproximadamente 2½ bilhões de cruzeiros. O total das quantias pagáveis em moedas fortes, relativas a essas operações, em 1949, se as importações fossem irrestritas, poderia superar de 8 bilhões de cruzeiros o valor de tais moedas provenientes das exportações. Pouca esperança poderia haver de cobrir um déficit dessa magnitude com entradas de capital durante o ano. Torna-se, portanto, evidente que se devem levar a efeito restrições drásticas sobre as importações.

O Brasil possui dois sistemas de "contrôle", mediante os quais mantem equilíbrio entre a oferta e a procura de dólares e de outras moedas estrangeiras. Ambos os sistemas são administrados pela Superintendência da Moeda e do Crédito, um pela Carteira Cambial e o outro pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil.

Os Bancos particulares autorizados a negociar em divisas externas devem apresentar relatórios à Carteira Cambial, devem a ela vender certa parcela das cambiais que adquiram e não podem vendê-las aos importadores e outros que necessitam divisas, senão depois que a Carteira forneça licenças de câmbio, e ainda somente de acordo com certos dispositivos de prioridade.

Aos importadores e exportadores se proíbe, por atos do Executivo, a importação ou exportação de certos artigos. Quanto a algumas mercadorias, apesar da existência do controle de câmbio, foi livre a importação durante 1947 e os primeiros meses de 1948. O acúmulo de saques não pagos determinou a instituição do controle da importação, em maio de 1948, sistema atualmente vigente, o qual sujeita as importações ou exportações a licenças emitidas pela Carteira de Exportação

e Importação do Banco do Brasil, a serem obtidas antes do embarque das mercadorias.

Muitos países têm "contrôles" de exportação e importação e os acordos internacionais pertinentes à sua utilização constam das Cláusulas do Acôrdo do Fundo Monetário Internacional e do Estatuto da Organização Internacional do Comércio. O Brasil é membro do Fundo Monetário Internacional.

O sucesso dos "contrôles" de comércio e de câmbio depende, em geral, da sua coordenação efetiva e administração eficiente e firme. A utilização satisfatória dos "contrôles" para fins particulares depende, ainda, da definição nítida dos objetivos colimados. A clareza e a coerência são essenciais tanto para política geral como para os regulamentos, pelos quais se reforce a política geral.

A administração desses controles no Brasil com o objetivo de manter equilíbrio entre a oferta e a procura de cambiais, teve de enfrentar várias dificuldades. Tem sido difícil à Carteira de Exportação e Importação exercer uma coordenação plena do controle de câmbio e das importações. Obstáculo ainda maior a uma adequada distribuição das disponibilidades de cambiais e coordenação perfeita das tarefas afetas às Carteiras de Câmbio e de Exportação e Importação é a existência do estoque dos pagamentos vencidos de importações, aos quais já nos referimos. A Carteira de Câmbio do Banco do Brasil preocupa-se com o problema de racionar cambiais entre os importadores que receberam permissão no sentido de prometer pagar aos seus fornecedores no exterior, em divisas estrangeiras e que, em muitos casos, já efetuaram pagamentos em cruzeiros aos seus bancos, a fim de adquirir cambiais, mas cujos fornecedores tiveram que esperar muitos meses pelo pagamento, porque o Banco do Brasil e outros bancos não possuíam recursos suficientes em cambiais para concluir as transações. A Carteira de Exportação e Importação concede novas licenças de importação, mas não dá certeza de quando o importador poderá obter cambiais com que atender ao seu fornecedor.

O emprêgo eficiente, pelo Brasil, dos seus recursos em cambiais exige medidas enérgicas por parte da Superintendência da Moeda e do Crédito no sentido de eliminar os atrasados comerciais. Logo que isso seja efetuado de maneira apreciável, a concessão de licenças de importação deve regular-se pelos recursos provenientes de exportações que, de modo razoável, se espere ter à mão, de forma que uma licença de importação encerre automaticamente a segurança de adquirir cambiais dentro do período estipulado no contrato com o fornecedor estrangeiro. A própria eficiência da administração justifica plenamente esta recomendação. Há outros motivos relevantes, possivelmente de importância ainda maior, que interessam às relações comerciais e financeiras do Brasil com outros países; e que, em resumo, envolvem a posição do crédito do Brasil no exterior. Essas considerações foram abordadas na parte dêste relatório que trata do problema da atração de capitais externos para o Brasil.

Em face da situação existente no segundo semestre de 1948, levar-se-ia mais de dois anos para eliminar o acúmulo de pagamentos devidos a fornecedores estrangeiros pelas mercadorias que se receberam no Brasil e para resgatar o crédito em dólares a curto prazo que o Banco do Brasil deve, cujo produto foi utilizado para atender a pagamentos no exterior. Uma maneira possível de abreviar a liquidação dêsses atrasados comerciais seria vender parte considerável das reservas-ouro, que foram adquiridas em pagamento de exportações durante a guerra, e utilizar o produto para liquidar tôdas as dívidas a curto prazo, comerciais e oficiais. Mas os interesses do Brasil serão mais bem atendidos conservando-se parte apreciável dessas reservas-ouro para fins mais relevantes ao bem estar futuro do país, de preferência ao seu uso no pagamento de importações anteriores, muitas das quais não foram essenciais. A fim de realizar êsse objetivo, o Brasil teria que encontrar outras fontes de recursos para resgatar os débitos comerciais.

Devem ser exploradas as possibilidades no sentido de conseguir créditos a curto ou médio prazo, no exterior, para

financiar parte das importações essenciais para o Brasil durante 1949. Dêse modo, parte dos fundos provenientes das exportações comuns poderia ser liberada para emprêgo no resgate de letras de câmbio vencidas. O rigor das restrições sôbre as importações, necessárias para eliminar os atrasados comerciais, seria assim minorado, muito embora essas restrições tivessem que ser mantidas por bastante tempo, a fim de permitir que o Brasil resgatasse os créditos obtidos.

Mesmo provada a possibilidade de se obterem tais créditos, seria ainda necessário reduzir as importações, em "moeda forte", durante 1949, de vários milhões de cruzeiros abaixo da média anual de 17 bilhões verificada nos primeiros nove meses de 1948. A política que se adotou no último período de 1948, de limitar as importações menos essenciais, provenientes dos países de "moeda forte", teria que ser continuada e fortalecida, a fim de concluir o pagamento de letras de câmbio vencidas e permitir às autoridades de "contrôle" cambial fornecerem cambiais destinadas às importações licenciadas. Até que ponto essas restrições teriam que ser rigorosas depende, em parte, do êxito do Brasil no expandir suas exportações para os Estados Unidos e outras áreas de moeda forte e no conseguir importações essenciais da Europa. Em parte dependeria da urgência com que os importadores carecessem de mercadorias procedentes das áreas de "moeda forte". Tendo em vista que, provavelmente, quantidades consideráveis das importações dos Estados Unidos, nos primeiros meses de 1948, afluíram para os estoques dos importadores e distribuidores, deve-se esperar um declínio nessa procura.

Suponhamos que as exportações para os Estados Unidos atinjam, em 1949, 9½ bilhões de cruzeiros, ou US\$ 510 milhões (contra 8,2 bilhões de cruzeiros em 1947) e que as exportações totais, em moedas fortes, atinjam 11 bilhões de cruzeiros. A liquidação de letras de câmbio vencidas, (atrasados comerciais), exige mais de 2 bilhões de cruzeiros. Restariam assim pouco mais de 8 bilhões de cruzeiros para atender a importações em moedas fortes, inclusive fretes e serviços.

A dificuldade de pôr em vigor as restrições que se farão necessárias, para reduzir as importações em moeda forte àquela cifra, podem ser aquilatadas examinando-se as cifras das importações em moeda forte em 1947 e no primeiro semestre de 1948, constantes do quadro 12. Muito embora êsses algarismos não dêem uma boa indicação dos níveis atuais de procura de certas classes de importações, é evidente que o conceito de "essencialidade" provavelmente teria que ser interpretado com rigor, ao tratar-se das importações provenientes das áreas de moeda forte. Pode-se chegar à mesma conclusão cotejando-se a cifra de 8 bilhões de cruzeiros com uma estimativa preliminar dos 10,5 bilhões de cruzeiros que representam (numa base anual) as importações procedentes das áreas de moeda forte durante o quarto trimestre de 1948. (1)

Seria necessário que o Brasil obtivesse, suas importações essenciais, tanto quanto possível, dos países de moeda fraca com que tem mantido uma balança comercial "favorável" de alguns anos a esta parte. Poderia ser mesmo necessário reduzir a quantidade de dólares e de outras moedas fortes gastas nas importações de produtos, que até então foram considerados especialmente "essenciais". Por exemplo, os combustíveis e bens de produção, que não os caminhões, representaram 6,4 bilhões de cruzeiros do total de 16,5 em importações das áreas de moeda forte em 1947. No primeiro semestre de 1948, o valor das importações de bens de produção foi ligeiramente menor, mas o de combustíveis foi maior. As importações de produtos derivados do petróleo, todos os quais são praticamente pagos em dólares, atingiram a média anual de mais de 2 bilhões de cruzeiros nos primeiros nove meses de 1948. Provavelmente seria impossível reduzir as importações, em moeda forte, a apenas 8 bilhões de cruzeiros sem reduzir, até

(1) Tendo como base as exportações norte-americanas para o Brasil em setembro-novembro (US\$ 103,5 milhões), convertidas em cruzeiros e acrescidos de 15-20 % de frete e seguro, e as importações do terceiro trimestre, provenientes das Antilhas e Trinidad (US\$ 350 milhões), dos quais se estima que a metade foi paga em dólares, e de outros países de moeda forte Cr\$ 180 milhões.

certo ponto, as importações conjuntas de bens de produção e de petróleo.

Uma medida que poderia auxiliar a diminuir o total das importações em moeda forte seria exigir uma revisão, pelas autoridades centrais, de tôdas as compras a serem realizadas, na área do dólar, pelas repartições do Governo Brasileiro e autarquias.

5. *Alternativas às restrições de Importações*

O rigor nas restrições às importações, sugerido nesta análise, prejudicaria os esforços no sentido de efetuar-se um programa para o rápido desenvolvimento econômico do Brasil. Em consequência, todos os meios para solucionar o problema da balança de pagamentos por outros modos devem ser examinados. Um desses meios seria o aumento dos investimentos de capitais estrangeiros no Brasil. *Deve-se fazer todo o esforço possível para provocar um movimento contínuo de capitais externos para o Brasil, suficientemente amplo para aliviar de algum modo, a pressão sobre a balança de pagamentos.*

Como parte de um programa de desenvolvimento, devia-se tentar obter vultosos investimentos, se possível, capazes de aumentar a produção brasileira de minérios e proporcionar a expansão e melhoramentos necessários aos sistemas de transporte e às instalações portuárias, a fim de lhes permitir exportações muito maiores provendo, assim, dentro de poucos anos, uma fonte suplementar de cambiais. Com o fim de aumentar ainda mais a receita brasileira de cambiais, oriundas de exportações, devem ser tomadas providências necessárias para que sejam desenvolvidas as exportações de produtos agrícolas, florestais e animais, tanto em quantidade como em qualidade (e, conseqüentemente, em valor).

Não se deve perder de vista que as necessidades do Brasil em relação a certos produtos podem ser reduzidas, se a produção doméstica fôr aumentada, com ou sem o auxílio de capital e técnicos estrangeiros. Entre os ramos promissores de

expansão da produção doméstica, destinada a substituir as importações, destacam-se o ferro e o aço, vários tipos de produtos metálicos e de maquinaria leve, papel, "rayon", produtos químicos sintéticos e fertilizantes. Uma produção assim melhorada poderá contribuir consideravelmente para o desenvolvimento geral do Brasil e resultar mesmo num aumento apreciável das exportações dos produtos industriais.

Finalmente, deverá ser cuidadosa e prontamente considerada a possibilidade de reduzir as necessidades totais de importação, por meio do desenvolvimento das fontes petrolíferas do Brasil, com o objetivo, de, o mais breve possível, pôr fim à dependência de fontes estrangeiras de suprimento, e o estabelecimento de uma fonte suplementar de energia, tão indispensável ao desenvolvimento do país. Conforme já indicamos, as importações de produtos petrolíferos absorvem atualmente mais de 2 bilhões de cruzeiros por ano, ou seja 10% da receita anual das exportações do Brasil.)

(Podem surgir sugestões no sentido de desvalorizar o cruzeiro, com o fim de equilibrar as contas internacionais do Brasil, estimulando as exportações e desencorajando as importações, como medida substitutiva do "contrôle" do câmbio e da importação. No entanto, na impossibilidade de, claramente, provar que a produção exportável do Brasil está sendo reduzida em virtude do seu custo, inevitavelmente alto, em relação aos preços obtidos nos mercados mundiais, *devemos considerar a desvalorização como desnecessária e inconveniente.* Ela constituiria um método pouco satisfatório para reduzir as importações, pois causaria uma ascensão nos preços, tanto das importações essenciais como dos produtos exportados, e, não menos importantes nos produtos para o consumo doméstico. Como resultado, ocorreria outra elevação perturbadora no custo da vida, exigindo reajustamentos difíceis dos rendimentos de vários grupos da comunidade e prejudicando a confiança no valor futuro da moeda. Suprimiria o estímulo a investimentos a longo prazo, em vários ramos; e a tendência no sentido da procura de grandes lucros, resultantes da especulação de imóveis e mercadorias, seria encorajada. O capital estran-

geiro seria repellido e os esforços destinados a desenvolver um mercado maior e mais amplo para o govêrno brasileiro sofreriam rude golpe.

Não se deve perder de vista o aumento da taxa de consumo para os artigos afetados pelas restrições de importação. Estas taxas poderão servir de complemento aos "contrôles" de câmbio e importação e encaminhariam para a receita da nação pelo menos uma parte dos lucros extraordinários, derivados da escassez de mercadorias, criada pelas restrições sobre os suprimentos de produtos de consumo importados, tais como os automóveis.

A administração rigorosa dos "contrôles" de câmbio e importação durante o ano vindouro, é uma necessidade imperiosa, para que o crédito do Brasil seja colocado sobre bases firmes para que haja progresso no desenvolvimento econômico do Brasil. A evolução de uma situação em que os "contrôles" de câmbio e importação sejam atenuados e talvez mesmo eliminados, deve ser um dos objetivos de um programa de desenvolvimento equilibrado. Estes "contrôles" devem ser acompanhados de esforços no sentido de: 1) — ampliar e melhorar as exportações do Brasil; 2) — desenvolver uma produção doméstica eficiente de certo número de produtos industriais, e fontes domésticas suplementares de combustível, pois a importação destes produtos pesa consideravelmente na balança internacional de pagamentos do Brasil, e 3) — atrair capitais e técnicos estrangeiros, a fim de contar com seu auxílio para este desenvolvimento. Sem o afluxo de tais capitais, a disponibilidade de cambiais para aquisição de mercadorias essenciais e equipamentos promete ser tão limitada, nos anos vindouros, que retardará seriamente o desenvolvimento industrial e econômico do Brasil

QUADRO 12

IMPORTAÇÕES EXIGINDO PAGAMENTO EM MOEDAS CONVERSÍVEIS EM 1947 E
PRIMEIRO SEMESTRE DE 1948
(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	1947	JAN. A JUNHO DE 1948 (Taxa anual)	ALTERAÇÕES
DOS ESTADOS UNIDOS			
Caminhões, ônibus e chassis.....	1.113	1.252	+ 139
Outros bens de produção (1).....	4.346	3.770	- 576
Combustíveis e lubrificantes.....	975	608	- 373
Matérias primas.....	2.101	1.823	- 278
Farinha de trigo.....	1.348	420	- 928
Automóveis de passageiros.....	745	1.026	+ 281
Refrigeradores.....	227	385	+ 158
Rádios.....	372	306	- 66
Acessórios para automóveis (2).....	542	430	- 112
Barcos (2).....	369	975	+ 606
Outros bens de consumo.....	1.837	1.475	- 362
TOTAL.....	13.975	12.465	-1.510
IMPORTÂNCIA APROXIMADA DAS IMPORTAÇÕES EM DÓLARES DAS ÍNDIAS OCIDENTAIS HOLANDEZAS E TRINIDAD (3).....			
	536	898	+ 272
De outros países americanos (4).....	647	810	+ 169
De Portugal e Suíça.....	314	1.033	+ 139
	16.003	15.122	- 881

(1) — Veja-se também a nota 2.

(2) — Parcialmente bens de produção, parcialmente bens de consumo.

(3) — Principalmente produtos petrolíferos. A quantidade correspondente a pagamento em dólares foi estimada na metade da importação total dessas áreas.

(4) — Excluindo a Argentina, Bolívia e Chile, países com os quais o Brasil realizou acordos de compensação.

CAPÍTULO III

A ESTABILIDADE FINANCEIRA COMO AUXÍLIO AO DESENVOLVIMENTO

1) *A necessidade de estabilidade financeira*

A Comissão defrontou constantemente com o problema da inflação, em seus estudos sôbre o futuro econômico do Brasil. Poder-se-á alcançar no Brasil um desenvolvimento econômico equilibrado, trazendo benefícios seguros à população, sob condições de aumento rápido e contínuo dos preços? A Comissão acredita que não. Como resultado desta convicção, ao estudar os problemas levados à sua consideração, tem a Comissão feito salientar, com a maior ênfase, não só a necessidade de se conseguirem soluções adequadas às peculiaridades de cada problema mas, também, a manter a estabilidade do nível geral de preços.

A Comissão está perfeitamente ciente das dificuldades de uma estabilidade dos preços, no Brasil. Tais dificuldades continuarão a persistir no futuro e, sob alguns aspectos, serão agravadas pela necessidade de apressar o desenvolvimento econômico do País. No entanto, a Comissão é de opinião que tais dificuldades poderão ser dominadas em grande parte.

[A estabilidade absoluta do nível de preços é impossível num país, cujo mercado interno está tão sensivelmente ligado aos mercados da América do Norte e da Europa, através do comércio internacional. O que se torna necessário evitar, tanto quanto possível, é que a elevação do nível geral dos

preços e dos custos no Brasil não ultrapasse os aumentos verificados nos mercados mundiais.

Uma queda brusca nos preços dos mercados mundiais naturalmente criaria problemas especiais para o Brasil. Nêsse caso, possivelmente, se tornaria aconselhável alterar o valor externo do cruzeiro, a fim de evitar uma queda excessiva no nível de preços internos. Semelhante queda acarretaria uma depressão à economia do País. Entretanto, no momento atual, essa hipótese está fora de cogitação. A Comissão considerou de bom alvitre basear os seus estudos na suposição de que uma regular estabilidade de preços prevalecerá nos Estados Unidos, possivelmente com um declínio moderado nos preços de alguns produtos agrícolas. Desde que o nível de custo da produção agrícola brasileira não se eleve excessivamente, um decréscimo moderado nos preços de alguns produtos agrícolas brasileiros de exportação não acarretaria sérios problemas, a não ser que as quantidades exportadas fôsem consideravelmente reduzidas. Outrossim, é possível que, também, seja viável a redução de preço de alguns artigos manufaturados no Brasil, possibilitada pelo aumento da eficiência da produção ou pelo decréscimo de lucros, nos casos em que êsses lucros sejam excessivos. Tais reduções de preços, de produtos agrícolas ou manufaturados, constituiriam valioso auxílio à manutenção da estabilidade do nível geral dos preços no Brasil.)

A elevação continua do nível dos preços no Brasil, verificada de 1941 a 1946, resultou de causas que, conforme mostraremos em seguida, não se repetirão agora. Todavia, os mesmos efeitos se farão sentir, caso advenha uma nova alta de preços inflacionados, provocada por empreendimentos mal planejados e mal financiados, adotados pressurosamente, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico do país.

(No Capítulo I chamamos a atenção para alguns dos efeitos prejudiciais da inflação de 1941-1946: 1) o acarretamento de um "boom" especulativo nos negócios de imóveis urbanos; 2) a destruição virtual do mercado interno de capital; 3) o desajustamento entre os custos e os preços, o que tornou difícil o financiamento das estradas de ferro e da energia elétrica e

retardou a melhoria da produtividade técnica de indústrias concorrentes. É certo que a escassez de equipamento, durante o período de guerra, agravou as conseqüências inflacionárias. De qualquer forma, porém, tais resultados são inevitáveis quando o nível de preços sofre rápida ascensão, sejam quais forem suas causas e influências agravantes.)

A elevação geral e contínua de preços tende a impedir um planejamento racional por parte dos industriais, dos agricultores e do próprio Governo. As previsões orçamentárias do Governo se desmantelam, pois, via de regra, as receitas mantêm-se aquém das despesas. As despesas de aumento de vencimentos podem ser contidas por longo espaço de tempo, mas esse freio ao agravamento de despesas acaba por provocar posteriores ajustes de natureza brusca, inevitáveis em face da elevação do custo de vida. De um modo geral, torna-se difícil uma distribuição adequada das receitas entre as despesas de preservação de capital e as operações correntes, seja na esfera governamental ou particular. Os homens de negócios são obrigados a desviar sua atenção dos problemas normais do aumento de eficiência ou do aperfeiçoamento da qualidade dos produtos ou serviços. Nas emprêsas, cujas receitas não acompanham a elevação geral dos preços (como por exemplo as de estradas de ferro ou de energia elétrica), surgem as dificuldades de financiamento das obras novas, que deveriam ser efetuadas, a fim de que essas emprêsas pudessem melhorar a qualidade e eficiência de seus serviços, em correspondência ao aumento da procura dos mesmos. Por outro lado, nas emprêsas em que os preços de venda se elevam em maior proporção, há a tendência de uma expansão de operações em desproporção com o desenvolvimento normal, ou então são induzidas a reterem os produtos fora do mercado de molde a aumentarem seus lucros, de preferência, sôbre a elevação dos preços, em vez de conseguí-los através de um ritmo constante de produção e de venda.

Se houvesse nova elevação inflacionista de preços nos próximos anos, os lucros comerciais, em geral, seriam aumentados. No entanto, tal fato não motivaria, necessariamente, maior for-

mação de capitais reais na indústria, visto que parte dos lucros majorados seria aplicada no estoque de mercadorias, com valorização acima do normal e provavelmente outra parte seria retirada para atender a despesas pessoais e para ser aplicada em bens imóveis. Ainda que os lucros majorados redundassem em investimentos reais na ampliação da capacidade industrial, em proporção maior do que poderia ocorrer numa situação de preços mais estáveis, isso só poderia acontecer à custa do desvio de mão de obra e de material de outros setores da economia, dentre os quais os transportes e a energia elétrica, cujo desenvolvimento é essencial ao futuro progresso da indústria.

A construção de prédios seria estimulada, outra vez, em grau excessivo. O novo "boom" nos negócios de imóveis revelaria, possivelmente, características diferentes do de 1941-1946. Poderia ser, talvez, menos intenso e de maior amplitude, isto é, com menor concentração em construções de arranha-céus. No entanto, o Brasil não está em condições de aplicar considerável parte de suas economias anuais em construções residenciais, seja qual fôr a sua natureza, enquanto necessitar tanto, como acontece no momento, de investimentos de tipo mais produtivo para a economia em geral.

É possível conseguir no Brasil, mediante a inflação, uma aceleração na formação de capitais reais, à custa de um padrão de vida inferior para a maioria da população? Somos de opinião que felizmente já passou a época em que tal solução seria possível. As condições sociais não permitem mais que os ordenados dos empregados nas indústrias, e os de outros trabalhadores urbanos, fiquem muito aquém dos preços de varejo e dos aluguéis. Nem tampouco poderá ocorrer uma aceleração na formação de capital, a custa de menor padrão de vida da população agrícola, dado o fato que a maioria dos agricultores consome, já por si, pouco mais do que produzem. A única classe em perigo de sofrer um decréscimo no padrão de vida, em virtude da inflação, seria a pequena classe média, abrangendo os funcionários públicos, professores, técnicos e pessoal das forças armadas e outros, empregados pelo Governo

ou pelo comércio em geral. No Brasil êste grupo é ainda pequeno e por isso a transferência de seu poder aquisitivo, através de modificações nos preços e nos rendimentos, pouco proveito poderia trazer a outros. O País perderia muito mais de que poderia lucrar, no caso de uma aceleração do progresso econômico à custa do padrão de vida da classe média.

Na hipótese do nível dos preços subir em ritmo contínuo, a situação dos produtos exportáveis, durante os próximos anos, ficaria na dependência da política cambial. Caso se permitisse a depreciação da taxa cambial, enquanto a procura externa continuasse intensa, os preços das safras exportáveis possivelmente concorreriam para a elevação geral. Se bem que tal situação pudesse ser vantajosa, temporariamente, para os produtores de mercadorias exportáveis, acarretaria à Nação, em geral, a pior situação possível, uma vez que, com a elevação geral dos preços, agravada pela depreciação cambial, a espiral dos preços e dos ordenados possivelmente atingiria um ponto impossível de controlar. Por outro lado, se a taxa cambial fôsse mantida inalterada, enquanto o nível de preços se elevasse, a exportação sofreria um decréscimo de lucros em correspondência ao aumento de custo. Finalmente, a Nação poderia também sofrer pela perda de alguns de seus mercados no exterior.

Os setores da agricultura, que produzem gêneros alimentícios destinados ao consumo nacional, sofreriam com a inflação. Um programa de despesas governamentais, aliado a outras medidas de fomento agrícola, pode ser planejado e executado com muito mais êxito, sob condições de estabilidade financeira, do que num regime onde predominam bruscas oscilações de preços e elevações de custo.

Em resumo, a economia brasileira em muito perderia com a inflação. Em todos os setores da economia, seriam desperdiçados recursos reais com investimentos de tipo especulativo e, de um modo geral, mal aplicados, por serem inspirados numa situação de desequilíbrio de preços. Uma elevação contínua no nível dos preços no Brasil reduziria muito as possibilidades de atração do capital privado estrangeiro, para

auxiliar o desenvolvimento da indústria brasileira. O temor da desvalorização cambial e a utilização e controle cambial, para redução de remessa, seriam fatores que afugentariam o capital estrangeiro. A atual falta de equilíbrio entre a agricultura, indústria, produção de combustível, serviços públicos de transporte e de energia, e outros setores da economia, tornar-se-ia mais séria. E, na melhor das hipóteses, a restauração do equilíbrio seria tornada imensamente mais difícil pelos óbices que a inflação interporia no fortalecimento do mercado de capital interno, e num programa governamental bem planejado destinado a despesas de desenvolvimento. Será impossível elevar-se o padrão de vida de grande parte da população crescente do Brasil, enquanto perdurar esse desequilíbrio.

2) *Oscilações do nível de preços, 1939-1949*

Durante a guerra, e um ano e meio depois, o nível de preços do Brasil elevou-se quase continuamente, atingindo um nível de cerca de 330, em março de 1947, em relação a 100 no ano de 1939 (Vide quadro 13). Muitas foram as razões para essa alta de preços. Uma das mais importantes, nos anos de 1940 a 1942, é o aumento de preços pagos aos produtos brasileiros nos mercados do exterior. Durante os anos de 1943 a 1945, e durante vários meses após o término da guerra, o controle de preços, razoavelmente eficiente, que prevalecia nos Estados Unidos impediu que a procura acentuada de exportações brasileiras exercesse uma influência integral nos preços. No entanto, cessado esse controle em 1946, os sucessivos aumentos de preços e salários nos Estados Unidos, e a procura acentuada por parte dos países da Europa, Ásia e América Latina de produtos americanos, determinaram uma situação de "boom" nos Estados Unidos, em 1946 e 1947, condição que permitiu ao Brasil conseguir, naqueles anos, preços muito elevados para a maioria de suas exportações.

Entrementes, surgira no Brasil séria inflação de rendimentos, de preços, iniciada em 1941 e continuando durante

todo o ano de 1945. As despesas do Governo Federal, avolumadas pelos gastos em obras públicas e armamentos, excederam a receita de cerca de 30%, no ano de 1942, e de mais de 15% durante todos os três anos de 1941 a 1943. Novamente, em 1945, houve um *déficit* apreciável, tendo a receita em 1946 sido inferior em 2,6 bilhões de cruzeiros às despesas,

QUADRO 13
ÍNDICES DE PREÇOS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS, 1939-1948

DISCRIMINAÇÃO	BRASIL			ESTADOS UNIDOS		CUSTO DE VIDA
	CUSTO DE VIDA	PREÇOS DE ATACADO		PREÇOS DE ATACADO		
		Índice A	Índice B	Produtos Agrícolas	Outros	
			1939=100			
1939.....	100	—	100	100	100	100
1940.....	105	—	107	104	102	101
1941.....	117	—	135	126	109	108
1942.....	150	—	165	162	117	117
1943.....	150	—	203	188	119	124
1944.....	191	231	240	139	121	126
1945.....	232	273	265	196	123	129
1946.....	276	300	298	228	135	140
1947.....	327	355	371	277	166	161
1948 8 meses.....	364	403	423	293	184	172
			1946=100			
1946.....	100	100	100	100	100	100
1947.....	119	119	124	121	123	115
1948 8 meses.....	152	135	142	128	136	123

- FONTES: — 1. Índice de custo de vida operária. São Paulo.
 2. *Comptroller Economic*. Este índice que é publicado com a base 1946=100, foi convertido à base 1944-46=267,7, média do índice IRPM para esses anos.
 3. Índice IRPM.
 4 e 5. U.S. Bureau of Labor Statistics. Esses índices que são publicados com a base 1926-100, foram convertidos à base 1939=100. "Outros" = "outros produtos, exclusive os produtos agrícolas e alimentícios".
 6. U. S. Bureau of Labor Statistics. Índice de preços de consumidores para famílias de renda média, em grandes cidades. Esse índice que é publicado com a base 1925-39 = 100, foi convertido à base 1939=100.

no total de 14,2 bilhões de cruzeiros. (Vide quadro 14). Durante este período, as despesas extraordinárias do Governo proporcionaram grande soma de recursos disponíveis para o consumo, em muitos pontos do país)

(A elevação do valor total das exportações resultou em nova fonte de aumento de rendas. À despeito da relativa estabi-

lidade dos preços nos Estados Unidos, durante o período de 1943 e 1945, o alto valor total das exportações brasileiras, não contrabalançado pelas importações, constituiu importante causa da inflação no Brasil. O excesso das exportações alcançou 3,5 bilhões de cruzeiros em 1945 e 5,2 bilhões de cruzeiros de 1946. (Vide quadro 14).

O suprimento das importações, durante os anos de 1941 a 1945, foi menor do que o do período antes da guerra. Muito

QUADRO 14
DESPESAS E RECEITAS DO GOVERNO FEDERAL E EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES
DO BRASIL
(EM BILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	FINANÇAS DO GOVERNO FEDERAL (1)			COMÉRCIO EXTERIOR		
	Despesa	Receitas	Déficit	Exportações	Importações	Saldo da exportação
1938.....	4.7	3.9	0.9	5.1	5.2	-0.1
1939.....	4.9	4.4	0.5	5.6	5.9	0.6
1940.....	5.2	4.6	0.5	5.0	5.0	0.0
1941.....	5.4	4.8	0.7	6.7	5.5	1.2
1942.....	6.3	5.0	1.4	7.5	4.7	2.8
1943.....	6.5	6.0	0.5	8.7	6.2	2.6
1944.....	8.4	8.3	0.1	19.7	8.0	2.7
1945.....	10.8	9.8	1.0	12.2	8.7	3.5
1946.....	14.2	11.6	2.6	18.2	13.0	5.2
1947.....	13.4	13.9	-0.5	21.2	22.8	-1.6
1948.....	(15.16?)	(15.10?)	(0?)	15.9x	16.0x	-0.1x

(1) — Inclui os "Planos Especiais": Plano Especial de Obras Públicas e Amarelhamento do Iêfe a Nacional (1940-1943), o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1946).
x — Janeiro-Setembro.

embora isto representasse grande incentivo para a expansão da produção industrial no Brasil, a escassez de maquinaria e materiais importados prejudicou a indústria brasileira, nos seus esforços para aumentar a sua capacidade e produção. Houve redução evidente no abastecimento dos artigos de consumo geralmente importados. Nêsse interim, como resultado das deficiências da agricultura brasileira (sumariamente descritas no Capítulo 1), o suprimento de gêneros alimentícios, para o consumo nacional, aumentou apenas um pouco mais rapidamente que a população. (Vide quadro 2). Destarte, grande parte do poder aquisitivo majorado, proveniente da

expansão das rendas em dinheiro foi gasta com a elevação dos preços. Ademais, adveio uma valorização violenta nos negócios de imóveis, dando lugar ao desequilíbrio ainda maior da economia e forçando ainda mais a alta dos preços.

Os *déficits* governamentais, foram cobertos em grande parte por novas emissões de papel moeda. Parte dessas emissões entrou em circulação diretamente, ao passo que outra parte foi adicionada aos meios de pagamento por meio de depósitos.

A balança comercial externa "favorável" supriu os bancos de reservas adicionais de divisas estrangeiras, parcialmente convertidas em numerário nacional, por meio da venda das cambiais ao Banco do Brasil. Este, por seu turno, vendeu essas cambiais ao Tesouro (1) em troca de novas emissões de papel-moeda. Daí, possuem os bancos, durante todos os anos de guerra, amplas reservas monetárias, que lhes permitiam expandir seus empréstimos e investimentos. O crédito assim majorado facilitou o poder de compra, o que fez subir os preços das mercadorias e foi parcialmente responsável pelo violento "boom" dos negócios de imóveis.

Como resultado de tôdas essas operações, o potencial monetário total elevou-se de 11,6 bilhões de cruzeiros, no fim do ano de 1940, para 46,9 bilhões no fim de 1946, dos quais, 17,1 bilhões compreendiam o dinheiro em circulação fora dos bancos e 29,8 bilhões a depósitos à vista. (Tabela 15.)

(Em contraste com o período de 1940-1946, nos últimos dois anos verificou-se acentuada diminuição no movimento ascendente dos preços e dos suprimentos monetários. De fato, o índice do custo de vida em São Paulo, geralmente tido como o melhor para demonstrar os preços de consumo dos operários, foi apenas 4% mais elevado em novembro de 1948 do que em março de 1947. O suprimento monetário que se elevara a 50 milhões de cruzeiros em fins de março de 1947, demonstrou poucas flutuações no período subsequente, de ano e meio, e no fim de setembro de 1948 era de 51,7 bilhões de cruzeiros.)

(1) Transformou as cambiais em ouro para vendê-las ao Tesouro.

Entre os fatores responsáveis pela estabilização de preços destacam-se o êxito da política do Governo no controle da expansão do crédito e no equilíbrio do orçamento. Este assunto será discutido nas seções subsequentes deste Capítulo.

QUADRO 15
MEIOS DE PAGAMENTO EM MÃOS DO PÚBLICO 1939-48
(MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	SALDO DOS DEPÓSITOS A VISTA (1)	MOEDA EM CIRCULAÇÃO FORA DOS ANCOS (2)	TOTAL	PERCENTAGEM DA MOEDA SÓ RE O TOTAL
1939	7.380	3.854	11.234	34,3
1940	7.474	4.132	11.607	35,6
1941	9.714	5.358	15.072	35,6
1942	12.596	6.187	18.782	32,9
1943	19.895	8.615	28.510	30,2
1944	24.047	11.734	35.800	32,8
1945	27.168	14.470	41.638	34,8
1946	29.837	17.080	46.917	36,4
PER DO MÊS				
Março 1947.....	29.682	16.507	46.189	35,7
Junho.....	29.179	16.639	45.818	36,3
Setembro.....	29.066	16.780	45.846	36,6
Dezembro.....	28.482	17.231	45.713	37,7
Março 1948.....	29.110	16.598	45.708	36,3
Junho.....	29.916	16.856	46.772	36,0
Setembro.....	30.920	16.874	47.794	35,3

- (1) — Exclusivo os depósitos interbancários. Inclusive certos tipos de depósitos com o caráter de economia contas "limitadas"; "populares" cujas retiradas se fazem geralmente sem restrições. Desde 1947 a estatística oficial tem incluído sob o título "Depósitos a vista e a curto prazo" depósitos de aviso prévio de 90 dias ou menos. Tais depósitos foram excluídos de maneira a manter a comparabilidade dos elementos desse quadro. Excluiu-se também o depósito especial do Tesouro Nacional na conta de aplicação da lei n.º 16 (de 7-2-1947, cujo montante foi inicialmente de 1.750 milhões de cruzeiros). FONTES — Balanço do Banco do Brasil e Serviço de Estatística Econômica e Financeira, Movimento Bancário, para os outros bancos.
- (2) — Inclui toda a papel moeda (emissões do Tesouro Nacional e da Caixa de Estabilização e também a moeda divisionária posta em circulação desde 1.º de janeiro de 1940 (Pontes balancetes mensais da Caixa de Amortização). Deduziu-se: 1) a moeda na caixa dos bancos (mesma fonte utilizada para os depósitos) e 2) a moeda na caixa da Superintendência da Moeda e do Crédito (calculada pelos balanços do Banco do Brasil e da Carteira de Redescontos).

Os outros fatores foram o grande afluxo das importações mencionadas no Capítulo II, das quais adveio maior equilíbrio entre a oferta e a procura de muitos artigos no Brasil, e o nivelamento da tendência dos preços do período de guerra e do pós-guerra em outros países, tal como nos Estados Unidos

(Quadro 13). Esta situação dos preços nos Estados Unidos, o maior mercado externo do Brasil e a principal fonte de abastecimento de sua importação, produziu resultados significativos, particularmente nos últimos meses, os quais muito auxiliaram o esforço para deter a alta dos preços.

Embora, em retrospecto, possamos considerar os dois últimos anos como tendo assinalado o fim de alta do nível de preços no Brasil no período da guerra e nos anos que lhe seguiram imediatamente, houve muita dúvida em 1948 de que os esforços para controlar a inflação obteriam êxito, e ainda pairam dúvidas no tocante aos prognósticos para um futuro próximo. A fim de explicar a razão por que essas incertezas e dúvidas ainda prevalecem, seria útil passar em revista, brevemente, a evolução dos preços durante êsse período.

Após terem sido efetuadas as colheitas de outono (março) de 1947, verificou-se um estacionamento na subida da maioria dos preços, durante vários meses. O índice do custo de vida em São Paulo apresentou alteração muito pequena, de março a dezembro. Embora em 1947 os preços por atacado dos gêneros alimentícios tivessem sido, em média, inferiores em 20% aos de 1946, essa diferença se verificou principalmente em virtude da alta ocorrida durante o último período do ano anterior e nos primeiros meses de 1947. Depois de março de 1947 houve evidente baixa na maioria dos preços dos gêneros alimentícios seguida, entretanto, de novas elevações no fim do ano. A média dos preços da maioria das outras classes de produtos, no Rio de Janeiro, foi apenas de 6 a 10% mais elevada em 1947 do que em 1946. (Quadro 16). Não mais se verificou a procura intensa, resultante do excesso de poder aquisitivo, nos mercados nacionais de tecidos, materiais de construção, metais, etc. As receitas tributárias estavam quase se nivelando com as despesas do Governo e os bancos não mais ampliavam, com facilidade, seus empréstimos aos particulares. As importações atingiram volume muito maior do que dantes, o que significa que uma parcela maior do poder aquisitivo dos consumidores estava sendo empregada em artigos importados e uma proporção menor estava sendo usada

para elevar os preços de artigos nacionais. Houve uma tendência para o aumento do estoque de produtos manufaturados,

QUADRO 16
ÍNDICES MENSAIS DE PREÇOS, 1940-48

DISCRIMINAÇÃO	CUSTO DE VIDA	ÍNDICE DE MERCADO		
		ÍNDICE A	ÍNDICE	
			5 Produtos Agrícolas	Índice Geral
(1939 = 100)	(1946 = 300)	1939 = (109)		
1946				
Julho.....	287	312	---	---
Agosto.....	296	313	---	---
Setembro.....	290	318	---	---
Outubro.....	293	325	---	---
Novembro.....	297	316	---	---
Dezembro.....	297	331	---	---
1947				
Janeiro.....	309	316	350	---
Fevereiro.....	321	352	389	---
Março.....	334	359	390	---
Abril.....	330	353	387	---
Maió.....	333	311	352	---
Junho.....	323	352	351	---
Julho.....	327	357	351	---
Agosto.....	327	356	376	---
Setembro.....	327	360	383	---
Outubro.....	332	361	396	---
Novembro.....	333	376	396	---
Dezembro.....	339	330	417	---
1948				
Janeiro.....	355	394	419	424
Fevereiro.....	356	409	445	420
Março.....	359	395	444	431
Abril.....	365	407	453	429
Maió.....	361	402	424	420
Junho.....	373	405	433	432
Julho.....	375	410	445	422
Agosto.....	369	415	450	414
Setembro.....	375	414p.	435	---
Outubro.....	352	421p.	468	---
Novembro.....	317	422p.	436	---
Dezembro.....	---	---	483	---

FONTES: — Veja quadro 13.

O sub-índice de produtos agrícolas do índice B. (IRPM) é baseado nos preços da bolsa de mercadorias de São Paulo, de algodão, milho, arroz e batatas e nos preços do café em Santos.

tanto em virtude de um maior número de importações, como porque os mercados externos de artigos manufaturados brasi-

leiros eram menos receptivos do que por ocasião da guerra. Por tôdas essas razões, houve um período de vários meses, em 1947, durante o qual os preços por atacado se mostraram instáveis, com uma tendência geral mais para a baixa do que para a alta. Entretanto, em virtude da elevação do princípio do ano, a média do ano, de acôrdo com os vários índices, foi de 15 a 25% superior à de 1946.

De um modo geral, o curso dos preços no Brasil durante o ano de 1947 apresentou similitude considerável com as flutuações dos preços nos Estados Unidos, notadamente com as alterações verificadas nos preços norte-americanos de produtos

QUADRO 17
PREÇOS NO DISTRITO FEDERAL — 1942-1947
(ÍNDICES 1938 = 100)

DISCRIMINAÇÃO	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Produtos alimentícios.....	138	157	191	225	271	234
Têxteis.....	153	178	209	232	272	287
Produtos químicos.....	190	220	219	202	204	219
Materiais de construção.....	151	211	280	273	297	317
Minerais e produtos metálicos.....	225	239	227	211	197	197
Produtos vários.....	144	164	182	210	241	265

ONTE: — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.).

agrícolas importados. No entanto, os preços domésticos dos Estados Unidos, que foram temporariamente estáveis no segundo trimestre de 1947, elevaram-se novamente durante todo o segundo semestre do ano.

No Brasil, a estabilidade do nível de preços foi interrompida em novembro de 1947. Uma violenta alta nos preços de atacado ocorreu durante os seis meses de novembro de 1947 a abril de 1948. Esta alta não atingiu todos os preços. Os que mais subiram foram o cacau, que constitui um dos principais produtos de exportação; gêneros alimentícios tais como o milho, o arroz e o feijão que participaram em quantidades consideráveis, da exportação, em 1947 e em 1948; afóra alguns outros produtos, na maioria consumidos no Brasil, mas dos quais exporta uma certa parcela, inclusive carne e tecidos de

algodão; e ainda alguns artigos principais de importação, entre êles, o trigo, a farinha e o óleo combustível.

A composição desta lista, salvo duas exceções, explica a elevação dos preços, em face da carência mundial de gêneros alimentícios e de combustíveis, que atingiu sua fase mais crítica durante o inverno de 1947-1948, após o mau êxito das colheitas na Europa e a escassez de suprimentos mundiais de carvão e petróleo.

De abril a novembro de 1948, pelo menos, os preços por atacado no Brasil foram estáveis. Elevaram-se, de acôrdo com um único índice, apenas de 3 1/2%. O custo da vida, também, apresentou alterações relativamente pequenas. A média do ano (até novembro) foi de aproximadamente 15% superior à média de 1947 no caso dos preços por atacado, e de cerca de 10% superior à do ano anterior com relação ao custo de vida. A maior parte desses aumentos ocorreu no princípio de 1948. Fazendo-se um cotejo, com o índice de São Paulo, o custo da vida era cerca de 3 1/2 vezes superior ao nível de antes da guerra.

De acôrdo com a opinião pública, constituiu fato incompreensível terem os preços geralmente se mantido em níveis tão altos durante o ano de 1948, quando foi insignificante o suprimento monetário, de 1947 a 1948. Esperava-se que os preços baixassem, depois terminadas as colheitas. Não existem ainda dados disponíveis que indiquem o volume total das colheitas brasileiras em 1948, mas acredita-se que não foram maiores do que as do ano de 1947. Essas considerações serviram para chamar a atenção geral sôbre a grande importância de melhorar a produção de gêneros alimentícios no Brasil, a fim de satisfazer o aumento da procura resultante do crescimento da população, dos rendimentos mais elevados e do padrão de vida mais alto.

Novas apreensões surgiram com o acréscimo no nível de preços ao fim de 1948, quando o funcionalismo público federal, juntamente com as forças armadas, recebeu aumento de vencimentos, na proporção de 25 por cento, em média. Este fato estimulou os comerciários e industriários a pleitearem aumento

de salários. Temeu-se que tais aumentos de rendimentos, juntamente com um *déficit* previsto na receita e despesa do Governo Federal em 1949, viriam a elevar os preços dos gêneros alimentícios e a provocar outra alta no nível geral dos preços e de custos, de maneira generalizada. Algumas pessoas julgam, igualmente, que a referida alta dos preços faça com que os exportadores e os produtores de bens, cujas vendas no País poderiam ser afetadas pela concorrência estrangeira, pleiteiem a depreciação do cruzeiro no câmbio.

Algumas dúvidas e apreensões atuais quanto à estabilidade do nível de preços são em parte baseadas em fatos anteriores. É bem possível, entretanto, que êsses receios sejam exagerados. Há indícios que revelam a possibilidade do aumento de preços em 1949 manter-se em limites razoáveis, desde que haja uma convicção generalizada de que o Governo adotará uma política adequada.

Deve-se ressaltar o fato da carência mundial de muitos produtos essenciais não ser mais tão acentuada, como há um ano atrás. Uma prova relevante disso é o declínio do índice dos preços por atacado nos Estados Unidos, entre os meados de julho de 1948 a dezembro. Esse declínio foi motivado, principalmente, pela diminuição, nos preços dos produtos agrícolas, em mais de 10%. Os preços de outros artigos, nos Estados Unidos, mantiveram-se, em média, estáveis.

O aumento dos salários no Brasil, juntamente com as restrições sôbre as importações de artigos de consumo proporcionarão, sem dúvida, um acréscimo nas importâncias a serem empregadas na compra de gêneros alimentícios e outros artigos de consumo produzidos no País. Isto, entretanto, não significa que seja inevitável a elevação de preços.

Com relação aos preços dos produtos alimentícios, muito depende do volume das colheitas no ano de 1949. As variações das colheitas, de ano para ano, são freqüentemente muito grandes, e o fato das colheitas de produtos alimentícios nos últimos dois anos, devido a várias circunstâncias, tais como as condições climáticas, terem sido menores do que se poderia esperar, em face do desenvolvimento nos últimos dez anos, de

forma alguma exclui a possibilidade de que as colheitas dêste ano possam demonstrar considerável aumento. A influência dos mercados externos provávelmente far-se-á notar, antes no sentido da redução do que no de aumento de preços.

No que diz respeito aos preços dos produtos manufaturados brasileiros, tudo depende das opiniões e ação dos consumidores, assim como dos produtores e comerciantes. Se, como resultado da política governamental de contróle de despesas, precaução na expansão do crédito e oposição à depreciação do câmbio, prevalecer a opinião de que os preços não serão majorados, e os compradores efetuarem suas aquisições com prudência e cuidado, os vendedores verão suas vendas e lucros reduzidos, se tentarem aumentar os preços. A majoração dos custos, resultante do aumento dos impostos e vencimentos, tornará, indubitavelmente, a elevação dos preços inevitável, em certos casos. Em termos gerais, são porém, ainda amplas as margens de lucros no comércio e na indústria e bastante acentuadas as possibilidades de aumento da eficiência da produção e da distribuição. Dêsse modo, os preços de venda poderão ser mantidos em seu nível atual, ou mesmo reduzidos.

No tocante à depreciação do valor do cruzeiro no câmbio, o capítulo precedente dêste relatório mostra a inconveniência da medida.

Serão estudadas em seguida a política de crédito e a política de despesas governamentais. As possibilidades da estabilidade dos preços em 1949 depende, em grande parte, da ação e política do Governo. Todo receio sôbre o aumento do nível dos preços, em 1949, poderá ser afastado se o Governo adotar firme política de crédito e de despesa, e reconhecer a inutilidade e inconveniência da depreciação cambial, na ausência de uma queda brusca dos preços de exportação do Brasil.

3) Política Monetária e de Crédito

A secção anterior dêste capítulo mostrou que a expansão do crédito bancário desempenhou papel importante na inflação

EXPANSÃO CREDITÍCIA

de 1941 a 1946 e que a política de contrôlê da expansão de crédito, adotada pelo Govêrno Brasileiro em 1947 e 1948, foi um fator importante na limitação do aumento dos preços no Brasil. Foi também mencionado que o saldo orçamentário do Govêrno Federal, em 1947 e nos primeiros dez mêses de 1948, bem como o grande influxo de importações, que aliviou a escassez de certos produtos durante a guerra, permitindo mesmo a constituição dos estoques de produtos manufaturados, contribuíram para o êxito da política de crédito adotada em 1947. Foi ainda considerado que a influência exercida sôbre os preços, no Brasil, pela grave escassez mundial de gêneros alimentícios e combustíveis, no início de 1948, foi demasiado forte para que uma política monetária e de crédito pudesse anulá-la, mas que, por outro lado, as influências externas são muito mais favoráveis atualmente do que o eram há um ano.

(Estas observações conduzem às conclusões seguintes:

1) A estabilização do suprimento monetário, quer pela ausência de emissão de papel moeda ou de créditos bancários ao Govêrno e o "contrôlê" da soma total do crédito bancário a pessoas outras que não o Govêrno, tem provado ser uma medida essencial à limitação da majoração contínua dos preços no Brasil.

2) Não há relação alguma causal, estreita ou automática, entre o volume do dinheiro em mãos do público e o nível dos preços. Houve um aumento moderado dos preços em 1947 e 1948, não obstante a estabilidade do suprimento monetário. Da mesma forma, os preços poderão manter-se estáveis em 1949, mesmo se o suprimento monetário fôr moderadamente elevado.

É necessário haver uma política firme de contrôlê da expansão do crédito. Esta política continuará sendo indispensável em 1949, enquanto a opinião pública não se compenetrar da estabilização do nível de preços (isto é, enquanto a opinião pública pensar na possibilidade de elevação de preços.)

Técnica e Organização do Contrôlo do Crédito

Quais são os meios segundo os quais as autoridades do Brasil podem controlar a expansão do crédito bancário e o suprimento de moeda? A despesa e a receita do Govêrno estão, naturalmente, fora do contrôlo das entidades bancárias. Mas, estas, inclusive a Superintendência da Moeda e do Crédito e o Banco do Brasil, podem exercer influência sôbre a política de crédito dos bancos particulares, no que diz respeito a empréstimos a particulares. Antes de descrever as maneiras de executar estas medidas, será útil considerar-se, brevemente, a organização dos contrôles de moeda e crédito no Brasil.

O Banco do Brasil, cujas ações são, em sua maioria, de propriedade do Govêrno, opera em estreita relação com o Ministério da Fazenda e a Superintendência da Moeda e do Crédito. Esta última entidade, que tem funções de banco central, foi instituída em 1945, sendo o Ministro da Fazenda seu presidente, e o Superintendente da Moeda e do Crédito seu diretor executivo e orientador dos trabalhos da Carteira de Redescontos, da Carteira Cambial, da Carteira de Exportação e Importação, da Caixa de Mobilização Bancária e da Fiscalização Bancária. Tôdas estas organizações são legalmente independentes do Banco do Brasil, mas operam na sua sede e utilizam seu pessoal (1). A Superintendência também possui casa forte própria, recebe certos depósitos (abaixo descritos) por intermédio do Banco do Brasil, provenientes de outros Bancos e do público, e fornece dinheiro, por yêzes, à Carteira de Redescontos para as operações desta última (2). Além disso, a Carteira de Redescontos, quando autorizada pela Superintendência, pode obter

(1) As contas destas organizações, com exceção da Carteira de Redescontos (que publica um balanço próprio) e a Caixa de Mobilização Bancária (que é responsável pela proteção dos bancos pouco sólidos e auxílio à sua liquidação e que publica a quantia de emissões de notas e que possui um passivo com o Tesouro) são incluídas nos balanços publicados pelo Banco do Brasil.

(2) Estas transações são registradas nos balanços do Banco do Brasil e da Carteira de Redescontos, respectivamente. A Superintendência não publica balanço próprio.

novas emissões de papel moeda do Tesouro, fazendo redescontos, com o mesmo, de fundos de garantia, sôbre os quais foram baseados os seus empréstimos e descontos.

O Banco do Brasil possui uma Carteira de Crédito Geral e uma Carteira de Crédito Industrial e Rural. A primeira opera como qualquer outro banco particular, e a segunda opera de acôrdo com leis especiais, que lhe permitem fazer empréstimos a prazos mais dilatados, destinados a certos fins. O Banco do Brasil possui grandes reservas de capital, e goza de um conceito muito elevado no País e no estrangeiro. Na qualidade de depositário de certos fundos de entidades governamentais, institutos de previdência social, síndicos e concessionários de serviços públicos, o Banco do Brasil possui grandes reservas. Estas circunstâncias, e sua posição de destaque entre os bancos particulares, permitem que o Banco do Brasil efetue, com segurança, operações de crédito a longo prazo, de acôrdo com o Congresso, sendo estas operações de caráter mais arriscado que as geralmente executadas pelos bancos particulares. O Banco do Brasil mantém, ainda, um grande número de pequenas agências no interior, cujas despesas de operações lhe acarretam perdas que são compensadas pelas atividades lucrativas dos principais centros comerciais.

Devido à estreita relação entre a Superintendência da Moeda e do Crédito e o Banco do Brasil, pode-se dizer que o Banco do Brasil (inclusive as várias carteiras subordinadas à Superintendência) age como banco central e banco de desenvolvimento, controlado pelo Govêrno. Projetos de lei, apresentados ao Congresso, propuseram a criação de um Banco Central Independente. Este banco absorveria os órgãos subordinados à Superintendência da Moeda e do Crédito, e teria também o poder de emitir notas. Se os problemas de organização puderem ser resolvidos satisfatoriamente, de maneira a confiar a responsabilidade da política do Banco Central a um Conselho Monetário, merecedor da plena confiança do público, e a proteger o Banco do Brasil, na qualidade de banco poderoso controlado pelo Govêrno, em harmonia com o Banco Central, a

criação de um Banco Central, independente, ofereceria certas vantagens importantes. As principais, dentre estas, seriam: 1) O fortalecimento dos poderes de contrôlê sôbre o estabelecimento, a capitalização e as operações dos outros bancos particulares, em condições inexequíveis enquanto êstes poderes forem exercidos pelo Banco do Brasil, que é, em si, um grande banco particular concorrente dos outros; 2) o auxílio, para um maior desenvolvimento das técnicas de banco central, no Brasil, com o fim de controlar a expansão do crédito e, também, quando a situação o justifique, expandir o crédito. A simplificação da estrutura, aliada a um maior desenvolvimento dos estudos e pesquisas, relativos aos problemas dessa espécie de banco, no Brasil, muito poderiam contribuir para a realização dêsses dois objetivos. As outras vantagens do estabelecimento de um Banco Central, independente, inclusive o auxílio que o mesmo daria ao desenvolvimento do mercado de títulos, serão estudadas em outras partes dêste relatório.

Tornemos, agora, à questão dos meios de que dispõem as autoridades para controlar a expansão do crédito, pelo sistema bancário. O mais importante dêstes meios é a política de crédito da Carteira de Crédito Geral do Banco do Brasil. Os empréstimos e descontos do Banco do Brasil (inclusive os da Carteira de Crédito Industrial e Agrícola, mas exclusive os adiantamentos ao Tesouro Nacional (1) e os empréstimos a bancos), ascenderam, em 31 de outubro de 1948, a 11,8 bilhões de cruzeiros, em confronto com 34,2 bilhões de cruzeiros (no fim de setembro de 1948), para todos os outros bancos particulares e as casas bancárias. Como os empréstimos do Banco do Brasil constituem mais de 1/4 do total, o Banco desempenha um papel direto muito significativo na determinação da quantia a ser posta à disposição dos créditos públicos para o comércio, agricultura, indústria e entidades governamentais ou-

(1) Quando êstes estão separados de outros empréstimos no balanço. Crê-se que esta separação está virtualmente quase completa, como resultado dos melhoramentos efetuados em 1948, quando da apresentação do balanço do Banco do Brasil.

tras que não o Tesouro Nacional. Em 1947 e 1948, os desembolsos do Banco do Brasil, em empréstimos dêste tipo, foram mantidos em relação bastante estreita com os resgates recebidos. O total a receber que, no fim de 1946, fôra de 11,5 bilhões de cruzeiros, só aumentou de 0,9 bilhões de cruzeiros durante 1947. De 31 de outubro de 1947, a 31 de outubro de 1948, houve um decréscimo moderado (2).

Incluindo os empréstimos ao Tesouro Nacional e aos outros bancos (inclusive os da Carteira de Redesconto), o total ascendeu a 14,4 bilhões de cruzeiros no fim de 1946, aumentando de 0,9 bilhões de cruzeiros em 1947, e de 1,8 bilhões de cruzeiros em 1948. Dois terços dêste último ocorreram em novembro e dezembro. Êsses aumentos foram muito menores do que os verificados durante os anos da inflação. Por exemplo, o aumento, em 1945 e 1946, foi de quase 6 bilhões de cruzeiros (3). (Vide Quadro 18).

Os empréstimos e descontos do Banco não são importantes apenas devido ao seu efeito direto sôbre o suprimento monetário em mãos do público. O público só retém, na forma de dinheiro, uma parte da quantia que lhe cabe, e deposita o resto nos bancos, aumentando, assim, as reservas dêstes em dinheiro. Devido ao fato dêstes depósitos se difundirem pelo sistema bancário, as operações de crédito, do Banco do Brasil, desempenham um papel significativo — comparável ao das “operações de mercado aberto” de um Banco Central — a suprir reservas em dinheiro aos outros bancos. Não obstante êstes bancos perderem e recuperarem, constantemente, suas reservas em dinheiro, por meio de suas próprias operações bancá-

(2) O declínio aparente foi de cêrca de 750 milhões de cruzeiros. mas, aproximadamente, 480 milhões de cruzeiros nesse total, foi devido à segregação de certos adiantamentos ao Tesouro Nacional, antes incluídos nestas cifras.

(3) Esta cifra exclui os chamados “empréstimos para a compra de ouro”, e compreende 4,5 bilhões de descontos de letras do Tesouro que foram canceladas, quando o Tesouro assumiu tôda a responsabilidade de uma soma equivalente à das notas que êle emitira ao Banco do Brasil (pela Carteira de Redescontos).

rias, a tendência geral da sua posição de caixa é facilitada ou dificultada segundo a influência direta da política de crédito do Banco do Brasil.

QUADRO 18
EMPRÉSTIMOS BRASILEIROS
(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISC RIMINAÇÃO	31 Dez. 1942	31 Dez. 1944	31 Dez. 1946	31 Dez. 1947	31 Out. 1948	31 Dez. 1948
BANCO DO BRASIL						
1 Empréstimos agrícolas.....	471	781	433	510	499	—
2 Empréstimos pecuários (1).....	585	2.032	3.364	2.770	2.429	—
3 Empréstimos agro-industriais.....	48	193	341	404	479	—
4 Outros empréstimos (exceto a bancos e ao Tesouro Nacional).....	3.648	5.951	7.395	8.722	8.445	—
5 Sub-total.....	4.753	8.992	11.533	12.406	11.852	—
6 Empréstimos ao Tesouro Nacional (2)	1.318	4.531	1.957	1.126	1.571	1.870
7 Empréstimos a bancos (3).....	184	253	401	1.012	1.545	—
8 Total (4).....	6.255	13.776	13.892	14.544	14.968	15.919
OUTROS BANCOS E CASAS BANCÁRIAS						
9 Total dos empréstimos.....	11.811	23.041	30.881	32.013	34.259 (set. 30)	—

(1) Inclusive empréstimos "agro-pecuários".

(2) Em 1948 inclui certos adiantamentos ao Tesouro Nacional que eram anteriormente incluídos em empréstimos gerais. O dado para 31 de dezembro de 1944 representa letras do Tesouro incluídas no balanço dessa data como "letas a receber" em vez de "empréstimos" as quais foram liquidadas em 1946 (mediante cancelamento dos débitos do Banco do Brasil para a Carteira de Redesconto é o débito desta Carteira para o Tesouro Nacional pelo de papel-moeda emitido). Não fora essa liquidação, o aumento no total de empréstimos do Banco do Brasil (linha 8) teria sido de 12,2 bilhões de cruzeiros do fim de 1942 ao fim de 1946. Exclui empréstimos ao Tesouro Nacional "para a compra de ouro" e os débitos do Tesouro Nacional devido às operações da Carteira de câmbio por conta do mesmo Tesouro.

(3) Não representa inteiramente o total dos empréstimos aos outros bancos pelo Banco do Brasil, Mobilização Bancária e Carteira de Redescontos. Em vista de não se possuir informações relativas aos débitos da Mobilização Bancária para com o Banco do Brasil e a Carteira de Redescontos ou os débitos do Banco do Brasil para com a Mobilização Bancária não é possível avaliar o total dos empréstimos aos outros bancos.

(4) Exclui empréstimos "para a compra de ouro" e débitos do Tesouro devido às operações da Carteira de Câmbio, e inclui (1944) "Letras a receber" do Tesouro.

NOTAS: — Balanço do Banco do Brasil para as linhas 6, e 8; Banco do Brasil, Resenha Mensal Econômica para as linhas 1, 2, 3 e 7; linhas 4 e 5 obtidas por diferença.
Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Movimento Bancário, para a linha 9.

O Quadro 19 indica o total das reservas, em dinheiro, dos outros bancos particulares, no período de 1940 a 1948, e também, a proporção entre suas reservas em dinheiro e seus depósitos. A prática de diversos bancos, sobre o montante do caixa, é variável; considerando-se, porém, todos os bancos, os cálculos indicam que é costume manter reservas em dinheiro

próximas de 33 a 35 % dos depósitos em conta corrente, ou cêrca de 22 % dos depósitos totais.

Quando suas reservas, em dinheiro, tendem a aumentar, por uma ou outra razão, em relação ao passivo em depósito,

QUADRO 19
ENCAIXES E EMPRÉSTIMOS TOMADOS PELOS BANCOS
(EXCLUSIVE O BANCO DO BRASIL)

DISCRIMINAÇÃO	MOEDA EM CAIXA	DEPÓSITOS INTER-BANCÁRIOS (1)	ENCAIXE TOTAL	RAZÃO DO ENCAIXE TOTAL PARA:		EMPRÉSTIMOS DO BANCO DO BRASIL AO BANCO DO BRASIL (3)
				DEPÓSITOS TOTAIS	DEPÓSITOS À VISTA (2)	
Fim de ano:				(Porcentagem)		
1939.....	755	1.592	2.347	29,3	46,7	—
1940.....	766	1.937	2.703	29,3	49,0	—
1941.....	932	1.391	2.223	29,3	38,7	—
1942.....	1.164	2.542	3.706	27,0	42,4	134
1943.....	1.761	2.323	4.583	22,7	34,2	131
1944.....	1.373	3.336	5.309	21,9	32,6	233
1945.....	2.375	4.751	7.129	28,3	35,3	232
1946.....	2.690	4.613	7.395	21,9	33,1	401
Fim de mês						
Março de 1947.....	2.337	4.837	7.223	20,5	32,7	370
Junho.....	2.446	4.691	7.158	20,4	33,2	376
Setembro.....	2.420	4.630	7.659	20,1	32,9	587
Dezembro.....	2.471	4.843	7.314	21,1	33,1	1.012
Março de 1948.....	2.445	5.217	7.661	21,7	35,4	992
Junho.....	2.825	4.759	7.215	20,1	33,6	1.352
Setembro.....	2.519	4.733	7.252	19,8	33,2	1.516

- (1) Responsabilidades por depósitos inter-bancários, incluindo todos os Depósitos Bancários no Banco do Brasil e na Superintendência da Moeda e do Crédito, exceto os Depósitos do Banco do Brasil na Superintendência. Representa aproximadamente os créditos por Depósitos inter-bancários dos Bancos com exclusão do Banco do Brasil.
- (2) É a razão do encaixe total para os Depósitos à vista; não leva em conta as reservas usualmente mantidas contra os depósitos a prazo. As Taxas de reserva usualmente mantidas contra os Depósitos à vista, levando em conta as mantidas contra os depósitos a prazo, são intermediárias entre as duas razões registradas no quadro (No cálculo dos Depósitos à vista, foram excluídos os Depósitos de aviso prévio de 90 dias ou menos).
- (3) Não representa integralmente o total dos empréstimos tomados pelos Bancos. Veja-se quadro 18, nota 3.

FONTES: — Movimento Bancário, balancete do Banco do Brasil e da Carteira de Redescobertas, *Resenha Mensal* do Banco do Brasil.

os bancos se sentem com liberdade de expandir seus créditos. Por outro lado, quando a reserva de dinheiro diminui, o banco acautela-se quanto à expansão deste crédito. As proporções de reservas em dinheiro declinaram bastante nos dois últimos

anos, e, no fim de setembro de 1948, mantiveram-se a 30 % (contra depósitos de contas correntes) e 20 % (contra depósitos totais).

O aumento das reservas, em dinheiro, dos outros bancos particulares, de 2,2 bilhões de cruzeiros no fim de 1941, para 7,3 bilhões de cruzeiros, no fim de 1946, explica-se, não apenas pela difusão do dinheiro, criada pelas operações de crédito do Banco do Brasil, naquela época, inclusive o financiamento do Tesouro Nacional, mas, também, pelas compras, pelo Banco do Brasil, de cambiais estrangeiras (e ouro), superiores às suas vendas de cambiais no exterior, devido ao excedente das exportações brasileiras sobre as importações, durante a guerra e o primeiro ano de após-guerra. Por outro lado, o fato de não ter havido, praticamente, mudança alguma nas caixas dos outros bancos, em 1947 e 1948, reflete: 1) a política cautelosa do Banco do Brasil, concernente à expansão de crédito; e, 2) a exaustão do dinheiro dos bancos particulares, devido à preponderância dos pagamentos em cruzeiros, para importações, pelos clientes dos bancos, sobre suas receitas, em cruzeiros, para exportações.

A expansão monetária, inclusive a proveniente da balança "favorável" de pagamentos até 1946, não pôde ser neutralizado pelo Banco do Brasil, através de sua própria política de crédito, devido à necessidade de financiamento do *déficit* orçamentário do Governo e, ainda, por outros motivos. Por esta razão, foram consideradas outras providências. A primeira foi o congelamento de uma parte dos lucros extraordinários, em 1944 e 1945, sob forma de "certificados de equipamentos", que são passivos do Banco do Brasil, dando ao seu possuidor o direito de obter, mais tarde, cambiais para importação de equipamento. Em 1946 e 1947, foi determinado o depósito de uma parte dos lucros extraordinários, em contas especiais, no Banco do Brasil. Por meio destas medidas, que resultaram em depósitos no Banco do Brasil, os quais subiram a 946 milhões de cruzeiros no fim de 1946, foram transferidas somas consideráveis de cruzeiros, para depósitos, do público. A transferência, de outros bancos, para o Banco do

Brasil, ajudou a limitar o aumento que se estava verificando, então, dos caixas dos bancos. Houve mais algumas transferências em 1947 e nos primeiros meses de 1948, com a mesma consequência.

Outra medida monetária, do mesmo caráter geral das que acabam de ser descritas, e que nos últimos meses resultou no deslocamento de várias centenas de milhões de cruzeiros dos encaixes de outros bancos, foi a exigência de que quaisquer depósitos, em cruzeiros, feitos por importadores, aguardando a conclusão do despacho de seus pedidos para compra de cambiais, deveriam ser transferidos para contas especiais no Banco do Brasil.

Pode ser, ainda, mencionada uma outra medida tomada, em 1945, depois da criação da Superintendência da Moeda e do Crédito. Os bancos particulares receberam instruções para depositarem, na Superintendência, determinadas percentagens de suas reservas em numerário. Esta medida, que, em primeira instância, provocou uma redução das reservas, em numerário, guardadas pelos bancos em suas próprias caixas fortes ou em depósitos no Banco do Brasil, pode ter exercido um certo efeito sobre o movimento de crédito desses mesmos bancos.

O Banco do Brasil e a Superintendência puderam, pelas diferentes maneiras que acabam de ser descritas, exercer influência sobre as atividades de crédito dos bancos particulares. Esta influência é efetiva porque os bancos estão habituados a ajustar sua taxa de juros a seus encaixes. No caso do Banco do Brasil, todavia, a reserva, em numerário, não é um fator determinante de sua política de crédito. O Banco do Brasil, como banco de propriedade do Governo, possuindo grandes reservas de cambiais, ficou isento de requisitos legais relativos a reservas de numerário. Sua política é influenciada mais pela política de crédito do Governo do que pela situação de caixa (1). Conseqüentemente, quando sua caixa diminui, há

(1) Por esta razão, as reservas, em numerário, disponíveis para o Banco do Brasil e as disponíveis para a Superintendência da Moeda

meios de aumentá-la. Isto é feito pela obtenção de novas emissões do Tesouro, através da Carteira de Redescontos. O aumento de 1,35 bilhões, de novembro e dezembro de 1948, verificou-se desta maneira. Nessa época, a caixa do Banco do Brasil estava sendo reduzida, em virtude das retiradas feitas pelo Tesouro, para fazer face aos aumentos de salários dos funcionários públicos, retroativamente até agosto, numa ocasião em que o Banco do Brasil estava ampliando seus outros empréstimos e descontos, a fim de impedir uma retração ocasional da moeda e do crédito.

A variação ocasional do dinheiro em circulação, fora dos bancos, indicada no Quadro 19, é devida, em parte, às necessidades ocasionais de crédito e por outro lado às retiradas de depósitos dos bancos por comerciantes e particulares, para o comércio de Natal. Em qualquer dos casos, isso representa uma saída de dinheiro dos cofres de todos os bancos, inclusive do Banco do Brasil, no fim de cada ano. Durante os primeiros meses do ano seguinte, verifica-se uma tendência a diminuição da procura de numerário. Os outros bancos podem fazer face a este problema ocasional por meio de empréstimos na Carteira de Redescontos, idênticamente ao que faz o Banco do Brasil. Entretanto, na realidade, os bancos particulares fazem menor uso desse privilégio do que lhes é facultado. Seria uma das vantagens de um banco central poder estimular a utilização, em maior escala, das facilidades de redescontos, para aliviar as retrações ocasionais nas caixas dos bancos.

e do Crédito, podem ser justamente consideradas como um todo único para efeito da determinação de necessidade, ou não, de novas emissões de notas. Segundo as normas atuais, os depósitos de lucros extraordinários, no Banco do Brasil, são transferidos para as caixas fortes da Superintendência. Por seu turno, a Superintendência os coloca à disposição da Carteira de Redescontos, para empréstimos e descontos ao Banco do Brasil ou a outros bancos. Os depósitos de reserva feitos por outros bancos na Superintendência são tratados de maneira inversa; a Superintendência deposita-os no Banco do Brasil.

*Política Monetária e de Crédito para um Programa
de Expansão*

Até que se torne claro que a alta do nível dos preços foi detida será necessária uma continuação da atual política de "contrôle" da expansão do crédito, embora talvez sejam aconselháveis certas modificações na mesma, como são sugeridas abaixo. Será especialmente necessário controlar a expansão do crédito durante o ano de 1949, porque o suprimento monetário e o volume das reservas em dinheiro, existentes nos bancos, tenderá a crescer em consequência da balança "favorável" do comércio, que as restrições à importação estão ajudando a conseguir (2).

Esta necessidade dá origem imediatamente a duas perguntas: 1) E' a política de "contrôle" da expansão do crédito, adotada a fim de impedir a elevação do nível dos preços e do suprimento monetário, exercendo um efeito adverso sobre a economia, pela limitação da produção de artigos industriais ou agrícolas? 2) Será necessário continuar uma cautelosa política de crédito durante os próximos anos, se o Brasil empreender um programa de desenvolvimento econômico equilibrado?

São poucas as provas que levam a crer que as atuais políticas, monetária e de crédito, estão limitando de fato a produção industrial. Os dados disponíveis sobre o emprêgo industrial e o consumo de energia elétrica não corroboram tal ponto de vista. A intensificação da concessão de crédito pelos bancos, sem levar em conta o respectivo efeito sobre o suprimento monetário, provocaria uma concorrência maior às reservas de mão de obra e de materiais. Mesmo que resultasse algum aumento da produção industrial, não há certeza de que isso conduziria a um aumento dos suprimentos ao consumidor

(2) Todavia, na escala em que depósitos em cruzeiros ainda não foram feitos por importações já recebidas, ou que tais depósitos ainda não foram transferidos para o Banco do Brasil, os pagamentos ainda a serem feitos neutralizando, até certo ponto, a influência expansiva do balanço ativo previsto do comércio.

comum. Pode-se antever que uma política liberal de crédito causaria uma expectativa geral de alta dos preços, e que em tais circunstâncias seguir-se-ia uma retenção e compra especulativa dos estoques disponíveis.

Com respeito à produção de gêneros alimentícios, deve ser lembrado que, no Brasil, o crédito é concedido à agricultura de duas maneiras. Os bancos (especialmente o Banco do Brasil e alguns de propriedade estadual) concedem créditos diretamente aos fazendeiros. Grande parte do crédito obtido por pequenos lavradores, é, entretanto, recebido de intermediários. É verdade que, quando o crédito bancário é vedado aos intermediários, e quando as curvas dos preços são descendentes ou estáveis, o crédito que pode ser concedido, pelos intermediários, aos pequenos produtores torna-se inferior ao que seria conveniente. Porém, se o crédito fôr livremente concedido aos intermediários, o resultado pode ser mais no sentido de facilitar a retenção especulativa de produtos agrícolas do que de fomentar uma produção mais eficiente e abundante. Neste caso, então, a facilidade de crédito não constitui a solução adequada para o problema. Por outro lado, pode-se confiar nos empréstimos feitos diretamente aos agricultores pelo Banco do Brasil e por outros bancos, para auxiliar diretamente o aumento da produção de gêneros alimentícios. Como demonstra o Quadro 18, o aumento destes empréstimos nos últimos dois anos foram de muito pouco vulto. Talvez seja conveniente uma expansão desses empréstimos por parte do Banco do Brasil. O problema do crédito rural é novamente tratado em trechos posteriores deste relatório.

Deve-se acentuar que não se deveria permitir que uma liberalidade da política de crédito do Banco do Brasil, com relação aos empréstimos a agricultores, afetasse sua política geral de crédito. Qualquer aumento apreciável, neste setor do programa de empréstimos do Banco do Brasil, deveria ser contrabalançada com reduções de outra natureza. A liquidação de alguns dos empréstimos feitos pelo Banco do Brasil a outros bancos, nos últimos anos (Quadro 18) seria especialmente valiosa na neutralização das tendências inflacionistas.

Finalmente, não há resposta, no momento, para a questão se uma política de "contrôle" da expansão do crédito terá de ser mantida por um largo espaço de tempo. A necessidade da preservação da estabilidade financeira, como consta da primeira parte dêste capítulo, exigirá naturalmente grande cautela na política monetária. Será prudente elaborar, para financiamento do desenvolvimento econômico, planos que não sobrecarreguem demasiadamente o sistema bancário. Na parte II dêste Relatório encontram-se sugestões para êsse fim.

4) Política Orcamentária e sua Execução

O excesso continuado de gastos do Governo Federal sobre as suas rendas, durante a guerra e o ano de 1946, foi das principais causas da inflação dos preços e do suprimento monetário naquêle período. O êxito do Governo Brasileiro, na obtenção de um equilíbrio, e mesmo de um pequeno excesso, em suas contas comuns de 1947 foi, juntamente com o incremento das importações, uma das principais razões do sucesso de sua campanha pela detenção da alta dos preços, na maior parte do ano de 1947. A melhoria das finanças governamentais não tornou, apenas, desnecessárias novas emissões. Igualmente significativa foi a redução direta das pressões ascendentes sobre os preços, devido ao equilíbrio conseguido entre as rendas e as despesas. Isto foi obtido principalmente pela redução dos gastos, o que afetou especialmente os Ministérios da Guerra, Marinha, Aeronáutica e da Justiça e Negócios Interiores. As despesas do Ministério da Fazenda, utilizando créditos especiais abertos durante o ano, foram substancialmente menores que as despesas correspondentes de 1946, tendo sido também reduzidos os gastos com o funcionalismo público. Por outro lado, verificaram-se consideráveis aumentos nas despesas do Ministério da Educação e Saúde.

A arrecadação de impôsto em 1947 foi de 25 % maior que em 1946. Os direitos de importação, o impôsto de consumo e sêlo, cujas rendas estão relacionadas com a atividade econômica e o nível dos preços do ano em questão, subiram de 34 % a

11 % e 19 %, respectivamente, enquanto o impôsto sôbre a renda, que depende das rendas do ano anterior (1) e que em 1947 foi afetado pela alta dos preços, entre 1945 e 1946, aumentou de 42 %. Nas condições predominantes no Brasil depois de março de 1947, com os estoques de artigos manufaturados em fase de renovação, com a alta dos negócios de imóveis começando a entrar em declínio, e com o sentimento, que existia então, entre o público, de dúvida se os preços subiriam ainda mais e a esperança de sua estabilização, a redução do poder aquisitivo pelo pagamento de impostos ajudou provavelmente a estabilizar os preços e serviços, bem como os valores dos imóveis. (Vide Quadro 20 quanto aos recebimentos e gastos do Govêrno Federal em 1946 e 1947).

Os resultados financeiros de 1947 foram melhores do que o orçamento para êsse ano indicara. As rendas tinham sido calculadas de uma maneira moderada, e foi arrecadado mais 15 % do que tinha sido previsto no orçamento. Os gastos foram mantidos abaixo do que tinham sido autorizados. As dotações do orçamento somavam 12,6 bilhões de cruzeiros. Além disso, foi aberto durante o ano um número considerável de "créditos" ou dotações suplementares, especiais e extraordinários; e outros créditos (de acôrdo com o processo brasileiro, não incluídos no total do orçamento) foram transportados do ano anterior. Muitas dessas dotações adicionais não foram utilizadas, e também foram feitas economias nas dotações ordinárias. A soma total legalmente autorizada para ser gasta em 1947 era de 15,1 bilhões de cruzeiros, enquanto os gastos reais foram de apenas 13,4 bilhões de cruzeiros. O excesso sôbre o total original do orçamento foi devido, principalmente, a subscrições de capital pelo Tesouro Nacional para diversas empresas de propriedade do Govêrno e para o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, as quais não se acham previstas no orçamento. O excedente final da receita sôbre a despesa foi de aproximadamente 500 milhões de cruzeiros.

(1) Exceto no caso da parte arrecadada na fonte.

RECEITAS E DESPESAS DA UNIÃO 1946-1947

(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	1946	1947	
	ARRECADADO	ORÇADO	ARRECADADO
RECEITAS			
Rendas tributárias.....	9.367	10.108	11.067
Imposto de importação (1).....	1.404	1.495	1.876
Imposto de consumo (1).....	4.000	4.161	4.463
Fumo.....	924	985	1.125
Bebidas.....	681	700	710
Tecidos, etc.....	730	747	674
Produtos alimentícios industrializados.....	251	210	294
Maquinárias e manufat. de metal.....	303	340	464
Outros.....	1.120	1.182	1.196
Imposto de Renda.....	2.751	3.323	3.902
Imposto de Selo.....	1.194	1.184	1.424
Rendas tributárias nos territórios.....	8	3	2
Renda de investimentos.....	81	150	221
Renda dos Correios e Telégrafos.....	502	380	405
Outras rendas industriais.....		145	137
Rendas diversas (2).....	492	507	699
Receita extraordinária.....	949	655	723
Receita do Plano de Obras e equipamentos (3).....	178	0	0
	11.570	12.004	13.853
DESPESAS			
Congresso Nacional.....	—	92	95
Presid. da Rep. e órgãos diretamente subordinados (5)	148	125	161
Ministérios:			
Aeronáutica.....	1.316	1.198	1.107
Agricultura.....	489	500	554
Educação e Saúde.....	817	1.160	1.070
Fazenda — Dívida Pública.....	1.422	1.349	1.252
Outras despesas (6).....	2.750	1.410	2.442
Guerra.....	2.680	2.376	2.457
Justiça e Negócios Interiores.....	797	707	635
Marinha.....	1.114	1.006	1.083
Relações Exteriores.....	151	101	114
Trabalho, Indústria e Comércio			
Contribuição para os Inst. de Previdência Social	370	130	0
Outros.....		249	227
Comunicação e Obras Públicas.....	2.141	2.196	2.189
TOTAL.....	14.203	12.598(4)	13.393
Obras, Equipamentos e aquisição de imóveis.....	1.121	1.320	1.159
Outros.....	13.082	11.279	12.234
Deficit.....	2.633	595	
Saldo.....	—	—	460

NOTA — Os dados referem-se a "Exercícios" (anos fiscais), incluindo transações pertencentes a ano do calendário mas completados em janeiro do ano seguinte. O orçamento exclui receitas e despesas do Fundo Rodoviário Nacional e das "autarquias" bem como as transações do auto-liquidação de certos fundos.

- (1) Excluindo Impostos e Taxas sobre produtos petrolíferos arrecadadas para o Fundo Rodoviário Nacional, que totalizaram Cr\$ 838 milhões em 1947.
- (2) Os principais componentes em 1947 foram a taxa de "previdência social" (Cr\$ 117 milhões), e taxa de Educação e Saúde (Cr\$ 10 milhões).
- (3) Ultimado em 1946. A principal componente em 1946 foi a "taxa sobre operações cambiais" (Cr\$ 120 milhões).
- (4) Conforme retificação pela Lei n.º 13, de 1947 e modificações por várias leis subsequentes (Relatório da Contadoria Geral, 1947, pág. 40). Exclui créditos suplementares, especiais e extraordinários (dos quais Cr\$ 1.601 milhões foram transferidos do ano anterior, Cr\$ 1.232 milhões sendo aplicáveis em 1947 — relatório pág. 5).
- (5) Dos quais, em 1947, Cr\$ 101 milhões foram despendidos com o Conselho Nacional do Petróleo.
- (6) Inclusive, em 1947, a subscrição da quota do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, Cr\$ 389 milhões subscrição de capital e aquisição de empresas (Decretos-leis ns. 8.699, 9.264 e 9.870) Cr\$ 574 milhões.

O orçamento para 1948 previa gastos compatíveis com a receita de 14,6 bilhões de cruzeiros. Isto teria deixado uma margem de 11 % sobre os gastos finais totais de 1947. Até a proximidade do fim do ano, as despesas montavam a cerca de 13 % mais do que no período correspondente de 1947, porém as receitas totais haviam melhorado ainda mais. Com relação aos três primeiros trimestres do ano, verificava-se um excesso de receita sobre despesa de cerca de 1 bilhão de cruzeiros. O saldo era devido, em grande parte, à adoção (nos últimos meses de 1947), de um imposto de 5 % sobre todos os pagamentos em câmbio estrangeiro, exceto para determinadas importações essenciais e transferências de lucros, e ao aumento das taxas de imposto sobre a renda que entrou em vigor em 1948. Além disso, nos primeiros meses do ano foi arrecadada uma quantia maior do imposto sobre a renda, porque foram feitos descontos nos pagamentos efetuados antes das datas costumeiras, de junho e mais tarde. Isto permitiu que as receitas oriundas desses impostos ficassem mais uniformemente espalhadas pelo ano. (Vide Quadro 21).

Os resultados finais para o ano de 1948 não são ainda conhecidos, porém, revelarão provavelmente um equilíbrio aproximado entre a receita e a despesa. A não obtenção de um excedente para o ano inteiro foi causado pelos aumentos de salários concedidos aos funcionários públicos em novembro, retroativamente até agosto. Foi feita referência a este aumento de salários na discussão das tendências dos preços e também a respeito do aumento da emissão nos fins de 1948.

Calculou-se que o aumento dos salários custaria cerca de 2,3 bilhões de cruzeiros para todo o ano, se o número de funcionários federais permanecesse inalterado. Este fato foi tomado em consideração pelo Congresso Nacional em suas deliberações sobre o orçamento para 1949. Outro novo fator, neste orçamento, é o plano SALTE, que demanda um programa de gastos, para fomento, a serem feitos em grande parte pelo Governo, mas também por empresas particulares.

A estimativa da parte do Governo neste programa, para o ano de 1949, foi aumentada de 1,1 bilhão de cruzeiros, soma

originariamente proposta pelo Poder Executivo em maio de 1948, para 1,3 bilhões de cruzeiros, incluindo certas despesas que se propõe cobrir com créditos especiais.

O orçamento para 1949, na forma em que foi finalmente aprovado em 14 de dezembro de 1948, prevê um aumento substancial das rendas, oriundas do impôsto de consumo sôbre fumo e bebidas, e da renda bruta do Departamento dos Correios e Telégrafos. Estes aumentos estão baseados nas novas taxas postais e de impôsto de consumo, recentemente postas em vigor. Espera-se também que os direitos de importação majorados, que entraram em vigor nos últimos meses de 1948, proporcionem aumentos substanciais da renda. As receitas oriundas do impôsto sôbre renda parecem ter sido moderadamente estimadas para 1949. Embora o cálculo dessas receitas seja consideravelmente mais elevado do que a estimativa originária para 1948, não se acha muito acima das arrecadações reais de 1948, como se calcula agora, e é superior apenas em 11 % aos recebimentos atuais de 1947. As atuais taxas do impôsto sôbre a renda, cobradas pela primeira vez em 1948, são superiores às de 1947. Espera-se que outros impostos, que não sofreram elevação, demonstrem aumentos contínuos devido ao incremento das transações comerciais e à alta dos preços, desde 1947. Calcula-se que o impôsto de consumo sôbre artigos outros que não o fumo e bebidas produza 26 % mais do que em 1947. Calcula-se, ainda, que a taxa de selos, parte da qual é antes fixa que *ad valorem*, renda 11 % a mais do que em 1947. No todo, a renda global prevista pelo orçamento de 1949 monta a 18,2 bilhões de cruzeiros, contra 13,9 bilhões de cruzeiros arrecadados em 1947, 14,6 bilhões originariamente calculados para 1948, e cêrca de 15,5 bilhões agora calculados como tendo sido realmente arrecadados em 1948. (Vide Quadro 21).

As comparações indicam um acréscimo de 11 a 12 % entre 1947 e 1948 e outro acréscimo ainda, êste baseado, em parte, em taxas de impostos mais elevados, de 16 a 17 %, entre 1948 e 1949. Essa meta não deve ser difícil de atingir, se a

RECEITAS E DESPESAS DA UNIÃO, 1947, 1948 E ORÇAMENTOS PARA 1949

(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	ANO FISCAL 1947	JANEIRO-SETEMBRO		ORÇAMENTO 1949	PERCENTAGEM DO AUMENTO SOBRE 1947
		1947	1948		
RECEITAS					
Rendas Tributárias.....	11.667	7.337	8.930	14.661	26
Imposto de importação (1).....	1.876	1.474	1.282	2.386(*)	27
Imposto de consumo.....	4.468	3.150	3.356	6.359	43
Fumo.....	1.125	—	—	1.860(*)	65
Bebidas.....	710	—	—	1.189	67
Tecidos, etc.....	674	—	—	900	34
Produtos alimentícios.....	294	—	—	340	16
Máquinas e Manuf. de metal.....	464	—	—	580	25
Outros.....	1.196	—	—	1.490	25
Imposto de renda (2).....	3.902	1.693	3.062	4.329	11
Imposto de selo.....	1.424	1.019	1.049	1.584	11
Renda dos territórios.....	2	1	1	3	—
Investimentos.....	221	109	131	259	17
Correios e Telégrafos.....	405	{ 358	{ 376	777(*)	92
Outras rendas "industriais".....	137	—	—	146	7
Rendas diversas (3).....	699	495	989	1.633(*)	134
Receitas extraordinárias.....	723	493	568	753	42
Total.....	13.853	8.791	10.991	18.229	31
DESPESAS					
Congresso Nacional.....	95	61	67	95	0
Tribunal de Contas.....	—	—	3	7	—
Presidência da República e órgãos diretamente subordinados	—	—	—	1.300	—
Plano Salte	—	—	—	—	—
Outros.....	161	114	135	217	35
Ministérios	—	—	—	—	—
Aeronáutica.....	1.107	679	736	1.481	34
Agricultura.....	554	354	381	1.064	92
Educação e Saúde.....	1.070	627	787	2.180	102
Fazenda — Dívida Pública.....	1.252	{ 2.568	{ 2.649	1.262	1
Outras despesas.....	2.442	—	—	2.167	(-) 11
Guerra.....	2.457	1.765	1.633	2.827	15
Justiça e Negócios Interiores.....	635	408	477	980	54
Marinha.....	1.083	698	739	1.428	32
Relações Exteriores.....	114	91	116	154	35
Trabalho, Indústria e Comércio;	—	—	—	—	—
Cont. p/Previdência Social.....	0	{ 126	{ 155	424	—
Outros.....	227	—	—	307	35
Comunicações e Ob. Públicas	—	—	—	—	—
Correios e Telégrafos (4).....	559	{ 1.313	{ 1.099	950	70
Outros.....	1.630	—	48	2.369	45
Judiciários.....	—	—	—	157	—
Total.....	13.393	8.804	9.925	19.370	45
(PLANO SALTE.....)	—	—	—	1.300	—
(Outras Obras Públicas.....)	1.150	—	—	1.993	72
(Outras.....)	12.234	—	—	16.077	31
Déficit.....	—	—	—	1.141	—
Saldo.....	490	—	—	—	—

(*) Receitas influenciadas pelo aumento das taxas desde 1947.

- (1) As taxas majoradas entraram em vigor a partir de agosto de 1948, e portanto influenciaram apenas ligeiramente as receitas dos nove meses de 1948.
- (2) As taxas majoradas entraram em vigor em 1948. A comparação dos nove meses com 1947 está influenciada não apenas pelo aumento das taxas por diferenças nos rendimentos tributáveis entre 1946 e 1947, mas ainda pelo fato de que em 1948 os pagamentos antecipados foram incentivados pela concessão de um desconto.
- (3) Inclui os orçamentos de 1949, Cr\$ 700 milhões correspondentes aos impostos sobre cambiais. Esse imposto vigorou durante parte de 1947 e todo 1948.
- (4) Exclui obras, etc. Inclui todas as outras despesas do Departamento dos Correios e Telégrafos, inclusive as para o desenvolvimento dos serviços de Correios e Telégrafos.

atividade comercial e os preços se mantiverem nos níveis atuais.

Todavia, o Congresso Nacional verificou ser necessário prever, no orçamento de 1949, despesas totais de 19,4 bilhões de cruzeiros, inclusive 1,3 bilhões a serem destinados ao financiamento do Plano SALTE, de acordo com os termos da lei que se acha em estudo no Congresso, aguardando aprovação. Assim, o orçamento prevê um *déficit* de 1,1 bilhões de cruzeiros. O Quadro 21 contém uma análise das despesas autorizadas para 1949. As cifras refletem a influência de: 1) despesas mais elevadas do Governo, devido ao aumento de salários e alta geral dos preços; 2) grandes despesas com obras públicas. O total destinado a obras públicas (inclusive o Plano SALTE) monta a 3,3 bilhões de cruzeiros, contra menos de 1,2 bilhões de cruzeiros, gastos em 1947.

Certos créditos ainda são transferíveis de 1948 para 1949 e é de esperar-se que sejam abertos créditos adicionais, durante este ano, autorizando mais despesas. A experiência tem demonstrado, entretanto, que a soma total de tais créditos nunca é integralmente utilizada. As próprias dotações do orçamento constituem, também, mais um limite superior das autorizações do que uma estimativa de despesas a serem efetivamente realizadas por conta dessas autorizações.

O Presidente da República declinou de aprovar o orçamento. Em sua circular de 11 de dezembro, o Presidente determinou várias medidas de economia para os diversos Ministérios, inclusive as seguintes: 1) os diversos Ministérios, e, especialmente, os responsáveis pelas forças armadas, devem fazer uma revisão das estimativas para seus departamentos, a fim de verificarem onde poderiam ser feitas reduções; 2) novos projetos de obras públicas autorizadas pelo Congresso não devem ser iniciados no primeiro semestre do ano, e, depois, só o serão, se especialmente autorizados pelo Presidente da República, em cada caso; 3) o ingresso de novos funcionários no Serviço Público deve ser reduzido ao estritamente indispensável.

A firme adesão ao espírito da política que o Presidente da República traçou, eliminará a possibilidade de gastos superiores às rendas de 1949. Conjugada com uma política de "contrôle" do crédito e uma firme oposição à depreciação cambial, tal política, assim bem traçada, parece-nos capaz de aliviar tôdas as apreensões relativas ao rumo futuro dos preços. O atual aspecto, de certa estabilidade de preços nos mercados mundiais, é animador, pois indica a pouca probabilidade de aumentos bruscos nos preços dos gêneros alimentícios, no Brasil. Uma política de prudência, nas despesas de obras públicas, evitará o advento de necessidades excessivas de mão de obra e materiais, e, dêsse modo, auxiliará a manutenção da estabilidade dos preços.

Os problemas da política orçamentária assumirão uma importância crescente, à proporção que o Plano SALTE fôr sendo executado. Estes problemas são duplos: primeiro, o de manter um equilíbrio adequado entre os gastos para os diversos fins, e, segundo, o de encontrar meios não-inflacionários de financiamento das despesas.

As diretrizes traçadas pelo Presidente da República, relativamente à limitação dos gastos das forças armadas, durante os últimos anos, prometem a dispensa de tôda atenção aos problemas de sincronismo de despesas de várias naturezas. Em capítulos posteriores dêste Relatório, serão discutidas as proporções adequadas dos diversos elementos de um programa de desenvolvimento. Seria valioso, para o planejamento de uma política orçamentária sadia, que as operações das diversas autarquias fôssem colocadas inteiramente sob "contrôle" dos órgãos orçamentários ou contábeis centrais.

A primeira fonte de financiamento, não-inflacionista, é o impôsto. Freqüentemente há razões pelas quais as rendas oriundas dos impostos não podem ser rapidamente aumentadas, em dado momento. O Dispositivo da Constituição Federal que proíbe a cobrança, em qualquer ano, de impostos que não tenham sido previamente criados por lei e incluídos no orçamento para o ano em questão, torna necessária grande antevisão na determinação da necessidade de impostos adicionais.

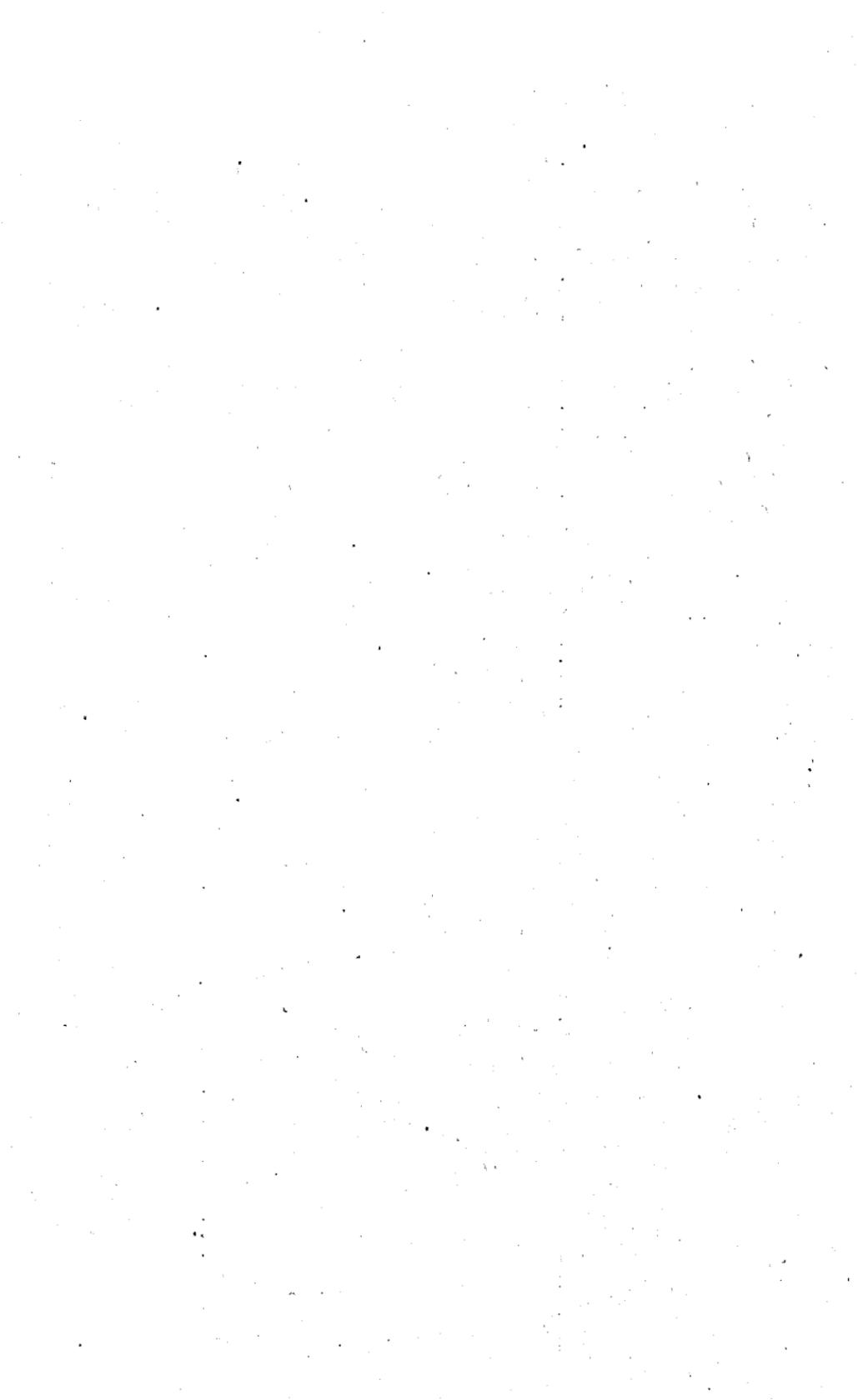
Felizmente pode-se esperar um aumento das rendas provenientes dos impostos, à proporção que a economia se expandir, mesmo sem aumento das taxas respectivas. Na parte III d'êste Relatório, serão feitas certas sugestões para novas medidas tributárias.

Uma das propostas, a serem consideradas na parte III, é a questão do emprêgo deliberado, para o desenvolvimento econômico, das economias coletivas que se acham imobilizadas nos institutos e Caixas de Previdência Social. Com relação a essa proposta, é de grande importância que o Governo Brasileiro cumpra as obrigações que assumiu, no que diz respeito às suas contribuições para os fundos de previdência social. O orçamento de 1949 contém uma parcela de 424 milhões de cruzeiros, para fazer face ao cumprimento parcial dessa obrigação. A eliminação desses pagamentos, na despesa referente ao ano em curso, poderia ser uma maneira fácil de dar melhor feição orçamentária às despesas correntes da União, mas os efeitos graís desse processo (que já foi usado antes), são contraproducentes. O Governo pode evitar um escoamento real de numerário para êsse fim, colocando nos institutos obrigações de natureza conveniente e que rendam juros. Tão logo se efetuarem reformas apropriadas no modo de funcionamento dos institutos (como se propõe na parte III), pode o Governo, com segurança e em benefício geral da economia, cumprir sua inteira obrigação para com os mesmos. A fim de se alcançar êsse objetivo, sem causar alarme, no tocante ao *déficit* das contas correntes do Governo, seria aconselhável que se efetuassem modificações no modo pelo qual os relatórios venham a ser publicados, visando despertar a atenção do público para o fato de que as despesas, dessa natureza, não são inflacionistas quando se tomam as medidas de proteção adequada, no sentido de assegurar um retôrno dos fundos para o Tesouro, por meio de operações de crédito.

A razão lógica por que a tributação e o empréstimo, baseados em economias não constituem medidas inflacionistas, reside no fato de possibilitar o aumento de meios de paga-

mento, seja de papel moeda ou de depósitos a vista nos bancos. É igualmente evidente que a retirada do poder de compra, dos contribuintes, favorece a diminuição de despesas supérfluas ou de investimentos especulativos, ou mesmo, reduz o pagamento de quaisquer bens ou serviços.

Se o Governo quiser aumentar os seus gastos, em realizações úteis, as despesas dos particulares precisam comparativamente ser reduzidas, por meio de tributações ou empréstimos de categoria não inflacionista tomados pelo Governo.



SEGUNDA PARTE

NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO
NOS PRINCIPAIS SETORES DA ECONOMIA
BRASILEIRA



PARTE II

NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO NOS PRINCIPAIS SETORES DA ECONOMIA BRASILEIRA

Introdução

Na primeira parte dêste relatório é acentuada a necessidade do desenvolvimento econômico com o fim de aumentar a produtividade e a elevação do nível de vida do povo brasileiro. Mostra-se a existência de diferenças profundas entre a renda e as condições de vida do povo nas diferentes partes do país, e entre a produtividade de alguns setores da agricultura e da indústria em geral. Foram acentuados ainda os efeitos diversos da depreciação cambial na década de 1930 e da inflação ocorrida nos últimos dez anos, efeitos êstes que impediram a evolução de um verdadeiro "capitalismo industrial", estimularam os investimentos de aventura (principalmente a especulação imobiliária, nos últimos anos) e prejudicaram a capacidade lucrativa das empresas de serviços públicos, dificultando, dêsse modo, a expansão e a melhoria das estradas de ferro. Chegou-se à conclusão de que o Brasil necessita de um equilibrado programa de desenvolvimento econômico, com bases em diretrizes governamentais destinadas a estabilizar o nível dos preços e a incrementar emprêgo mais produtivo dos recursos financeiros e reais do país.

Além de numerosas, as necessidades dos vários setores da economia do Brasil apresentam grande diversidade. Não são

mutuamente exclusivas, pois, na maioria dos casos, são complementares. Por outro lado, é inútil discutir se mais vale estimular a industrialização ou encorajar o desenvolvimento agrícola. É óbvio que o Brasil exige maior desenvolvimento de suas indústrias e também substancial aperfeiçoamento de sua agricultura. Os interesses da indústria e da agricultura não precisam estar em contraposição, devendo, ao contrário, ser perfeitamente coordenados. Melhorando a agricultura e tornando-a mais produtiva, facilitar-se-á a industrialização, uma vez que será possível produzir mais economicamente e obter maior quantidade de matérias primas para serem beneficiadas nas indústrias nacionais. Sobrariam, também, mais braços para a indústria, sem que isso implicasse em perigo de diminuir o suprimento de gêneros alimentícios à população industrial e urbana, ou provocasse aumento do seu custo. Haveria, demais, um mercado mais amplo para os produtos industriais.

É certo, ainda, que a expansão e maior eficiência das indústrias criariam um mercado interno maior para as matérias primas agrícolas, significando, tudo isso, a existência de produtos manufaturados em maior quantidade e de melhor qualidade, a preços ao alcance de maior número de produtores rurais. Dêsse modo, o desenvolvimento de indústrias de localização relativamente próxima às fontes de suprimento de matérias primas agrícolas, seria vantajoso para os agricultores da vizinhança. Isso seria realizável em várias áreas, dependendo da disponibilidade de suprimentos de combustível, energia e do livre acesso aos mercados.

Não basta, porém, maior desenvolvimento agrícola e industrial. Sem que sejam observadas outras condições, as possibilidades dêsse desenvolvimento serão muito limitadas. Para que haja progresso substancial em nossa industrialização, é preciso, por conseguinte, que a indústria disponha de suprimentos mais amplos e mais certos, e, se possível, de energia e combustível a preços mais baixos, bem como de meios de transporte mais eficientes e adequados; de mais e melhor

equipamento; de mão de obra mais numerosa e especializada, assim como de pessoal técnico e administrativo competente.

A expansão e o aperfeiçoamento da indústria também não bastam para assegurar maior bem-estar e prosperidade à numerosa população agrícola. A agricultura do Brasil também precisa de melhores meios de transporte e de facilidades de armazenamento, mas, acima de tudo, exige métodos mais aperfeiçoados, equipamentos mais adequados e também fertilizantes.

Deve-se frizar, mais uma vez, que os vários setores da economia do Brasil são interdependentes e estreitamente ligados entre si. Qualquer setor importante não poderá prosperar além de certo ponto se os outros permanecerem ainda muito atrasados. Não será fácil conseguir um desenvolvimento bem equilibrado. Algumas das necessidades mais prementes, tais como a ampliação e a melhoria dos meios de transporte, o suprimento amplo de combustível a preços razoáveis, o fornecimento adequado e seguro de energia elétrica, exigirão investimentos consideráveis, representando a obtenção desse capital um problema de grande monta, devido à precária situação financeira de muitas estradas de ferro, às oportunidades limitadas da obtenção de lucros nas demais empresas concessionárias de serviços públicos, e aos altos custos e riscos de exploração e produção de petróleo. O desenvolvimento de uma agricultura mais eficiente e produtiva, destinada a satisfazer às necessidades crescentes de gêneros alimentícios da nação e a aumentar a produção das mercadorias de exportação, é medida que exigirá esforço constante e vigoroso durante um período consideravelmente longo.

A solução dos problemas relativos a transporte, combustível, energia e alimentação é condição essencial para manter o progresso da "industrialização", tal como o público o concebe. O estabelecimento de novas indústrias manufatureiras e o re-equipamento das antigas é, a bem dizer, questão relativamente simples, quando comparada com a solução daqueles problemas.

Sòmente aumentando a produtividade é que se poderá alcançar substancial progresso no desenvolvimento econômico do Brasil e ao mesmo tempo garantir um mais alto padrão de vida para o povo em geral.

Em vários setores, o acréscimo da produtividade do trabalho exige maiores investimentos de capital, destinados a multiplicar a capacidade do trabalhador, equipando-o com melhores utensílios e maquinária mais eficiente. A fim de que o emprêgo de tais investimentos de capital seja eficaz, é porém essencial que haja administração competente, treinamento e ensino adequados, bem como aproveitamento maior e melhor de mão de obra.

Tantos são os requisitos específicos a serem satisfeitos de maneira a aumentar substancialmente a produtividade do país e a promover a saúde e bem-estar do seu povo, sendo tão vultosas as despesas daí decorrentes, que só um programa de longo prazo poderá satisfazê-los. O financiamento de um amplo programa de desenvolvimento é difícil, não sòmente em relação às despesas correspondentes à compra de equipamentos no exterior, mas também no que diz respeito às que devam ser realizadas no país.

Questão paralela e de igual importância é a do suprimento de mão de obra e a do material de produção nacional. No Brasil não há, praticamente desemprego e é pequena também a capacidade de produção do material que, provavelmente, seria exigida para novos planos de fomento econômico. A possibilidade de serem realizados, portanto, êsses empreendimentos, ao menos inicialmente ficaria, em grande parte, limitada à mão de obra e aos materiais que pudessem ser desviados de outras atividades menos essenciais. Esta circunstância exigiria, entretanto, que no início fôsse moderada a execução dêsse programa de desenvolvimento. Todavia, é possível, mediante uma política de melhor aproveitamento dos recursos nacionais com a cooperação de capital e equipamentos técnicos estrangeiros, que o Brasil possa obter solução para seus mais prementes problemas. Isso daria em pouco tempo

resultados apreciáveis e tornaria possível uma aceleração do progresso nos anos subseqüentes.

Considerando, por conseguinte, essa limitação do potencial humano e dos recursos financeiros, impõe-se que o programa inicial seja bem equilibrado. Em cada setor, dever-se-á dar prioridade às exigências mais urgentes. Pouco adiantará importar grande quantidade de maquinária se não fôr possível dispor da energia e dos combustíveis indispensáveis, ou explorar novas minas, se a respectiva produção não puder ser levada aos portos para exportação ou às indústrias internas que vão utilizá-la.

São possíveis progressos substanciais dentro de um plano que não acarrete despesas imediatas de grande monta, até que possa haver uma entrada maior de capital e equipamentos estrangeiros. Exemplos específicos de tais medidas seriam a maior expansão do sistema educacional, a ampliação dos serviços de saúde e refôrço das medidas destinadas a auxiliar os agricultores no sentido de adotarem os métodos aperfeiçoados resultantes da pesquisa agrícola. O empreendimento de tal programa aumentaria as perspectivas de êxito de planos de maior envergadura, mais onerosos e de maior duração.

Os capítulos seguintes desta parte do Relatório tratam das exigências de desenvolvimento dos principais setores da economia. As discussões e sugestões contidas nestas seções baseiam-se em grande parte nos relatórios das sub-comissões que foram organizadas com o fim de indicarem os problemas dos vários setores. Em muitos pontos as subcomissões tiveram a boa sorte de basear seus estudos nos detalhes e amplos dados e nas considerações contidas no Plano SALTE.

A Comissão Mista de Estudos Econômicos nem sempre concordou com tôdas as propostas de suas sub-comissões, e, em certos casos, acrescentou comentários baseados em suas próprias observações e deliberações. Como apêndice do Relatório da Comissão Mista são apresentados os relatórios das várias sub-comissões.

AGRICULTURA

(Inclusive: Pecuária, Silvicultura e Pesca)

A história do desenvolvimento econômico e social do Brasil é, em grande parte, a história do seu progresso agrícola. Atualmente, cerca de 2/3 dos seus habitantes tiram seu sustento de atividades agrícolas. Historicamente, os produtos agrícolas constituíram a maior parte das exportações do Brasil. Conforme será indicado neste relatório, nos setores apropriados, o desconhecimento geral da importância destes fatos constitui uma das dificuldades econômicas com que o Brasil luta atualmente.

A população rural do Brasil — cerca de trinta milhões — tem aumentado, mas não tão rapidamente quanto a população total. Esta circunstância não seria condenável, se resultasse da melhoria na eficiência da produção agrícola, com a consequente dispensa de trabalhadores para outras atividades produtivas. Aliás, a redução gradativa da proporção da população trabalhadora necessária à manutenção e desenvolvimento de agricultura em qualquer país, é sinal de uma economia progressiva. Mas, a menos que haja melhora na eficiência da produção agrícola, o desvio contínuo da população das propriedades agrícolas para as cidades pode acarretar sérias dificuldades. Atualmente, em diversas partes do Brasil têm-se registrado um êxodo inoportuno da mão de obra agrícola. Planos seguros, visando o equilíbrio da economia, levarão em conta este perigo e indicarão os meios de combatê-los.

A enorme área territorial do Brasil (8.511.000 quilômetros quadrados), sua grande variedade de condições de clima e solo, e sua adaptabilidade à produção de muitas culturas de importância mundial, constituem um potencial econômico que jamais deve ser desprezado. Mesmo assim, ao encarar o futuro, o Brasil tem consciência de que outras faces de sua economia merecem e conseguirão uma consideração sempre crescente. Convém não apenas à nação como um todo, mas também à sua agricultura, que se desenvolva uma econo-

mia que reflita um equilíbrio entre a indústria e a agricultura, abrangendo todos os recursos do país.

Na data do recenseamento de 1940, apenas cêrca de 18.000.000 hectares de terra eram cultivados, no Brasil, o que representava 4% de sua área total. Cêrca de 88.000.000 de hectraes eram utilizados como pastagens, e dêstes, 5.000.000 de hectares haviam sido semeados artificialmente.

As principais plantações do Brasil são: café, arroz, favas, milho, mandioca, açúcar, algodão, laranja, cacáu, banana, abacaxi e trigo. Não obstante tôda esta diversidade de produção nacional, há uma falta geral de diversidade de culturas nas propriedades agrícolas particulares. O Brasil pagou caro seu tipo de agricultura mono-cultora, devido à perda de fertilidade do solo dela resultante. Felizmente a tendência atual é de incremento da pluri-cultura, que se presta à preservação de um importante elemento natural — o solo.

O caráter extensivo da agricultura do Brasil, embora não sendo único, assumiu uma forma especial. Nas áreas produtoras de açúcar do nordeste e em algumas regiões de cultura geral, as terras foram utilizadas durante várias gerações, sem perda séria da fertilidade do solo. Mas a maior parte da atual produção agrícola provém da grande área leste-central, onde a situação é diferente. Ali o café imperou, e as perdas do solo foram consideráveis. Como resultado, o centro da produção do café moveu-se gradativamente do oeste dos estados de Espírito Santo e Rio de Janeiro para o oeste de São Paulo e norte do Paraná. Em parte, as antigas terras cafeeiras foram abandonadas. Algumas das melhores áreas foram aproveitadas para a cultura de laranjas, bananas, cana de açúcar e outras plantações. Outras zonas foram acertadamente empregadas para pastagens, e outras ainda foram transformadas em florestas. As terras por onde passou o café, e outras áreas igualmente esgotadas, constituem uma das mais sérias ameaças para a agricultura brasileira. A restauração destas zonas é um dos requisitos essenciais do futuro.

Os recursos do Brasil em terras são imensos, e até certo ponto inexplorados, porém são limitados. O país não pode

continuar a manter a tradicional atitude de que sempre haverá uma quantidade ilimitada de boas terras, além da "fronteira" de povoamento. As áreas de bom solo, conhecidas atualmente, — solo examinado mas inexplorado — não são vastas e vão sendo colonizadas e exploradas. O Brasil jamais possuiu grandes áreas de terras agrícolas planas, férteis, e de fácil amanho, como os pampas da Argentina, as estepes da Ucrânia e as planícies do oeste-central do Estados Unidos. As áreas cultivadas, atualmente em produção, constituem a riqueza agrícola real do Brasil. Sua produtividade deve ser mantida e, em muitos casos, elas precisam ser restauradas. A maioria das áreas atualmente cultivadas foi ganha à floresta, à custa de trabalho árduo, e por métodos manuais e de queima. O mesmo acontece com a maior parte das terras usadas para pastagem.

Por meio de ulterior exploração, povoamento e domínio da natureza no interior do país, será possível cultivar novas terras produtivas. O desenvolvimento da irrigação na bacia do rio São Francisco, no semi-árido nordeste, e possivelmente em outras áreas, poderá aumentar consideravelmente a área agrícola. Não obstante, uma avaliação realista das reservas de boas terras agrícolas conduz à conclusão de que, nas próximas décadas, o Brasil não pode esperar mais do que duplicar suas áreas atualmente cultivadas. Um problema ainda mais imediato, e talvez mesmo de maior importância para a agricultura brasileira, consiste na manutenção e restauração da fertilidade do solo em áreas já sob cultivo.

Históricamente, a maior parte da produção agrícola do Brasil, para o mercado de exportação, originou-se de grandes propriedades. A produção comercial de artigos como açúcar, café, cacau e mesmo gado, está nas mãos de grandes proprietários que dependem do trabalho de salarizados. Os pequenos agricultores, embora numerosos em certas áreas, produzem uma parcela relativamente pequena dos artigos agrícolas que se escoam pelos canais comerciais, exteriores ou interiores. As pastagens, florestas e áreas improdutivas, limitam o total das terras de cultivo atualmente disponíveis, a tal ponto que muitos

pequenos agricultores são obrigados a viver num nível de subsistência — pouco produzindo para venda, e em trôco pouco possuindo com que comprar mercadorias, serviços ou mesmo os alimentos adicionais necessários.

Tanto nas grandes como nas pequenas propriedades agrícolas, há um emprêgo excessivamente forte do trabalho humano, por unidade de área cultivada. O agricultor brasileiro comum depende, em grande parte, de seus próprios músculos, ou dos de seus trabalhadores assalariados, como força motora e conta apenas, como equipamento, com ferramentas simples, tais como enxadas. O recenseamento de 1940 revelou que apenas 23% dos agricultores possuíam maquinária agrícola, como arados, grades, escavadeiras e equipamento para a colheita. O mesmo recenseamento informou que só havia 3.500 tratores em operação nas propriedades agrícolas.

Embora o Brasil produza várias culturas que requerem muito trabalho manual e, por conseguinte, não se prestam à mecanização completa, há claros indícios da existência de um considerável desperdício de trabalho na produção total agrícola. Um requisito básico para o desenvolvimento da agricultura no Brasil é o aumento da produtividade por habitante.

O progresso agrícola do Brasil também é prejudicado por várias deficiências da estrutura geral econômica e social do país: 1) um sistema de transporte pouco desenvolvido; 2) um sistema de mercados inadequados, com escassês de instalações para armazenamento e conservação; 3) falta de crédito agrícola suficiente e apropriado; 4) preços relativamente baixos obtidos pelos agricultores; 5) falta de suprimentos adequados de fertilizantes comerciais a preços, ao alcance dos agricultores; 6) predomínio de doenças nas populações rurais; e 7) alto grau de analfabetismo.

O PLANO SALTE apresenta uma análise completa dos problemas agrícolas do Brasil, com sugestões específicas quanto aos programas de solução. Este plano é uma contribuição notável, e fornece uma base para o desenvolvimento de planos destinados a fomentar uma economia de expansão gradativa, que construirá uma nação forte de população feliz e próspera.

No entanto, nota-se que muito mais estudos são necessários de modo a estabelecer uma coordenação adequada entre as várias partes do Plano que concernem à agricultura. Estes estudos são altamente aconselháveis. Talvez, comissões técnicas especiais e temporárias, compostas de pessoal qualificado, inclusive, quando necessário, especialistas de outros países, poderiam ser organizadas para determinar as soluções mais práticas e realistas.

Obviamente, a natureza dêste relatório, o limitado tempo disponível para estudo dos elementos básicos e a finalidade a que se destina, não permitem um estudo exaustivo da agricultura do Brasil. Numa tentativa para apontar o caminho seguro de um desenvolvimento agrícola e pecuário, dedicou-se especial consideração a certos aspectos gerais, tais como: 1) educação rural e experimentação, 2) assistência técnica, 3) conservação e armazenamento dos produtos, 4) sustentação de preços, 5) "contrôle" da exportação, 6) acôrdos internacionais sôbre mercadorias, e 7) assistência financeira.

I — *Educação Rural e Experimentação*

A parte do relatório relativa à educação torna desnecessário um estudo geral dêsse assunto aqui. No entretanto, examinamos um aspecto da educação agrícola, baseada na utilização de demonstrações de práticas agrícolas e domésticas para evidenciar o valor de sistemas aperfeiçoados, considerando-a como um dos meios de aumentar a produtividade "per capita", assim como de tornar o lar rural um local de saúde, felicidade e abundância. O fundamento dêste método de educação é a experimentação. Os programas de pesquisas agrícolas, que dêem respostas seguras e práticas aos problemas técnicos dos agricultores, constituem uma responsabilidade da maior importância para o govêrno de qualquer país. Esta afirmativa aplica-se sobremaneira ao Brasil, onde a eficiência da produção agrícola tem um alto significado para o bem-estar da nação.

Os danos que as pragas de insetos e as doenças das culturas e do gado causam à agricultura e à pecuária do Brasil, demonstram a necessidade de pesquisas, a fim de serem descobertos métodos de defesa contra os mesmos. Entre exemplos dos recentes êxitos dos pesquisadores brasileiros neste ramo, estão o método de envenenamento da broca do café, o cultivo de laranjeiras resistentes à tristeza, e a produção de seringueiras resistentes a doenças. Como parte do movimento de ofensiva colimando uma produção mais eficiente, a experimentação tornou possíveis e exequíveis processos tais como o da inseminação artificial de vacas e ovelhas, que multiplica várias vezes a utilidade de dispendiosos reprodutores. Também é à pesquisa que o Brasil deve variedades de milho híbrido, algumas das quais estão produzindo 104% mais do que as outras variedades de milho não-híbrido. Espera-se que o Estado de São Paulo tenha bastantes sementes híbridas para o cultivo de toda a sua safra de 1950. Poder-se-ia citar muitas outras conquistas da experimentação agrícola desta natureza, mas apenas queremos frisar que o Brasil não pode deixar de executar um programa de expansão das pesquisas agrícolas.

Atualmente, há uma tendência nacional para aumentar a produção de trigo no Brasil. No esforço louvável de tornar o Brasil auto-suficiente em trigo, a única orientação segura é a ditada pelos resultados provenientes das estações experimentais. Onde não houver ainda resultados aplicáveis, é preferível que sejam tomadas providências imediatas para obtê-las, antes que a cultura do trigo se estenda a áreas onde os resultados sejam decepcionantes.

É provável que o futuro da agricultura no Brasil dependa mais de um programa de pesquisas agrícolas seguro e adequado, do que de qualquer outro fator isoladamente. No entanto, a menos que as descobertas e conseqüentes recomendações das estações experimentais sejam transmitidas aos agricultores do país, e utilizadas pelos mesmos, pouco será o seu valor. Felizmente, há um método comprovado de atingir êste objetivo. Trata-se do plano de ensino aos agricultores em suas próprias fazendas, por meio de demonstrações efetuadas

por êles próprios, mas sob orientação técnica. Já mencionamos êsse plano, descrito como um programa de serviços de fomento agrícola. No Brasil esta fase da educação agrícola está menos desenvolvida que a da experimentação. As atividades limitadas do Governo Federal, neste domínio, são complementadas por programas estaduais em São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, e, muito recentemente, em Minas Gerais. Todos os Estados deviam gozar dos benefícios de tais serviços, que podem ser assegurados de melhor maneira por participação conjunta dos governos federal e estaduais. Os Estados possuidores de menores recursos próprios necessitarão, proporcionalmente, de uma parcela maior de auxílios federais.

Os programas de pesquisas e fomento agrícolas dependem uns dos outros para conduzir a resultados eficazes e, por conseguinte, devem ser estreitamente coordenados, tanto no respeitante à administração quanto à operação. Além do mais, êste tipo de coordenação deve abranger o emprêgo dos fundos, federais e estaduais, a serem aplicados em tais trabalhos. Êsse procedimento levará a dois importantes resultados: 1) tais serviços educacionais serão ministrados aos agricultores sob a forma de um programa único; e 2) as duplicações desnecessárias de esforços e custos serão eliminadas.

Para serem de real utilidade, os encarregados do serviço de fomento devem poder contar com meios de transporte que permitam conduzi-los regularmente às propriedades rurais. O número de funcionários deve ser suficientemente elevado para que a freqüência das visitas esteja em relação com a natureza dos projetos de demonstração a serem executados. Tal número também deve ser suficiente para assegurar que os seus serviços fiquem prontamente ao alcance de todos os agricultores, principalmente dos pequenos lavradores que, em regra geral, são os que mais necessitam dos mesmos. O número e tipos de projetos de demonstração devem ser tais que possam abranger adequadamente tôdas as espécies de operações agrícolas.

A eficácia dos serviços de fomento aumenta grandemente mediante reuniões de agricultores. Elas ensejam que o nú-

mero de lavradores com os quais os funcionários do fomento entram em contato, seja muito maior do que no caso de apenas se fazerem visitas a fazendas separadamente. Estas reuniões também oferecem ocasião aos agricultores de participarem das discussões e demonstrações, e beneficiarem-se mutuamente com suas experiências. Os outros métodos empregados pelos funcionários do fomento para transmitir informações aos agricultores, são: 1) viagens para a observação de experimentações bem sucedidas; 2) cursos rápidos, incluindo reuniões de duração de um dia, freqüentemente realizadas nas comunidades locais; e 3) distribuição de boletins profusamente ilustrados e escritos de maneira a serem bem compreendidos.

Há grande necessidade de agrônômicos mais bem treinados e de técnicos em artes domésticas para esta espécie de trabalho. O treinamento destes funcionários, assim como dos técnicos de pesquisas é, por muitas razões, desencorajado no Brasil. Em primeiro lugar, pouquíssimos são os indivíduos atraídos para as escolas de agricultura e veterinária; e depois, muitos dos que as freqüentam, acabam enveredando por outras trilhas mais sedutoras. Condições de emprêgo público, que assegurem a afluência de um número elevado de técnicos competentes para estas tarefas, estabelecerão a diferença entre uma economia agrícola, em expansão segura, e uma economia decadente. Um número muito maior ainda de indivíduos precisam ser treinados para a tarefa de assumir a administração de propriedades agrícolas, na qualidade de proprietários ou operadores.

II Assistência Técnica

É óbvio que o agricultor deve ser ajudado na solução de seus vários problemas, tais como: 1) mecanização, 2) conservação do solo e da água, 3) uso de fertilizantes, 4) irrigação, 5) melhoramento das espécies vegetais e animais, 6) defesa contra os insetos e doenças, 7) silvicultura, 8) organização da propriedade rural, e 9) industrialização rural.

A. *Mecanização* — A necessidade do desenvolvimento da produção agrícola brasileira, por meio da adoção de técnicas mais eficientes, é imperativa. Os melhores dados disponíveis indicam que o agricultor médio, em 1940, não chegava a cultivar 2 hectares de terra. O Brasil está apenas começando a se liberar da fase econômica da “agricultura de enxada”. Apenas cerca de $\frac{1}{4}$ das propriedades agrícolas possui maquinária que não sejam simples ferramentas manuais. Mesmo em 1947, só havia 99 326 arados em operação. Quanto aos tratores, relatórios indicam que o número destas unidades, em uso nas propriedades agrícolas, não excede de muito 3 500.

Há fatores específicos que tendem a retardar a marcha do Brasil em direção a uma economia agrícola mecanizada. Os mais importantes são: 1) a topografia de grande parte das áreas aráveis; 2) o pequeno tamanho de muitas propriedades agrícolas; 3) o alto preço dos tratores importados e demais equipamentos, assim como da gasolina e óleo; e 4) a aversão tradicional à mudança de métodos de cultivo.

Mesmo nesta idade da máquina, o Brasil lucrará em orientar seus esforços no sentido de aperfeiçoar a tração animal com equipamento menos complicado, antes de tentar desenvolver a mecanização, utilizando combustíveis, exceto nas zonas em que as áreas de terra cultivada são suficientemente extensas e planas, e as culturas são de molde a garantir o uso do equipamento acionado a força motora. Contudo, as possibilidades atuais de mecanização desse tipo não devem ser desprezadas. Antecipando este posterior desenvolvimento de mecanização, o Ministério da Agricultura criou centros destinados ao treinamento de tratoristas, mecânicos, e especialistas em maquinária. Eles serão ampliados à proporção que as necessidades o exigirem.

No momento parece prudente dar maior atenção ao aumento da eficiência e produtividade da massa dos pequenos fazendeiros, auxiliando-os a passar da agricultura de enxada para a utilização de instrumentos simples de tração animal. Caso contrário, essa grande massa de cidadãos não se beneficiará das vantagens da mecanização.

B. *Conservação do solo e da água* — Conforme já foi declarado, a manutenção e restauração da fertilidade do solo é um dos problemas mais importantes que defronta a agricultura brasileira, principalmente na região leste-central, que a onda de cultura cafeeira varreu do leste para o oeste. Esta região inclui o Estado do Rio de Janeiro, o sul de Minas Gerais, o Estado de São Paulo e o norte do Paraná — quase 2/3 das terras presentemente cultivadas.

Brasileiros bem informados são unânimes em concordar que a fertilidade do solo, por tôda esta região, declinou vertiginosamente desde o seu estado virgem. As terras do Brasil, depois da devastação de suas florestas, ficam expostas a chuvas intensas e à ardente luz do sol. Mesmo nas áreas mais elevadas, a matéria orgânica desaparece no solo no fim de poucos anos, e a cultivacão continua, assim como a erosão provocada pelas chuvas fortes, removem rapidamente os elementos solúveis alimentícios das plantas. A erosão do solo, métodos menos adiantados de cultivo, a exaustação da fertilidade por meio de plantações extensivas de café, (e por vêzes de algodão), a falta de culturas de cobertura do solo, e o uso limitado dos fertilizantes comerciais, têm vibrado um rude golpe na agricultura brasileira. Os agricultores brasileiros não conhecem, geralmente, a necessidade da conservação da fertilidade do solo. Está aqui uma excelente oportunidade para um serviço de fomento tornar-se útil, levando a cabo demonstrações de largo âmbito sobre a utilização de fertilizantes, abonados, naturalmente, pelos resultados obtidos das estações experimentais.

Qualquer programa de conservação deve começar em pequena escala. Gradualmente, poderá ser desenvolvida uma mentalidade favorável à conservação. Com o tempo, poderão também ser criados distritos especiais para levar avante programas baseados em pesquisas intensivas. O reflorestamento, a restauração das terras de pastagens, o desenvolvimento de culturas leguminosas de cobertura, a rotação das culturas e a utilização, mais ampla dos fertilizantes comerciais, são óbvios métodos para um programa efetivo de conservação.

As escolas públicas, os centros agrícolas, a imprensa e outros meios convenientes devem ser utilizados para divulgar dados referentes à conservação. É função própria de qualquer instituição educacional ensinar a filosofia da conservação — como utilizar os recursos naturais de uma nação para o benefício de todo o seu povo, sem desperdiçá-los. Deve-se prever uma legislação que incentive um programa integral de conservação.

C. *O uso de fertilizantes* deve ser estimulado num esforço para aumentar a produção agrícola, sem exaurir ainda mais a fertilidade do solo. Contudo, o alto custo dos fertilizantes comerciais no Brasil, relativo ao nível geral dos preços agrícolas, deve ser reduzido drásticamente, antes que se possa esperar um grande aumento do seu uso.

Como um modo de estimular o uso de fertilizantes, merecem consideração as seguintes sugestões: 1) aumento das importações de fertilizantes, mediante acordos especiais com os países produtores, enquanto a produção brasileira fôr insuficiente; 2) intensificação das pesquisas e estudos das jazidas de fosfato do Brasil, e assistência do governo para acelerar tais pesquisas e explorações; 3) uma campanha pública para ensinar o emprêgo dos fertilizantes verdes ou orgânicos, e pesquisas no sentido de determinar quais os que melhor se adaptam ao Brasil; 4) planos para utilizar os resíduos dos matadouros e lixeiras; 5) a instalação de fábricas de adubos químicos, principalmente para a produção de amônia sintética e super-fosfatos; e 6) a importação de adubos pelo Ministério da Agricultura, para revenda aos fazendeiros.

No tocante à produção e uso de fertilizantes comerciais no Brasil, há duas considerações de importância particular e imediata: 1) a possível utilização da energia elétrica da Cachoeira de Paulo Afonso para a produção de amônia sintética, e possivelmente de super-fosfatos; e 2) um sistema governamental de inspeção para proteger os agricultores de possíveis práticas fraudulentas, no fornecimento de adubos comerciais.

Há necessidade premente de uma fonte interna de fertilizantes amoníacos no Brasil. A amônia sintética que depende

da energia elétrica abundante e barata, parece ser a única possibilidade. A usina hidro-elétrica de Paulo Afonso, cuja construção já foi autorizada, está situada um tanto longe; e a oportunidade de vender energia localmente, reforçaria a solidez do empreendimento. A produção de fosfatos não exige matérias primas, exceto calcários que existem em grandes quantidades nas vizinhanças das cataratas. Ainda mais, se as jazidas de fosfato, que se acham ao alcance de Paulo Afonso, forem de tal natureza que se prestem ao método de redução em fornos elétricos, será possível criar mais um mercado para energia elétrica da usina.

Se essas possibilidades puderem ser concretizadas, servirão a fins úteis, tanto para a agricultura brasileira, como para o seu programa de desenvolvimento de energia.

Fabricantes pouco escrupulosos e fornecedores de fertilizantes comerciais poderão facilmente cometer fraudes contra os consumidores, se não houver um serviço de fiscalização do governo que proteja estes últimos. O fertilizante deve ser garantido quanto à análise e aos ingredientes empregados. A não ser que o alimento para as plantas, contido nos fertilizantes comerciais, se apresente sob uma forma prontamente assimilável por elas (imediatamente solúvel na água), seu valor será pouco ou nenhum. A análise de garantia deve, portanto, indicar também as percentagens de elementos prontamente utilizáveis.

Será possível estabelecer um serviço de fiscalização de fertilizantes por meio de um órgão adequado do departamento federal, ou estadual, de agricultura, preferivelmente o segundo. A lei de inspeção de fertilizantes deve exigir do fabricante todas as garantias indicadas acima, e também exigir dele que aplique rótulos de licença; exibindo a análise de garantia de todos os artigos a serem postos a venda. Um rótulo apropriado deve acompanhar todos os sacos vendidos. Estes rótulos serão impressos e assinados pelo chefe do órgão que os emitir, e poderão ser vendidos aos fabricantes a um preço capaz de cobrir todas as despesas de fiscalização. Neste caso

a despesa passaria, realmente, para o consumidor. Tais despesas poderiam, entanto, ser pagas com os dinheiros públicos.

É óbvio que um serviço desta natureza deverá incluir: 1) um grupo pequeno de inspetores itinerantes para apanhar as amostras necessárias nos depósitos dos negociantes e nas fazendas; 2) laboratórios equipados para proceder à análise das amostras; e 3) químicos competentes para a execução deste trabalho. Os fabricantes, cujos artigos não corresponderem às suas análises de garantia, deverão ser punidos segundo as prescrições da lei que estabelecer o serviço.

D. *Irrigação* — Os projetos de irrigação, tais como os programados juntamente com o aproveitamento da cachoeira de Paulo Afonso, no rio São Francisco, embora inicialmente dispendiosos, podem aumentar materialmente a produção de certos cereais, especialmente o arroz. Nas áreas sujeitas a sêcas intermitentes, todos os meios possíveis de criar reservas de água, inclusive a abertura de poços profundos, devem ser explorados. Para programas destes tipo, será necessário contar com pessoal treinado e considerável quantidade de maquinaria importada.

E. *Melhoramento de Plantas e Animais* — A produção de sementes, enxertos e mudas de boa procedência e qualidade é essencial ao progresso agrícola do Brasil. Salvo raras exceções esses elementos não existem em quantidade suficiente. Muito embora as estações experimentais do Brasil tenham realizado boa tarefa, desenvolvendo sementes e plantas aperfeiçoadas, a necessidade é tão grande que se deve destinar mais fundos para incrementar esta fase básica do programa de pesquisa.

As plantações de milho e algodão, em 1947, exigiram 49.627.230 quilos de milho em caroço e 20.863.962 quilos de sementes de algodão excluindo o necessário para o Estado de São Paulo. O Ministério da Agricultura distribuiu cerca de 5.000.000 quilos de sementes de tôdas as espécies. Esta quantidade constitui apenas pequena parcela da necessidade total de sementes melhoradas, mas representou assim mesmo

a maior parte das sementes disponíveis em 1947. Esse fato indica até que ponto o suprimento de boas sementes está aquém das necessidades.

O método de produzir e distribuir sementes de algodão, adotado alguns anos atrás no Estado de São Paulo, poderia muito bem ser utilizado amplamente como modelo, de modo a proporcionar suprimentos mais amplos de boas sementes, enxertos, mudas, etc. Em linhas gerais, este método estabelece, por lei, que somente as variedades aprovadas pelo Governo devem ser plantadas, e que a produção de todas essas sementes deve ser feita sob a supervisão do Governo, inclusive o beneficiamento dos estoques de sementes. Outrossim, apenas o órgão governamental em aprêço pode vender sementes para plantio, não se permitindo que seja plantada qualquer outra semente.

Esta norma aplicada à seleção, produção e distribuição das sementes de algodão, deu ao Brasil grandes lucros, pois, ganhou a confiança dos industriais de tecidos de algodão nos países importadores, devido ao fato da qualidade do algodão ser excelente e uniforme. Além disso, êle inspira confiança sob outros aspectos e é bem ensacado o que lhe proporciona boa aparência no mercado.

Os esforços no sentido de melhorar a qualidade dos animais de corte no Brasil, mediante a introdução de reprodutores, ficaram restritos, em grande parte, ao gado vacum e ao lanígero, tendo sido dispensada alguma atenção ao suíno. O valor anual da produção do gado vacum ultrapassa a do café, muito embora a carne bovina constitua artigo de exportação de pequeno vulto. Segundo estimativas do Ministério da Agricultura, o gado vacum atingia 46.358.000 cabeças em 1946. Há possibilidade de apreciável aumento de produção mediante 1) pastagens melhoradas, 2) maior atenção ao rebanho, 3) "contrôle" mais eficiente das moléstias e insetos, 4) ampliação da rede de transporte, e 5) providências para a armazenagem em frigoríficos.

A carne de boi constitui a maior parte da dieta brasileira de carne e o consumo "per capita" deste alimento é relativa-

mente alto. Observa-se que, no Brasil, o número de cabeças de gado é quase igual à população; proporção muito maior que nos Estados Unidos, onde o gado representa cêrca da metade do número de habitantes. No Brasil, os suínos são criados principalmente para a produção de banha, o que significa que o consumo "per capita" de tôdas as carnes é relativamente baixo. Mas a maior deficiência da dieta nota-se entre os laticínios. Uma produção aumentada de laticínios ofereceria possibilidades extraordinárias como meio de elevar o nível geral de saúde do povo.

Há mais de meio século, os brasiliros começaram a importar reprodutores em escala limitada. Grande progresso foi conseguido quanto à melhoria do gado vacum, principalmente mediante a introdução dos reprodutores zebu ou brahma, que resistem melhor ao calor, ao berne e à febre aftosa que os reprodutores provindos do hemisfério norte. Calcula-se que 90% do gado brasileiro possui atualmente algum sangue zebu. Esforços no sentido do aperfeiçoamento continuam a ser dispendidos, com incentivos por parte do Govêrno dos Estados e da União.

F. O "*Contrôle*" dos insetos e das doenças requer constante vigilância em tôdas as áreas tropicais. Algumas pragas e doenças assumiram proporções alarmantes no Brasil. Calcula-se que os insetos destróem 30% das culturas de cereais, e que a peste suína causa a morte de, ao menos, um milhão de animais por ano. Nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná, muitas safras de café foram praticamente destruidas pela "broca". Só em São Paulo, calcula-se que 220.000.000 cafeeiros estão contaminados. Os meios de "controlar" a "broca" são conhecidos, mas um esforço vigoroso, bem organizado, em bases cooperativas, ainda não foi feito para salvar esta importante cultura.

Os prejuízos causados ao gado pelos carrapatos, pela febre aftosa, e pelo "berne" não têm sido tomados em consideração. Pouco tem sido feito para limitar a destruição das culturas pelos gafanhotos, formigas e outros insetos. Há grande necessidade de inseticidas, fungicidas, sôros e vacinas

eficazes, a preços ao alcance do agricultor médio. Também pesquisadores qualificados e técnicos devem ser treinados e contratados para a execução desta gigantesca tarefa.

G. *Silvicultura* — Aproximadamente $\frac{1}{2}$ da área do Brasil ainda se encontra coberta por florestas, sendo que as mais vastas extensões florestais estão situadas no Vale do Amazonas. No Território do Acre, 90% da área é coberta de florestas, ao passo que na área mais densamente povoada, da costa leste, apenas 12% das terras são florestais.

O pinho do Paraná tem sido, de longa data, a espécie principal da indústria madeireira do Brasil. Continuará a sê-lo, sem dúvida, principalmente se as derrubadas forem feitas numa base razoável e se houver replantio. Mas as madeiras de lei do norte oferecem possibilidades para indústrias tais como construção, móveis, papel, "rayon", celulose, borracha, óleos vegetais, etc.

Tôdas estas possibilidades devem ser exploradas mas as duas que mais prometem atualmente são: a borracha e os óleos vegetais. Existiu séria escassez mundial dêsses dois artigos durante a última guerra, e ainda há carência de óleos vegetais.

O trabalho de pesquisas concernentes à borracha, em Fordlândia, iniciado pela "Ford Motor Company", está agora sendo executado pelo Ministério da Agricultura. Ali tem sido cultivada uma espécie altamente produtiva e imune às doenças. Se a propagação dessas árvores se tornar viável, haverá boas probabilidades do Brasil assumir novamente uma posição de relêvo na produção da borracha natural.

A cêra de carnaúba, o óleo de babaçu e os óleos provenientes de outras árvores silvestres brasileiras ou dos seus coquilhos, e bem assim os das sementes de culturas tais como o algodão, o amendoim e a soja, constituem a base de grande e importante indústria. O beneficiamento dêsses óleos para a produção de sabões, tintas e vernizes, da oleomargarina, gorduras vegetais para fins culinários, e para outros artigos, trará ao país as seguintes vantagens: 1) contribuir para o desenvolvimento industrial; 2) aumentar os escoadouros de produtos agrícolas; 3) auxiliar a corrigir as deficiências de-

téticas; e 4) fornecer mercadorias adicionais para o comércio de exportação. Este desenvolvimento deve ser encorajado. Uma boa maneira de dar início a este fomento seria suprimir, para tais artigos, os tributos que têm o efeito de barreiras para o comércio. Isto não quer dizer que tais gêneros alimentícios devam ficar isentos de leis ou regulamentos que têm por fim proporcionar a necessária proteção sanitária e salvaguarda da pureza.

A escassez de outras espécies de combustíveis no Brasil resultou numa forte devastação das reservas de madeira em certas áreas. Em alguns lugares, grandes passos já foram dados no sentido de reflorestamento, principalmente com eucaliptos. Não obstante, as derrubadas atuais ainda excedem as plantações. O reflorestamento deve ser intensificado. Os estudos destinados a determinar as melhores áreas para replantio, sem prejudicar as terras de cultura, serão de grande valia na expansão desta importante medida. No serviço de reflorestamento do Brasil, há necessidade de meios de pesquisa mais adequados. As características e usos possíveis de muitas árvores brasileiras são desconhecidos. O ensino da silvicultura deve ser incentivado.

H. *Organização da Propriedade Rural* — Os agricultores brasileiros precisam ser educados a fim de organizarem e administrarem suas propriedades e orientarem suas atividades, de modo a poderem enfrentar os inevitáveis riscos e crises, sem que sua economia sofra um colapso. Um sistema de exploração agrícola bem equilibrado é o melhor preventivo contra esse revez. Isto significa planos bem traçados, capazes de assegurar melhor utilização do solo, da mão de obra e das máquinas; e a convicção de que a substituição gradual da força muscular humana pela força animal e mecânica aumentará realmente a produção total, ao invés de majorar o custo da produção. Acompanhada de uma administração segura, a mecanização adequada diminuirá os custos da produção.

I. *Industrialização Rural* — Na agricultura, nem o volume, nem os custos da produção podem ser exatamente esti-

mados devido às condições climatéricas, doenças, insetos, etc. Embora técnicas aperfeiçoadas atenuem, até certo ponto, os efeitos destes fatores, a incerteza subsiste. O agricultor quase não pode determinar a quantidade ou qualidade de seus produtos antes da colheita.

O agricultor necessita, naturalmente, de maior margem de lucros, e dos benefícios decorrentes do estabelecimento de usinas locais de beneficiamento e fábricas manufadoras. Estas indústrias executariam operações tais como moagem de cereais, extração de óleos vegetais; refrigeração da carne; e a manufatura de produtos de laticínios, fertilizantes orgânicos, cordas, couro, etc. Estes estabelecimentos melhorariam o escoadouro para os mercados locais, assim como os preços; e facilitariam uma utilização mais eficaz dos produtos agrícolas. O estímulo de tais desenvolvimentos seria, realmente, do interesse da agricultura.

III — *Conservação e Armazenamento dos Produtos*

No Brasil há falta de meios adequados de conservação para os produtos agro-pecuários. Esta deficiência tende a acentuar o atual desequilíbrio do sistema de distribuição, e estimular as atividades dos agentes intermediários, e mesmo dos operados do mercado negro. Os agricultores, com meios financeiros limitados, são compelidos a levar rapidamente suas mercadorias ao mercado, enquanto que as estradas de ferro não podem transportá-las com uma rapidez que impeça sua deterioração. Na melhor das hipóteses, muitos produtos entram no mercado em quantidade reduzida e com sua qualidade alterada.

Os esforços dispendidos em solver este problema têm sido quase vãos, devido, parcialmente, à falta de coordenação na feitura e execução dos planos. Há também certos fatores gerais que parecem ter retardado o desenvolvimento de um sistema adequado: 1) o nível baixo dos preços dos produtos agrícolas na fonte, fazendo com que as tarifas de armazenamento representem uma percentagem excessivamente alta do

preço final de venda; 2) lucro financeiro baixo, nas operações de armazenamento e conservação, o que desencoraja os investimentos, exceto para certos produtos de exportação, como o café e o algodão; 3) falta de garantia a uma produção continuamente alta em determinada área; 4) procura interna limitada de produtos de alta qualidade e preço relativamente alto, que exigem armazenamento em frigoríficos; 5) falta de informações fidedignas sobre o mercado, ou de um serviço de notícias e cotações; e 6) meios de transporte inadequados, para os maiores centros de mercado entre êles.

Estudos efetuados recentemente, como o Plano Salte indicam os seguintes efeitos da deficiência de armazenamento e conservação sobre o equilíbrio econômico do Brasil: 1) irregularidade no suprimento de gêneros alimentícios aos grandes centros consumidores; 2) estímulo à especulação e operações de mercado negro; 3) desperdício de 20 a 30% devido à deterioração e perda das mercadorias perecíveis; 4) congestionamento dos meios de transporte, causado pelo excesso de carga nos períodos de colheita, e falta de carga suficiente nos intervalos; e 5) incerteza uanto à disponibilidade de crédito para os produtores, devido à dificuldade de segurar os produtos agrícolas perecíveis.

Um sistema adequado de conservação e armazenamento poderia regularizar o movimento de gêneros alimentícios no país, de maneira a 1) assegurar um mínimo de perdas, 2) permitir uma utilização mais eficiente dos meios de transporte, e 3) prover lucros razoáveis a produtores e armazenistas. As fábricas seriam localizadas estrategicamente em relação às fontes dos vários produtos, o que permitiria um planejamento mais eficiente, tanto para o mercado interno como o externo, e daria maior estabilidade ao sistema de crédito rural.

Energia elétrica suficiente e permanentemente disponível é requisito primacial para a construção de qualquer instalação frigorífica. Além disso, para que se possa usufruir tôdas as vantagens em abater os animais e congelar as carnes nos centros produtores pecuaristas, é necessário que haja transporte em carros frigoríficos.

Para todos os conhecedores da situação, é claro que há necessidade urgente de se executar um programa de expansão dos meios de armazenamento e conservação, a fim de reduzir as perdas atuais da produção agrícola. As proporções, e características específicas de cada instalação adicional deverão passar por uma revisão cuidadosa, a fim de se assegurar um tipo perfeito de armazenamento, e, tanto quanto possível, uma utilização contínua e completa d'êste armazenamento. Um programa de construção desta categoria deverá ser forçosamente de longa duração. É conseqüentemente aconselhável que sua execução seja iniciada nas localidades onde as necessidades são mais prementes, e que sua realização se vá acelerando, à medida que maior experiência fôr sendo adquirida. Este método oferecerá a oportunidade de treinar técnicos à medida que a necessidade dos mesmos aumentar.

Deve prever-se a instituição de um serviço nacional de notícias sôbre os mercados, destinado, particularmente, à informação diária dos preços correntes, em vigor nas principais praças, para produtos que exijam operações de armazenamento. Esta é, aliás, uma característica essencial de qualquer sistema de mercados.

IV — *Sustentação de Preços*

Os principais objetivos do programa de sustentação dos preços no Brasil são: 1) encorajar a produção de um número limitado de gêneros alimentícios, que constituem a base da dieta do povo brasileiro; 2) prover meios de proteção, para os produtores, contra ofertas excessivamente baixas para seus produtos, feitas por intermediários e 3) assegurar aos consumidores preços justos. Temos aí objetivos são, que se podem realizar se a administração do programa fôr entregue a pessoal competente e hábil, e se fôr amparado por um sistema de crédito agrícola bem organizado. A fim de funcionar eficazmente, o programa necessitará de um sistema de graus e padrões, inspeção governamental, meios adequados de arma-

zenamento e conservação, e um serviço noticioso sôbre o mercado.

V — *Contrôle da Exportação*

O contrôle da exportação pode, em alguns casos, ser necessário a fim de evitar a saída de certas mercadorias, num volume que prejudique as necessidades domésticas. Estes "contrôles" também poderão ser necessários, por vêzes, a fim de cumprir acôrdos internacionais. Caso sejam administrados de forma inconveniente, os "contrôles" de exportação poderão acarretar um decréscimo da produção e renda agrícolas, e uma perda desnecessária da receita de cambiais estrangeiras. É necessário ter em vista o possível efeito do "contrôle" da exportação sôbre os mercados estrangeiros, para que não ocorra a perda dos mesmos. Uma outra vantagem que pode derivar do "contrôle" das exportações, é o efeito que pode ter de anular as fôrças inflacionárias. O emprêgo comedido e inteligente dêste processo parece ser necessário, se desejarmos alcançar os objetivos visados.

VI — *Acôrdos Internacionais sôbre Mercadorias*

O Brasil é um produtor importante de certas mercadorias agrícolas que podem, eventualmente, ser consideradas úteis na negociação de acôrdos internacionais de comércio. Em tais casos o Brasil terá interêsse específico e, sem dúvida, desejará participar das deliberações. É evidente que uma colaboração internacional entre os produtores e consumidores mundiais de certas mercadorias agrícolas poderá evitar flutuações excessivas de preços e rendimentos.

VII — *Auxílio Financeiro*

A provisão de meios adequados para satisfazer as necessidades de crédito dos produtores agrícolas consttuiu um elemento essencial em qualquer programa destinado a aumentar

a produtividade da população rural e melhorar a sua posição social e econômica. Sem crédito, a grande massa de agricultores da maioria dos países seria incapaz de comprar suprimentos suficientes de boa qualidade de sementes, gado, fertilizantes etc. Este é o caso do Brasil. É necessário que os pequenos agricultores, arrendatários, meeiros e principalmente colonos, consolidem a sua situação ou consigam a sua independência econômica; e que a sua posição nas negociações com os intermediários seja prestigiada. Para que este objetivo se realize, será necessário haver um sistema de crédito adequado e, em muitos casos, supervisionado.

No entanto, o melhoramento e aumento dos meios de crédito agrícola não poderão ser bem sucedidos, se as outras partes do programa de fomento agrícola não forem executadas com energia e persistência. Em particular, é de suma importância que o serviço de fomento agrícola do Brasil seja expandido, e que o sistema de crédito seja coordenado com as suas atividades. Como já foi indicado, os meios de armazenamento são altamente essenciais à eficiência de um programa de crédito aos agricultores. Estes meios, não somente tornam possíveis o armazenamento das mercadorias, mas também tornam mais seguros os possíveis empréstimos aos produtores.

A enorme complexidade e custo do suprimento de recursos adequados de crédito aos agricultores brasileiros, devem ser encarados com senso de realidade. O custo será elevado, não tanto em termos monetários, como em termos de trabalho cuidadoso e minudente, de idealismo prático, imprescindível ao sistema, caso se deseje que o mesmo seja bem sucedido. Todas as esperanças e expectativas de que o mero estabelecimento de novas instituições de crédito, e a aprovação pelo legislativo de dispositivos legais, seriam capazes de resolver o "problema" do crédito rural, acham-se fadadas a se transformar em desilusões. Tais instituições de crédito não poderão operar com sucesso, a não ser que lhes sejam fornecidos fundos a longo prazo, adequados e suficientes, derivados de fontes públicas. Caso se julgue aconselhável que certos grupos de pro-

dutores agrícolas recebam créditos a juros excepcionalmente baixos, as instituições de crédito agrícola não poderão aceitar depósitos a juros altos. Elas deverão ser providas, pelo Governo, de fundos de capital derivados das rendas gerais de tributação e de fundos derivados da venda de obrigações governamentais em geral, e, possivelmente, de subsídios anuais que cubram parte de suas operações. É importante, também, que as operações de crédito agrícola sejam intimamente relacionadas às necessidades de certas regiões e à posição econômica, social e legal, de grupos específicos de produtores. As pessoas que concederem crédito deverão ter sempre em mente que o empréstimo a determinado agricultor, de uma soma demasiadamente alta para poder ser utilizada com vantagem, poderá tornar-se contraproducente, tanto para ele como para o órgão credor.

A vista desses padrões, será necessário que as instituições de crédito agrícola do Brasil sejam reformadas, consolidadas e ampliadas. Esta afirmação não implica falta de reconhecimento do bom trabalho levado a efeito neste sentido, desde os meados do decênio de 1930, notadamente pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e pelo Banco do Estado de S. Paulo.

Atualmente, os grandes produtores agrícolas podem obter crédito dos bancos particulares, contra suas próprias promissórias; e, mediante diferentes tipos de garantias, do Banco do Brasil. As condições sob as quais podem ser obtidos adiantamentos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, contra penhor das colheitas futuras, para a compra de fertilizantes, sementes e equipamento, foram liberalizadas em lei recente. No que concerne aos grandes produtores, o melhoramento das facilidades de crédito deve visar, principalmente, à simplificação dos processos de empréstimos, e que as datas de vencimentos sejam melhor ajustadas aos períodos de colheita e de venda dos respectivos produtos, isto no caso dos adiantamentos, a curto prazo para produção, e colheita, e para armazenamento.

Nos casos de empréstimos para a aquisição de equipamento, financiamento de benfeitorias permanentes e compra de terras, são necessários períodos mais longos para reembolso.

Um aumento imediato no volume do crédito bancário destinado ao financiamento agrícola, conforme sugerido na Parte I, ajudaria a satisfazer mais amplamente as necessidades dos grandes agricultores. A melhoria dos processos de empréstimos seria, talvez, melhor assegurada por maior descentralização da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.

Representantes de grupos agrícolas regionais poderiam ser nomeados conselheiros dos gerentes das agências principais da Carteira, nos vários Estados. Aos gerentes das filiais poderia ser dada completa autoridade em todos os assuntos, exceto quanto ao estabelecimento das taxas de juros, limites de crédito etc. Ao mesmo tempo, é aconselhável um esforço contínuo para melhorar o conhecimento especializado dos funcionários da Carteira, principalmente desde que se propõe que a Carteira seja transformada num Banco de Crédito Rural.

Estas reformas poderão também auxiliar a atender às queixas de agricultores, possuidores de propriedades de extensão média, relativamente à incapacidade do Banco do Brasil de prestar serviços de crédito aos fazendeiros e informá-los detalhadamente sobre as possibilidades dos diferentes tipos de operações.

Além disto, há necessidade de um crédito hipotecário de longo prazo para os proprietários de fazendas de todos os tamanhos, um tipo de crédito que nunca foi muito desenvolvido no Brasil, devido ao caráter instável da agricultura, e à falta de títulos indiscutíveis de propriedade das terras. Sugere-se que a seção de empréstimos hipotecários, que também poderia conceder empréstimos para fins de colonização, seja estabelecida dentro da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, para ser mais tarde, transferida para o Banco de Crédito Rural. O custo inicial do estabelecimento desta seção terá de ser coberto pelo Governo Federal.

Pelos dispositivos de uma lei aprovada recentemente, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, ficou habilitada a conceder aos agricultores um maior volume de créditos para operações de mercado. Estes empréstimos de

sustentação fazem parte de um programa de preços mínimos para os produtos alimentícios essenciais. Como já se indicou, no entanto, a execução completa dêste programa depende do estabelecimento de armazens adicionais no interior.

Todos os tipos de crédito agrícola que discutimos poderão ajudar os produtores, médios e grandes, a aperfeiçoarem seus métodos e aumentarem a escala de suas operações. No entanto, a tarefa mais complexa e desafiadora que defronta aqueles que procuram prover facilidades de crédito agrícola mais adequadas, diz respeito aos colonos e pequenos proprietários, arrendatários e meeiros, cujo número aumentou muito durante os últimos 20 anos, devido à diversificação da agricultura e o crescimento da cultura do algodão. A tarefa é duplamente desafiadora porque deverá fazer parte de um vasto programa destinado a melhorar as condições de saúde, educação, e conhecimento de melhores métodos agrícolas, para um grande número de pessoas possuidoras de um considerável potencial de capacidade humana, até hoje só parcialmente usado. Além disso, é exatamente no aperfeiçoamento dos métodos de produção dêste grupo de produtores que depende, em grande parte, um aumento do suprimento de safras de produtos alimentícios destinados aos centros urbanos.

Atualmente, os pequenos produtores são os homens esquecidos da agricultura brasileira. Como acontece na maioria dos outros países da América Latina, onde a agricultura se orienta no sentido da produção de um pequeno grupo de artigos básicos de exportação, o financiamento da produção de gêneros alimentícios — por vêzes sub-produto do aumento das culturas de exportação, e outras vêzes produto da atividade de meeiros e pequenos agricultores — permanece numa condição muito desfavorável, que nenhum esforço casual ou extemporâneo conseguirá melhorar. Os atuais métodos financeiros constituem uma cadeia de fases sucessivas de exploração — exploração do produtor pelo comerciante local, que lhe fornece suprimentos e compra sua produção, e exploração do comerciante local pelo atacadista.

As principais razões da existência d'êste estado de coisas são o baixo nível de saúde, educação e competência técnica de muitos pequenos produtores agrícolas, e a posição legal precária dos colonos e de muitos meeiros e arrendatários. O resultado é a ausência de uma renda segura ou estável, e de uma riqueza tangível. Conseqüentemente, êstes agricultores não podem oferecer bases seguras para concessão de crédito.

É compreensível que, devido a estas circunstâncias, mesmo instituições especializadas como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, e a Carteira de Pequenos Empréstimos do Banco do Estado de São Paulo tenham tido dificuldades em fazer progredir a concessão de crédito aos pequenos produtores. Os produtores, em muitos casos, preferem tratar diretamente com os comerciantes, que costumam conceder crédito sem exigirem garantias específicas, como os penhores, que são exigidos pelos bancos. Os arrendatários e meeiros também não vêm com simpatia a exigência dos bancos de só lhes concederem empréstimos mediante um consentimento formal do proprietário.

Sugere-se que o financiamento dos pequenos agricultores seja coordenado estreitamente com trabalho educativo executado pelo serviço de fomento agrícola, cuja importância foi acentuada numa seção anterior d'êste relatório. • Êste método de reunir a tarefa, confiada aos consultores técnicos, de auxiliar os agricultores a organizarem seus planos de produção, com o "contrôle" do uso dos fundos adiantados a agricultores, cuja capacidade administrativa é limitada, tem sido empregado com êxito nos Estados Unidos, e várias outras partes do mundo, inclusive a República das Filipinas, a Colômbia e a Venezuela. Um programa idêntico está sendo executado atualmente por uma organização particular, em algumas comunidades dos Estados de Minas e São Paulo, em cooperação com as autoridades municipais e estaduais.

Êste projeto devia ser iniciado numa escala limitada, e expandir-se gradualmente por todo o país. Os fundos para a sua execução seriam supridos pelos Governos Federal e Estadual em cooperação com o Banco do Brasil, os bancos estaduais,

e todos os outros bancos que entrassem em acôrdo com as autoridades encarregadas de serviço de fomento. O êxito real do projeto, em elevar o nível de eficiência e bem estar geral da população rural, dependerá, porém, acima de tudo, do espírito de dedicação de centenas de jovens, homens e mulheres, que estiverem prontos a compartilhar da vida do caboclo e dos colonos no interior. Êles auxiliariam a transformar êsses homens em agricultores produtivos, capazes de se ajudarem uns aos outros por meio de uma ação cooperativa.

Como um último objetivo do crédito agrícola, o Brasil deveria prever um sistema de crédito de propriedade e sob administração dos agricultores. A realização dêste objetivo tornaria ainda mais necessária a execução enérgica dos programas que foram sugeridos.

VIII — Pesca

O Brasil não é atualmente um grande produtor de pescado, se tomarmos em consideração a sua população.

Em 1946, a produção total para o mercado foi calculada em cêrca de 122.000.000 quilos e avaliada em cêrca de Cr\$ 35.000.000 (um pouco menos de US\$ 2,000,000), tomando como base a média dos preços pagas aos pescadores, isto é, Cr\$ 2,90 por quilo. O preço do varejo é, naturalmente, muito mais alto.

Há grandes possibilidades de expandir e aperfeiçoar a indústria da pesca no Brasil, com benefício, não apenas para os pescadores, mas também para a nutrição e saúde dos consumidores. Os maiores obstáculos ao desenvolvimento dessa indústria têm sido: a falta de equipamento moderno, as pouco satisfatórias condições de mercado e, acima de tudo, a ausência de armazens frigoríficos adequados e de meios de transporte para os seus produtos perecíveis. O pequeno lucro dos pescadores, as condições de mercado deficientes e insalubres e a incapacidade de entregar o peixe em boas condições às comunidades do interior, têm retardado seriamente o desenvolvimento da indústria.

A Sub-Comissão designada para estudar os problemas da pesca procedeu a uma análise detalhada de todos os aspectos

desta indústria, e apresentou um relatório elucidativo (resumido em apêndice), que relata a situação existente e faz recomendações a respeito de um programa de longo prazo, oferecendo boas perspectivas para uma expansão futura.

O objetivo deste programa é aumentar a produção e distribuição de peixe fresco, enlatado ou salgado, para cerca de três vezes seu volume atual. Para que este propósito seja realizado, necessário será, entre outras coisas, conseguir uma expansão e aperfeiçoamento considerável das flotilhas pesqueiras, de alto mar e costeiras, desenvolvimento das instalações portuárias, aumento, em larga escala, da capacidade de fabricação de gelo e instalações de frigoríficos nos portos, meios de transporte providos de carros frigoríficos, desenvolvimento de mercados varejistas em várias cidades, com frigoríficos e condições sanitárias superiores às observadas nos mercados atualmente existentes e expansão de fábricas de enlatamento e beneficiamento.

A Sub-Comissão calcula a expansão necessária da frota pesqueira em 500 barcos, com uma capacidade aproximada de carga de 20.000 toneladas de pescado, e um custo estimativo de cerca de Cr\$ 800.000.000 (cerca de US\$ 43.000.000). Estes barcos seriam comprados por entidades particulares, com a ajuda do Governo para o financiamento da construção ou compra no estrangeiro. Conquanto se presume que as máquinas marítimas e os motores para esta frota tenham de ser importados, crê-se que muitos desses barcos poderão ser construídos em estaleiros locais.

Planeja-se prover os portos de recepção, em 45 cidades, com frigoríficos e fábricas de gelo, e outros meios de pesca. Propõe-se que estes portos, assim como os mercados varejistas, sejam administrados por empresas privadas, sob controle do Governo, e com auxílio oficial para sua construção, onde necessário. As exigências de transporte irão requerer caminhões, vagões e navios frigoríficos, para trazerem aos portos o produto das operações das frotas pesqueiras, nas principais zonas de pesca.

Além disso, o programa da Sub-Comissão inclui o estabelecimento de escolas para melhorar os métodos de pesca, o desenvolvimento dos estudos oceanográficos e das pesquisas, a reorganização das associações de pescadores e a proteção às colônias de pescadores localizadas em terras públicas e da marinha, uma proibição mais rigorosa dos métodos nocivos de pesca, e outras medidas destinadas a melhorar o bem-estar dos pescadores e a facilitar o desenvolvimento seguro da indústria. A Sub-Comissão recomenda que sejam feitos esforços, com a ajuda do Governo dos Estados Unidos, com o fim de obter os serviços de técnicos competentes para o desenvolvimento dos levantamentos oceanográficos e dos métodos aperfeiçoados na indústria pesqueira.

O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL — OS ANTECEDENTES DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO

Embora a colonização do Brasil pelos portugueses houvesse tido início há cerca de 450 anos, foi somente durante os últimos 50 ou 60 anos que o desenvolvimento industrial no Brasil fêz progressos substanciais. Foi isto devido à política portuguesa durante o período colonial a qual, como políticas análogas de outras nações européias em relação ao novo mundo, procurava proibir tôdas as manufaturas locais, preferindo suprir-se de produtos agrícolas e matérias primas, brutas ou semi-beneficiadas, em troca de artigos europeus manufaturados. Por todo êsse período, quase nada foi realizado quanto ao desenvolvimento da produção industrial doméstica, dependendo a economia brasileira da exploração intensiva e sucessiva de uma série de mercadorias, cada uma das quais era, durante certo tempo, intensamente procurada nos mercados mundiais, a preços altamente remuneradores.

A economia oriunda da mão de obra escrava, que predominou no Brasil no período colonial e algum tempo após, limitando o mercado interno de artigos de consumo, aliada à prática tradicional de uma exploração intensiva e oportunista, não

eram de molde a favorecer uma evolução econômica segura, embora lenta, indispensável à expansão industrial. Mesmo durante o século dezenove, o brasileiro dedicava-se, principalmente, à produção de produtos primários, em bruto ou semi-beneficiados, reservando para as fábricas européias a rendosa produção de manufaturas.

A libertação dos escravos, no Brasil, processou-se gradativamente tendo sido finalmente completada em 1888. Foi por essa época, também, que o café principiou a trazer maior prosperidade a grande número de pequenos produtores. A produção intensiva do café, em plantações relativamente pequenas, verificou-se simultaneamente com a imigração de trabalhadores europeus, principalmente para o Estado de São Paulo. Esses trabalhadores trouxeram consigo, não apenas suas aptidões, mas também instrumentos e capital. Eles tornaram possível a existência simultânea de um número crescente de consumidores e de produtores; os primeiros, em condições de pagar mercadorias, e os segundos prontos a suprir necessidades daqueles. Essa combinação feliz foi a semente da qual cresceu e se desenvolveu a indústria brasileira. Embora retardado, quanto ao início, o Brasil está hoje, liderando todos os países Latino-Americanos na indústria manufatureira.

Desenvolvimento da Indústria Brasileira de 1914 em diante

Já em 1914 as fábricas brasileiras, em número aproximado de 7.000, produziam mercadorias em valor aproximado de um bilhão (300 milhões de dólares) anuais. A primeira conflagração mundial estimulou grandemente as indústrias brasileiras; em 1918, o valor da produção industrial havia alcançado a cifra de Cr\$ 2.360 milhões (690 milhões de dólares). Durante os anos que mediaram entre o término da primeira guerra mundial e o início da segunda, a produção industrial brasileira continuou a se expandir, alcançando uma estimativa total de cerca de Cr\$ 22.250 milhões (aproximadamente US\$ 1,250 milhões), em 1941. Na comparação do valor dos algarismos, em cruzeiros, é óbvio que se deve levar em conta as variações do valor do cruzeiro (e nos primeiros anos, do mil réis, unidade mone-

tária correspondente) com respeito às cifras tanto em cruzeiros como em dólares, e o fato de que as mesmas refletem flutuações dos preços dos artigos, bem como alterações do volume material da produção.

A composição da produção industrial do Brasil durante o ano de 1939 acha-se exposta no quadro seguinte.

QUADRO 22
VALOR DO PRODUTO E OUTROS DADOS SÔBRE AS INDÚSTRIAS MANUFATUREIRAS
1939-1940 (1)

RAMO DE INDÚSTRIA	VALOR BRUTO DO PRODUTO	VALOR ACRESCIDO PELA MANUFATURA (2)	SALÁRIOS PAGOS	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS (3)	FÔRÇA DE TRABALHO (3)
	Em milhões de cruzeiros				
Extração Mineral.....	200	163	53	2.267	33.021
Extração Vegetal.....	112	85	20	1.791	18.041
Metalurgia.....	988	488	187	1.480	58.951
Mecânica.....	778	352	95	694	24.449
Metais não ferrosos.....	584	340	117	4.861	51.728
Produtos de madeira.....	692	343	140	5.614	53.317
Papel e Polpa.....	275	91	31	228	11.949
Borracha.....	92	41	11	65	4.400
Oleos e Gorduras Vegetais.....	255	80	15	174	7.651
Couros e Peles.....	311	108	31	1.297	12.879
Ornamentos e Brinquedos.....	4	2	1	18	291
Produtos químicos e farmacêuticos.....	1.170	612	102	1.610	33.390
Têxteis.....	3.619	1.413	493	2.212	230.082
Vestuários.....	732	310	110	3.218	45.283
Gêneros Alimentícios.....	4.912	1.513	325	14.905	155.673
Bebidas e estimulantes.....	638	425	72	1.701	27.462
Construção Civil.....	964	603	188	1.243	59.202
Energia elétrica, gás, etc.....	365	472	126	3.218	27.423
Tipografias.....	411	229	103	2.297	28.874
Não classificados.....	134	70	25	635	9.753
Total.....	17.479	7.743	2.240	49.418	898.705

NOTA — Não foram usados algarismos mais recentes nas indústrias manufatureiras do Brasil devido a não ser possível obter dados tão completos.

- (1) Dados do recenseamento de 1940: Os referentes ao valor bruto do produto, valor acrescido e salários pagos são do ano de 1939 os dados pertencentes a força de trabalho são os de 1.º setembro de 1940. Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1947 — págs. 134 a 135;
- (2) O valor acrescido pela manufatura é igual ao valor bruto da produção, menos matérias primas, combustíveis e energia, utilizados no beneficiamento.
- (3) Dados do recenseamento de 1.º de setembro de 1940.

Calcula-se que o valor bruto da produção industrial do Brasil no ano de 1947 foi três ou quatro vezes o de antes da guerra. Parte apreciável do aumento sôbre o ano de 1939 deve-se, naturalmente, à rápida subida dos preços verificada a partir daquele ano. Contudo, não resta dúvida de que a produção industrial do país não deixou de crescer fisicamente, durante

os anos de guerra, em particular nos setores de artigos têxteis (que emprega 25 % dos industriários brasileiros), ferro e aço, cimento, alimentação, carvão de pedra, couro curtido, vidro, papel, produtos farmacêuticos e químicos, matérias plásticas, calçados, fósforos, artes gráficas e móveis. O progresso mais relevante do período foi o acentuado aumento na produção da indústria pesada, especialmente aço e seus derivados. O início funcionamento da usina de Volta Redonda, destinada à produção de estruturas de chapas e fitas de aço, inclusive ferro galvanizado e fôlhas de Flandres, assinalou um grande passo na realização da indústria pesada no Brasil.

E' importante notar que, em 1939, os bens de consumo representavam grande parte da produção industrial brasileira constituindo os artigos têxteis, gêneros alimentícios e vestuários, quase 60 % do total. Os produtos industriais pesados não foram destacados. Todavia, é de duvidar-se que tenham alcançado mais de 10 % do total.

Características da Indústria Brasileira

A despeito do grande progresso que se tem verificado na expansão da indústria brasileira durante os últimos 50 anos, a técnica industrial apresenta certas falhas as quais, a menos que sejam eliminadas, podem concorrer para dificultar um progresso maior e quiçá em alguns casos, causar retrocesso. As falhas mais sérias já foram claramente assinaladas pelo Presidente Dutra, ao apresentar ao Congresso o Plano SALTE:

"Várias emprêsas, surgem, frequentemente, sem possibilidade de êxito, em face do antagonismo dos mercados, obcecados pela ânsia de lucro com pouco trabalho, quando as condições atuais do mundo já não comportam a concepção do alto lucro unitário dentro da produção pequena. Só a produção em massa vitalizará o mercado de trabalho e reduzirá o custo das utilidades, com a satisfação do escopo econômico-social: equilíbrio entre o valor dos salários e o nível do custo de vida."

O costume de procurar lucros elevados em mercados acanhados de preferência à obtenção de maiores rendimentos provenientes de amplos mercados, abertos à competição, originou-

se da infraestrutura tradicional da economia brasileira, aqui resumida: — exploração de mercadorias à base de lucros espetaculares até ao advento da concorrência, que os produtores brasileiros se têm mostrado incapazes de enfrentar pela redução dos custos, falindo ou se retirando do mercado, conseqüentemente. E' lastimável a evidente aversão a enfrentar a concorrência estrangeira, lançando mão de apreciável volume de negócios com baixa margem de lucros, visto que todos os países de importância industrial estão se esforçando, ao máximo, para melhorar a técnica de produção com o objetivo de aumentar o volume físico. Até o momento, as indústrias brasileiras têm conseguido manter uma política de altos lucros unitários, principalmente por causa da situação acidental oriunda de duas guerras mundiais, durante as quais a produção interna brasileira encontrou pouca ou nenhuma concorrência, e conseguiu mesmo entrar no campo das exportações. Também têm contribuído para tal fato os contrôles cambiais brasileiros e as barreiras alfandegárias, que têm atuado no sentido de exclusão da concorrência estrangeira.

Lucros unitários elevados não significam, necessariamente, lucros extraordinários acumulados. O quadro que se segue representa um levantamento dos lucros das indústrias de São Paulo, nos anos de 1946 a 1947:

RENDIMENTO DAS INDÚSTRIAS EM SÃO PAULO NA BASE DE PERCENTAGEM DE CAPITAL E EXCEDENTE EM 1946 E 1947 (1)

RAMO DE INDÚSTRIA (2)	1946	1947
Tecidos.....	22,6	13,3
Gêneros alimentícios.....	16,8	14,6
Metalurgia.....	16,2	13,1
Produtos químicos e farmacêuticos.....	19,3	13,6
Papel.....	16,7	9,9
Artigos gráficos.....	22,3	16,9
Vídras e cerâmica.....	20,3	21,8
Vestuário.....	20,8	18,1
Aparelhos elétricos.....	4,4	9,7
Móveis.....	10,4	21,4
Mineração.....	7,3	8,4
Construções.....	30,9	20,9
Equipamento.....	25,5	46,5
Fumo e fósforo.....	22,9	10,9
Jóias.....	70,0	30,9
Outros ramos.....	17,7	16,0
TOTAL.....	19,0	15,4

(1) Fonte de informação: Conjuntura Econômica, dezembro, 1948, pág. 11.

(2) Compreendendo 222 empresas com capital e excedente ultrapassando 10 milhões de cruzeiros em 1946 e 373 empresas com capital superior a 5 milhões de cruzeiros em 1947

Existem no Brasil instalações industriais tão modernas e tão bem equipadas como quaisquer outras do mundo, mas a maioria das empresas industriais no Brasil são de amplitude tão pequena que existe pouca ou nenhuma oportunidade para nelas intrduzir métodos modernos de organização industrial.

O quadro seguinte dá-nos distribuição das fábricas em São Paulo:

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS, POR NÚMERO DE EMPREGADOS, SÃO PAULO 1939 (*)

NUMERO DE EMPREGADOS	Porcentagem de empreendimentos industriais empregando um especificado número de trabalhadores
0	55.22
1-20	38.81
21-50	3.04
51-100	1.42
101-500	1.22
501-1.000	0.22
Acima de 1.000	0.97
	100.00

(*) Departamento Estadual de Estatística, Diretoria de Estatística, Indústria e Comércio, Estatística Industrial, 1938 e 1939, São Paulo, 1944.

E' difícil conseguir um cálculo exato da produtividade dos trabalhadores brasileiros. A produtividade por trabalhador, no Brasil, vem sendo calculada, há muito tempo, na razão de 1/3 a 1/20 da dos operários que realizam tarefas semelhantes nos Estados Unidos. Este cálculo parece ser confirmado pelo valor de produção de cada operário industrial, conforme indicação do Anuário do Brasil, ano VIII, 1947. No entanto, estes índices de produção relativamente baixos, não dão idéia verdadeira e completa da produção do operariado brasileiro. São oriundas de percentagem muito elevada de pequenas oficinas que funcionam no Brasil, e nas quais não existe possibilidade de aplicação das modernas técnicas de produção mecânica. Até mesmo em alguns estabelecimentos maiores, a deficiente instalação das unidades, a utilização de maquinaria obsoleta e anti-

quada sujeita a desarranjos freqüentes, a falta de matéria prima de qualidade uniforme, a ausência de padronização do produto, e o desperdício de esforços na execução de trabalhos, que podiam ser ultimados de melhor forma e mais economicamente em fábricas especializadas, contribuem para reduzir a média de produção do operariado brasileiro.

O relatório da Sub-Comissão de Desenvolvimento Industrial acentua a necessidade de equipamento novo, a fim de permitir uma produção mais uniforme e mais barata. Salienta também a necessidade de treinamento de técnicos. Por outro lado, põe em evidência o fato de que estão sendo encontradas dificuldades por parte das indústrias brasileiras, tanto na obtenção de fundos domésticos para financiar essas despesas, como na obtenção de dólares para pagar tal equipamento e as matérias primas essenciais, em virtude da atual escassez de dólares no Brasil. O inquérito levado a efeito pela Confederação Nacional de Indústrias e pela Federação de Indústrias do Estado de São Paulo revelou que quase metade das indústrias isoladas, que foram consultadas, estavam interessadas na obtenção de divisas estrangeiras, e as necessidades de tôdas as indústrias em conjunto foram estimadas em 600 milhões de dólares.

Esta Sub-Comissão Brasileira sugeriu que fôsse feito um esforço para obter aquela soma, sob a forma de empréstimos em dólares, durante um período de quatro anos, e amortizável em dez anos. Recomendou além disso que, para auxiliar a obtenção de tais empréstimos e a canalização dos respectivos benefícios para as indústrias em que são necessitados, seja estabelecida uma Comissão Técnica integrada por membros brasileiros e americanos. E' vedado à Comissão Misto Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (a atual comissão, responsável pelo presente relatório), pelos seus têrmos de referência, aprovados por acôrdo dos dois Governos, o exame da conveniência do financiamento estrangeiro em tais casos.

Pode se salientar, todavia, que as necessidades financeiras das indústrias manufatureiras constituem apenas uma parte do problema do financiamento de um programa geral de

desenvolvimento econômico do Brasil, que deve ser evidentemente considerado em termos amplos. Este assunto é discutido com certa amplitude na Parte III deste Relatório.

O relatório da Sub-Comissão sugere também que os Estados Unidos façam arranjos preferenciais para o Brasil a fim de acelerar as entregas de maquinaria e de matérias primas essenciais, e de facilitar o treinamento de pessoal técnico. Trata-se de um problema difícil. O maior obstáculo às entregas rápidas é a sobrecarga de encomendas dos fabricantes de alguns tipos de maquinaria, e dos fornecedores das matérias que ainda são escassas. O Brasil está recebendo atualmente quotas de diversos materiais (como o estanho), cujas reservas são insuficientes para satisfazer todos os pedidos domésticos dos Estados Unidos. Além disso, depois da Conferência de Bogotá, foi nomeado um funcionário do Departamento de Comércio dos Estados Unidos para assistir os países da América Latina na solução de problemas desta natureza.

Quanto à questão do treinamento de técnicos, já se acham em vigor, há alguns anos, acôrdos segundo os quais tem sido prestada assistência, pelos Estados Unidos, no treinamento de técnicos estrangeiros. A possibilidade de ampliar este programa poderia ser estudada pelos governos dos dois países.

Indústrias atuais e zonas de possível desenvolvimento

Embora o Brasil tenha, por alguns séculos, exportado matérias primas ou artigos semi-manufaturados, notadamente produtos agrícolas, em troca da importação de artigos manufaturados, criou-se uma profunda noção da importância de ser ampliada a indústria nacional, de modo a completar a economia agrícola. Durante 50 anos antes da primeira guerra mundial, os tecidos de algodão foram o principal produto de importação do Brasil. Mas, presentemente, o Brasil não só alcançou uma auto-suficiência desse artigo (no presente nível da procura), como conseguiu obter excedentes exportáveis. Os últimos anos revelaram um desenvolvimento maior na produção de aço. As indústrias químicas e farmacêuticas, que

eram praticamente inexistentes antes da primeira guerra mundial, desenvolveram-se rapidamente, entre as duas guerras. A produção de papel e indústrias conjugadas a essa produção, aumentaram muitas vezes, de 1920 e 1943; a produção de papel e pasta de papel foi desenvolvida com as recentes instalações para a produção de papel de imprensa. Todavia, não obstante esse notável surto industrial, há ainda lugar para novas expansões e progressos, em vários setores do desenvolvimento industrial brasileiro.

De maneira geral, êsses setores compreendem produções domésticas novas e intensificadas, nos casos em que se justificam por considerações de custo e procura, de mercadorias que são atualmente importadas, e para as quais as principais matérias primas existem ou podem ser produzidas no território nacional. Há, também, a considerar o aumento, em quantidade e eficiência, da produção de mercadorias exportáveis, a fim de assegurar o prosseguimento e expansão de seus mercados. A realização dos objetivos, nesses setores industriais, depende da melhoria dos transportes, comunicações e suprimento de energia elétrica, combustíveis e matérias primas.

Se os melhores interesses do Brasil puderem ser servidos pelo emprêgo da mão de obra, matérias primas e recursos financeiros, para a produção de maior quantidade de mercadorias do que é atualmente importada, entretanto, deve ser tomado cuidado especial ao se formular a política governamental concernente à indústria, de modo a não estimular projetos ineficientes e custosos, incapazes, pois, de proporcionarem a produção de artigos vendáveis a preços razoáveis.

Gêneros Alimentícios

Do ponto de vista do valor da produção, a indústria brasileira mais importante é a de gêneros alimentícios, contando 34% do total da produção industrial em 1940. Na produção de gêneros alimentícios figuram a fabricação do açúcar, moagem de trigo, beneficiamento de arroz, a fabricação de con-

servas de carne e de peixe, de gorduras e de óleos, biscoitos, massas, cerveja, conservas de frutas e vegetais e laticínios. Embora o Brasil seja atualmente, em grande parte, auto suficiente no que concerne à indústria de gêneros alimentícios, ainda há lugar para um maior desenvolvimento dessas indústrias. Além da importação de farinha de trigo registrou-se, recentemente, a importação em grande escala de gêneros alimentícios de luxo.

Tecidos

Em seguida à indústria de alimentação, a mais importante em valor é a indústria de tecidos, contando, em 1940, com 19% do valor da produção industrial. No emprêgo de operários, a indústria têxtil sobrepassa as demais, empregando 250.000 operários, que representam 25% do poder da mão de obra na indústria. Seis fábricas empregam mais de 5.000 operários, cada uma, e uma delas mais de 10.000. O Brasil é praticamente auto-suficiente em tecidos, importando apenas pequena quantidade de tipos especiais de algodão, lã, seda e tecidos de linho. Exporta tecidos de algodão desde a primeira guerra mundial. Antes de 1939, as exportações variavam de 800.000 a 8.500.000 jardas por ano. Houve, porém, durante a segunda guerra mundial, intensa expansão, embora, temporária. Assim em 1943, a exportação foi de 290 milhões de jardas. Até que ponto o Brasil pode conquistar os mercados externos, altamente concorrentes, depende da possibilidade da indústria reduzir seus custos. As principais fábricas vêm operando entre 60 e 70 anos, e a maquinaria é freqüentemente obsoleta e ineficiente. Contudo, uma nova e efficientíssima fábrica, com 80.000 fusos e equipamento para produzir 175.000 jardas de algodão por dia, já foi posta em funcionamento.

A indústria de "rayon" produz cerca de 10.000 toneladas de fio, por ano, e a tecelagem de "rayon" é levada a efeito por algumas grandes empresas e por vasto número de pequenas firmas. Aproximadamente 130 milhões de jardas de tecido de "rayon" foram produzidas em 1946, juntamente com 6.5 milhões

de pares de meias (integral ou parcialmente de "rayon"). A indústria têxtil inclui, também, a fiação e tecelagem de juta, a fabricação de tecidos de linho com fibra nacional e a utilização de outras fibras nacionais, inclusive o rami, sisal, guaxima e o caroá. A seda é produzida no Brasil desde a primeira Guerra Mundial, e sua produção foi grandemente desenvolvida durante a segunda, porém decaiu com a volta da concorrência do Extremo Oriente. Muito se tem feito no sentido de aproveitar as fibras duras do Brasil, como o sisal e o rami, a fim de substituir as importações das mesmas, que foram apreciáveis no passado; é plenamente justificável o empreendimento de novos trabalhos experimentais e de desenvolvimnto neste setor.

Produtos Químicos e Farmacêuticos

Embora as indústrias químicas e farmacêuticas do Brasil tenham sido rapidamente desenvolvidas desde a primeira guerra mundial, estão ainda hoje longe de satisfazer as necessidades nacionais. Os produtos químicos e farmacêuticos são responsáveis por importantes gastos de divisas estrangeiras.

O Brasil produz atualmente o suficiente para satisfazer a maioria das necessidades internas de ácido acético, nítrico, hidrocloreto e tartárico. O ácido sulfúrico é produzido principalmente com enxofre importado, embora uma pequena quantidade seja produzida com pirita nacional e pelo processo de gases de combustão; deve ser explorada também a possibilidade de maior incremento dessa produção baseada na pirita dos campos carboníferos. Cerca de um terço das necessidades de amônia do Brasil são satisfeitas pela produção nacional. Não se produz metanol, embora sua produção pela utilização de madeiras brasileiras e seu emprêgo na fabricação do formaldeído sejam etapas lógicas no desenvolvimento da indústria de materiais plásticos no Brasil.

A atual produção de soda cáustica no país é completamente insuficiente. A proposta de produção de soda cáustica com o sal extraído da água do mar, pelo processo de evapo-

ração, com cal de depósitos de conchas, e utilizando a turfa como combustível, é uma solução discutível. Segundo se informa, há depósitos de sal gemá a uma distância razoável da projetada usina hidroelétrica de Paulo Afonso, e parece mais conveniente a exploração dessas reservas. Também se produz soda calcinada no Brasil, mas não em quantidades suficientes para satisfazer às necessidades domésticas das importantes indústrias do vidro, de produtos químicos e farmacêuticos, metalurgia, polpa de papel, e produtos têxteis. Várias companhias produzem clorato de potássio e sulfato de alumínio. Também são produzidas consideráveis quantidades de glicerina. O fio de "rayon" é produzido pelo processo da nitrocelulose, e está sendo iniciada uma nova produção de "rayon" viscoso. São produzidas igualmente pequenas quantidades de corantes e adubos químicos; êstes últimos, especialmente, constituem vasto campo para posterior desenvolvimento e são examinados separadamente.

Um setor que encerra consideráveis possibilidades para maior desenvolvimento é o dos inseticidas e dos fungicidas, produtos para banhar animais e para expurgo, todos os quais são consumidos no Brasil em grandes quantidades. O bisulfito de carbono e os preparados de arsênico sulfurosos são utilizados para a extinção de formigueiros; o arseniato de chumbo para extinção de pragas dos algodoads; o sulfato de cobre nas vinhas e DDT para a exterminação de mosquitos. Os produtos químicos importados e que são necessários são o enxôfre, o arseniato de sódio, o sulfato de cobre, compostos de mercúrio e de cianureto. São produzidas no Brasil apreciáveis quantidades de sulfato de cobre, arseniato de cálcio e alumínio, bisulfeto de carbono e arseniatos de chumbo. Entre as matérias primas produzidas no Brasil, contam-se o anidrido arsenioso, flores de piretro, raízes de rotenona, resíduos de fumo e sub-produtos de alcatrão de hulha.

O Brasil de há muito constitui importante produtor e exportador de entorpecentes em bruto, raízes de plantas medicinais, óleos essenciais, ceras, essências e ervas, que são encontradas em grande variedade nas nossas florestas. Mas

ainda que o Brasil possua uma vasta variedade de plantas, próprias para produção de agentes químicos para a indústria de cortumes, continuam a ser importadas apreciáveis quantidades de extrato de quebracho.

A produção de artigos farmacêuticos, artigos para toucador e cosméticos no Brasil, tem sido grandemente incrementada por meio de acôrdos com fabricantes europeus e norte-americanos.

Companhias estrangeiras estabeleceram fábricas no Brasil e se associaram a produtores brasileiros numa base de comissão ou divisão de lucros. A fabricação dêsses artigos para consumo local, e de produtos médicos e farmacêuticos para a exportação parecem ser setôres convenientes para uma posterior expansão industrial.

Fertilizantes

O problema das necessidades brasileiras de fertilizantes foi tratado com certa extensão no capítulo dêste relatório referente à agricultura. Como foi salientado, os fertilizantes têm sido importados com despesas consideráveis, porém em quantidades extremamente insuficientes. Especialmente os fosfatos são grandemente necessitados.

Ao que se diz, existem depósitos de fosfatos em São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Paraíba, tendo sido recomendada a exploração e aproveitamento dessas reservas. Além disso devia ser explorada a redução do fosfato de rocha pelo processo eletrolítico.

Constitui também uma necessidade premente a produção de fertilizantes compostos de nitrogênio. Cerca de três mil toneladas de sulfato de amônia são produzidas, utilizando-se os gases de fornos de fundição da usina siderúrgica de Volta Redonda, porém ainda se conta com as importações para suprir a produção insuficiente do país. Como fonte de amônia sintética, foi sugerida a utilização dos folhelhos betuminosos da zona de Taubaté, onde se afirma haver reservas de quatrocentos milhões de toneladas de folhelhos de alta qualidade.

Uma utilização extremamente lógica da energia elétrica, a ser produzida nas cataratas de Paulo Afonso, seria a produção de nitrogênio quimicamente ligado, à qual poderia ser acrescentada a produção de fosfatos pelo processo eletrolítico. Tal empreendimento, caso fôsse constatada a sua praticabilidade depois de minuciosas pesquisas, asseguraria o êxito financeiro do projeto de Paulo Afonso e poderia muito bem tornar-se um núcleo do desenvolvimento industrial da vizinhança daquelas quedas d'água.

Indústria Metalúrgica

A indústria metalúrgica do Brasil tem progredido rapidamente em importância, principalmente no que diz respeito à produção de aço e ferro. Aos antigos e pequenos produtores de ferro gusa acrescentou-se a nova usina siderúrgica de Volta Redonda, que terá uma capacidade de produção de trezentas mil toneladas de aço por ano, elevando a produção do Brasil nesse setor a cerca de 500 mil toneladas por ano. Os produtos de aço laminado compreendem agora chapas perfiladas, chapas finas, vergalhões, hastes, barras e arame. São também produzidos aços de alta qualidade para ferramentas, chapas galvanizadas e folhas de flandres de alta qualidade. Excetuando-se a falta de transportes e combustíveis adequados, o Brasil é um país especialmente favorecido para o desenvolvimento crescente da produção de aço e ferro, possuindo em abundância minérios de ferro e manganês de primeira qualidade, bem como níquel, cromo, titânio, cobalto e molibdeno. A produção de alumínio, utilizando a bauxita nacional, foi aumentada, porém o cobre, estanho e zinco continuam a ser importados, tanto sob a forma de metal como em produtos manufaturados.

A projetada ampliação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, juntamente com a produção das usinas mais antigas, deve tornar o Brasil virtualmente auto-suficiente em matéria de artigos de aço e ferro. A produção do ferro gusa brasileiro para exportação deve ser explorada; ainda se produz na Europa ferro gusa de ótima qualidade utilizando carvão ve-

getal, o que constitui um processo lógico para o Brasil, desde que sejam postos em vigor os dispositivos legais referentes ao reflorestamento.

A questão de ligas de ferro tais como ferro-manganês, ferro-sílica, ferro-cromo, sílico-manganês e sílico-alumínio, poderia ser também explorada, embora as necessidades internas do Brasil sejam relativamente pequenas e o mercado exportador altamente competitivo; os minerais necessários encontram-se em quantidade abundante no Brasil, bem como reservas potenciais de energia de baixo custo. O acesso do Brasil às reservas de bauxita e energia elétrica barata deve conduzir a uma produção maior de artigos de alumínio.

Maquinaria e Máquinas ferramentas

Embora a produção brasileira de máquinas ferramentas e de maquinaria seja ainda reduzida, é cada vez mais importante, e compreende a fabricação de maquinaria para descaroçamento de algodão, prensas, instalações de serrarias, maquinaria para trabalhar madeira, guindastes, guinchos, elevadores, prensas de estampar, martelos, moldes, máquinas, ferramentas e utensílios agrícolas. No setor do equipamento ferroviário o Brasil produz locomotivas (principalmente com peças importadas), vagões-tanques, vagões de carga, vagões para transporte de carvão e de minérios, molas em lâminas e em espiral, acoplamentos, correntes e sapatas para freios.

Em vista das reservas de minérios de alta qualidade e da crescente indústria siderúrgica do Brasil, deve haver boas possibilidades de uma produção maior, no futuro, de artigos tais como ferramentas manuais, artigos de cutelaria, utensílios agrícolas e acessórios para estradas de ferro. Para alguns dos produtos da indústria pesada, como, por exemplo, locomotivas e maquinaria pesada, não há um mercado local suficientemente grande para justificar uma plena produção nacional.

Artigos Elétricos

A produção de artigos elétricos no Brasil compreende pequenos motores, transformadores, todos os tipos de cabos elétricos, interruptores, fusíveis, isoladores, alguns materiais de isolamento, todos os tipos de utensílios domésticos elétricos, instalações para iluminação, baterias, transmissores e receptores, e equipamento para solda elétrica.

A atual produção de artigos elétricos no Brasil é calculada em 20 milhões de dólares por ano. Com aumento proposto da capacidade de energia elétrica instalada, as necessidades de equipamento para consumo de eletricidade aumentarão em escala correspondente. As necessidades estimadas do Brasil em equipamento elétrico, em 1948, representaram um valor total de cerca de 100 milhões de dólares e, no atual ritmo de aumento, calcula-se que essa soma ascenda a cerca de 160 milhões de dólares até 1953. Embora haja certos artigos elétricos, especialmente equipamento gerador pesado e motores de grande potência que o Brasil não fabrica e que provavelmente não fabricará durante algum tempo, há um número considerável daqueles artigos, que são importados e que poderiam ser fabricados no país ampliando-se os atuais recursos e desenvolvendo-se uma capacidade industrial adicional.

Veículos a Motor

A produção de veículos a motor no Brasil foi incrementada por meio do estabelecimento de fábricas, para a montagem de carros e caminhões de fabricação americana. Foram elaborados planos para a produção, no país, de caminhões e tratores. O Brasil produz atualmente os seguintes acessórios utilizados na fabricação de automóvel: baterias, molas, lâmpadas elétricas, gachetas, correias para ventilador, mangotes para o radiador, tapetes, parachoques, macacos e correntes. Anéis de segmento, pistões, embuchamentos, pinos, e outras peças podem ser obtidos em oficinas mecânicas. Praticamente, todas as carrocerias para veículos comerciais e a maior

parte das carrocerias para ônibus são produzidas no país. A produção de tratores, com êxito, no Brasil seria um adiantamento valioso.

Madeira e seus produtos

O Brasil possui imensas reservas florestais; a quantidade do excelente pinho nacional dos Estados meridionais é calculada entre 200 e 300 milhões de pés.

A produção madeireira desses Estados, em 1943, foi superior a 2.250 milhões de pés de táboas, fabricadas por cerca de 3.740 serrarias, empregando 60 mil operários. A produção por serraria, todavia, foi baixa, embora, em alguns desses estabelecimentos de maiores proporções, ela seja substancial e eficiente. O Brasil possui uma indústria de marcenaria bem estabelecida e que utiliza diversas madeiras tropicais de excelente qualidade. Os folheados e contraplacados são feitos de madeiras de magníficas fibras e côres, encontradas nas florestas do Brasil. Não obstante, há ainda lugar para apreciável desenvolvimento da fabricação de produtos de madeira. Com melhores métodos de produção e comércio, poderão ser realizadas apreciáveis economias no custo, e as madeiras do Brasil poderão conquistar uma posição melhor e mais firme nos mercados mundiais.

Papel e Polpa

O Brasil produz 90% das suas necessidades de papel, incluindo-se o papel de imprensa, que representa 30 a 40% do consumo. Os papéis de alta qualidade, para escrita e desenho, são importados. Durante a guerra, a produção de polpa química subiu a cerca de 9 mil toneladas e a de polpa mecânica a 50 mil toneladas. Entrou em funcionamento uma nova fábrica tendo a capacidade de 40 mil toneladas de polpa mecânica, 30 mil toneladas de polpa de sulfito, e 40 mil toneladas de papel de imprensa. Apesar desses progressos, o Brasil ainda importa consideráveis quantidades de papel, polpa de

madeira e produtos de papel, cujo valor total, em 1947 era superior a 40 milhões de dólares.

O Brasil é rico em madeiras de fibras longas, árvores de crescimento rápido e plantas com alto teor de celulose. Com o desenvolvimento dos transportes, e a expansão da indústria do papel e da polpa, o Brasil deve se tornar auto-suficiente, e possivelmente um exportador de polpa.

Artigos de Borracha

O Brasil é não somente auto-suficiente quanto à fabricação de produtos de borracha, como os exportou durante os anos de após-guerra. Cerca de 80% da produção de borracha do Brasil é consumida em pneus. O cordoel e "negro de fumo" (P6 de Sapato) são importados.

Vidro, Cerâmica e produtos de Barro e Cimento

A produção brasileira satisfaz a maioria das necessidades do país, em matéria de louça de vidro, recipientes, lâminas de vidro, lâmpadas elétricas, vasilhame, porcelana vidrada, telhas vidradas, tubulações de porcelana, telhas côncavas, tijolos comuns e tijolos para baixa temperatura. Os recipientes refratários para altas temperaturas são importados. Em virtude do uso, em larga escala, da construção em cimento armado, o Brasil é um grande consumidor desse material. A primeira fábrica de cimento foi construída em 1926, e no ano de 1946 a produção desse material já tinha atingido 826 mil toneladas. Mesmo com esta produção, o Brasil ainda importa cimento em quantidades consideráveis.

Artigos de Couro

A produção brasileira de sapatos e artigos de couro, inclusive correias e malas, é suficiente para satisfazer às atuais necessidades brasileiras, excetuando-se pequenas importações de calçados de luxo, artigos de vestuário de couro e peças

para máquinas. Uma grande parte da produção é oriunda de pequenas oficinas. Grande parte da população usa sandálias de sola de madeira ou chinelos.

A produção de couros é uma das mais antigas indústrias do Brasil. As exportações dos anos anteriores à guerra foram, em média, de 57.000 toneladas por ano. Sofreram um decréscimo durante a guerra, porém em 1948 verificou-se uma recuperação completa do nível anterior. Iniciando-se operações de cortume em larga escala, as exportações de couros curtidos poderiam provavelmente ser proveitosamente aumentadas.

Outros produtos

Estas considerações não esgotam evidentemente a lista de mercadorias, cuja produção poderia ser incrementada por uma maior expansão das indústrias do Brasil. Os óleos vegetais, castanhas do Pará e ceras vegetais, por exemplo, são produtos que parecem oferecer campo promissor a uma expansão maior, especialmente se puderem ser aperfeiçoados os métodos de sua produção.

TRANSPORTES

Todos os setores da economia brasileira dependem, vitalmente, do desenvolvimento do sistema nacional de transportes. Esse sistema já era insuficiente, mesmo antes de 1929, pois, a maioria dos meios de transporte haviam sido originalmente construídos com o fim de satisfazerem às exigências dos mercados estrangeiros, para os produtos brasileiros, em vez de procurarem atender às necessidades internas da economia brasileira. Desde 1930, entretanto, os meios de transportes — especialmente as estradas de ferro — têm sofrido um desgaste considerável, primeiramente devido às dificuldades financeiras, durante o período da depressão, e, mais tarde, devido às dificuldades em obter equipamento no estrangeiro durante a

guerra. Tem-se verificado, no entanto, uma considerável expansão no tráfego, (1) mas, sem a correspondência dos meios disponíveis para atender a essa expansão. (2) Conquanto já se tenha efetuado o reequipamento de algumas das estradas de ferro, depois do término da última conflagração, ainda há muito por fazer. A sobrecarga crescente do material cada vez mais antiquado, juntamente com a localização e alinhamento pouco satisfatório dos leitos ferroviários, a falta de padronização das bitolas, as falhas na administração e direção, têm dado causa à lentidão dos transportes de cargas e passageiros, às freqüentes interrupções do tráfego, perdas e avarias das mercadorias, em trânsito ou à espera de transportes aos altos custos dêstes, e operações sem lucros.

Tôdas as ferrovias brasileiras se têm visto a braços com problemas de despesas de salários e custo dos combustíveis e outras matérias primas, causados não só pela referida conflagração, como também pela rápida alta de preços verificada nos últimos dez anos. A maioria delas não pôde realizar um ajustamento de tarifas, rápido e suficiente, de maneira a poder aumentar as rendas em proporção das despesas crescentes de operação. O custo do equipamento, além disso, tanto no Brasil como no estrangeiro, aumentou de modo considerável, sem que as ferrovias, paralelamente, se encontrassem em condições de acumular reservas, em valor suficiente para compensar o vulto da depreciação e do envelhecimento do material.

Por isso a situação financeira da maioria das ferrovias brasileiras é séria. Em 1944, tôdas elas, em conjunto, tiveram uma receita líquida de 308 milhões de cruzeiros. Em 1945, essa receita havia caído para 107 milhões. Em 1946,

(1) Por exemplo, entre os anos de 1934 e 1935, o número de passageiros quilômetro, do sistema ferroviário, aumentou de 122 por cento, e o número de toneladas quilômetro, de bagagem, serviço de encomendas e de carga, aumentou de 104 por cento.

(2) Referindo novamente às estradas de ferro, como exemplo, o número de vagões aumentou apenas de 10 por cento, entre os anos de 1934 e 1935, e o número de vagões de carga de apenas 25 por cento, e o de locomotivas de unicamente 9 por cento.

sofreram um déficit líquido, em conjunto, de 147 milhões de cruzeiros; e, embora as estatísticas comparativas, para 1947 e 1948, não sejam ainda exatamente conhecidas, crê-se, no entanto, que as condições financeiras do sistema ferroviário brasileira se tenham tornado ainda mais precárias, nesse período. Em 1946, somente 14 das 49 ferrovias acusaram algum lucro. Das restantes 35 vias férreas, 31 acusaram déficits, sendo que 4 não forneceram relatórios em separado.

As deficiências dos transportes têm retardado o desenvolvimento econômico do Brasil, por vários modos. Limitaram o mercado de produtos industriais, e fizeram com que a aquisição de matérias primas, para a indústria nacional, se tornasse excessivamente custosa. A exploração das minas tem sido retardada, devido à insuficiência dos meios para transportar o minério, e os produtos de sua transformação, até ao consumidor, tanto do Brasil como do estrangeiro. Um transporte moroso e inadequado tem sido responsável, além disso, por consideráveis perdas e prejuízos de produtos agrícolas e pecuários, em detrimento tanto do produtor quanto do consumidor. A construção de armazens frigoríficos, próximos dos centros de produção, tem sido geralmente anti-econômica, devido à falta de transporte frigorífico para levar o produto desses armazens aos centros consumidores.

A comissão não procurou inteirar-se do mérito dos projetos de transporte, individualmente considerados. Nem procurou, tão pouco, conhecer, em detalhe, as expressões totais, portanto reais, dos recursos financeiros que deveriam ser empregados para fazer face às justas necessidades do transporte no Brasil. No entanto, é evidente que o desenvolvimento econômico do país requer um aumento, de certo vulto, nos investimentos para a melhoria ou desenvolvimento do seu precário sistema de transporte. Um esforço foi feito para estudar essas necessidades e formular sugestões, com referência tanto à aplicação de novos investimentos quanto às reformas na direção e administração desse sistema.

É essencial que as necessidades dos transportes brasileiros — estradas de ferro, estradas de rodagem, aerovias, rios, por-

tos, navegação costeira — sejam consideradas no seu todo, em vez de o serem separadamente. Há uma clara interdependência entre os diversos tipos de transportes. Assim, o valor econômico de uma determinada ferrovia pode depender da construção de estradas locais, adequadas para servi-la. Por outro lado, a construção de determinadas estradas de rodagem, economicamente, estaria plenamente justificada, de acôrdo com planos de cooperação entre o sistema de estradas coletoras locais e as rodovias principais, não se afastando, também, no estudo dêsses planos, das suas relações com o transporte ferroviário e outros. (1)

1. Ferrovias

Deve ser dada, de um modo geral, maior atenção ao preenchimento das necessidades dos transportes existentes. O Plano SALTE está perfeitamente certo em suas conclusões, quando diz que o “problema crucial” do sistema ferroviário brasileiro é a “premente necessidade de diminuir o custo da produção por tonelada-quilômetro, pela intensificação da densidade do tráfego, pelo emprêgo de material de tração e rodante modernizado ou possante, resistente, bem como pela retificação dos leitos, reduzindo assim as desvantagens para a economia da tração, relativas às irregularidades topográficas”. O Plano SALTE indica, com propriedade, a “conveniência de ser aumentada a densidade do tráfego, em oposição a uma extensão desarrazoada da rêde ferroviária, buscando zonas pouco populosas ou improdutivas”.

Há muitas regiões em que é possível uma elevada rentabilidade dos investimentos aplicados aos transportes, embora sômente após um período consideravelmente longo. Essa é a realidade, por exemplo, da proposta ligação de várias rêdes ferroviárias do Brasil, que pertencem a sistemas econômicos

(1) A seguinte exposição é, por motivos de clareza, dirigida para os problemas de tipos separados dos meios de transporte. Achar-se-á, no entanto, que atenção foi dada aos problemas advindos da inter-relação dos diferentes tipos de transportes.

de comércio ou distribuição diferentes, cuja melhor intercomunicação, por algum tempo ainda, será, certamente, a navegação de cabotagem. Com freqüência, no entanto, a utilidade de uma ferrovia ou estrada de rodagem apenas se torna manifesta após a sua construção, mormente quando esta não é precedida de minuciosos estudos de geografia econômica. Em certas circunstâncias especiais, porém, que dependem das peculiaridades políticas, o planejamento pode, legitimamente, justificar investimento em meios de transporte cujos valores econômicos não tenham a probabilidade de se realizar em futuro próximo. Um cuidadoso estudo dos atuais problemas de transporte, no Brasil, leva-nos, entretanto, à conclusão de que êste País deve, durante algum tempo, concentrar-se principalmente na reconstrução e no reequipamento de seus atuais meios de transporte, de caráter econômico fundamental, tão desgastados e obsoletos. A expansão para novas áreas deve ser adiada, a não ser para os fins expostos abaixo. A construção proposta de novas ferrovias, ligando as rêdes regionais, deve ser cuidadosamente sincronizada com o objetivo de concentrar esforços nas construções que ofereçam um máximo de vantagens num futuro próximo. Deve-se ter em mente, também, a existência de outros meios de transporte concorrentes, como, por exemplo, a navegação marítima, acima aludida.

Embora a extensão das ferrovias a novas áreas deva ser evitada, de um modo geral, no momento presente, devem ser incentivados os investimentos em empreendimentos ferroviários, cujo objetivo seja o de satisfazer necessidades específicas, *nitidamente econômicas*.

Por exemplo, o govêrno poderia continuar a fortalecer o seu programa de incentivar melhores transportes para os centros industriais, como Volta Redonda. Além disso, deve haver um investimento contínuo em leitos ferroviários e em equipamento adequado ao transporte dos produtos conservados no frio, dos centros produtores onde, por motivos econômicos, seria evidentemente justificável a existência de armazens frigoríficos. E, como já foi comentado na seção que trata dos

minérios e combustíveis, deve ser incentivada a construção de vias de transporte terrestre adequadas, inclusive ferrovias, a fim de facilitar a exportação do minério de manganês e outros produtos, do Território Federal do Amapá, e para facilitar a exportação do minério de ferro de Minas Gerais.

O teste final do valor de uma ferrovia deve ser a sua capacidade de produzir renda cujo valor seja suficiente para cobrir tanto as despesas fixas como variáveis, inclusive os gastos de depreciação e tôdas as despesas de administração. Este aspecto administrativo deve sempre prevalecer, quer seja a ferrovia de propriedade do govêrno, quer de particulares.

A construção de novas ferrovias, que sejam antieconômicas, constituiria um passivo em vez de um ativo para o desenvolvimento futuro do Brasil; tal construção não deve ser considerada, exceto, talvez, para fins militares de urgência. Há, além disso, certas medidas que devem ser tomadas, a fim de colocar os recursos ferroviários, existentes, numa base totalmente compensadora:

a) É necessário o melhoramento da administração de inúmeras ferrovias, e essencial a adoção de padrões modernos, já aprovados, de administração ferroviária, inclusive a instituição de modernos métodos de contabilidade. Muitas ferrovias brasileiras acham-se oneradas por um grande número de empregados desnecessários. Outras têm excesso de pessoal técnico e administrativo, enquanto outras são grandemente prejudicadas por não possuírem número suficiente de tais funcionários.

b) Poderia ser realizada a consolidação de várias das emprêsas existentes. Em muitos casos, tal consolidação não só tenderia a melhorar o serviço e permitir economia nas despesas de operação, como também tornaria possível uma redução dos funcionários de alta categoria, da administração, ou a sua transferência para outras emprêsas onde fossem mais urgentemente necessários.

c) Um estudo cuidadoso poderá revelar que, em muitos casos, ramais não lucrativos poderiam ser abandonados, sem efeitos adversos muito pronunciados.

É provável que alguns dos ramais, de certas empresas, funcionem com prejuízo, mesmo quando as companhias demonstrem ter lucro no todo. Na maioria dos casos, a experiência vem demonstrando a conveniência de abandonar os ramais que não produzem lucros, em favor de transportes por caminhões, utilizadas pelas próprias companhias ferroviárias ou por empresas de frotas comerciais. A adoção de técnicas de contabilidade modernas e eficientes, como foi recomendado acima, é essencial no cálculo do custeio, e para se poder determinar se os ramais são ou não suscetíveis de produzirem lucros. A possibilidade de substituir os ramais, não lucrativos, pelo transporte rodoviário em caminhões, pode, em alguns casos, depender da construção e manutenção de estradas locais adequadas. Além disso, não seria produtora abandonar certos ramais existentes, anti-econômicos no presente momento, mas que são passíveis de se tornarem, em breve, econômicos, no curso do processo de desenvolvimento do Brasil. Os investimentos adicionais, nestes ramais, devem, porém, ser mantidos no mínimo, até que haja justificativa clara para os mesmos.

d) As tarifas de tráfego ferroviário devem ser reestudadas, tendo-se em vista realizar reajustamentos apropriados. É bem possível que a adoção de medidas de economia, razoáveis, seja suficiente para eliminar os déficits de algumas das ferrovias e, assim, evitar a necessidade de quaisquer aumentos gerais das tarifas destas estradas. A despeito de tais medidas, no entanto, o aumento geral das tarifas poderá tornar-se necessário, em alguns setores, para que os déficits das ferrovias, que operam nesses setores, sejam eliminados ou substituídos por lucros razoáveis. A autorização desses aumentos viria incentivar os administradores a realizarem os reparos e substituições necessários e, assim, evitar-se-iam eventuais subsídios governamentais para esses fins.

A necessidade do reajustamento das tarifas entre certos pontos não deveria, naturalmente, ser julgada exclusivamente numa base de lucros ou perdas das ferrovias que operam entre esses pontos. Os déficits de algumas delas podem ser o re-

sultado de sua administração ou de outras deficiências; a aprovação dos aumentos das tarifas, neste caso, tenderia a remover o incentivo de realizar economias de operação e impor um injustificado encargo aos passageiros e expedidores. De outro lado, não devem ser aplicados decréscimos nas tarifas das ferrovias cujos lucros são superiores ao normal. A ineficiência deve ser punida e a eficiência excepcional recompensada.

O reajustamento das tarifas ferroviárias deve abranger mais que aumentos gerais, ou, quando necessário, decréscimos. Deve ser dada tódã consideração à necessidade do reajustamento da estrutura das tarifas ferroviárias, de modo a evitar tarifas excessivamente altas para o transporte de certos produtos, ou de produtos de certas regiões. As tarifas de transporte destinadas a certos produtos, ou a certas regiões, não devem ser demasiadamente altas, para que não venham desencorajar a produção nessas regiões, enquanto as ferrovias, por vêzes, estabelecem tarifas irrazoavelmente baixas para certos artigos de outras zonas.

Seria aconselhável tomar tódas as medidas viáveis a fim de padronizar, em uma só, a bitola de tódas as estradas de ferro brasileiras, especialmente aquelas que têm ligação entre si. Deve-se decidir qual a bitola que oferece maiores vantagens, em relação à utilização dos meios existentes, assim como sob o ponto de vista puramente técnico da eficiência de funcionamento. A escôlha do tipo de bitola é, porém, de pequena importância, em relação às vantagens da uniformização da bitola em todo o Brasil.

O sistema ferroviário brasileiro consta, atualmente, de 5 bitolas diferentes. (1) Esta situação tem contribuído para

(1) Em têrmos de metros, essas bitolas são de 0,60; 0,66; 0,76; 1,00 e 1,6. As bitolas de 1,0 metro e de 1,6 metros são as mais importantes. Em 1939 foi estimado que 76 por cento das locomotivas do Brasil, 69 por cento dos vagões de carga, e 71 por cento de seus vagões de passageiros operavam na bitola de 1,0 metro; e que 20 % das locomotivas, 29 % dos seus vagões de carga, e 25 % dos seus vagões de passageiros, operavam na bitola de 1,6 metros. Juntas, estas duas

o elevado custo dos transportes, devido à considerável despesa e à perda de tempo que resultam da transferência do frete de ferrovias de uma bitola para outras de bitolas diferentes. Demais, à proporção que a situação econômica do Brasil fôr melhorando, devido à interligação das várias rêdes ferroviárias, adquirirá importância crescente o fato das locomotivas e, principalmente, dos vagões utilizados em cada rêde, poderem ser empregados indistintamente por todos os outros sistemas, de modo a permitir a utilização do equipamento disponível onde quer que êle seja necessário.

É claro, naturalmente, que a padronização da bitola das ferrovias brasileiras não pode ser realizada rapidamente, mesmo com a adoção da bitola de 1 metro, e com a execução de medidas, tais como, a instalação de uma terceira linha férrea nos leitos já existentes. A substituição das bitolas atuais deve ser feita lentamente, devido, tanto ao fato da instalação de novas linhas e compra de novo equipamento exigirem grandes despesas, quanto à circunstância dêstes trabalhos ocasionarem uma interrupção do tráfego, absolutamente inevitável.

De outro lado, é altamente importante reconhecer que o emprêgo de bitolas diferentes, além de ser um óbice crescente ao desenvolvimento econômico do Brasil, será também cada vez mais difícil de ser corrigido.

A melhoria dos leitos ferroviários já existentes, de várias bitolas, a aquisição de equipamento para emprêgo nestes leitos ou a construção e equipamento de novas ferrovias de bitolas diversas, aumentará as perdas e a despesa da padronização na época em que se tornar impossível adiar por mais tempo a sua uniformização. A padronização das bitolas seria de difícil execução atualmente, mas ainda o será muito mais se a deixarmos para mais tarde.

bitolas empregavam 96 % das locomotivas no Brasil, 98 % de seus vagões de carga, 96 % de seus vagões de passageiros. Além disso, calcula-se que, somente a bitola de 1,0 metro absorvia 90 % do total de linhas, em 1942.

2. Rodovias

A Comissão Inter-Partidária do Congresso Brasileiro que estudou o Plano SALTE sugeriu ressalvas "relativas ao número e à natureza dos trabalhos propostos para execução no sistema rodoviário do País" e fez as seguintes considerações, que no seu todo parecem ser bem fundadas:

"Todos os projetos rodoviários propostos são evidentemente aconselháveis e alguns altamente essenciais. Mas mesmo se dispuséssemos de recursos financeiros amplos e de um equipamento mecânico poderoso, para executar êsses projetos, haveria um número suficiente de trabalhadores no país para a reconstrução simultânea da maioria das ferrovias, para a satisfação das necessidades dos programas rurais intensificados, e para a abertura e reconstrução de tantas rodovias?... Seria aconselhável abrir tôdas as rodovias almeçadas, e fazer uma pavimentação dispendiosa das rodovias principais, antes de descobrirmos nossas fontes de petróleo e antes de nossas refinarias entrarem em funcionamento e de podermos comprar gasolina e óleo com nossas divisas nacionais?... Enquanto procuramos aumentar a intensidade de tráfego de certas linhas ferroviárias seria aconselhável impor-lhes a concorrência de rodovias paralelas, largas e atraentes?"

Dentro de algum tempo, e especialmente se o Brasil tomar as medidas necessárias à utilização de seus recursos petrolíferos (1), o desenvolvimento da extensa rêde rodoviária contemplada no Plano SALTE poderá tornar-se necessário. Entretanto, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem deve ser instado a continuar a construção de novas estradas de inadiável necessidade econômica, conforme demonstre a alta

(1) Este assunto será estudado em maiores detalhes mais adiante.

densidade da população, o grande volume da produção e a ausência ou ineficiência de meios de transportes concorrentes (isto é, ferrovias ou serviço marítimo). A continuação das despesas de pavimentação ou repavimentação das rodovias de tráfego pesado é, também, necessária. O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem poderia continuar o seu ritmo de construção, a não ser que sobrevenha insuficiência dos fundos fornecidos ao Departamento e derivados das rendas tributárias (2) estipuladas pela Constituição para êsse destino.

Há uma premente necessidade de construção de novas estradas locais e estaduais, bem como de melhoramento das estradas velhas. (3) Estradas locais melhoradas poderiam ter várias serventias. Poderiam permitir que os agricultores levassem os seus produtos aos mercados e aos centros ferroviários, ou portos próximos, sem gastos inúteis de tempo e esforços e sem perda indevida ou inutilização no trajeto. Estradas locais, melhoradas, poderiam também tornar possível o transporte de maquinaria e materiais de construção a sítios onde indústrias locais ou minas seriam eventualmente estabelecidas, e transportariam depois os produtos daquelas indústrias ou minas às principais artérias de transporte.

É importante frisar que a distribuição, entre os Governos Federal, Estadual e Municipal, da renda tributária destinada ao Fundo Rodoviário Nacional deve ter por finalidade a construção das estradas que satisfaçam às necessidades específicas mais urgentes. É aconselhável que as estradas Estaduais, e, tanto quanto possível, as Municipais, sejam integradas, ou possam facilmente ser integradas num sistema rodoviário nacional. Há, por conseguinte, muitas vantagens no presente sistema, de assinação de rendas Federais aos Estados e Muni-

(2) Essas rendas correntemente são derivadas das tributações especificadas no Artigo 15 da Constituição. Isto é, "tributação sobre a produção, comércio, distribuição e consumo, bem como a importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos, de quaisquer origens ou espécies, incluindo, onde fôr aplicável, mineiras nacionais ou energia hidro-elétrica".

(3) A Sub-Comissão de Transporte apresentou à Comissão Mista planos adequados à execução desta tarefa.

cipalidades para a construção dessas estradas, e para o emprego desses processos de construção, à medida que aprovadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

A construção de estradas por empreitada deverá continuar a ser estimulada. Quanto maior fôr o número de firmas empreiteiras, particulares, menor será o encargo dos Governos Federal, Estadual e Municipal quanto à manutenção de equipamento para a construção das estradas, e maior será a eficiência das operações, devido à concorrência. O incentivo principal para as firmas empreiteiras, particulares, seria a existência de uma política governamental firme (Federal, Estadual ou Municipal) decidida a manter o programa rodoviário por muitos anos. Os empreiteiros relutarão em equipar e organizar seus serviços numa escala de alta eficiência, devido à incerteza de que a futura construção de estradas, e sua reconstrução, venha a ser executada numa escala suficientemente grande para justificar o investimento em equipamentos. A alocação de certas rendas tributárias no Fundo Rodoviário Nacional, previamente estudada, tende a prover essa segurança, embora haja objeção a esta alocação devido a outras razões. (1)

A prática adotada pelo Departamento Nacional de Estradas, e os departamentos de estradas dos vários Estados e Municipalidades, de construir pequenas seções de estradas, em diferentes terrenos, como meio de verificar o valor das propostas submetidas pelos empreiteiros particulares, deve ser aplaudida, desde, porém, que isso não venha servir de impedimento ao crescimento das empresas empreiteiras, dentro de justos limites, de modo que possam dotar-se de equipamentos adequados a realizações rápidas e econômicas.

(1) A objeção principal é que a escala, e direção das despesas rodoviárias devem ser determinadas na base da necessidade das estradas, relativas a outras necessidades de desenvolvimento do Brasil. Confiança em fontes grandemente imprevisíveis de tributações específicas podem, às vezes resultar em estimativa inferior ao necessário para as despesas com as estradas. E, outras vezes, tal confiança pode levar a despesas excessivas nas estradas, em prejuízo de outros empregos mais importantes.

A construção intensiva de estradas, pelos departamentos oficiais, fomentaria êsse desenvolvimento das firmas empreiteiras, pela confiança, sempre crescente, nas obras governamentais.

É aconselhável que os Governos Federal, Estadual e Municipal expandam, no Brasil e no estrangeiro, suas aquisições de equipamentos necessários às construções de estradas de rodagem. Os departamentos governamentais que possuam tal equipamento devem, no entanto, prosseguir na prática, sempre que possível, de alugá-lo, ou vendê-lo, às firmas empreiteiras particulares, por importâncias suficientes para cobrirem o seu custo e permitirem um lucro razoável.

3. *Transporte Aéreo*

As condições para o transporte aéreo são, provavelmente, tão favoráveis no Brasil, quanto em qualquer país do hemisfério ocidental. O Brasil produz muitos artigos de pequeno volume e alto valor intrínseco — a saber, ouro, quartzo, diamantes, certos produtos medicinais — que podem ser transportados por via aérea mediante pequenas percentagens do seu valor, enquanto que a velocidade do transporte aéreo constitui uma grande economia para o negócio de tais artigos. O transporte aéreo é também favorecido, no Brasil, pelas grandes distâncias existentes entre as diferentes partes do País, e pela ausência de sistemas conjugados de transportes terrestres, e ainda, pelo alto custo dos serviços ineficientes da maioria dos meios de transporte, marítimos e terrestres, existentes.

Felizmente o Brasil não necessita dispendar grandes somas de seus recursos financeiros para o maior desenvolvimento do transporte aéreo. Pode-se até dizer que, enquanto houver uma distribuição precária dos meios de transportes existentes, êle concorrerá eficazmente para compensar as lacunas dos demais e para atender às necessidades nacionais mais prementes de transportes de passageiros, principalmente.

Foi calculado que, em média, a frota aérea comercial está operando numa base de, provavelmente, menos de um terço da sua capacidade total de passageiros e carga.

Embora não haja necessidade, no presente momento, de grandes despesas de desenvolvimento do transporte aéreo brasileiro, muito lucraria êsse equipamento, principalmente com vantajosa reforma administrativa tendente a aumentar sua eficiência.

Entre outros dispositivos desta reforma, haveria um regulamento destinado a manter os serviços de "contrôle" e assistência de acôrdo com as necessidades do tráfego, sem exageros ou duplicidades dispendiosas e, outrossim, consolidar ou melhorar a posição financeira das emprêsas aeroviárias.

Talvez houvesse necessidade do Govêrno assumir a administração dos aeroportos, (1) ou então, exigir, como condição para a concessão dos mesmos, que os arrendatários adotem práticas de manutenção mínima e sistemas uniformes de "contrôle" de vôos.

4. *Cabotagem e Portos*

Em virtude dos fatores especiais que determinam a natureza e as finalidades dos seus sistemas ferroviários e rodoviários, o Brasil desenvolveu um vasto sistema de navegação de cabotagem. O litoral do Brasil tem mais de 5.000 quilômetros e cêrca de 18 portos marítimos, além de numerosos portos fluviais, servidos por pequenas embarcações que atuam como subsidiárias do comércio costeiro. O pôrto fluvial de Manaus, acessível tanto à navegação costeira como à oceânica, constitui mais uma razão para o desenvolvimento da cabotagem, pois (como já foi dito), os rios navegáveis da bacia amazônica formam realmente um sistema de transporte distinto e independente.

As estatísticas de navegação referente aos diversos portos demonstram a importância das operações costeiras. No período de dez anos, terminado em 1945, a tonelagem costeira

(1) O Govêrno já é o proprietário de quase todos os aeroportos, porém arrendou muitos dêles a entidades privadas.

registrada, que entrou em portos brasileiros, compreendeu 48% da tonelagem total.

A principal companhia de navegação é, atualmente, de propriedade do Governo Brasileiro. Possui cêrca de 100.000 toneladas registradas em sua frota, as quais são consideradas, em sua totalidade, demasiado antiquadas para poderem continuar a prestar bom serviço. O navio mais antigo foi construído há cêrca de 40 anos.

As oficinas da companhia estão localizadas em duas ilhas da Baía de Guanabara. São instalações excepcionalmente completas, com seções inteiramente aparelhadas para desenho, construção e reparo de navios. Possui, em serviço, uma doca de limpeza, achando-se parcialmente terminada a excavação de uma outra. Existem, ainda, uma lavanderia, fábrica de sabão, oficina de estofamento e marcenaria bem como horta, aviário e estábulo para abastecer a despensa dos navios que partem do Rio. As citadas oficinas já construíram navios mercantes e de guerra, do tamanho de seu atual dique sêco. Existem planos para a construção de uma nova frota, a ampliação das oficinas, a conclusão do segundo dique sêco e a construção de novas carreiras.

A companhia, quando de propriedade particular, funcionou com êxito durante muitos anos. O aumento do preço da mão de obra e, mais especialmente, o antiquado de sua frota (devido à impossibilidade de substituições nos últimos oito ou nove anos) levaram a companhia a um ponto em que não pode mais funcionar como empresa de transporte, sem que aumente suas instalações terrestres e construa novos navios.

A necessidade de renovamento é evidente, e, praticamente, todo o trabalho terrestre pode ser realizado por mão de obra brasileira com a utilização de material nacional. Isto se refere ao novo dique sêco, às carreiras, à construção de novos edifícios, e (quando os últimos estiverem prontos), à construção dos novos navios projetados. As chapas de aço serão fornecidas por Volta Redonda.

O êxito do funcionamento da Companhia e o recente aumento da cabotagem parecem tornar conveniente que o Govêr-

no Brasileiro conserve e amplie essa sua propriedade. Tõda a construção terrestre aumentará os investimentos de capital nacional, de natureza permanente. Sõmente a compra de navios de construção estrangeira e do equipamento pesado, ou instalações motrizes para embarcações de construção nacional, que não possam ser produzidas no Brasil, justificariam empréstimos no estrangeiro.

Alguns dos portos brasileiros necessitam de recursos adicionais de armazenagem. Outros precisam ser aumentados a fim de acomodar navios sem demoras indevidas. A não serem as obras ligadas a projetos especiais de desenvolvimento, tõdas as demais podem ser realizadas por mão de obra brasileira e com material nacional.

Alguns dos armazens propostos, para produtos agrícolas, deverão ser localizados em cidades portuárias; serão necessários frigoríficos e instalações para conservação e enlatamento de peixe; também serão prementemente necessários portos dotados de equipamento especial para a carga e descarga de minérios e de carvão. Estes projetos determinarão a natureza e extensão dos melhoramentos portuários. Sua localização exata e as modificações necessárias não podem ser previstas. Todavia, à proporção que as necessidades forem se desenvolvendo e se tornando precisas, devem ser enfrentadas. Tais melhoramentos aumentarão a riqueza nacional e, segundo parece, poderiam ser inteiramente financiados por capitais nacionais. Se forem considerados auto-liquidáveis, o Govêrno poderá financiá-los por meio de empréstimos internos. Se não forem auto-liquidáveis, pertencerão à mesma classe das construções do Govêrno e devem ser realizados com fundos provenientes da tributação.

Deduzidas das condições acima, são evidentes, tanto para a navegação costeira como para os portos, as seguintes sugestões:

1 — que não deve ser empreendido nenhum plano geral de melhoramentos portuários, a não ser para satisfazer necessidades específicas;

2 — que a manutenção do serviço de cabotagem é de importância primacial;

3 — que todos os serviços terrestres relacionados com a navegação costeira devem depender de financiamento interno; e

4 — que a aquisição de navios e de equipamento pesado, que não possa ser obtido no Brasil, constitui a única justificativa para financiamento externo.

COMBUSTÍVEIS E ENERGIA

O desenvolvimento econômico do Brasil depende, em larga escala, de um aumento considerável da utilização de suas reservas de combustível e energia elétrica. Nenhum país pobre de reservas abundantes, econômicas e garantidas, de combustível, pôde alcançar êxito em sua política industrial. A produção manufatureira, de modo particular, exige não apenas um suprimento constante de energia elétrica, mas, ainda, o de combustíveis geradores de consideráveis quantidades de vapor.

Atualmente, a madeira representa mais de 80% das fontes de energia do Brasil. Ora, a madeira como combustível não corresponde às exigências da indústria moderna. Trata-se de material volumoso, exigente de espaço excessivo para transporte e armazenagem. Além disso, à proporção que as indústrias se desenvolvem em áreas que dependem da madeira como combustível, os recursos locais decrescem rapidamente. Mesmo no Estado de São Paulo, em que um programa de reflorestamento vem sendo empreendido há vários anos, o consumo anual das árvores é cinco vezes superior ao seu replantio. A madeira tem, portanto, de ser trazida de distâncias cada vez maiores, aumentando assim o seu preço e sobrecarregando os meios de transporte.

É evidente, portanto, que devem ser tomadas medidas para aproveitar, em maior escala, outras reservas de energia que não a madeira. As fontes de energia do Brasil, em compara-

ção com as dos Estados Unidos e do mundo, foram estimadas da seguinte maneira, em percentagem do seu poder calorífico:

	BRASIL		EE. UU.	MUNDIAL
	1946	1940	1940	1935
Carvão.....	7.0	8.7	48.4	61
Petróleo.....	6.5	6.0	30.1	16
Gás natural.....	—	—	10.3	4
Energia hidro-elétrica.....	1.6	1.3	9.4	7
Lenha e carvão vegetal.....	81.9	81.0	1.8	12
	100.0	100.0	100.0	100.0

Carvão

Calcula-se que o Brasil possua uma reserva carbonífera de 5 bilhões de toneladas, principalmente de tipo betuminoso. Todavia, a qualidade é geralmente inferior (5.000 calorias por quilo ou 9.000 BTU por libra). A maioria dos terrenos carboníferos está situada a grandes distâncias dos atuais centros industriais. Além disso, a produção desse combustível tem sido dispendiosa e reduzida, tendo atingido a somente dois milhões de toneladas, em 1947.

Do carvão consumido no Brasil durante o ano de 1946, 64%, em volume, e 56%, em poder calorífico, foram produzidos no Brasil; 36%, em volume, e 44% em teor calorífico, foram importados. (1) 18 milhões de dólares e mais de 31 milhões foram gastos, respectivamente, em 1946 e em 1947, em importação de carvão.

As estradas de ferro, a marinha mercante e certas companhias concessionárias de serviços públicos têm sido as principais consumidoras brasileiras de carvão. Atualmente, a indústria é responsável por cerca de 16%, somente, do consumo do carvão, porém é provável que a utilização desse combustível

(1) O consumo de carvão produzido no Brasil é estimulado, desde 1931, por uma legislação que determina a utilização de certas percentagens de carvão nacional em algumas indústrias e que, às vezes, obriga os importadores a comprarem carvão nacional, até 10 ou 20 por cento das quantidades de carvão por eles importadas.

pela indústria aumente, quando a Usina Siderúrgica de Volta Redonda entrar em fase de pleno funcionamento, e quando outras indústrias que queimam carvão se desenvolverem.

A qualidade do carvão brasileiro poderia ser melhorada pela adoção de equipamento adequado de limpeza, assim como a quantidade da produção poderia ser aumentada — e o custo reduzido — se fôsse incrementada a mecanização das minas. Todavia, mesmo assim, não se espera que o carvão nacional satisfaça imediatamente mais da metade das necessidades totais de combustíveis sólidos do Brasil.

Petróleo

As importações de produtos petrolíferos resultaram em despesas de mais de US\$ 29 milhões em 1945, 44 milhões em 1946 e 79 milhões em 1947. Calcula-se que as importações em 1948 (na base de cifras referentes a 10 meses) tenham orçado em 110 milhões de dólares, dos quais se calcula que mais de 70 milhões de dólares exigiram o pagamento nessa moeda. É evidente que as dificuldades da balança de pagamentos do Brasil — especialmente em dólares — seriam substancialmente aliviadas, se este país pudesse fazer face às suas próprias necessidades de petróleo. Se, além disso, o Brasil possuir as reservas petrolíferas previstas por algumas pessoas autorizadas, o aproveitamento das mesmas poderá, no devido tempo, permitir exportações apreciáveis de produtos petrolíferos, em vez de importações, tornando possível assim ao Brasil acelerar suas importações de mercadorias e serviços necessários ao seu programa geral de desenvolvimento.

A necessidade de desenvolvimento da indústria petrolífera é cabalmente demonstrada pelo simples fato de determinar a redução das dificuldades na balança de pagamentos do Brasil.

Deve-se, também, considerar a probabilidade do consumo crescente de produtos de petróleo no país, condicionado ao seu maior desenvolvimento econômico. Além disso, as altas autoridades civis e militares do Brasil devem estar sempre preocupadas com a continuidade da disponibilidade de petróleo

do exterior, em caso de outra emergência internacional, pois já está claro que, em tais casos, as necessidades militares imporão restrições ainda mais drásticas à utilização desse combustível para fins civis, do que as que prevaleceram durante a última guerra.

O extraordinário desenvolvimento que vêm tendo, no Brasil, os transportes aéreos e rodoviários, são a melhor prova de que há imperiosa necessidade de explorar-se com a máxima urgência, o petróleo, no território nacional.

As presentes possibilidades da exportação do Brasil e sua resistência à restrição da importação, parecem indicar que dificilmente suportaria o país o vulto das aquisições de petróleo estrangeiro, compatíveis com a expansão dos transportes, a que, anteriormente aludimos.

Se os brasileiros estivessem persuadidos da impossibilidade da obtenção de petróleo, os programas de desenvolvimento dos transportes obedeceriam a critério bem diferente daquele que temos diante de nós. As aerovias não seriam incentivadas; as estradas de ferro seriam construídas a qualquer custo, e eletrificados com todos os sacrifícios; o uso do álcool motor, e de combustíveis pobres, seria encorajado. Todos esses meios de transporte seriam adotados de preferência aos outros, porquanto estaríamos diante de uma alternativa ainda mais anti-econômica, qual seria a do emprêgo de um combustível cada vez mais dispendioso e de suprimento mais difícil.

Muito outra, porém, é a expectativa do país. Porisso, é que a expansão dos transportes se tem orientado pelos processos mais econômicos como as rodovias e aerovias. E não há por que modificar essa orientação, uma vez que são convincentes as provas da existência de petróleo no país.

Entretanto, tão acentuado é o ritmo de crescimento das aerovias e rodovias, que seria desastroso adiar a realização de um programa de pesquisas intensas, relativas ao petróleo brasileiro.

Até aqui, o Governo tem arcado, exclusivamente, com todos os ônus das pesquisas. Não dispõe, nem poderia dispor o Governo, de recursos bastantes para a execução de um plano

de pesquisas intensivas, nas extensas zonas onde tudo indica que existe o petróleo. Os próprios recursos, previstos no Plano SALTE, são limitados para tamanho cometimento, embora consideravelmente maiores do que os conseguidos até o presente.

O Plano SALTE prevê o gasto, pelo Governo Federal, num período de 4 a 5 anos, de 2.500 milhões de cruzeiros (35 milhões de dólares) para o desenvolvimento da indústria petrolífera, 2.150 milhões dos quais (118 milhões de dólares) seriam em divisas estrangeiras. A maior parte do projetado dispêndio de 2.500 milhões de cruzeiros destina-se, todavia, às refinarias. O gasto projetado para a exploração de petróleo, inclusive a perfuração de poços experimentais, é de somente cerca de 1.150 milhões de cruzeiros (62 milhões de dólares).

Possivelmente, as pesquisas em curso, ampliadas pelo Plano SALTE, proporcionarão resultados satisfatórios dentro em breve. Mas, é preciso não perder de vista que elas possam redundar infrutíferas, muito embora a perícia dos técnicos empenhados nêsse trabalho. É que o êxito da pesquisa do petróleo, não obstante o elevado grau de perfeição já atingido, ainda encerra boa dose de acaso.

Conseqüentemente, o melhor meio de alcançar um resultado imediato é intensificar as pesquisas.

O relatório da comissão de combustíveis, levando em consideração as circunstâncias apontadas, recomenda, com ênfase, a cooperação de capital estrangeiro. Como nos demais setores da exploração mineral, o relatório mostra a necessidade de se estabelecerem certas condições para essa cooperação, fazendo referências ao projeto de Estatuto, submetido pelo Executivo ao Congresso.

“Ante essas considerações, convimos, com o Relator do anteprojeto do Estatuto do Petróleo apresentado à Câmara dos Deputados, que é de todo vantajoso o concurso do elemento estrangeiro nas atividades do petróleo entre nós, seja em técnicos, capital ou equipamentos. O mero contrato com aquêles, para os serviços especializados, a obtenção do capital apenas sob a forma de empréstimo, e a aquisição de equipamentos por

êsse meio e outros que fôsem conseguidos, como pretendem os contrários à cooperação externa, não são soluções tão simples como talvez possa parecer à primeira vista. Na realidade, tais proposições seriam outros tantos ônus aos orçamentos da União, já de si deficientes e, à margem dos riscos que envolvem as atividades em petróleo, só serviriam para mais procrastinar o desdobramento do importante problema.

A busca do petróleo e o desenvolvimento da respectiva indústria exigem abundantes meios e desafiam as próprias possibilidades de realização, do país, sabido que êsses empreendimentos se devem operar em tempo curto e em larga escala, como o requer a sua incipiente economia”.

Energia Hidro-Elétrica

Estima-se, aproximadamente, em 14,4 milhões de kilowats o potencial hidro-elétrico do Brasil. A sua distribuição regional ou geográfica, no entanto, não é ideal, quando se consideram os mercados prováveis dessa energia. (1) Mas, êsse potencial, mesmo nas áreas onde existe atualmente o maior mercado para tal energia, é ainda muito superior à capacidade instalada. (2)

O desenvolvimento da energia elétrica no Brasil baseou-se, principalmente, em fontes hidro-elétricas. Tal fato tem sido motivado, em parte, pela escassez de combustíveis, a não ser a lenha, na maior parte das localidades dos Estados brasileiros. Em 1940, 84% da energia total foi obtida das instalações hidro-elétricas, 13% de instalações a vapor, 2% de instalações

(1) Calcula-se que do potencial de 14,4 milhões de kilowats, 94,2% concentra-se em quatro bacias fluviais: 49,8% na bacia do Paraná, 22,5% na do Amazonas, 13,8% na bacia oriental e 8,1% na bacia do S. Francisco. A distribuição pelos Estados e Territórios é a seguinte: Minas Gerais, 30,6%; S. Paulo, 13,7%; Paraná, 13,6%; Pará, 9,2%; Território do Guaporé, 7,2%; Mato Grosso, 6,3%; Rio de Janeiro, 2,8%; e todos os demais, 14,4%.

(2) Por exemplo, em São Paulo, a capacidade atual instalada é de cerca de 566.000 kilowats, comparada com um potencial calculado de 1.913.000 kilowats. No Paraná, a capacidade instalada é de cerca de 16.000 kilowats, ao passo que o potencial é de 1.916.000 kilowats. Em Minas Gerais, a capacidade instalada é de 137.000 kilowats, sendo o potencial de 4.285.000 kilowats.

que utilizavam gás comum e 1% das instalações acionadas a motor diesel. O uso intensificado de produtos de petróleo, para a produção de energia elétrica, talvez seja vantajoso nas áreas que não dispõem da energia hidro-elétrica.

Há necessidade evidente de ampliar-se a capacidade produtora de energia hidro-elétrica no Brasil. O progresso já ocorrido nas indústrias de algumas áreas — como no caso de São Paulo — dependeu, em grande escala, da disponibilidade de energia barata. No entanto, mesmo em S. Paulo, uma ampliação industrial maior está sendo seriamente prejudicada, pelo fato dos meios de energia existentes serem deficientes, não só no que diz respeito à procura em perspectiva mas também no que se refere à procura atual. Não se poderá prosseguir com a eletrificação das estradas de ferro, sem que se possa dispor de uma capacidade muito maior de energia hidro-elétrica. A instalação de armazéns frigoríficos e maior desenvolvimento da indústria, em muitas localidades, têm sido prejudicados pela falta de energia. O desenvolvimento da produção de energia hidro-elétrica poderá tornar a irrigação das terras agrícolas e a drenagem, em geral, menos dispendiosas e, em certos casos, aumentar a eficiência dos transportes fluviais.

Os técnicos da Comissão Mista endossam o programa proposto no Plano SALTE, de acôrdo com as modificações feitas pela sub-comissão de Energia Elétrica. Não foi possível à Comissão apreciar, isoladamente, a conveniência técnica de cada um dos projetos contidos nêsse plano, mas é de opinião que, em geral, o programa foi bem preparado e está dentro da capacidade econômica do Brasil.

O programa sugerido aumentaria a capacidade instalada de produção de energia elétrica, durante um período de 6 anos, de cêrca de 1,5 milhões de kilowats para, aproximadamente, 2,8 milhões, isto é, 1,3 milhões a mais, atingindo a média anual próxima de 200.000 kilowats. Calcula-se que o investimento global requerido na execução dêsse programa seria de, aproximadamente, 9,5 bilhões de cruzeiros (um pouco além

de US\$ 500 milhões), dos quais cêrca de 3,5 bilhões de cruzeiros (US\$ 190 milhões) seriam dispendidos em aquisições em moedas estrangeiras. Conforme foi sumariado no apêndice daquêle plano, 710.000 kilowats do aumento proposto de 1.340.000, seriam proporcionados por duas emprêsas, a Brazilian Traction, Light & Power Co. Ltd. e a Cia. Auxiliar de Emprêsas Elétricas Brasileiras (American Foreign and Power Co.), que abastecem o Distrito Fedral e as capitais dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Espírito Santo e Paraná. O saldo de 640.000 kilowats, correspondente àquela expansão sugerida, do qual se ocuparam especialmente o Plano SALTE e a Sub-Comissão da Comissão Mista, abrange um aumento de 120.000 kilowats pela Cia. Hidro-Elétrica de São Francisco, mais 226.000 no Estado de Minas Gerais, 128.000 a ser realizado por um sindicato da Indústria de energia elétrica de São Paulo, 110.000 no Estado do Rio Grande do Sul, e aumentos menores nos Estados de Mato Grosso, Paraná e em outros pontos.

Houve época em que o Brasil instalou entre 140.000 a 150.000 kilowats por ano. A proposta, no sentido de aumentar a capacidade instalada de 200.000 kilowats, anualmente, não está, por conseguinte, desproporcional à experiência passada do Brasil, especialmente levando-se em conta que, algumas das indústrias de produção de energia, existentes, estão sobrecarregadas e que mais de 80% da nova capacidade consistirá de extensões e ampliações dos sistemas já em funcionamento.

O programa proposto, de desenvolvimento elétrico, proveria de energia adicional, que é essencial ao progresso de muitas comunidades, mas não poderá ser considerado como uma solução do problema primacial de energia no Brasil. Mesmo a utilização do potencial de energia dêste País, de 14,4 milhões de klwts, se fôsse praticável, não satisfaria aquêle objetivo; e o potencial integral de energia hidro-elétrica não pode ser utilizado, no momento, visto que a maior parte dêste se acha lo-

calizada em pontos muito distanciados dos mercados prováveis dessa energia.

Além disso, algumas das instalações hidro-elétricas, planejadas, fornecerão a sua capacidade nominal de energia somente nos anos de chuvas normais. Serão necessárias, em tais casos, instalações térmicas de emergência, a menos que o serviço seja reduzido. Esse fato não somente acarretará alguma duplicação de investimento na instalação de meios termo-geradores, mas suscita também o problema do combustível para operá-los. Além disso, existem muitas comunidades, no Brasil, que estão muito distantes dos locais das instalações hidro-elétricas em projeto, mas cujas necessidades de energia não são menos urgentes, e onde a fonte térmica terá, forçosamente, de supri-la.

O problema do financiamento de programas de desenvolvimento, tais como o atinente à energia, será discutido mais amplamente na Parte III. No entanto, é importante observar que o problema pode ser resolvido, em parte, mediante determinadas reformas administrativas, especialmente no que concerne às tabelas de tarifas autorizadas para as companhias fornecedoras de energia, sejam elas privadas ou do Governo.

A Sub-Comissão de Energia Elétrica declarou, judiciosamente, em suas considerações sobre o financiamento dos serviços de eletricidade, que "Os serviços de eletricidade, mesmo quando operados pelo Governo, devem ser econômica, financeira e administrativamente independentes, isto é, os mesmos devem se manter, em princípio, sem subsídios ou ajuda semelhante do Estado". A Sub-Comissão acentuou, ainda, que se deve confiar, principalmente, nas empresas privadas, para o desenvolvimento da energia elétrica no Brasil, se bem que o Governo deva manter as suas prerrogativas reguladoras e de supervisão, podendo muito bem assistir às empresas privadas, sempre que elas se mostrem pouco interessadas ou relutantes em fazer investimentos nos projetos relativos à produção de energia, necessários ao desenvolvimento econômico do Brasil. O reconhecimento do relevante papel da iniciativa privada re-flete-se no fato de que do total de 1.340.000 kwts do programa

sugerido 1.028.000 deverão ser fornecidos por empresas privadas.

A fim de manter a estabilidade financeira das empresas privadas de energia elétrica, e para que possam suprir as necessidades, crescentes das comunidades que abastecem, as taxas cobradas, para a venda dessa energia, devem ser suficientes para cobrir não apenas as despesas de operação, mas também, a depreciação dos imóveis ou instalações, amortização de dívidas relativas aos investimentos, pagamento dos juros destas e um rendimento regular do capital em ações pelo menos suficiente para atrair novos investimentos ou fornecer fundos para obras novas. Esse princípio foi reconhecido pela atual Constituição do Brasil, ao estipular, no artigo 151 que o controle e a revisão das taxas serão determinados a fim de que os lucros dos concessionários, que não excedam uma renda regular sobre o seu capital, possam permitir-lhes atender a necessidade de melhorias e expansão desses serviços públicos.

O problema de ajustar as taxas, numa fase de elevação rápida das despesas relativas à mão de obra, material e equipamento, é difícil. Torna-se complicado pelo fato de que a necessidade do aumento de taxas nem sempre se torna algo evidente. A evidência se faz sentir nos momentos de ampliação das instalações quando, então, surge o problema dos recursos para o pagamento dos juros e a amortização da dívida. Se bem que, sob circunstâncias favoráveis, uma parte dos fundos necessários possa ser, algumas vezes, obtida no exterior a juros mais módicos (reduzindo, assim, um pouco, a premência de elevar-se o nível das taxas) há, também, o problema da obtenção de capital, no Brasil, onde as taxas de juros e os lucros são muito mais elevados que na América do Norte. É importante que os proprietários das ações das empresas elétricas existentes continuem a fornecer uma parte substancial do capital total a ser utilizado, para que possam assumir os riscos e colher os benefícios de seu empreendimento, assim como assegurar, plenamente, aos fornecedores potenciais de empréstimo, o pagamento dos respectivos juros e amortização.

É, também, importante que seja atraído capital, por meio de ações, para formação de novas empresas.

A possibilidade ou não de atrair tais capitais para o desenvolvimento da energia elétrica no Brasil depende, em larga escala, do emprêgo judicioso do poder de fixar as tarifas.

O problema parece, hoje, complicado, devido ao fato do Código de Águas, de 1934 (com as subseqüentes emendas), ainda não estar adaptado às novas determinações da Constituição de 1946, e também à circunstância de que dois departamentos do Governo Federal — a Divisão de Águas, do Ministério da Agricultura, e o Conselho Nacional de Águas e Energia — têm, ao mesmo tempo, competência no assunto.

Visando vencer essas dificuldades e no sentido de atrair capitais para o desenvolvimento da energia elétrica utilizável, foram feitas propostas no sentido de serem criados um "Fundo da Eletricidade" e um "Banco da Eletricidade".

A proposta, relativa ao "Fundo", é semelhante aos ajustes ora em vigor para as estradas de ferro, segundo os quais as sobrecargas são acrescentadas às tarifas previstas e depositadas em um fundo que só pode ser utilizado para melhoramentos. Esta proposta é suscetível de crítica por três motivos. Em primeiro lugar, a soma de dinheiro que tal medida proporcionaria, anualmente, às empresas de energia elétrica, constitui apenas uma pequena porcentagem do que realmente necessitam para a expansão e melhoramento dos seus serviços. Em segundo lugar, desde que as sobrecargas são consideradas, antes como rendas públicas do que privadas, (a serem utilizadas somente com a aprovação de um departamento do Governo), e, desde que os ativos conseguidos, sob a forma de retiradas do Fundo, não são considerados como pertencentes às empresas, não existe nenhuma disposição relativa à sua depreciação ou reposição. Em terceiro lugar, a execução de semelhante plano poderia interferir na consecução de resultados mais substanciais, desviando a atenção da necessidade de ajustes adequados das tabelas de tarifas, com o fim de

permitir que as emprêsas obtenham de fontes particulares, brasileiras ou estrangeiras, o capital necessário à sua expansão.

A proposta relativa ao "Banco da Eletricidade" não precisa ser descrita detalhadamente aqui. O problema geral dos bancos de desenvolvimento, semi-governamentais, é examinado na Parte II d'este Relatório. Uma das principais dificuldades é que não há, à vista, nenhuma fonte adequada e suficiente de fundos para as operações de empréstimo que se esperaríamos do "Banco da Eletricidade" — alvitrado.

MINERAÇÃO

Desde os primeiros tempos coloniais, o Brasil tem sido conhecido como um país de grandes riquezas potenciais em minérios. Em princípio, foi dada importância especial aos metais preciosos, mas gradativamente, com a procura mais intensiva das matérias-primas industriais, maior atenção foi dispensada aos produtos minerais que possuem utilidade para a produção manufatureira moderna.

Sabe-se da existência de grande quantidade de minérios de ferro de alto teor, tendo sido também encontrados consideráveis depósitos de manganês. Ambos êsses metais são empregados em ampla escala em todo o mundo e especialmente nos países altamente industrializados. Outros metais descobertos, e dos quais existem suprimentos apreciáveis, incluem o tungstênio, a bauxita, o berilo, o tântalo, o ouro, o níquel e outros.

No campo mineral, as jazidas de carvão, até agora conhecidas, são vastas mas de baixo poder calorífico, e necessitam de beneficiamento para elevar seu valor como combustível.

Já existe no Brasil uma procura crescente dos produtos químicos para fins industriais e agrícolas, e esta procura será intensificada com o desenvolvimento do país. Foi descoberto algum petróleo, e levantamentos geológicos incompletos têm concorrido para fortalecer a esperança de ser justificável a exploração em larga escala.

As necessidades do Brasil quanto ao combustível são examinadas em outra seção dêste relatório, dada a sua importância imperativa em qualquer programa de desenvolvimento.

Outros minerais não metálicos, existentes em depósitos consideráveis no Brasil são: magnesita, zircônio, monazita, grafite, fosfato, mica, cristal de rocha e outros.

Infelizmente, não existe um levantamento preciso e completo da riqueza mineral conhecida do Brasil, e as estimativas divergem muito. Demais, há imensas áreas ricas de minerais, onde ainda não houve exploração geológica de qualquer espécie, e é bem possível que as jazidas ainda não descobertas venham a igualar ou exceder aquelas já conhecidas. Será possível, talvez, obter suprimentos de elementos necessários às indústrias crescentes do Brasil, ora importados como, por exemplo, o cobre. O levantamento geológico e uma apreciação precisa das descobertas são de suma importância para se estimar a disponibilidade da riqueza mineral do país.

A localização dos minerais que têm aceitação mundial, e dos quais o Brasil possui reservas que superam de muito suas necessidades potenciais — tais como o ferro e o manganês — tem sido, até agora, um sério obstáculo a seu completo desenvolvimento. A maior parte das jazidas está situada a distâncias consideráveis do litoral e dos centros consumidores (excetuam-se os depósitos de manganês no Amapá) e os meios de transporte não somente são deficientes, para um volume de produção que permita a venda pela exportação em larga escala, mas o seu melhoramento é difícil e custoso em vista da topografia do terreno que atravessam.

Como exemplo, a fabulosa montanha de ferro em Itabira está localizada a cerca de 600 km de Vitória, onde se acham os cais de embarque, para fins de exportação. A estrada de ferro que liga o centro da mineração a Vitória está sendo agora melhorada, mediante um crédito feito pelo Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos, e os técnicos de mineração calculam que, quando terminadas as obras de melhoramento da estrada de ferro, ora em execução, e após a

instalação dos novos britadores, a quantidade de minério que poderá ser remetida para Vitória, para exportação, talvez atinjam a razão de três milhões de toneladas por ano (durante 1948 foram exportadas 300.000 toneladas e durante 1949 projeta-se o embarque de 600.000 toneladas).

A usina siderúrgica de Volta Redonda — o mais importante consumidor nacional de minério de ferro — foi obrigada a se equipar com 700 vagões adicionais para atender ao transporte das suas próprias necessidades de minérios e de outros materiais essenciais e para manter o estoque de matérias primas necessárias, em vista dos meios insuficientes da Estrada de Ferro Central do Brasil e conseqüentes demoras e interrupções dos serviços.

O Brasil poderá algum dia produzir e embarcar, anualmente, para fins de exportação, até 40 milhões de toneladas de minério de ferro de alto teor. Vantajosa, como poderia ser, semelhante finalidade para incrementar as divisas disponíveis do Brasil, é duvidoso o seu alcance em futuro próximo, em virtude dos grandes investimentos que seriam necessários para a construção e aparelhamento da nova estrada de ferro, novas instalações portuárias, e equipamento de mineração. A incerteza da continuidade da procura do minério na base de preço suficientemente elevado é, igualmente, uma dificuldade a considerar.

O minério de ferro de alto teor é um produto cujo preço é regido pelas quantidades disponíveis nos mercados consumidores, e a sua utilização é imposta por considerações técnicas. A não ser para necessidades relativamente pequenas, na produção de aços para ferramentas, o minério de ferro de alto teor é usado principalmente no enriquecimento de minério de baixo teor nos altos fornos, e atualmente substitui os suprimentos escassos de socata. O preço mundial para minérios de ferro de qualidade será o fator determinante nas exportações futuras do Brasil; e conforme as suas valorizações, oriundas da futura procura mundial, do abastecimento e da situação de preços, dependerá a aceitação ou a recusa

dos investidores potenciais em fazerem as pesadas inversões para as exportações adicionais em larga escala (1).

Outro ponto que deverá ser esclarecido, relativamente ao minério de ferro, é a possibilidade de entrar o Brasil mais intensamente no mercado mundial de ferro gusa para fundição (diferentemente do aço). Têm existido nos mercados

(1) Na suposição de que se pudesse encontrar um mercado para 40 milhões de toneladas de minério de ferro do Brasil, os membros americanos, da Comissão Mista Brasileiro Americana de Estudos Econômicos, são de parecer que a amortização e as taxas de serviço decorrentes dos enormes investimentos necessários para tal produção bem poderiam resultar numa elevação tal no custo do minério pôsto a bordo, que daria causa à perda de interesse por parte dos compradores. Na opinião dos membros americanos, não deve ser empreendido no Brasil nenhum programa para uma expansão espetacular da produção de minério de ferro sem que haja estudos de engenharia cuidadosos, por técnicos, cujas conclusões seriam aceitas pelos investidores.

Os referidos membros da Comissão Mista também consideram necessário retificar um equívoco que aparentemente existe no Brasil, em relação à situação do minério de ferro nos Estados Unidos. Conquanto a última guerra ocasionasse uma excessiva procura dos suprimentos de minério de alto teor, remanescentes no distrito do Lago Superior, nos Estados Unidos, os levantamentos indicam ainda existir naquela área minério suficiente a fim de assegurar uma produção máxima para um período de 10 a 20 anos. Muito antes do término deste período, os suprimentos aparentemente quase ilimitados do Labrador tornar-se-ão disponíveis, em cuja exploração consta que os interesses conjugados Canadenses-Americanos já despenderam muitos milhões de dólares.

Outrossim, têm sido promissoras nos Estados Unidos as experiências de tratamento do minério de baixo teor, e não há nenhum receio quanto à pronta disponibilidade de todo o minério de ferro de baixo preço necessário para manter a indústria siderúrgica dos Estados Unidos e do Canadá em funcionamento em plena capacidade, por um período indeterminado.

Semelhantemente, a procura do manganês depende das disponibilidades e preços mundiais. Cerca de 1/3 de manganês recentemente usado nos Estados Unidos têm sido proveniente da Rússia, de fato uma fonte incerta de suprimento. No entanto, já foram tomadas providências para ampliar a mineração de manganês na Índia e na África do Sul, conforme se demonstra pela recente distribuição de aço dos Estados Unidos, para a fabricação de algumas centenas de vagões de estrada de ferro destinados a servirem no transporte do manganês da África do Sul para os portos do mar. Também deverá ser observado que os EE.UU. produziram, anteriormente a 1933, uma parte do manganês de que precisavam, extraíndo-o dos depósitos de baixo teor localizados naquele país. Se, porventura, os preços para as importações de minério de manganês se tornarem tão elevados que dêem margem a um estímulo na sua produção interna, nos Estados Unidos, é possível que tal produção seja reiniciada.

mundiais, por tempo considerável, uma procura contínua de ferro gusa para fundição e esta procura provavelmente continuará por tempo indeterminado. No momento atual os preços de ferro são atraentemente elevados e por certo assim permanecerão.

O emprêgo conjunto do minério de ferro puro e do carvão vegetal para obter o ferro gusa, juntamente com a relativa facilidade de outros meios a serem empregados na produção, apresenta ao Brasil uma possibilidade de exportação que não deverá ser desprezada (desde que seja observada a obrigatoriedade legal do reflorestamento). A produção de ferro gusa para fundição não é uma operação tão complicada quanto a de ferro gusa para a produção de aço, mas é um produto muito mais vendável, principalmente quando se tratar de transporte de longo percurso.

Conforme ficou esclarecido no relatório da Subcomissão de Mineraiis, as jazidas de manganês do Estado de Minas Gerais têm sido muito exploradas, encontrando-se, algumas delas, parcialmente esgotadas. Grande parte das reservas de minério de alto teor serão necessárias para o consumo interno e, reconhecendo-se essa necessidade, devem-se fazer todos os esforços no sentido de aproveitar outras jazidas de manganês para exportação.

Tem-se encontrado outros depósitos em Urucum, perto de Corumbá, no Rio Paraguai, Estado de Mato Grosso, e também no nordeste do território do Amapá. Nenhum destes depósitos tem sofrido suficiente exploração geológica para que se possa determinar tôda a sua extensão ou a quantidade disponível de minério de boa qualidade, mas as grandes reservas que são visíveis constituem fonte potencial de manganês para exportação, desde que se acham localizados em áreas que se prestam melhor para aquêle fim do que para o suprimento das necessidades internas.

A produção oriunda de Urucum ofereceria como vantagem a possibilidade de um transporte fluvial pelo Rio Paraguai, até um pôrto acessível ao transporte marítimo.

O transporte ferroviário de Corumbá para o litoral — sendo aquela cidade o projetado ponto terminal da estrada de ferro ora em construção partindo de São Paulo — embora tivesse a vantagem de percorrer exclusivamente o território brasileiro, acarretaria custos tão elevados que viria a tornar desinteressante como investimento a produção do minério de manganês em Urucum.

As jazidas de Amapá, para que se tornem acessíveis ao mercado, necessitarão que se construam alguns trechos ferroviários e possivelmente rodoviários, assim como haja aparelhagem de mineração; mas tais despesas, no caso de existirem de fato quantidades suficientes de minérios, não deverão pesar desproporcionalmente no custo do mesmo.

Torna-se conveniente assinalar aqui que o hábito de outorgar concessões no Brasil, para o aproveitamento de jazidas minerais, a pessoas ou grupo de pessoas que possuem pouco ou nenhum capital próprio ou de que possam dispor, pode retardar a produção em grande escala.

Em outra seção dêste relatório, salienta-se a importância para o desenvolvimento da agricultura brasileira, e reabilitação das áreas empobrecidas, de uma fonte nacional de fosfato mineral. O fosfato é escasso no mundo inteiro, ao passo que quase todo país que produz em grande escala artigos agrícolas clama por uma cota maior do suprimento atual.

Opina-se que no Brasil existem consideráveis suprimentos de fosfato de rocha, mas não existem dados suficientes quanto às quantidades e qualidades disponíveis. A procura mundial de fertilizantes de fosfatos é tal, que indica que a exploração dos depósitos brasileiros de fosfato deve receber alta prioridade em qualquer programa de desenvolvimento. A certeza de existir nos terrenos adjacentes quantidades de fosfato suscetível de redução pelo método do forno elétrico, seria uma justificativa quase positiva para a instalação de uma usina hidro-elétrica, cujo financiamento, de outra maneira, poderia ser considerado duvidoso. Qualquer produção de fosfato que exceda as exigências internas, encontrará uma pronta venda nos mercados do exterior.

A MÃO-DE-OBRA E O BEM-ESTAR PÚBLICO

Como frisou a introdução à Parte II, a expansão da produtividade é essencial ao desenvolvimento da economia brasileira. Numa sociedade onde há liberdade e concorrência, o padrão de vida eleva-se, aproximadamente, na proporção do aumento da produtividade. Portanto, uma reserva eficiente de mão-de-obra torna possível um aumento crescente do padrão de vida e a expansão concomitante de benefícios sociais. Daí se segue que a produtividade crescente contribui para o bem-estar do povo e do país.

Nas condições atuais, existe pleno emprêgo no Brasil — no sentido de que as pessoas que procuram emprêgo podem encontrá-lo. Conseqüentemente, o aceleração desejado da evolução econômica do Brasil deve abranger: a) a utilização mais eficiente da mão-de-obra comum; b) o aperfeiçoamento do sistema educacional; c) a adoção de uma política imigratória apropriada; d) a manutenção de serviços e benefícios de previdência social adequados; e e) o desenvolvimento de um programa de saúde de âmbito nacional.

A. *Os meios para alcançar-se maior eficiência na utilização da mão-de-obra comum abrangeriam:* 1) o planejamento sistemático do aproveitamento dos recursos naturais; 2) o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas agrícolas; 3) a intensificação da pesquisa técnica e dos programas de treinamento; 4) a modernização e expansão do sistema de transportes; 5) o emprêgo de peritos nas questões de pessoal, num esforço consciencioso para melhorar as relações entre o empregado e o empregador; 6) maior estímulo do esforço individual, mediante a utilização de métodos fabris aperfeiçoados, equipamento eficiente, instalações confortáveis e pagamento de incentivo por maior produtividade; 7) a estabilização das relações entre o empregado e o empregador, mediante acôrdos sôbre salários, horas e condições de trabalho; e 8) a manutenção de serviços de permuta de empregos.

B. *Educação.* Um objetivo educacional mínimo deve constar de um sistema escolar que conte com o apôio público

e que coloque o ensino primário e secundário ao alcance de tôdas as crianças do Brasil — pondo à disposição de líderes e técnicos em potencial, um adestramento ou aperfeiçoamento de grau universitário.

A educação deve visar especificamente à adaptação do povo ao seu ambiente, a elevação do padrão de vida mediante o desenvolvimento de maior capacidade produtiva, o desenvolvimento do senso de progresso material e espiritual. O elevado grau de analfabetismo no Brasil (43,6 %, conforme o Recenseamento de 1940), e o fato de aproximadamente a metade das crianças, em idade escolar, não dispor de escolas nem de professores, constitui um desafio que deve ser encarado, antes que o Brasil possa começar a realizar as suas possibilidades produtivas.

A educação primária e secundária no Brasil é fornecida por órgãos estaduais e municipais e por entidades particulares, mas se acha sob a supervisão do Governo Federal. As estatísticas referentes ao ano de 1941 mostram que 3.791.500 estudantes recebiam instrução geral ou especializada em 47.601 escolas. A educação superior é proporcionada pela Universidade do Brasil, universidades estaduais e várias instituições particulares (1).

Nos últimos anos, o Brasil deu mais importância às escolas técnicas e vocacionais. Atualmente, são mantidos os seguintes sete tipos de escolas profissionais: 1) escolas de artífices; 2) escolas industriais; 3) escolas técnicas; 4) escolas técnicas femininas; 5) escolas de aprendizado industrial; 6) escolas comerciais; 7) escolas agrícolas.

Os dois programas de treinamento mais estreitamente ligados aos problemas de desenvolvimento da mão-de-obra industrial, são os das sessenta e oito escolas profissionais (2) — (23 dirigidas pelo Governo Federal; 45 pelos Estados e por entidades particulares) e das 72 escolas de aprendizado indus-

(1) Ministério das Relações Exteriores, *Brasil*, 1943: *Recursos e Possibilidades* (Rio de Janeiro, 1944, págs. 536-550).

(2) O Instituto de Negócios Inter-Americanos vem prestando valiosa assistência ao aperfeiçoamento dessas escolas.

trial, mantidas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). O primeiro grupo de escolas proporciona treinamento para, pelo menos, dezenove profissões diferentes e o segundo para trinta e nove.

Pode haver alguma duplicação entre êsses dois sistemas (isto é, a educação de adultos e os cursos de aperfeiçoamento), mas não de maneira grave. A consideração mais importante é a de que ambos os sistemas vêm tendo dificuldades em manter suas matrículas no máximo de sua capacidade, quando há milhares de jovens brasileiros em idade apropriada para beneficiar-se de tal ensino. Dois relevantes fatores inibitórios são: 1) a situação econômica da família do provável estudante e 2) a super-concentração dessas escolas nos centros mais populosos, deixando as pequenas comunidades sem oportunidade do ensino profissional. O intervalo existente entre o curso primário, presumivelmente concluído aos doze anos, e o emprêgo em fábricas, na idade mínima de catorze anos, apresenta ainda outro problema.

Os meios possíveis de atender à situação abrangeriam: 1) elaboração de algum plano para a coordenação dos trabalhos, em aula, com a experiência prática no emprêgo; 2) conversão das escolas, de ensino técnico apenas, em instituições semi-industriais; 3) incorporação de um número limitado de cursos profissionais, elementares, no programa primário; e 4) acréscimo de dois anos (dando-se relevância ao ensino profissional), nos cursos primários, em se tratando de localidades onde não haja escolas secundárias, mantidas pelo erário.

Independentemente do tipo de organização que se mantenha, no sentido de prover o adestramento industrial, há certas necessidades básicas para o êxito de qualquer programa: 1) aumento do número e melhoramento da qualidade e treinamento dos professôres (muitos são tirados diretamente da indústria, com pouca ou nenhuma aptidão ou preparação para o ensino); 2) desenvolvimento de um programa destinado à seleção e formação de professôres; 3) melhora do material permanente de ensino; 4) determinação das atividades que os novos aprendizes precisam conhecer, se se quiser que

sejam adequadamente adestrados para as várias funções; 5) determinação das funções que necessitam de treinamento mais intensivo; 6) evolução de um programa de orientação para auxiliar os estudantes na escolha de ocupações para as quais possuam maior inclinação; e 7) concessão de bolsas de estudos (pelo Governo e pela indústria) a alunos e professores que mostrem aptidões especiais, a fim de que possam receber aperfeiçoamento avançado, em campos como a engenharia, a geologia, a agricultura e criação de animais baseada em métodos científicos, a economia política e a administração pública.

No tocante à educação agrícola, o Governo Federal do Brasil projeta um programa muito mais amplo. Constituem características básicas do mesmo: 1) ampliação das vantagens oferecidas pelos cursos de certas escolas agrícolas existentes; 2) criação e funcionamento de um grupo de centros destinados ao aperfeiçoamento de professores e trabalhadores agrícolas; e 3) organização de missões e de *Semanas Rurais* para levar o conhecimento de novos métodos e técnicas agrícolas à população adulta das comunidades agrícolas.

Sem tentar avaliar as medidas específicas propostas, os membros da Comissão Mista concordam unânimeamente quanto à necessidade de aperfeiçoar a educação agrícola no Brasil. Além disso, desejam frisar a conveniência de atribuir o máximo da responsabilidade e iniciativa aos governos estaduais e municipais, visto que o programa terá assim bases mais sólidas e duradoras. Em todas as fases do sistema, deve-se emprestar importância especial ao pagamento de salários adequados, a fim de atrair e conservar o pessoal qualificado, especialmente nas regiões mais isoladas, em que se possam tornar convenientes salários mais elevados para compensar, em parte as desvantagens e os inconvenientes da vida em tais comunidades.

O desenvolvimento educacional, por todo o Brasil, vem se processando com pouca uniformidade. Exige-se por lei que os Estados e Municípios destinem 20 % de sua receita geral para a educação. No entanto, visto que as rendas variam am-

plamente de Estado para Estado, comumente se propõe que 10 % da receita tributária federal sejam postos à disposição dos Estados e Municípios, a título de auxílio.

Parece que tanto o povo como o Governo do Brasil aceitam a educação geral como um dos seus princípios objetivos. Deve-se prover, portanto, para isso, os estabelecimentos próprios de pesosal habilitado e fundos suficientes.

C. *Imigração* — O desenvolvimento de uma política imigratória conveniente é importante para o aceleração da evolução econômica do Brasil. E' compreensível que uma nação não deseje imigrantes incapazes de ser (ou que não estejam dispostos a ser) assimilados pela vida política, social e cultural da Nação. Contudo, o Brasil necessita de mão-de-obra imigratória, precìpuaente técnica e trabalhadores habilitados. Estes reforços à população não sòmente aumentam a reserva de mão-de-obra, como também contribuem para o adestramento dos trabalhadores brasileiros.

Talvez não seja praticável uma política de "portas abertas", mas é certamente desejável uma política imigratória seletiva, que, vigorosamente administrada, poderia aumentar, substancialmente, o afluxo de imigrantes de que carece o Brasil, muito embora sem introduzir na população brasileira elementos perturbadores ou inassimiláveis. Uma legislação destinada a facilitar a naturalização dos imigrantes muito poderia fazer em prol da integração dessa gente no modo de vida brasileiro.

A importância da fonte imigratória de mão-de-obra para o Brasil alcançar a sua maioria econômica parece justificar: 1) a liberalização na legislação imigratória e de naturalização existente; 2) a adoção de uma técnica adequada para a seleção de imigrantes; 3) adoção de "homestead" ou de planos de colonização, com o fito de atrair trabalhadores agrícolas; e 4) a criação de um Departamento Central de Colonização e Imigração, conforme se acha previsto na nova Constituição, para coordenar as normas e atividades nos setores de imigração e naturalização.

D. *Previdência Social*. A legislação social do Brasil pode ser considerada "avançada", independentemente dos critérios aplicados. De fato, existem provas abundantes que corroboram o ponto de vista de que qualquer aumento posterior de benefícios deve ser precedido por um vigoroso aceleração de *produção*; pois, de outro modo, o custo dos benefícios sociais pode tornar-se um óbice à própria produção.

Isso não significa, contudo, que não se deva considerar a possibilidade de estender aos trabalhadores rurais, tanto quanto possível, os benefícios e proteções proporcionados aos trabalhadores urbanos. Não significa, tampouco, que se deva reduzir os benefícios sociais hoje concedidos aos trabalhadores de qualquer grupo. Ao contrário, significa que se deve dar maior importância às facilidades de habitação e saúde para os meios rurais, à medida que a expansão da produção criar os necessários meios financeiros. Embora seja uma realidade básica, que a produção financia os benefícios sociais, reconhece-se, também, que êstes últimos podem estimular a produção.

A legislação do Brasil, no campo dos padrões de trabalho (oito horas por dia, férias remuneradas, proteção especial às mulheres e às crianças, período semanal de repouso de 24 horas, segurança no trabalho, etc.), é extensa e, em geral, excelente. Deve-se, pois, intensificar os esforços atuais no sentido de melhorar a administração desse sistema.

Merecem especial menção duas leis trabalhistas: 1) a "nacionalização do emprêgo" ou a lei dos "dois terços", que exige que em qualquer estabelecimento, com três ou mais empregados, no mínimo dois terços devem ser cidadãos brasileiros; e 2) a lei de "estabilidade", que prevê indenização especial aos empregados dispensados, que tenham adquirido direitos, após dez anos na mesma companhia.

Parece que a "nacionalização do emprêgo", ou a lei dos "dois terços" está sendo liberalmente aplicada e não vem acarretando dificuldades no preenchimento de postos, com pessoal tènicamente habilitado. No interêsse do desenvolvimento econômico do Brasil é de se esperar que esta política liberal seja continuada.

A lei de estabilidade, com o pagamento de indenizações especiais, tem provocado algumas críticas, principalmente pelos seguintes fundamentos: 1) perda de interesse, por parte dos empregados, depois de adquirirem o direito de estabilidade; 2) tentativas no sentido de provocar a demissão, a fim de forçar o empregador a um acôrdo; 3) demissão sumária do empregado quando se aproxima o período de dez anos, a fim de impedir a aquisição dos direitos de estabilidade no emprego; e 4) o pesado fardo impôsto ao empregador, nos casos em que é forçado a dispensar empregados, por motivo de fôrça maior. Sem pretender pôr em dúvida os valiosos propósitos originais desta lei ou formular qualquer juízo sôbre as críticas do seu funcionamento, é recomendável que se façam estudos para determinar se há verdadeiros abusos ou iniquidades que devam ser eliminados.

Sob a legislação de seguro e assistência social, foram criados uns cinco institutos e trinta caixas de menores proporções. Além disso, os servidores públicos e as fôrças armadas possuem suas próprias organizações de previdência social. Aproximadamente 10.000.000 de pessoas têm interesse direto ou indireto nesse sistema, que abrange pagamentos por invalidez, moléstias profissionais, velhice, doença, maternidade, etc.; e investe fundos de reservas em programas de assistência, incluindo hospitais, dispensários e projetos de construção de habitações.

Além dos "institutos" e "caixas" pré-citadas, existem no Brasil ainda os seguintes principais órgãos de assistência e treinamento, embora de ação mais restrita ou específica:

Serviço Social da Indústria (SESI).

Serviço Social do Comércio (SESC).

Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Serviço de Alimentação de Previdência Social (SAPS).

Serviço de bem-estar dos Sindicatos.

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

(Os dois últimos são, precipuamente, organizações de ensino e aperfeiçoamento dos trabalhadores.)

Os dirigentes dessas entidades concordam que, cada uma delas, deva funcionar de modo independente. Muitas delas vêm planejando ampliações ou desenvolvimento dos seus serviços, com pouca ou nenhuma atenção aos planos que ora se acham em estudos nas organizações similares.

A luz de evidente coincidência e duplicação de serviços prestados e do inevitável custo excessivo da administração, parece que seriam justificadas as seguintes sugestões: 1) Os institutos e caixas de previdência social devem ser unificados, a fim de proporcionarem atividades mais uniformes e oferecer serviços de assistência social adequados, mas não em duplicata, reduzindo-se, por essa forma, as despesas de administração; 2) as atividades das entidades estatais e paraestatais, no campo de assistência e previdência sociais, devem ser estudadas, com o objetivo de rápida integração e consolidação, a fim de eliminar a duplicação de serviços, reduzir as despesas administrativas e de operação e providenciar, quanto ao planejamento de âmbito geral, no campo da assistência social; e 3) deve merecer cuidadosa atenção a possibilidade de fundir-se todos ou parte dos outros órgãos de assistência e previdência social, no sistema de Previdência Social, unificado, que foi sugerido.

O ônus das despesas dos programas de trabalho e de assistência social sobre a economia geral, como um todo, jamais foi cientificamente investigado, nem tampouco se procedeu a uma análise no sentido de determinar-se a distribuição do encargo e das receitas plenamente compatíveis com as despesas.

Um exame completo, de todos êsses amplos problemas tornaria possível a apreciação periódica das leis, entidades e programas em jôgo e poderia servir de valioso guia na elaboração da política de assistência social e de trabalho, tendo-se em mira que nem o bem-estar social do trabalhador nem a expansão da produção do país devem ser sacrificados.

E. *Saúde*. O problema da saúde acha-se intimamente ligado ao da eficiência da mão-de-obra e do bem-estar público. Este fato foi indicado claramente pelos elaboradores do Plano SALTE com as seguintes palavras:

“Indisfarçavelmente, não poderá haver produção eficiente, quer sob o ponto de vista qualitativo, quer quantitativo, e, portanto, enriquecimento e bem-estar coletivos, segurança social, progresso, enfim, com o elemento humano arruinado fisicamente, debilitado em sua vontade, em suas forças, pelas doenças. Qualquer ação, em consequência, que vise àquele supremo objetivo do engrandecimento e do progresso do país, terá necessariamente que considerar o problema da assistência médica (no sentido mais amplo do termo) de seus habitantes... ela se impõe sempre não só por um indeclinável dever de solidariedade social, como por um imperativo mesmo de ordem econômico-financeira” (1).

O plano continua a pintar em côres impressionantes as condições de saúde da Nação, enumerando dezenove problemas urgentes e recomendando a despesa de Cr\$ 2.618.056.410,00 para um período de cinco anos. Encarece “uma luta intensa no combate às principais moléstias que assolam o país, especialmente as denominadas doenças endêmicas, tais como: a malária, verminoses, tuberculose, sífilis, lepra, febre amarela, a peste bubônica, o tracoma, a bouba e o câncer” (2).

O recenseamento de 1940 revela que menos de 20 % da população brasileira vive em centros de mais de 10.000 habitantes. Daí, não se infere que as populações urbanas não tenham nenhum problema de saúde, mas apenas que as áreas rurais carecem de maior atenção. As maiores cidades fizeram apreciável progresso no campo da saúde e sanitário. Possuem um número razoavelmente suficiente de hospitais, médicos e enfermeiras — para os que possam pagar pelos seus serviços. Certos órgãos de assistência e previdência social formularam

(2) PLANO SALTE: Setor Saúde (*Diário do Congresso Nacional* — Suplemento ao n.º 91, de 27-5-1948, pág. 1).

(1) PLANO SALTE: Setor Saúde (*Diário do Congresso Nacional* — Suplemento ao n.º 91, de 27-5-1948, pág. 1).

e financiaram programas de saúde relativamente amplos entre os trabalhadores industriais. Mesmo assim, o fornecimento de água das cidades, salvo algumas exceções, não apresenta segurança para o consumo, em virtude de mananciais poluídos, tratamento insuficiente, ou distribuição defeituosa. A falta de uma rede adequada de esgotos constitui um perigo constante para a saúde. Apenas pequena proporção dos centros urbanos possui êsses elementos e nessas comunidades somente pequena parcela da população é servida de meios higiênicos, numa média de 9 % em algumas capitais e de 54 % no Rio de Janeiro.

Num conjunto de menos de 300 engenheiros sanitaristas, existentes no Brasil, 200 servem nas grandes cidades. Significa isso que 80 % da população conta com menos de 100 para atender às suas necessidades prementes. A distribuição de médicos e enfermeiros segue um padrão ainda mais irregular. De fato, cêrca de 4.600.000 pessoas (quase 10 % da população total) vivem em municípios que não possuem médicos residentes, e cêrca de 16.000.000 (representando mais de 30 % da população) em municípios nos quais a média é de um médico para cêrca de 7.500 pessoas (2).

Entrementes, as doenças e a morte levam o seu tributo. Sobre êste ponto bastam algumas ilustrações. Calcula-se que uma, dentre cinco crianças brasileiras, morre antes de atingir um ano de idade. A duração média de vida, no Distrito Federal, um dos pontos mais saudáveis da Nação, foi de 43,3 anos, no período de 1939-1941. A tuberculose "matou" 44.500 brasileiros em 1947. A malária e a esquistossomose intestinal (doença de Manson) afetam, cada uma, 8.000.000 de pessoas. As estatísticas, mais recentes, indicam que os habitantes de 1.143, dos 1.697 municípios, estão sujeitos à infecção pela malária.

A Comissão Mista concorda com os autores do Plano SALTE no sentido de que a situação está a exigir ação imediata e decisiva, adotando-se medidas urgentes no sentido da

(2) PLANO SALTE: Setor Saúde (*Diário do Congresso Nacional* — Suplemento ao n.º 91, de 27-5-1948, pág. 6).

expansão da educação sanitária; preparação de médicos, enfermeiras e de técnicos em saúde pública ou higiene, e o melhoramento e expansão dos atuais hospitais e dos centros de saúde. A proposta campanha de saúde reflete uma nova determinação no sentido de atacar êsse velho problema.

O *anopheles gambiae* e o *aedes aegypti*, traiçoeiros portadores da malária e da febre amarela, respectivamente, foram virtualmente eliminados. Dispensa-se maior importância à educação dos médicos. Dezoito escolas de enfermagem oferecem hoje um curso, em três anos, com o currículo e padrões de ensino aprovados pelo Conselho Internacional de Enfermeiras. Recentemente, a Universidade de São Paulo iniciou um programa universitário de engenharia sanitária.

Pelo acôrdo brasileiro-norte-americano, de 17 de julho de 1942, o Instituto de Negócios Inter-Americanos começou a proporcionar assistência, mediante o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) ao Ministério da Educação e Saúde, nos seguintes tipos de trabalhos: — 1) saneamento do Vale Amazônico, especialmente a profilaxia e estudos de malária no aludido Vale e assistência médico-sanitária aos trabalhadores ligados ao desenvolvimento econômico da região; 2) o treinamento de profissionais para os trabalhos de saúde pública, inclusive médicos e engenheiros sanitaristas, enfermeiras de saúde pública e outros técnicos; 3) a colaboração com o Serviço Nacional de Lepre. Outros problemas atinentes à saúde pública deviam ser incluídos nos programas do SESP, de acôrdo com contratos adicionais por serem estudados e efetivados. Em 10 de fevereiro de 1943, o SESP ampliou seus serviços de saúde e de saneamento, de modo a abranger o Vale do Rio Doce. Ao todo, êsse órgão prestou assistência para oito projetos, compreendendo uma área quase tão vasta quanto a dos Estados Unidos.

Os projetos referentes à Amazônia abrangem a construção e funcionamento de centros de saúde, hospitais, dispensários, postos médicos e lanchas; a construção e funcionamento de Laboratórios, além da criação de outros meios de pesquisa

e estudo de doenças predominantes da região; drenagem para impedir a expansão da malária; medidas provisórias de "controle" à malária; melhoramento das condições sanitárias; treinamento do pessoal e atividades de educação sanitária. Os projetos pertinentes ao Vale do Rio Doce são semelhantes, porém, em menor escala.

O fato mais animador, acerca das atividades do SESP, é que, uma vez instalados os serviços de fornecimento d'água e a rede de esgoto, a sua utilidade será reconhecida pela comunidade e o apoio do público, aos centros de saúde e aos programas de educação sanitária, passará a ser quase espontâneo. Quando uma cidade é pulverizada com DDT, para eliminar os insetos infectados de moléstias, a própria comunidade parece poder levantar o dinheiro e exigir a dedetização semi-anual, a fim de manter a imunidade. Encontram-se, nos arquivos do SESP, casos e mais casos referentes ao despertar de comunidades locais, e o melhoramento contínuo das condições de saúde, e virtude da iniciativa local.

Parece que a experiência e as técnicas do SESP poderão proporcionar excelente roteiro para o desenvolvimento e execução de programas mais decididos de saúde e saneamento, de larga extensão, no Brasil.

TERCEIRA PARTE

OS PROBLEMAS DO FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO



III PARTE

FINANCIAMENTO MEDIANTE RECURSOS INTERNOS

Introdução

(O problema do financiamento do desenvolvimento econômico é tanto um problema de financiamento de despesas em divisas estrangeiras, quanto de obtenção de fundos para as despesas realizáveis no país. Já foi evidenciada a dificuldade de destaacar das receitas da exportação, cambiais necessárias para a compra no exterior, de equipamentos e suprimentos que permitam rápido progresso nos programas de desenvolvimento, a menos que possa ser atraído para o Brasil um afluxo substancial de capital estrangeiro. Todavia, a maior parte dos programas deve ser executada com mão de obra e materiais brasileiros e financiada com recursos nacionais. Sòmente assim poderá ser evitada uma sobrecarga futura excessiva para a balança de pagamentos do Brasil.)

Foi frisado na Parte I que há necessidade de se dar novo rumo aos recursos nacionais, e que a manutenção da estabilidade financeira será de grande auxílio para a execução de um programa de desenvolvimento econômico equilibrado. O descaminhamento do trabalho e materiais para setores relativamente menos produtivos só poderá ser diminuído satisfatoriamente, se os níveis de preços continuarem estáveis. O objetivo da Parte II é delinear as diretrizes e métodos de financiamento que ajudarão o Governo a atingir êsses fins.

A tarefa de harmonizar a aceleração do desenvolvimento econômico com a maior estabilidade possível de preços, não é das mais fáceis. Exige da parte do Governo Brasileiro, uma ação vigorosa, baseada em decisões corajosas e racionais. Essa tarefa só terá êxito se houver plena compreensão do problema por parte do público em geral.

(Um programa de desenvolvimento econômico executado numa época praticamente de pleno emprêgo deverá ser financiado por fontes não inflacionárias, se se quer evitar uma pressão para a alta no nível geral dos preços. Este é o reflexo, no campo financeiro, do fato que a obra e os outros meios de produção são limitados. O acréscimo de aplicação dos recursos internos em certa direção só é possível na medida em que êsses recursos forem liberados de outros setores de produção, salvo a hipótese de aumento médio de produtividade. O ritmo do desenvolvimento econômico dependerá, por conseguinte, da vontade do povo e do Governo em dar nova direção às economias nacionais e às despesas governamentais, desviando-as de aplicações menos produtivas para outras mais produtivas, a par da determinação de moderação nas despesas.

Os recursos de origem não inflacionária para um programa governamental de desenvolvimento são a receita dos impostos e a venda de títulos do governo às instituições de economia coletiva e aos particulares. As economias das instituições e dos particulares também podem suprir fundos para as emprêsas, em geral, completando a soma de reinversão de lucros. Tanto o Governo como os particulares podem razoavelmente contar com as economias canalizadas pelo sistema bancário. É essencial, todavia, que os planos de financiamento não contêm com a criação, pelos bancos, de crédito alimentado por novas emissões de papel moeda do Governo ou pelo Banco Central.)

Quais as somas apropriadas de recursos não inflacionários que o Governo Brasileiro e os particulares poderão esperar obter a fim de levarem avante seus planos de desenvolvimento?

Tentamos algumas estimativas. As receitas tributárias totais dos governos federal e estaduais ascenderam a 19,7 bi-

lhões de cruzeiros em 1947. Uma parte considerável destes fundos vem sendo dispendida, anualmente, para fins de desenvolvimento, e esta proporção poderia ser aumentada, em parte, se fôsse feita uma revisão sistemática das despesas destinadas a fins que não os de desenvolvimento, em todos os setores governamentais. Não parece provável, no entanto, poder-se financiar por métodos não inflacionários despesas de desenvolvimento superiores às atuais, sem recorrer a receitas adicionais por meio de tributação. É desejável que estas receitas adicionais sejam obtidas de grupos de economia que não estão contribuindo atualmente, com sua parte proporcional no ônus dos impostos. As sugestões relativas a este programa são encontradas neste Relatório.

(Estimativa das Economias

As economias anuais do povo brasileiro assumem três formas principais:

1 — economias coletivas resultantes de pagamentos a institutos de previdência; companhias de seguro e companhias de capitalização;

2 — economias constituídas por lucros não distribuídos das sociedades anônimas e das firmas, em geral; e

3 — economias individuais, incluindo uma parte dos fundos depositados nas caixas econômicas federais e nos bancos comerciais, compras de títulos e de bens imóveis por particulares.)

(O montante dos fundos disponíveis para investimentos provenientes da primeira destas fontes, pode ser calculado com certa exatidão. Em 1947, os institutos de previdência social — sem contar as contribuições do Governo — possuíam 1,4 bilhões de cruzeiros disponíveis para investimento depois de terem atendido a tôdas as despesas correntes. As disponibilidades das companhias de seguro e capitalização ascenderam a 0,6 bilhões de cruzeiros. Houve assim uma corrente de cerca de 2 bilhões de cruzeiros para as economias coletivas.)

(As estatísticas do impôsto de renda indicam que os lucros registrados nos negócios, tanto de sociedades anônimas como de firmas somaram 16,5 bilhões de cruzeiros, em 1946. Foram estudados os balanços de diversas e importantes sociedades anônimas do Brasil, cujas ações estão registradas no Mercado de Valores do Rio e de São Paulo. Tudo indica que essas sociedades anônimas retiveram cêrca de 30 a 40% de seus lucros nos últimos anos. As firmas de capital médio invertiram no negócio uma parte maior de seus lucros, ao passo que as emprêsas menores reaplicaram uma percentagem muito menor. Não parece dezarrazoado presumir que 25 a 35% dos lucros líquidos totais têm sido re-investidos por firmas comerciais, e que as economias totais das emprêsas montam entre 4, 5 e 6 bilhões de cruzeiros.)

(O que sabemos sôbre a larga disparidade das rendas individuais indica que a maior parte das economias, não coletivas, dos indivíduos, cabe a um pequeno grupo de abastados, acrescidas pelas economias da classe média. As estatísticas sôbre impôsto de renda revelam que os lucros distribuídos ascenderam a 12 bilhões de cruzeiros. Como os pagamentos de lucros afluíram para um grupo relativamente pequeno, podemos presumir que cêrca de $\frac{1}{4}$ dêstes lucros, ou 3 bilhões, tenham sido economizados de várias maneiras. É possível que os grandes produtores agrícolas cujas rendas não podem ser calculadas na base de dados do impôsto de Renda — economisem cêrca de 1 bilhão de cruzeiros anualmente. O aumento dos depósitos das caixas econômicas pode ser considerado como uma indicação do fluxo de economias da classe média. Em 1947, êste acréscimo ascendeu a 1 bilhão de cruzeiros. Podemos concluir que cêrca de 5 bilhões de cruzeiros são economizados por particulares.)

Estes cálculos devem, naturalmente, ser considerados como uma estimativa pouco mais precisa do que simples conjeturas. Não incluem fundos de depreciação e substituição de firmas comerciais, nem tampouco a parte das rendas destinadas, pelos particulares de maiores recursos, a aquisição de bens de consumo duráveis, como automóveis, refrigeradores e artigos de

caráter especial. Incluem, porém, as economias utilizadas, direta ou indiretamente, em investimentos, em casas e apartamentos. Não obstante sua deficiência, podemos crer que estes cálculos dão uma indicação justa do fluxo anual das economias líquidas. O total geral, de cerca de 12 bilhões de cruzeiros, ascendem a 10% ou mais da estimativa de renda líquida.

Emprêgo das Economias

(Quando o total destas economias é comparado com os dados que possuímos a respeito da soma de investimentos, os resultados são intranquilizadores. Estimativas cuidadosas indicam que o valor total da construção de prédios ascendeu, em 1947, a 7½ bilhões de cruzeiros. Apenas 500 a 700 milhões de cruzeiros das despesas de construções representam o valor da construção de novas fábricas, e cerca de 2 bilhões de cruzeiros foram dispendidos na construção de casas residenciais para famílias de rendimentos inferiores. A maior parte do restante, num total de cerca de 4½ a 5 bilhões, correspondeu à construção de edifícios comerciais e residenciais destinados aos grupos relativamente pequenos de particulares de renda elevada, nos principais centros urbanos.)

(O exame da maneira pela qual certas instituições investiram seus fundos, tende a confirmar este quadro geral. Os dois maiores institutos de previdência social, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais, aumentaram seu investimento total em bens imóveis de 456 milhões de cruzeiros, e seus empréstimos hipotecários de 405.000.000 (quatrocentos e cinco milhões), em 1947. Em outras palavras, um total de quase 1 bilhão de cruzeiros foi investido, somente por estes dois Institutos, no setor dos bens imóveis. Esta soma foi consideravelmente superior ao seu acúmulo líquido de bens disponíveis, devido ao fato de terem eles reduzido alguns de seus outros ativos. As duas maiores companhias de seguro empregaram 63 milhões de cruzeiros na compra de bens imó-

S
A
P
R
E
S
E
N
T
E
S

veis, de um aumento líquido em seu ativo de 218 milhões de cruzeiros. A Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro empregou 73% do acréscimo de seus depósitos em operações semelhantes.

Nestas circunstâncias não é de surpreender que não haja mercado para a colocação de obrigações do governo ou de outros títulos a juros fixos. O investimento da maior parte das economias da nação em bens imóveis, tem causado uma pressão intensa e contínua sobre o sistema bancário proveniente de todos os outros setores da economia, e destinada a obter os fundos necessários à manutenção e amplificação das atividades existentes. As taxas de juros têm sido impelidas para mais alto do que deveriam ser, normalmente. Há, por conseguinte, uma tentação contínua no sentido de financiar as despesas do capital por medidas inflacionistas.)

(*Necessidade de Nova Orientação de Investimento* — A Comissão considera que uma tentativa rigorosa do Governo no sentido de dar nova direção ao fluxo das economias da nação, seria a única base sólida sobre a qual poderiam ser efetuados os planos financeiros de desenvolvimento. Os pontos mais essenciais deste programa consistem em uma política tanto de crédito como monetária e tributária, destinada a assegurar a estabilidade dos preços. A necessidade desta política foi demonstrada na Parte I deste relatório. A execução dessa política, contendo as forças inflacionárias tenderá a limitar as oportunidades de obtenção de altos lucros na especulação de imóveis e mercadorias e aumentar as vantagens relativas de investimentos mais construtivos. Essa política ajudará a manter um melhor equilíbrio entre a receita e a despesa das empresas concessionárias dos serviços públicos e facilitará assim os investimentos de que estas necessitam. Ela tenderá a criar condições que permitam novamente ao Governo vender seus títulos, sem precisar recorrer a subscrições compulsórias.)

(Há várias outras medidas específicas, porém, que o Governo poderia tomar a fim de incrementar este processo de orien-

tar as economias no sentido de investimentos que resultarão no desenvolvimento econômico do país. A maneira como os particulares e as firmas comerciais investem suas economias, não devia ser diretamente controlada pelo Governo numa economia de iniciativa privada. O Governo pode desestimular, porém, um investimento excessivo em bens imóveis urbanos tributando mais pesadamente os lucros do capital obtidos nesta espécie de investimento. Ele pode exercer uma influência indireta sobre o emprêgo das economias particulares, orientando a política de investimento dos bancos particulares e caixas econômicas. Ao mesmo tempo, o Governo pode tomar medidas destinadas a auxiliar o desenvolvimento de um mercado de capital mais vigoroso, a fim de que o hábito de investir em obrigações governamentais e das companhias possa tornar-se mais comum entre tôdas as classes de inversores. Para que êste objetivo seja alcançado é indispensável que o Governo estabeleça restrições positivas ao investimento especulativo, em bens imóveis, das economias coletivas confiadas a institutos de previdência social, companhias de seguro e de capitalização. Finalmente, ao mesmo tempo que mantenham o volume total do crédito bancário numa relação adequada ao volume da produção total, as autoridades devem adotar uma política de estímulo ao emprêgo dos recursos dos bancos particulares em direções mais produtivas.)

(A política destinada a restringir o investimento das instituições de economias coletivas em bens imóveis e a desaconselhar o emprêgo indevido dos recursos dos bancos particulares e dos inversores particulares para financiamento de projetos especulativos, não implica uma vontade interferir na construção de casas, principalmente, residências para pessoas de renda módica, nem para as construções para a indústria. Ela se destina especialmente a limitar o desvio, de recursos financeiros, mão de obra, e materiais necessários a objetivos mais importantes para o desenvolvimento econômico do Brasil.

A execução enérgica, pelo Governo brasileiro, desta política de mobilizar os recursos domésticos para uma aceleração do desenvolvimento do país, de acôrdo com o roteiro apre-

sentado detalhadamente em passagens subseqüentes desta parte do relatório, deverá forçosamente auxiliar a criação de condições mais favoráveis para atrair o capital privado estrangeiro. E' certo também que, em tais circunstâncias, as instituições governamentais de crédito, internacionais e estrangeiras, considerariam que uma base mais firme fôra estabelecida para a sua participação no financiamento de projetos de desenvolvimento, sòlidamente concebidos.)

A êste respeito, a Comissão deseja chamar a atenção sôbre uma declaração feita pelos Diretores do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em seu Terceiro Relatório Anual. (1)

“A responsabilidade máxima no incrementar um investimento produtivo de recursos locais, deve ser assumida pelo próprio govêrno local, por meio de seguras bases fiscais e monetárias e pela adoção de uma política de tributação destinadas a encorajar a formação de capital e a encaminhá-lo para iniciativas produtivas, e, em casos especiais, pelo estímulo ao desenvolvimento de um mercado ativo de capital. Uma ação neste sentido, além de aumentar a soma dos recursos locais disponíveis ao desenvolvimento, e de reduzir, conseqüentemente, a necessidade de um financiamento estrangeiro, também, ajudará a atrair o capital estrangeiro necessário”.

I — Tributação

Se o Brasil tiver de prosseguir no seu programa de desenvolvimento e se os objetivos do mesmo não forem anulados pela pressão inflacionária, uma parte substancial das despesas do Govêrno para aquêle fim deverá ser financiada por meio de receita tributária. E' provável que os atuais impostos do Govêrno Federal produzam apenas o suficiente, na melhor das hipóteses, para cobrir as despesas do Govêrno em 1949, inclusive as moderadas despesas destinadas ao desenvolvimento

(1) IBRD Terceiro Relatório Anual — 1947-48, pág. 20.

econômico constantes do atual orçamento. (2) E' evidente, portanto, que devem ser encontradas novas fontes de renda tributária, para que o Governo possa continuar as despesas de desenvolvimento em escala ascendente, sugeridas, em linhas gerais, na parte II dêste relatório.

Não há muita dúvida sôbre a possibilidade do Governo Federal do Brasil aumentar consideravelmente suas rendas tributárias. Entretanto, a maioria das atuais taxas e impostos já é elevada em relação às de qualquer outro país da América Latina. Ao se considerar a possibilidade de novo aumento das rendas tributárias, deve ter-se em mente a necessidade de evitar efeitos adversos sôbre a indústria, a agricultura e o comércio, embora sejam observados os conceitos brasileiros e internacionais de justiça e igualdade de sacrifício na tributação.

Acredita-se que a adoção das seguintes medidas tributárias resultaria num aumento de cêrca de um a um e meio bilhão de cruzeiros, por ano, na renda proveniente dos impostos:

1. As pessoas que declaram sua renda na cédula G (3) devem ser obrigadas a incluir a renda que realmente recebem, a menos que seja evidente que tais pessoas não ganham o suficiente para ficarem sujeitas ao impôsto sôbre a renda. Frequentemente, é muito difícil para o pequeno fazendeiro ou criador, determinar a sua verdadeira renda, e desde que, em qualquer caso, essa renda é provàvelmene pequena, é de bom aviso estabelecer um método arbitrário de determinar a renda

(2) No orçamento de 1949, foi atribuída ao Plano Salte uma soma de 1.3 bilhões de cruzeiros.

(3) As rendas oriundas das seguintes fontes podem constar da cédula G: "exploração de indústria extrativa animal e vegetal"; "cultivo da terra, qualquer que seja a natureza do produto"; "criação, reprodução e engorda de animais de qualquer espécie"; transformação de produtos agrícolas e de origem animal, quando realizada pelo próprio fazendeiro ou criador com matérias primas da propriedade agrícola ou pastoril", e a "exploração da apicultura, sericultura e piscicultura".

em questão, como o previsto no art. 57 (1) do regulamento expedido em obediência ao Decreto-lei n.º 24.239, de 22 de dezembro de 1947. Não se sugere, portanto, qualquer mudança do método já em vigor para a determinação do impôsto sôbre a renda a ser pago pelos estabelecimentos agrícolas com menos de 1.000 hectares. (2)

A Comissão está, entretanto, convencida de que o Govêrno Brasileiro está perdendo uma considerável renda tributária, em virtude da não tributação dos proprietários dos restantes 27.800 estabelecimentos agrícolas, de conformidade com a renda realmente auferida. Não pode haver dúvida quanto à capacidade dêsses fazendeiros para calcular, aproximadamente e mesmo com considerável exatidão, a sua renda real. Se os impostos lançados sôbre êles fôssem baseados em suas rendas reais, de preferência a recair sôbre suas rendas presumidas, como determina o art. 57, as receitas tributárias do Govêrno Federal seriam consideravelmente aumentadas. Não há dados adequados, disponíveis, que permitam um cálculo preciso, porém parece razoável prever rendas adicionais de, talvez, 500 milhões de cruzeiros por ano, provenientes desta fonte, uma vez que sejam decididamente resolvidas as dificuldades técnicas da arrecadação.

A renda bruta que afluí aos agricultores e criadores pode ser estimada, no mínimo, em 30 bilhões de cruzeiros por ano. (3) Na mesma ordem de idéias, é altamente significativo notar que a renda líquida, total, declarada, por contribuintes individuais no Quadro G, montou sômente a 249 milhões de cruzeiros em 1946. Isto representa apenas 2 por cento da renda líquida total, no valor de 12.264 milhões de cruzeiros, incluída

(1) A ser discutido com maiores detalhes, mais abaixo.

(2) Segundo o censo de 1940, havia, então, no Brasil 1.904.589 estabelecimentos agrícolas. Dêstes, sômente 27.812 tinham mais de 1.000 hectares e apenas 3.490 possuíam superfície superior a 5.000 hectares.

(3) O valor da produção das 22 safras principais de 1947 foi estimado, pelo Serviço de Estatística de Produção do Ministério da Agricultura, em 23.6 bilhões de cruzeiros.

em tôdas as declarações de pessoas físicas do impôsto sôbre a renda, para aquêle ano. (4)

A principal explicação do baixo nível da renda líquida, declarada na cédula G, reside indubitavelmente, no método estabelecido pelo art. 57 para classificação de tais rendimentos.

O artigo em aprêço dispõe que "Para determinar o rendimento líquido da exploração agrícola ou pastoril e das indústrias extrativas vegetal e animal, de que trata o parágrafo único do art. 9.º, aplicar-se-á o coeficiente de 5% sôbre o valor da propriedade". E mais, no seu § 1.º "Considera-se valor da propriedade o representado pelas terras exploradas, pastagens, construções, benfeitorias, maquinismos, máquinas agrícolas, culturas permanentes, gado de trabalho e de renda". E no § 2.º "Na hipótese de não ser possível conhecer com exatidão o valor das construções, benfeitorias, maquinismos e máquinas agrícolas, êste será arbitrado em 10% do valor venal das terras, registrâdo nas repartições estaduais para efeito da cobrança do impôsto territorial".

O atual método de determinação da renda presumida, dá, indiscutivelmente, margem a uma subestimação apreciável dos verdadeiros ganhos dos grandes estabelecimentos agrícolas. Mesmo, supondo-se que os valores das terras fôsem determinados com precisão, haveria dúvida de que os atuais rendimentos, dêses estabelecimentos, excedessem consideravelmente, de 5% dos seus valores, por ano. Além disso, os valores dos terrenos rurais, pela maneira pouco técnica como, normalmente, são determinados pelos Estados, são raramente fixados em cifras de ato compatíveis com a sua capacidade de produzir renda. Muitos Estados não modificaram, durante anos, os seus métodos de avaliação de terras, embora tenha se

(4) É verdade que as sociedades anônimas que possuem estabelecimentos agrícolas são obrigadas a declarar sua renda como "pessoas jurídicas" e não como "pessoas físicas", essa renda não seria, portanto, declarada na cédula G, devendo ser incluída a renda real em vez da renda presumida. Todavia, sômente uma pequena percentagem dos grandes estabelecimentos agrícolas são organizados sob a forma de sociedades anônimas".

verificado um aumento contínuo dos preços, das rendas em dinheiro e do valor das terras no mercado.

2. Deve ser examinada a possibilidade da abolição da atual retenção, na fonte do impôsto, de 15% sôbre os dividendos de ações ao portador, exigindo-se que as pessoas que recebem tais dividendos os declarem, para fins de impostos sôbre a renda, exatamente pela mesma forma por que são atualmente declarados os dividendos relativos às ações nominativas. Esta sugestão já foi também feita pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) (1) e, no caso de ser posta em prática, aumentaria as rendas federais de uma soma calculada em cêrca de 600 milhões de cruzeiros anuais. (2)

Já tem sido assinalado o fato de que a discriminação tributária, em favor dos possuidores de ações ao portador, não se coaduna com o princípio de distribuição equitativa do ônus tributário.

O Govêrno evitou, até agora, eliminar essa discriminação, por acreditar que a expansão do mercado de dinheiro, no Brasil, pudesse ser assim dificultada, bem como, por causa das dificuldades administrativas que pudessem vir a surgir. Nas atuais circunstâncias, entretanto, parece conveniente reconsiderar o problema em questão.

(1) Offício n.º 3.234, de 21 de setembro de 1945, ao Ministro da Fazenda.

(2) O impôsto na fonte, de 8%, cobrado em 1947 sôbre os dividendos de ações ao portador, rendeu 421 milhões de cruzeiros. Calcula-se que a retenção, na fonte, de 15%, cobrados em 1948, tenha produzido cêrca de 750 milhões, e que os dividendos de ações ao portador, nesse ano, montaram a 5 bilhões de cruzeiros. Não há dados disponíveis sôbre a distribuição das ações ao portador pelos grupos que auferem rendas, acreditando-se, porém, que essas ações sejam possuídas, em sua maioria, por pessoas sujeitas às taxas progressivas mais altas do impôsto progressivo. Os escalões do impôsto progressivo sôbre a renda sobem até 50% da renda líquida superior a 3 milhões de cruzeiros por ano. Supondo que os possuidores de ações, ao portador, pagassem, em média, impostos sôbre a renda compreendidos no escalão de 30% do impôsto progressivo, se a renda das ações ao portador estivesse sujeita ao impôsto progressivo, e supondo que os dividendos dessas apólices caíssem a 4.500 milhões de cruzeiros por ano, as rendas tributárias, arrecadadas nesta fonte, seriam de 1.350 milhões de cruzeiros por ano, ou sejam 600 milhões mais do que as estimadas para 1948.

O programa de desenvolvimento do Brasil torna necessário, a obtenção de rendas sem precedentes, oriundas de fontes não inflacionistas. A necessidade de rendas tributárias, adicionais, é inevitável, sendo cada vez mais importante se obtenham as apreciáveis receitas que poderiam ser conseguidas, desde que os dividendos de ações ao portador fôsem taxados da mesma maneira que os dividendos das apólices nominativas o são atualmente.

Muitos inversores são, atualmente, atraídos pelas ações ao portador, precisamente por causa da preferência tributária que lhes é atribuída. (3) Temem alguns, por isso, que a eliminação da preferência tributária entre em conflito com o objetivo de expansão do mercado de crédito. Este temor, entretanto, não parece justificado. Os altos níveis gerais dos lucros, no comércio e na indústria, levam à conclusão de que a igualdade de tratamento entre as ações nominativas e ao portador poderia servir, primeiramente para desviar a procura de ações ao portador, por parte de alguns inversores, em favor das ações nominativas, sem qualquer redução apreciável na procura total de ações. Muitos inversores continuariam, sem dúvida, a preferir as ações ao portador, em virtude das vantagens especiais de que gozam, tais como: a facilidade de transferência, maior anonimato, etc.

Além disso, a eliminação do impôsto, na fonte, de 15% sôbre os dividendos das ações ao portador, poderia animar algumas pessoas, a aumentarem as suas compras dessas ações, ainda que continuassem relutantes quanto à compra de ações nominativas, por causa de algumas de suas desvantagens.

Se, finalmente, se quiser obter uma expansão sadia do mercado de capital, tal objetivo não deve, de modo algum,

(3) Deve-se notar que o montante de impostos dos possuidores de ações ao portador, que ganham menos de Cr\$ 200.000,00 por ano, de tôdas as fontes, seria reduzido se os dividendos de tais ações ficassem sujeitos ao impôsto progressivo, e ao mesmo tempo, que fôsse abolido o impôsto na fonte de 15%. Poderá haver muitos desses contribuintes, mas, como foi dito acima, se acredita que as ações ao portador estão em poder, na maior parte, em termos de valor, de pessoas sujeitas aos escalões mais elevados da tarifa progressiva.

ficar subordinado a extender-se, a alguns inversores, oportunidades especiais para evitarem o pagamento do quinhão que lhes cabe na distribuição dos encargos tributários da nação. A discriminação tributária, em favor de certos grupos econômicos, importaria em flagrante conflito com o princípio de que os impostos devem ser pagos de acôrdo com a capacidade contributiva de cada um.

3. O impôsto de consumo, sôbre certas mercadorias produzidas no Brasil, poderia ser aumentado, com o fim de serem eliminadas as diferenças entre impôsto de consumo que recai sôbre mercadorias nacionais e mercadorias similares importadas do estrangeiro.

Quando entrar em vigor, definitivamente, o Acôrdo Geral sôbre Tarifas e Comércio, que foi aprovado, provisoriamente, pelo Govêrno Brasileiro, tornar-se-á necessário que — em troca de concessões semelhantes, por parte de outros países — o Brasil elimine tais discriminações, quer reduzindo o impôsto de consumo sôbre as mercadorias importadas, quer aumentando os impôstos de consumo em relação às mercadorias nacionais similares. Parece preferível a última alternativa, visto que o aumento do impôsto sôbre as mercadorias nacionais proporcionaria renda adicional, que por ser estimada em 250 milhões de cruzeiros por ano, viria sobrecarregar, entretanto, os consumidores brasileiros, indevidamente.

O Govêrno Brasileiro poderia, ao mesmo tempo, considerar a possibilidade de aumentar o impôsto de consumo sôbre certos artigos de importação, não essenciais. Em vista das dificuldades de suprimentos nos países estrangeiros, e em vista do regime de licenças que restringe as importações das mercadorias, relativamente menos essenciais, provenientes das áreas de moeda forte, os importadores e outras pessoas que foram suficientemente felizes para comprar no estrangeiro mercadorias escassas, puderam obter lucros vultosos, vendendo as mesmas a preços elevados. Parece conveniente lançar impostos de consumo sôbre essas mercadorias, com taxas suficientemente elevadas para desviar dos particulares para o Govêrno,

pelo menos uma parte dos lucros de revenda. Nenhum esforço foi feito para estimar a possível renda tributária desta fonte.

4. Calcula-se que a melhoria, de certos processos de arrecadação de impostos, resultaria no aumento das rendas federais de cerca de 200 milhões de cruzeiros por ano. Esse aumento adviria de dois aperfeiçoamentos principais: a) verificação mais perfeita das declarações de pessoas físicas mediante o confronto com as informações dos empregadores; b) verificação, mais perfeita, da escrita de certos contribuintes.

Todos os empregadores são agora obrigados a fornecer à Divisão do Imposto sobre a Renda, do Ministério da Fazenda, formulários contendo os nomes de seus empregados, juntamente com os ordenados, salários, comissões, etc. pagos a estes últimos. A experiência tem demonstrado que são feitas consideráveis cobranças adicionais de impostos, quando as declarações de pessoas físicas são controladas pelas informações fornecidas pelos empregadores. A Divisão do Imposto de Renda, do Ministério da Fazenda, tem sido uma das repartições mais eficientes do Governo. Está, entretanto, tão sobrecarregada com outras responsabilidades, que não pode realizar esse controle na escala que seria de desejar.

Pela mesma razão, a Divisão do Imposto sobre a Renda não tem podido utilizar, adequadamente, peritos em impostos e contabilidade, com apreciável experiência, para fins de verificação das escritas de empresas que se presume estejam sujeitas a mais elevado imposto. As firmas e pessoas financeiramente importantes, possuem, freqüentemente, escritas volumosas e complexas. A experiência tem demonstrado que, mesmo quando essas pessoas e firmas são escrupulosamente honestas na preparação de suas declarações, interpretam, freqüentemente, os regulamentos em vigor, de maneira mais favorável aos seus próprios interesses do que a interpretação do governo. É provável, pois, que uma verificação mais perfeita das escritas de tais contribuintes, por técnicos competentes, possa produzir considerável aumento das rendas federais.

Acredita-se que a Divisão do Impôsto sôbre a Renda possa evitar o aumento do número total de seus funcionários, ainda que precise elevar numéricamente o pessoal empregado nas atividades antes alvitradas.

Isso poderia ser feito, se fôsse dispensada a apresentação de um número considerável de declarações do impôsto sôbre a renda. O número de funcionários necessários para o exame dessas declarações seria grandemente reduzido. Aproximadamente dois terços das declarações de impôsto sôbre a renda, que as pessoas físicas devem, hoje, obrigatòriamente, entregar àquela Divisão, são desnecessárias, pois produzem *receitas muito pequenas ou nulas*.

Dos 227.300 indivíduos que apresentaram declarações de renda, em 1946, 46 por cento estavam isentos do pagamento dêsse impôsto, porque, depois de feitas várias deduções e descontos, suas rendas líquidas se tornaram inferiores à quantia mínima, acima da qual é obrigatório o pagamento do impôsto. A adoção da proposta relativa ao processo de retenção na fonte, exposta nas páginas 44.46 do *Relatório das Atividades do Ano de 1947*, apresentado pela Divisão do Impôsto sôbre a Renda, eliminaria, segundo se acredita, a necessidade de apresentação de declarações de impôsto sôbre a renda, por parte de pessoas que não estejam, em caso algum, sujeitas ao pagamento dêsse impôsto. Eliminaria, além disso, a necessidade de apresentação de declarações por pessoas que estão sujeitas sòmente ao pagamento de um impôsto relativamente pequeno, permitindo a retenção automática dos impostos devidos.

Segundo a proposta da Divisão do Impôsto sôbre a Renda, os empregadores fariam a retenção do impôsto devido por seus respectivos empregados, (1) de acôrdo com uma tabela idêntica à sugerida na página 46 do *Relatório*. É de supor-se que as rendas tributárias do Govêrno não seriam afetadas,

(1) Isto se aplicará sòmente aos empregados cujas rendas brutas não excedessem de Cr\$ 60.000,00 por ano e que fôsem inteiramente resultantes do emprêgo.

podendo sofrer mesmo ligeiro acréscimo por meio dêsse impôsto arrecadado na fonte pagadora dos rendimentos. Êste expediente foi adotado, com considerável sucesso, por muitos países, sendo de prever-se que no Brasil, teria êxito semelhante.

5. O impôsto sôbre ganhos de capital, na transferência de imóveis urbanos, deve ser aumentado, talvez até 30 por cento do valor da propriedade possuída por menos de dois anos. Atualmente, o vendedor de imóveis deve pagar um impôsto de 8%, baseado na diferença entre o preço de compra e o de venda da propriedade. (1) A soma a ser paga, pelo vendedor, é, todavia, reduzida a 7,2 por cento, se tiver adquirido a propriedade dentro de dois anos antes da data da venda, a 6,8 por cento se o período durante o qual possui a propriedade fôr de dois a cinco anos, a 6% se êsse período fôr de cinco a dez anos, e a 5,6% se êsse mesmo período exceder de dez anos. As vendas de propriedades rurais, de valor inferior a Cr\$ 100.000,00, estão isentas dêste impôsto.

A proposta de que o impôsto sôbre os ganhos de capital na transferência de imóveis fôsse aumentado, talvez até 30%, baseia-se nas seguintes considerações:

a) os aumentos do valor dos imóveis podem ser, frequentemente, atribuídos ao desenvolvimento da comunidade em geral — melhoria da urbanização, aumento geral dos preços, desenvolvimento das indústrias na vizinhança, etc. — em vez de atribuí-los aos esforços pessoais do proprietário. A comunidade, através de seu govêrno, fica análogamente com direito a uma parte apreciável dos lucros auferidos com a venda da propriedade;

b) como foi demonstrado, em outros trechos dêste relatório, a construção de imóveis absorve recursos financeiros e

(1) Todavia, não se aplica o impôsto sôbre a parte da diferença que representa benfeitorias na propriedade, juros de empréstimos feitos para a execução dessas benfeitorias, comissões pagas pela transação de venda, etc. Não é necessária nenhuma modificação com respeito a esta prática.

reais que seriam geralmente mais produtivos se fôsem empregados na indústria, em empresas concessionárias de serviços públicos, transportes etc. Um motivo fundamental da construção de imóveis é o desejo especulativo de auferir lucros de capital, por meio da revenda da propriedade a um preço mais alto. O lançamento de um impôsto considerável sôbre os ganhos de capital, serviria para desencorajar a construção de imóveis para fins especulativos e auxiliaria, portanto, o desenvolvimento econômico do Brasil. Por êste motivo, o impôsto sôbre os ganhos de capital deve ser particularmente elevado, quando se trate de ganhos auferidos por meio de vendas realizadas dentro de um curto período após a compra da propriedade, e deve ser reduzido, progressivamente, a medida que fôr aumentado o tempo de posse da propriedade;

c) o aumento do impôsto sôbre os ganhos de capital serviria para elevar as rendas federais. Não foi, entretanto, feita qualquer estimativa do aumento de renda que poderia ser assim conseguido. (2)

Outros problemas tributários

Além das medidas antes sugeridas, que têm por finalidade precípua a receita proveniente dos impôstos, deve ser considerada, também, a possibilidade de várias reformas no tocante à estrutura do regime tributário. Tem sido freqüentemente acentuada, por exemplo, a conveniência de encontrar uma alternativa para o impôsto de vendas e consignações, cobrado pelos Estados, impôsto que aumenta, consideravelmente, o custo das mercadorias para o consumidor.

Outro assunto a ser examinado, devidamente, seria o de tentar eliminar os consideráveis ônus que pesam sôbre a in-

(2) O impôsto de 8% sôbre os ganhos de capital foi estabelecido pela primeira vez em julho de 1946. Esse impôsto rendeu 96 milhões de cruzeiros no último semestre daquêlê ano e, 155 milhões de cruzeiros durante todo o ano de 1947.

dústria e o comércio, em virtude do cumprimento das múltiplas exigências decorrentes da cobrança do imposto de selo.

Finalmente, seria conveniente que se procurasse abolir a participação que os funcionários, incumbidos da arrecadação dos impostos, têm no produto das multas impostas aos contribuintes. } o.k.

Reorganização e desenvolvimento do mercado de Títulos Públicos

Deve constituir parte essencial de qualquer programa de financiamento do desenvolvimento econômico do Brasil a reorganização e o fortalecimento do mercado de títulos públicos. O prosseguimento de tal política seria de grande importância, mesmo que não houvesse necessidade de arrecadar fundos para um programa de desenvolvimento. É essencial que o Governo possa, sempre que houver necessidade, dispor de uma fonte não inflacionária de recursos financeiros no país, além dos impostos. Ademais, a existência de um mercado ativo de títulos públicos facilitará muito o controle da moeda e do crédito, tanto às repartições a que atualmente cabe esta função como a um futuro Banco Central. Por conseguinte facultará ao Governo a execução de medidas destinadas a combater tendências inflacionárias ou deflacionárias, que possam se manifestar na economia brasileira. Existem setores apreciáveis em todo programa governamental de desenvolvimento que podem ser adequadamente financiados por meio de empréstimos internos. A razão disto é que somas consideráveis deverão ser gastas com projetos, tais como o de reabilitação das estradas de ferro, do desenvolvimento da energia e armazenagem os quais, se forem justificados economicamente, proporcionarão lucros suficientes para juros e taxas de amortização. Para esse fim os empréstimos internos, desde que realizados pela venda de apólices ao público e às instituições coletoras da economia popular constituem uma fonte de recursos, para um desenvolvimento, tão adequada como a tributação.

A situação atual do mercado de títulos do Governo Federal

A dívida interna consolidada do Governo Federal é relativamente pequena. Em 31 de dezembro de 1947 atingia à soma de 10.063 milhões de cruzeiros. A dívida flutuante do Governo Federal montava a 1.309 milhões de cruzeiros e consistia, em grande parte, de letras do Tesouro, adquiridas obrigatoriamente pelos exportadores, numa proporção equivalente a 20% do valor de suas vendas ao exterior. A dívida interna consolidada dos Estados totalizou 7.879 milhões de cruzeiros em 31 de dezembro de 1947; e a dívida flutuante 1.810 milhões de cruzeiros. A dívida interna emitida pelos Municípios e registrada nas Bolsas Brasileiras monta a 456 milhões.

Conforme estimativas feitas em fins de 1947 mais da metade da dívida consolidada do Governo Federal estava em mãos do público em geral. As quantias apreciáveis em poder dos Institutos de Previdência Social, representando cerca de 20% do total, constavam quase integralmente de títulos entregues pelo Governo aos institutos, em pagamento parcial de suas contribuições a essas autarquias. O Banco do Brasil tinha em seu poder apenas 2½% do total, ao passo que os outros bancos retinham 5%. A maior parte dos títulos possuídos pelos bancos comerciais constituía uma parcela das suas reservas obrigatórias depositadas na Superintendência da Moeda e do Crédito.

Os títulos dos governos Federal, Estaduais e Municipais são negociados nas seis bolsas oficiais localizadas no Rio de Janeiro, São Paulo, Pôrto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Santos. As negociações dessas obrigações constituem a maior parte das transações efetuadas, mas isso apenas mostra o fato do mercado de títulos de particulares ser ainda menor do que o de títulos públicos. Em 1947, o valor total das transações em títulos do Governo Federal e dos Governos Estaduais atingia a quantia inferior a 1 bilhão de cruzeiros, contra uma dívida interna total de aproximadamente 18 bilhões.

Durante os últimos dois anos, os títulos têm sido cotados com deságios que variam desde 10 a 40% em relação aos seus valores nominais, apesar de um orçamento equilibrado, uma dívida pública "per capita" baixa e o pagamento escrupuloso dos juros. A média de juros das obrigações do Governo Federal, cresceu de 5,16% durante o primeiro semestre de 1944 a 7,55% durante o primeiro semestre de 1948, e a das apólices estaduais de 6,16% a 8,12%, durante o mesmo período, conforme se demonstra no Quadro 24. O Governo Federal não tem considerado conveniente fazer novas emissões internas com taxa de juros que seria necessária para atrair investidores, no presente.

A fraqueza do mercado de títulos do Governo pode ser parcialmente explicada pelas acentuadas solicitações de crédito e capital feitas nos últimos tempos, e as conseqüentes taxas elevadas de juros. Há a plausível explicação de compradores de apólices terem sido forçados a vendê-las a fim de obterem fundos não conseguidos nos bancos.

Todavia a razão mais acentuada da fraqueza do mercado pode ser a preferência tradicional do público brasileiro por bens imóveis, que é uma tendência fortalecida pela elevação contínua do nível geral de preços durante os últimos anos. A elevação rápida de preços deu causa a que os titulares de apólices sofressem uma perda *real* de renda e de capital. Esse fator, entretanto, deve ter exercido influência durante os anos de 1947 e 1948, período em que foi conseguida estabilidade relativamente muito maior. Não obstante, as apólices têm continuado com as suas cotações sujeitas a deságios apreciáveis, a despeito da maior estabilidade no nível geral dos preços. Uma das razões primordiais parece ser o emprêgo contínuo pelos Governos Federal e Estaduais das subscrições compulsórias durante os últimos anos. Tal praxe tem contribuído para abalar a confiança do investidor e tem provocado baixas no mercado, já que a subscrição de emissões de monta foi imposta a investidores desinteressados, os quais normalmente procuram desfazer-se delas prontamente. O Governo Federal durante o período de 1943-1946, exigiu a subscrição

compulsória de bônus de guerra no valor de cêrca de 4 bilhões de cruzeiros aos contribuintes do impôsto de renda e aos assalariados. Em 1947 e início de 1948, o Governô Estadual de São Paulo procurou resolver as suas dificuldades financeiras pagando aos fornecedores em "bônus rotativos", numa quantia superior a 765 milhões de cruzeiros.

QUADRO 24

RENDIMENTO REAL (1) DOS TÍTULOS DO GOVÊRNO FEDERAL E DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

DISCRIMINAÇÃO	TÍTULOS DO GOVÊRNO FEDERAL			TÍTULOS DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS (4)
	APÓLICES (2)	OUTRAS OBRIGAÇÕES (3)	MÉDIA DOS TÍTULOS DO GOVÊRNO FEDERAL	
TAXA DE JUROS NOMN.	5	6 e 7	5 a 7	0 a 8
RENDIMENTOS MÉDIOS:				
1944				
1.º semestre.....	5.39	6.54	5.98	6.16
2.º semestre.....	5.76	6.76	6.26	6.61
1945				
1.º semestre.....	5.57	6.86	6.21	6.63
2.º semestre.....	5.91	7.08	6.40	6.90
1946				
1.º semestre.....	6.07	6.99	6.53	6.93
2.º semestre.....	5.89	7.00	6.45	6.98
1947				
1.º semestre.....	6.45	7.36	6.91	7.40
2.º semestre.....	7.00	7.65	7.37	7.68
1948				
1.º semestre.....	7.23	7.87	7.55	8.12

- (1) Cálculo do dividendo - taxa de juros nominal pela cotação média na Bolsa do Rio de Janeiro. Os títulos que não são perpétuos (apólices) já alcançaram a época do resgate ou não tem época estabelecida. As condições de resgate, portanto, não foram levadas em conta no cálculo dos rendimentos.
- (2) Média de "Diversas emissões" (nominativas). Diversas emissões (portador) e Reajustamento Econômico. (portador).
- (3) Média de "Obrigações Ferroviárias" (portador), "Tesouro Nacional 1932" e, "1939", Obrigações de Guerra (portador).
- (4) Média de Minas Gerais: Decreto 1.177; Minas Gerais; 2.º série 1934; Estado do Rio de Janeiro: Rodoviárias; São Paulo: uniformizadas; Distrito Federal: "Empréstimo de 1920"; Empréstimo Decreto 2.097 e Empréstimo de 1931.

As operações do Governô no mercado dos títulos a curto prazo são outro exemplo de subscrições compulsórias. Estas operações estão atualmente restritas à emissão e ao resgate

contínuo de letras do Tesouro, de 4 meses de vencimento, adquiridas obrigatoriamente pelos exportadores, na proporção de 20% do valor de suas exportações. Este sistema, quando instituído pela primeira vez em 1946, tinha como objetivo combater a inflação, mediante a absorção de parte do aumento do potencial monetário e do poder aquisitivo proveniente dos saldos de exportações. No entanto, dado o fato das letras do Tesouro serem transferíveis, em muitos casos foram vendidas aos bancos, a outras instituições e a particulares no mercado monetário. Desde meados de 1947, quando os dólares se tornaram escassos, os bancos particulares têm feito ativa concorrência no obter dólares provenientes dos exportadores, e muitos deles têm concordado em aceitar letras do Tesouro, ao seu valor par, dos exportadores que possuem divisas em dólares para venda. Contudo, as letras recebidas compulsoriamente pelos exportadores de mercadorias destinadas às áreas de moeda fraca, são freqüentemente aceitas pelos bancos, com descontos equivalentes a 12% ao ano. Em outros casos os bancos também revendem com desconto os títulos obtidos dos exportadores de mercadorias destinadas às áreas de moeda forte, conseguindo reembolso dos prejuízos mediante a cobrança de comissões aos importadores que desejam câmbio em dólares.

A continuação desta praxe de obrigar os exportadores a adquirirem letras do Tesouro, vem dificultando a possibilidade de fazer com que as Instituições investidoras e outras tomem um interesse mais ativo no mercado de títulos do Governo.

Medidas sugeridas para reativar o mercado de títulos públicos

A Comissão recomenda ao Governo Brasileiro a supressão do regime de subscrição compulsória de títulos. É que o emprego do processo compulsório conquanto possa superficialmente parecer recomendar-se em caso de emergência, impede o desenvolvimento de um mercado mais seguro para títulos públicos e letras do Tesouro, o que devia ser um importante objetivo da política financeira do governo.

A fim de criar um mercado mais amplo para as obrigações do Governo são convenientes as seguintes medidas:

1) Uma medida útil seria estabelecer o prazo preciso de vencimento de todas as novas emissões de títulos públicos. Os tomadores teriam então a segurança de receber o pagamento nas datas do vencimento, quer com recursos da renda tributária, quer com o produto de novas emissões. A eliminação de quaisquer dúvidas quanto aos prazos de resgate contribuiria para a estabilização da cotação dos títulos do Governo. Seria assim possível aos investidores traçarem os seus planos com a expectativa segura de que receberiam o reembolso do capital em data certa, e haveria, portanto, maior possibilidade deles adquirirem títulos públicos a taxas inferiores às que ora prevalecem no mercado de tais títulos.

Conviria que as novas emissões fossem feitas sob diferentes prazos de vencimento, abrangendo obrigações a curto prazo, a prazo médio e apólices a longo prazo. Os vencimentos seriam escolhidos de modo a que atendessem as necessidades de diferentes grupos de investidores, tais como bancos, grandes companhias, companhias de seguros, institutos de previdência social e o público em geral. A escolha dos prazos deve também levar em consideração a tendência das taxas de juros e outras condições do mercado.

2) Também seria útil determinar datas certas de resgate para todos os atuais títulos públicos, que não tenham explicitamente a forma de obrigações da dívida consolidada sem prazo de vencimento.

Muito especialmente devem ser estabelecidos prazos certos para resgate das várias emissões de empréstimos de guerra.

3) Seria conveniente providenciar a retirada das letras do Tesouro, adquiridas obrigatoriamente pelos exportadores. A Comissão reconhece que a retirada dessas letras, que exigiria aproximadamente 1.500 milhões de cruzeiros, constitui uma operação delicada e difícil. Todavia, parece que a operação deveria ser feita com a máxima brevidade, desde que a mesma representa um primeiro passo vital num programa de reativação do mercado de títulos públicos.

O processo que talvez pudesse ser adotado seria o da substituição, dentro de quatro meses, das letras atualmente em circulação por novas letras de prazo menor. Estas letras seriam oferecidas ao público, especialmente aos bancos particulares e a outros investidores que possuíssem reservas líquidas, em excesso de suas necessidades imediatas, e o Banco do Brasil adquiriria o restante não subscrito por terceiros. No caso das compras do Banco do Brasil resultarem num acréscimo indevido nos encaixes dos demais bancos, a Superintendência da Moeda e do Crédito talvez pudesse adotar certas providências, tais como ordenar a ultimação da transferência dos depósitos em cruzeiros contra importações, dos demais para o Banco do Brasil, a cobrança de alguns dos empréstimos feitos a bancos pela Mobilização Bancária durante os últimos dois anos, e a elevação dos encaixes a serem mantidos pelos bancos comerciais, nas formas de numerário e certificados de depósito, na Superintendência da Moeda e do Crédito.

(4) Além de desistir de quaisquer outras emissões compulsórias, o Governo Federal poderia tentar um acordo com os Estados, a fim de persuadí-los a que também abandonem semelhante prática, na medida do possível. Ao mesmo tempo, seria estabelecida uma coordenação estreita entre as autoridades Federais, Estaduais e Municipais de molde a fixar coordenadamente épocas em que sejam lançados novos títulos públicos. Ao projetado Banco Central, deverá ser outorgado o direito de orientar as autoridades quanto à época e forma das emissões de títulos. O Banco deverá também, se lhe fôr dada essa atribuição, tentar desencorajar quaisquer emissões que possam desorganizar o mercado.

5) A obtenção de fundos seria mais eficiente, se tôdas as emissões do Governo Federal fôsem emissões comuns. As obrigações diretas de um Governo soberano dominam sempre um mercado mais amplo, e é essencial que seja evitada, tanto quanto possível, a concorrência de emissões de entidades subsidiárias. Tal fato não exclui a possibilidade do Governo fazer emissões com garantias, ligadas a determinados bens ou para fins específicos, como sejam as apólices destinadas ao desen-

volvimento de energia elétrica, ou certificados de garantia de equipamentos emitidos pelas estradas de ferro.

(6) As épocas, importâncias, vencimentos e juros das obrigações do Govêrno devem ser determinadas pelo Ministro da Fazenda, ouvido o parecer do Banco do Brasil ou do Banco Central; mediante autorização genérica do Congresso Nacional. As taxas de juros poderiam ser um pouco inferiores às que prevalecem para os empréstimos particulares, a fim de demonstrar a superioridade do crédito governamental, mas ao mesmo tempo ser suficientemente elevadas para provocar uma procura acentuada. O ponto a que devam ser elevadas essas taxas depende em muito do êxito que o Govêrno tiver na estabilização dos preços e na restrição das aplicações em imóveis de luxo ou outros investimentos de natureza especulativa. Deve-se reconhecer a impossibilidade do Govêrno obter empréstimos em base muito barata, de maneira não inflacionária, durante um período de altos níveis de atividade econômica e de procura muito ativa de capitais por parte do setor privado da economia. A fim de evitar problemas de resgate em data posterior, quando as taxas de juros poderão ter caído, e também como uma atração adicional para os investidores, em alguns casos poderão ser oferecidas novas emissões e preços abaixo do par, dando assim aos investidores um rendimento superior à taxa nominal. Naturalmente é essencial que a contabilidade oficial considere a amortização de tais descontos como um custo adicional de juros. Outros incentivos, tais como feições lotéricas e o direito de saldar certos impostos por meio de apólices, poderiam entrar em cogitação como fonte de interêsse para o público. Tôdas as emissões deveriam ser feitas somente após a mais cuidadosa investigação quanto às condições prováveis do mercado. No estudar a época apropriada para o lançamento das emissões projetadas, bem como o seu volume, deve-se consultar a opinião dos corretores das bolsas de valores e dos bancos.

7) O pagamento dos juros da totalidade das emissões vigentes e futuras deve ser feito pontualmente e com um mínimo de demora administrativa e de burocracia. Deve-se

aproveitar ao máximo as agências do Banco do Brasil, dos bancos particulares, das Caixas Econômicas e das agências destas, que estão sendo agora instaladas nas agências dos correios locais.

8) O Tesouro, auxiliado pelo futuro Banco Central, pelo Banco do Brasil e pelos bancos particulares, poderia utilizar todos os meios de publicidade, a fim de manter propaganda ativa e contínua, familiarizando tanto os institutos como os particulares com as vantagens decorrentes dos investimentos em títulos do Governo, bem como com as reformas postas em vigor para que os mesmos se tornem convidativos.

9) O projetado Banco Central deve ter poderes para efetuar no mercado aberto, dentro de certos limites, transações destinadas a apoiar as cotações dos títulos públicos, com o objetivo de ampliar o mercado dos mesmos, de torná-los mais líquidos e em conseqüência mais convidativos, especialmente durante o futuro próximo. No entanto, tais transações de apoio não devem tentar ir de encontro às tendências fundamentais do mercado, nem tampouco deve existir qualquer obrigação por parte do Banco Central de efetuar semelhantes transações em épocas em que a situação geral econômica exija que o referido Banco siga uma política de restrição de crédito.

O êxito do Governo Brasileiro na colocação de novas emissões, durante os próximos anos, dependerá, acima de tudo, de sua capacidade de manter, em grau eficaz, a estabilidade dos preços.

É de crêr que uma ação vigorosa na execução das medidas sugeridas auxiliará o Governo a conseguir um rápido e bem sucedido melhoramento na reativação do mercado para seus títulos. Tem-se afirmado em alguns meios, que a elevação contínua e rápida dos preços, durante os últimos dez anos, tem resultado em tal prejuízo de renda "real" para os detentores de títulos que a capacidade do Governo de vender obrigações a juros fixos ficou irremediavelmente prejudicada. Este ponto de vista é contrariado por toda a experiência anterior, tanto no estrangeiro como no próprio Brasil. As inflações da

Europa Central, predominantes nos primeiros anos do decênio 20, aniquilaram integralmente o valor dos títulos da dívida interna dos Governos da Alemanha, Áustria e Hungria, e a inflação que predominou na França, durante e após a guerra, acarretou uma queda bastante séria no valor das obrigações do Governo. Não obstante, em cada caso foi possível ao Governo respectivo colocar novas emissões de monta, — como no caso dos empréstimos de reconstrução da França, — com instituições e com particulares, tão cedo foi restabelecida uma maior estabilidade de preços e restaurada a confiança do crédito do Governo.

O Governo Brasileiro provavelmente achará mais prático procurar principalmente investidores representados por instituições, tais como as de economia coletiva (Institutos de Previdência, Caixas Econômicas, Companhias de Seguro e de Capitalização) e os Bancos Particulares, em vez de possuidores de economias privadas, a fim de obter um mercado para as suas obrigações. Algumas das medidas que se recomendam por si mesmas para dar novos rumos às economias dos Institutos, com a finalidade de serem mais rapidamente invertidas em obrigações do Governo, acham-se esboçadas em seção posterior deste Relatório.

O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE TÍTULOS PARTICULARES

A situação atual no mercado de títulos particulares

O mercado de ações e obrigações de companhias é ainda menos desenvolvido no Brasil que o mercado de títulos do Governo. Em 30 de junho de 1947 o valor nominal dos títulos de sociedades anônimas negociáveis nas bolsas oficiais era de 18 bilhões de cruzeiros e dos debêntures emitidos pelas companhias particulares, 600 milhões de cruzeiros. O valor total dos títulos particulares negociados no mercado não excedeu 850 milhões por ano, nos últimos dez anos. Cotejando-se

esta última cifra com o valor de tôdas as emissões particulares que são feitas anualmente — quase 8 bilhões de cruzeiros durante 1947 (1) vê-se claramente que as bolsas de valores desempenham atualmente um papel insignificante como meio de financiamento para os negócios particulares.

Causas da deficiência dos mercados de títulos

Alguns dos motivos fundamentais desta situação dos mercados brasileiros relativamente aos títulos particulares, são os seguintes:

1) A maioria das sociedades anônimas constitui empreendimentos em família que retêm os títulos. Seus detentores querem exercer e manter contrôle pessoal completo. Além disso, certo número de companhias brasileiras são subsidiárias, pertencendo integralmente a firmas estrangeiras, de modo que não há oportunidade para a compra de suas ações por investidores no Brasil. Conseqüentemente, a maior parte das ações e debêntures de primeira ordem fica permanentemente fora do mercado. Assim de tôdas as ações admitidas na Bolsa de Valores do Rio, apenas 16 foram cotadas pelo menos uma vez por ano, entre 1938 e 1944. A exiguidade do mercado determina grandes flutuações na cotação das ações particulares.

2) Os investimentos em bens imóveis são tradicionalmente preferidos tanto pelos institutos como pelos investidores particulares. A alta de grande amplitude verificada no nível geral de preços tornou o investimento em imóveis mais seguro e geralmente mais solvável do que o investimento em ações de companhias. A inflação durante o período de 1941-1946 fortaleceu essa tendência, embora tenha havido apreciável volume de novas emissões num período de relativo vigor no mercado de títulos entre 1940 e 1943.

3) A grande massa do público desconhece relativamente as vantagens de possuir títulos e os Bancos e outras instituições financeiras nunca entraram no mercado de títulos em

1) Somente 3 bilhões de cruzeiros foram subscritos em numerário.

grau significativo. Há, entretanto, notáveis exceções a esta situação. Assim, as ações da Estrada de Ferro Paulista são largamente distribuídas e possuídas em pequenos lotes.

4) O estado de desorganização do mercado de títulos do Governo, a que fizemos referência na seção anterior, tem exercido grande influência no enfraquecimento do mercado de títulos particulares, especialmente o mercado de debêntures. Estes últimos têm de enfrentar as mesmas dificuldades que as outras obrigações de renda fixa, das quais a mais relevante é o aumento contínuo do nível geral de preços nos últimos dez anos. Nessas circunstâncias, as taxas de juros teriam de ser extremamente elevadas para proporcionar ao possuidor uma renda satisfatória, em termos de poder aquisitivo real, acarretando, isso, um entrave para a emissão de títulos. As empresas de serviços públicos viram-se, além disso, em face de dificuldades financeiras pelo fato de suas despesas de operações, e o custo de equipamentos novos, terem aumentado consideravelmente, ao passo que elas têm encontrado extrema dificuldade em obter o aumento de suas tarifas. A capacidade de auferir lucros ficou reduzida e ficaram virtualmente impossibilitados de colocar novas emissões de debêntures ou ações.

Os óbices principais ao desenvolvimento mais ativo do mercado de obrigações e ações particulares estão enraizados na estrutura da economia brasileira e não se pode esperar mudança radical desta situação em curto prazo. No entanto, não há dúvida que uma política governamental, no sentido de manter o nível de preços relativamente estável, assim como de desencorajar financiamentos exagerados de propriedade imóvel por parte dos Bancos e de outras instituições financeiras, de tributar os lucros do capital sobre os imóveis de modo mais acentuado, além do de melhorar as condições do mercado de títulos do Governo, muito pode realizar no sentido de fortalecer o mercado de títulos particulares. Ao mesmo tempo, deve frisar-se que a situação precária atual do mercado de títulos particulares constitui óbice relevante ao desenvolvimento industrial. Os possuidores de empresas industriais,

na falta de um mercado amplo onde possam transferir parte dos seus interesses a outros, a fim de obterem fundos líquidos, encontram um incentivo para procurarem obter os maiores lucros possíveis, no esforço de reaverem, dêsse modo, no mais curto espaço de tempo, o equivalente de seus investimentos iniciais.

Medidas para fortalecer os mercados de valores

Pode-se auxiliar o fortalecimento dos mercados particulares de valores adotando-se um certo número de medidas:

1. Organizar-se-ia uma pequena comissão cujos membros podiam ser designados pelo Presidente da República, e responsáveis perante elle. A Comissão teria a atribuição de examinar cuidadosamente os prospectos e os balanços das companhias que se propusessem oferecer ações ou debêntures à venda ao público. Os poderes dessa Comissão corresponderiam, em linhas gerais, aos da Comissão de Valores Americanos, cuja função é assegurar que os prospectos relativos às emissões de títulos de emprêsas, novas ou existentes, revelem tôda a verdade quanto ao empreendimento. Esta entidade official ficaria, assim, com poderes de impedir emissões fraudulentas. Isso, porém, de modo algum implicaria em atribuir o direito de julgar quanto à conveniência de novas emissões sob outros pontos de vista.

Os membros da Comissão seriam funcionários públicos, exercendo suas atividades integralmente nessa Comissão. Deveriam ser pessoas experientes e seriam especializados em contabilidade e perfeitos conhecedores da legislação referente a companhias e finanças. Seus salários deveriam ser bastante compensadores para atrair elementos competentes que dispensassem atenção integral aos seus deveres. Ser-lhes-ia vedado possuir as ações ou debêntures de qualquer companhia ou manter quaisquer relações com empreendimentos de negócios. A comissão poderia atuar por intermédio das bolsas officiais, obtendo dados necessários para realização de suas funções e os presidentes das bolsas poderiam agir como seus

representantes regionais. Para auxiliá-la no seu trabalho e permitir que os investidores em perspectiva avaliassem a qualidade dos títulos oferecidos no mercado, as leis existentes que exigem que as companhias publiquem balanços completos e informativos, deveriam ser reforçadas. Tôdas as companhias com emissões constantes das listas das bolsas (vide § 2 abaixo) deveriam apresentar cópias de seus relatórios anuais à nova comissão supervisora, por intermédio das mesmas bolsas. Estas medidas acabariam por impedir emissões fraudulentas.

2. As leis atuais que regem as operações das companhias e bolsas de títulos constituem modelos de uma legislação cuidada. Contudo algumas de suas disposições podem não se adaptar inteiramente às necessidades mutáveis da vida econômica brasileira e em especial às operações das companhias industriais de vulto relativamente grande. Pode ainda acontecer que alguns dos preceitos sejam indevidamente restritivos, constituindo assim um óbice à criação de estruturas de capital convenientes ao desenvolvimento de emprêsas com participação conjunta de brasileiros e estrangeiros.

A Comissão recomenda, portanto, que se organize uma comissão temporária composta de juristas eminentes, homens de negócio, peritos em impostos e membros das bolsas a fim de estudar as leis referentes às companhias e examinar a conveniência de alterações visando os objetivos seguintes:

a) tornar mais liberais as disposições restritivas da emissão de debêntures até uma quantia equivalente ao capital subscrito.

b) tornar possível a emissão de debêntures contendo cláusulas que deem o direito de opção para a sua conversão em ações preferenciais ou comuns.

c) permitir às companhias reterem parte de suas ações comuns para emissão em época futura e oportuna.

d) permitir o uso de ações sem valor nominal.

e) facilitar a revisão dos estatutos das companhias quando tiverem de fazer novas emissões de ações.

f) abolir a exigência do registro de tôdas as companhias e tôdas emissões nas bolsas oficiais exigindo, em vez disso, que as companhias e as suas emissões sejam registradas na Secretaria de Finanças do Estado em que se acham localizadas e que as emissões (novas ou antigas), a serem oferecidas à venda pública, constem de relação das bolsas após aprovação de seus prospectos pela nova comissão supervisora.

g) permitir que os membros das bolsas, que não sejam o presidente e outros funcionários de categoria, negociem tanto por conta própria como na função de corretores sob salvaguardas convenientes (tal como a imediata comunicação, à nova comissão supervisora, de tôdas as transações efetuadas por conta própria).

3. Há um certo número de impostos que podem estar interferindo no desenvolvimento do mercado de títulos. Os Estados exigem os impostos de incorporação e sôbre a transferência de títulos. Recomenda-se que se execute, o mais breve possível, um exame completo para determinar até que ponto êsses impostos constituem sérios entraves ao desenvolvimento do mercado de títulos. Caso se venha confirmar a procedência dêsses obstáculos, devem tais impostos ser reduzidos ou mesmo abolidos se não constituírem uma fonte apreciável de receita.

MELHOR APLICAÇÃO DAS ECONOMIAS COLETIVAS

Acreditamos que a reorganização e o desenvolvimento do mercado de títulos públicos e particulares pode ser consideravelmente facilitada dando-se novo rumo ao emprêgo das economias coletivas. Estas economias que alcançam anualmente somas consideráveis (vide quadro 25) compreendem as contribuições ou pagamentos às instituições de previdência, companhias de seguro e de Capitalização e depósitos nas Caixas Econômicas.

Instituições de Previdência Social

A maior parte das economias aflui, todos os anos, para as autarquias de previdência social. A modificação da aplicação dessas economias acarretaria, porém, um certo número de problemas complexos que teriam de ser solucionados. Essas entidades prestam grande número de serviços aos seus associados, dos quais os mais importantes são a administração dos fundos de pensão e aposentadoria e de um sistema de seguro de saúde e de assistência médico-hospitalar. Algumas delas possuem pecúlio para funerais. Tôdas essas instituições desempenham papel relevante na construção de habitações a preços módicos para seus associados, além de outros investimentos de caráter social.

QUADRO 25
ECONOMIAS COLETIVAS NO PERÍODO 1943-47
(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

ANOS	AUMENTO DE RESERVAS			AUMENTO DOS DEPÓSITOS NAS CAIXAS ECONÔMICAS FEDERAIS (4)	TOTAIS
	COMPANHIA DE CAPITALIZAÇÃO (1)	COMPANHIA DE SEGUROS (2)	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E CAIXAS DE APOSENTADORIA (3)		
1943.....	127	172	633	684	1.667
1944.....	166	267	735	930	2.099
1945.....	135	311	1.450	833	2.859
1946.....	213	291	1.391	1.362	3.262
1947.....	250	372	1.463	1.125	3.210

FONTE:

- (1) Departamento de Seguros Privados e Capitalização, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
- (2) Departamento Nacional de Previdência e Seguros, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
- (3) Mesma fonte que (2). As disponibilidades dos Institutos de Previdência Social e Caixas de Aposentadorias foram calculadas deduzindo as contribuições por pagar do Governo Federal do saldo líquido das receitas contratuais sob as despesas correntes. O débito total do Governo Federal para com os Institutos decorrentes das contribuições por pagar importava em 2.661 milhões de cruzeiros em 31 de dezembro de 1947.
- (4) Banco do Brasil, Relatório Anual para 1947.

A sua principal fonte de receita é a contribuição compulsória dos empregados e empregadores, baseada em percentagens sobre os salários mensais. Essas contribuições variam

entre 4 e 8%, nos diferentes institutos e caixas. O Governo deve, por dispositivo legal, contribuir com quantia igual a dos empregados e reservar certos impostos para tal fim. As receitas remanescentes das instituições depois de feitos os pagamentos de benefícios e atendidas as despesas de administração, são investidas, parte em vários planos de caráter social que rendem relativamente pouco, e outra, em atividades várias que proporcionam rendas elevadas. A receita oriunda dos referidos empreendimentos deve permitir a constituição e a manutenção de reservas suficientes para garantir o pagamento dos benefícios a que têm direito os associados.

No cômputo das "reservas técnicas" que representam essas obrigações futuras, levam-se em consideração as contribuições a serem recebidas dos associados. Os institutos operam, assim, sob o chamado princípio de "reserva integral", o único meio por que uma instituição particular ou semi-particular, que não possui poderes gerais de tributação, pode assegurar aos seus membros ou portadores de apólices, o pagamento dos benefícios devidos.

Se o Governo assumisse diretamente determinadas funções de previdência social, poder-se-ia lançar mão de um princípio diferente, ou seja, o de providenciar apenas quanto aos pagamentos a vencer em futuro próximo, contando-se em dotações provenientes da receita geral do governo para enfrentar quaisquer deficiências que possam surgir. Contudo, enquanto as instituições de previdência social conservarem o seu caráter autárquico, o Governo não poderá comprometer-se a atender tôdas as deficiências que porventura possam surgir, sem correr o risco de sérios abusos.

A principal decisão, portanto, a ser tomada pelo Governo Brasileiro no momento atual, é a de escolher entre o conservar-se o sistema em seu atual estado semi-independente, operando segundo o princípio da reserva integral, ou chamar a si os encargos de previdência social, assegurando os pagamentos de benefícios futuros com as contribuições passadas e presentes e, ainda quando necessário, com recursos provenientes da receita geral.

Seria aconselhável conservar as instituições, no momento atual, como entidades semi-independentes, e isso por várias razões: exercem uma atuação competidora tradicional nos campos de previdência social e a sua autonomia é altamente apreciada pelos seus associados; num país tão complexo e vasto como o Brasil é necessário conservar a descentralização, o mais que fôr possível. Os associados dos institutos, certamente sentem que a conservação de reservas técnicas integrais lhes proporciona garantia mais sólida de pagamento de benefícios futuros do que a obrigação do próprio Governo Federal.

Nos últimos anos, um certo número de fatores têm feito com que os dirigentes dos institutos empregassem parte considerável de seus fundos de reservas em investimentos especulativos na tentativa de se aterem ao princípio da reserva integral, a fim de salvaguardar a independência ininterrupta de suas organizações. Além disso, em certa época constituiu hábito a prática indesejável de depositar os fundos dos institutos em pequenos bancos que surgiram durante os anos de guerra e que utilizavam esses fundos em operações imobiliárias arriscadas e de natureza especulativa.

Um dos fatores responsáveis por esse procedimento foi o aumento contínuo dos níveis de preço e de salários, fazendo com que os dirigentes dos institutos ficassem receiosos de que os pagamentos dos benefícios, baseados nas rendas dos associados por ocasião de aposentadoria ou morte, fôsem aumentados bruscamente no futuro, tendo de ser retirados das reservas constituídas num tempo em que os níveis de salários eram muito mais baixos. Outro fator foi o fato do Governo Federal ter deixado de pagar as suas contribuições integralmente. (1)

(1) A contribuição anual obrigatória do Governo Federal subiu de uns 200 milhões de cruzeiros, em 1942, para mais de 1 bilhão, em 1947. O Governo realmente efetuou pagamentos numa proporção média anual de 130 milhões de cruzeiros até o fim do ano de 1946. Não fez pagamento algum durante 1947 e em 31 de dezembro daquele ano, a importância total de sua dívida com os Institutos orçava em 2.661 milhões de cruzeiros. Presumindo-se que as contribuições vencidas em 1948 eram aproximadamente as mesmas que em 1947, calcula-se que a dívida do Governo Federal, em fins de 1948, elevou-se a 3-1/2 bilhões de cruzeiros.

A terceira razão porque os dirigentes dos institutos se viram inclinados a empregar seus capitais em empreendimentos arriscados, rendendo juros altos, foi o desejo de efetuar investimentos de caráter social (tais como casas a preços baixos para os seus associados), que, geralmente, proporcionam rendas pequenas e podem mesmo necessitar de subsídios. Finalmente, a crescente alta dos níveis de preços e salários, aumentou o custo dos serviços administrativos, sempre excessivos em muitas dessas organizações.

É provável que os dirigentes das instituições de previdência social continuem essa política enquanto vigorarem os dois primeiros desses fatores básicos, com maior estabilidade dos preços e pagamento integral, pelo Governo, de suas contribuições, poderiam adotar política de investimento mais conservadora e mais consentânea com as exigências do desenvolvimento econômico.

A fim de tornar possível a mobilização da economia coletiva que aflui a essas instituições, tendo-se em mira, investimentos mais construtivos e, ao mesmo tempo, maior garantia para essas economias, sugere-se que se tomem as seguintes medidas:

1 — O Governo Federal deveria reconhecer as suas contribuições não pagas aos institutos, que montavam a 3½ bilhões de cruzeiros no fim do ano de 1948, como uma dívida do Tesouro. Deveria emitir, a favor dessas instituições, obrigações intransferíveis, na importância dessa dívida. Esses certificados deveriam render juros não inferiores a 7%. Isso traria aos institutos uma receita adicional de 250 milhões de cruzeiros anualmente. Assim, poderiam continuar a aplicar uma parte de suas receitas em planos de caráter social, que são de grande utilidade, tal como suas atividades no setor de habitações baratas. Ao mesmo tempo, poderiam inverter quantias cada vez maiores em títulos públicos e em títulos de sociedades anônimas de alto conceito e de rendimento módico, em vez de aplicar os seus recursos em especulações imobiliárias e outros empreendimentos que proporcionam rendas elevadas, mas arriscadas.

2 — Pelos mesmos motivos, o Govêrno deve fazer as suas contribuições futuras sob a forma de títulos intransferíveis, que vençam juros.

3 — As leis atuais que regem a política de investimentos das instituições de previdência social devem ser modificadas, reduzindo-se a percentagem de suas reservas que possam ser invertidas em imóveis e hipotecas, e aumentando a percentagem que pode ser aplicada na compra de títulos públicos e títulos particulares de alto conceito. Devem conter uma cláusula permissiva segundo a qual o Conselho Monetário do futuro Banco Central terá plenos poderes para fixar limites restritivos sôbre a percentagem do ativo total que as instituições poderão investir de vários modos, conforme se propôs na lei bancária que se acha em discussão no Congresso. As instituições de previdência social devem ser representadas no Conselho Monetário. Este método indireto de regulamentar a aplicação dos fundos de reserva deixaria ainda aos dirigentes dos institutos considerável discreção quanto à escolha de investimentos específicos para suas reservas. Não seriam obrigados a ceder parte dos seus fundos a outras instituições, nem a adquirir determinados títulos compulsoriamente. A restrição das aplicações de capital em construções imobiliárias de luxo e da realização de depósitos em bancos pouco sólidos, que oferecem elevadas taxas de juros, desviaria suas reservas para investimentos mais conservadores e construtivos.

Naturalmente não é possível afirmar com segurança, se a receita resultante da entrega de títulos públicos compensará plenamente a redução das receitas resultantes de investimentos mais arriscados, permitindo, assim, aos institutos conservarem o princípio da reserva integral, sem que seus investimentos de caráter social sofram solução de continuidade. Torna-se necessário um estudo completo dêsse problema e das possíveis medidas destinadas a reduzir suas despesas administrativas. Em data posterior poderá ser aconselhável reconsiderar a questão básica relativa à conveniência do Govêrno consolidar, ou talvez, eventualmente assumir as funções dos institutos, pondo assim de lado o princípio de reservas integrais.

Essa política poderia proporcionar a canalização de apreciável soma de recursos, obtida da contribuição de empregados e empregadores para o financiamento do desenvolvimento econômico.

Companhias de Seguros e Capitalização

As companhias particulares de seguro e capitalização vêm, nos últimos anos, dispondo de um volume crescente de fundos para investimentos. Reflete isso o crescimento da população, a elevação das rendas em dinheiro e o fato de que o hábito de efetuar seguros vem-se desenvolvendo constantemente no Brasil. Muito embora as instituições possuam administração particular, os fundos que administram podem ser considerados economias coletivas, dado que o seguro se tornou necessidade virtual em muitas atividades comerciais e particulares.

As companhias privadas de seguro e capitalização mantêm reservas atuariais integrais. Ao investir os fundos, seus administradores devem antes de tudo considerar a conservação do seu valor real pela escolha de aplicações sólidas e lucrativas. Ao mesmo tempo, sua política de empréstimos e investimentos deve estar em harmonia, a todos os respeitos, com os objetivos econômicos da nação. Atualmente, essa política se acha sob a supervisão técnica de um departamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Com exceção de preceitos legais que fixam princípios amplos quanto aos investimentos e empréstimos das companhias, não existem meios eficientes para orientar suas economias para canais aconselháveis.

Durante os últimos anos as companhias de seguros vêm invertendo suas reservas em grau considerável, em operações especulativas de bens imóveis. Isso tendeu a agravar a pressão inflacionista e contribuiu para a má orientação de recursos produtivos.

Seria indesejável interferir indevidamente nas companhias particulares. Contudo, parece ser evidentemente necessário harmonizar sua política de investimento com os objetivos de

política econômica geral. O problema poderia ser tratado da seguinte maneira: As leis atuais que definem os tipos de empréstimos e investimentos que as companhias de seguros e capitalização podem efetuar, devem ser modificadas com o fito de estabelecer um limite percentual preciso sobre os investimentos imobiliários. Outrossim, o Conselho Monetário do futuro Banco Central deve receber plenos poderes para fixar limites percentuais dos investimentos de várias firmas, que as companhias poderão realizar. Dessa maneira, o investimento de suas reservas, como o das reservas dos institutos de previdência social, seria orientado para aplicações mais seguras ou adequadas e auxiliaria a fortalecer o mercado de títulos públicos e o mercado de valores, em geral.

Caixas Econômicas Federais

Existem atualmente caixas econômicas federais e estaduais em funcionamento no Brasil. As mais importantes se acham no Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. São possuídas pelo Governo Federal que garante todos os depósitos nelas feitos. As caixas se acham sob a supervisão geral de um Conselho superior que tem poderes para fixar as taxas de juros e determinar sua política de empréstimos.

Grande parte das economias da classe média e do operariado aflui para essas instituições, que constituem parcela de importância crescente na estrutura bancária da nação. O crescimento dos seus depósitos foi especialmente célere durante o período inflacionista de 1940 a 1946. As caixas econômicas federais realizam um certo número de objetivos sociais importantes: possuem o monopólio dos penhores, e efetuam empréstimos pessoais numa taxa que não excede de 12% ao ano. Juntamente com os institutos de previdência, são os únicos órgãos autorizados a efetuar adiantamentos aos funcionários públicos e bancários, contra os respectivos salários. Esse fato permitiu desviar grande parte dos empréstimos pessoais

das mãos de particulares. Outrossim, as caixas têm efetuado vultosos empréstimos aos governos estaduais e municipais e têm tomado parte relevante no financiamento de melhoramentos locais, especialmente nos Estados do Norte.

Nos principais centros urbanos, contudo, as caixas econômicas federais tem se empenhado, nos últimos anos, em operações imobiliárias numa escala exagerada. Um volume considerável dos seus empréstimos tornou-se um tanto ilíquido. Têm-se expressado temores de que parte apreciável dos seus fundos esteja retida em aplicações congeladas a longo prazo, ao passo que suas obrigações com os seus depositantes são essencialmente obrigações a curto prazo.

Atualmente, não pareec haver uma coordenação realmente efetiva de política entre o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e as autoridades de contrôle monetário, muito embora ambos estejam formalmente subordinados ao Ministério da Fazenda. O Conselho Monetário do futuro Banco Central deve, portanto, ter poderes para superintender as operações das caixas econômicas federais e fixar limites percentuais ao emprêgo de seus depósitos nas várias formas de aplicação. Além disso, pode ser aconselhável exigir que as caixas econômicas mantenham uma reserva de 50% do seu passivo, em depósitos sob a forma de numerário ou de obrigações do Governo. Isso salvuardaria a posição dos depositantes e canalizaria apreciável volume de economias para o mercado de títulos do Governo. É essencial, contudo, que a liberdade de administração e a ação descentralizada das caixas econômicas federais seja preservada no máximo possível. É de crêr que a política delineada permitirá que elas continuem a exercer suas atividades fomentando o desenvolvimento local e estimulando as economias populares, o que tão bem executaram até agora. Ao mesmo tempo, desempenharão papel muito útil no financiamento do desenvolvimento econômico.

O PAPEL DO SISTEMA BANCÁRIO

Os bancos particulares

(A maioria dos bancos comerciais brasileiros opera em moldes bem conservadores. De um modo geral, suas operações são de dois tipos: créditos abertos em conta corrente com garantia de títulos ou baseados no crédito pessoal, e o tradicional desconto de duplicatas, cujas cobranças permitem adiar os pagamentos a serem feitos pelos compradores, sem um largo emprêgo de cheques. Os bancos mantêm em carteira um volume muito pequeno de títulos ou particulares de primeira qualidade. Os empréstimos a prazo longo e médio acham-se primordialmente circunscritos à Carteira de Crédito Industrial e Agrícola do Banco do Brasil, e a alguns dos bancos estaduais, tais como o Banco do Estado de São Paulo, o Banco da Prefeitura do Distrito Federal, o Banco do Estado do Paraná, o Banco de Crédito Real e o Banco Hipotecário de Minas Gerais.)

(Na prática, muitos dos créditos a curto prazo e adiantamentos são periodicamente renovados, tornando-se assim, efetivamente, onerosos empréstimos a longo prazo. Durante os anos de 1940 a 1946 o emprêgo dado a muitos desses adiantamentos, principalmente os concedidos para compras imobiliárias, refletiam a febre especulativa tão característica dos períodos de elevação de preços. Muitos bancos pequenos e casas bancárias (1) foram criados com capitais diminutos, e frequentemente com direção inexperiente. Operando em parte com fundos depositados pelos institutos de previdência social e outras entidades semi-oficiais, tornaram-se particularmente proeminentes no financiamento imobiliário.)

(Até o ano de 1947, quando o Banco do Brasil iniciou a sua política de restrição de crédito, como parte do esforço do governo para por um paradeiro ao aumento do nível dos

(1) As casas bancárias são pequenos bancos com capital de menos de 500.000 cruzeiros.

preços, era prática comum, entre os particulares que tomavam empréstimos, resgatarem os adiantamentos a curto prazo feitos por um Banco por meio de um empréstimo obtido de um outro. No entanto, quando os encaixes de muitos bancos se tornaram escassos, essa prática não pôde ser prolongada. Como resultado, muitos adiantamentos a curto prazo não puderam ser liquidados, e apenas renovações periódicas feitas pelos bancos evitaram o protesto dos títulos. Isto limitou a possibilidade dos bancos concederem novos empréstimos, e a escassez de fundos para novos créditos é uma das principais causas que forçam a alta das taxas de juros, mesmo acima dos níveis elevados que normalmente prevalecem.

Não seria aconselhável uma liquidação apressada desses empréstimos, nem é de se esperar que as taxas de juros possam ser drasticamente reduzidas, em breve prazo. Forçar, porém, uma política de restrição de crédito pelos bancos comerciais que fazem empréstimos imobiliários e outras operações especulativas, deve ser parte essencial de um programa destinado a tornar um máximo de fundos não inflacionários disponível para financiar o desenvolvimento econômico. Com menos recursos imobilizados em operações arriscadas e relativamente insolváveis, e impondo-se-lhe limites legais às taxas de juros que os bancos possam oferecer aos seus depositantes, os bancos comerciais particulares poderão destinar os fundos depositados pelo público na forma de depósitos de economias, em escala crescente, à compra de obrigações do govêrno e de indústrias de primeira ordem, e ao mesmo tempo utilizar seus depósitos à vista, atendendo mais efetivamente às necessidades de crédito a curto têrmo para a produção corrente.)

Deve-se também examinar a possibilidade de empréstimos a prazo médio a emprêsas comerciais bem estabelecidas e sólidas. O fato, porém do passivo dos bancos constar essencialmente de depósitos a curto prazo, ao menos no que concerne aos depósitos à vista, tornaria inseguro para êles aplicar uma parte considerável de seus fundos em empréstimos ou investimentos a longo prazo. Conceder empréstimos ou adian-

tamentos a curto prazo ao comércio, indústria e agricultura deve ser a sua função primordial.

Os bancos comerciais deverão tomar parte mais ativa no mercado das obrigações governamentais, principalmente por meio da compra de letras do Tesouro, no caso de serem postas em execução as medidas sugeridas para o fortalecimento de mercados das letras do tesouro e obrigações governamentais nas seções anteriores. Agindo o Banco do Brasil (ou um futuro banco central) como comprador eventual, e oferecendo as obrigações uma renda razoavelmente atrativa, os bancos provavelmente investirão uma parte de suas reservas de numerário, em excesso, nesses títulos liquidáveis a curto prazo.

Como já foi frisado na introdução desta parte do relatório, não se deve esperar que o sistema bancário comercial privado forneça uma parte apreciável dos fundos para o financiamento do desenvolvimento econômico. A fim de evitar uma expansão inflacionária do crédito bancário, o aumento dos empréstimos industriais a prazo médio e a compra de obrigações governamentais devem ser mantidas dentro de limites razoáveis.

(As possibilidades de uma reforma no emprêgo dos recursos dos bancos comerciais privados dependerá, acima de tudo, da política econômica geral do govêrno. Uma tributação sôbre os lucros de capitais invertidos em propriedades imobiliárias e o desvio de economias coletivas de investimentos nêsse campo, tenderia a torná-los menos atraentes tanto para os que concedem como os que tomam empréstimos. Com os fundos bancários liberados para outros fins, deverá haver uma tendência para que as taxas de juros entrem gradualmente em declínio. Êste processo poderá ser acelerado, entretanto, por meio de duas medidas que por si mesmas se recomendam. Uma delas é o desenvolvimento de um mercado livre de letras do Tesouro que os exportadores são, presentemente, obrigados a comprar. A outra medida seria a limitação, mediante regulamentação da Superintendência dos Bancos (Conselho Monetário do Banco Central, quando êste fôr estabelecido) das taxas de juros que seria permitido aos bancos pagar aos seus depo-

sitantes nas contas correntes à vista, e também sôbre os depósitos a prazo fixo e populares.

Conforme já foi descrito em uma seção anterior, as letras do Tesouro são em muitos casos vendidas aos bancos, ou a outros inversores que negociam no mercado monetário, os quais chegam a obter um juro de 12 por cento ao ano sôbre as mesmas. Nestas circunstâncias, não é de admirar que os prestamistas não se achem dispostos a fazer adiantamentos a prazo curto para fins comerciais ou industriais, com taxas de juros muito mais baixas. O resgate das aludidas letras ajudaria a corrigir essa situação.)

A concorrência entre os bancos comerciais privados para obter depósitos cujo montante total é limitado, é economicamente um desperdício e não preenche nenhuma função útil. Ademais, é provável que alguns bancos, forçados a pagar juros excessivamente altos a fim de atrair depositantes, tenham sido induzidos a praticar operações de crédito arriscadas. É necessário não perder de vista, todavia, que uma limitação das taxas de juros poderia forçar alguns bancos pequenos e de pouco capital a entrar em liquidação ou se fundirem com bancos mais fortes, desde que as altas taxas de juros têm sido a única maneira dos mesmos poderem atrair depositantes e assim obter fundos adicionais. Isto seria desejável, pois uma liquidação paulatina de bancos, cujo ativo tem estrutura precária, muito auxiliaria a pôr um paradeiro na alta vertiginosa da propriedade imobiliária e a fortalecer o sistema bancário em geral.

Os limites específicos a serem estabelecidos para as taxas de juros pagos aos depositantes, se essa sugestão fôr aprovada, requereria, porém um estudo muito cuidadoso. Uma redução repentina e radical dessas taxas de juros poderia levar ao resultado pouco satisfatório de induzir os indivíduos a não mais confiarem aos bancos suas economias. (1)

As economias poderiam então ser entesouradas inútilmente, ou então empregadas em especulações imprudentes.

(1) As taxas de juros atualmente pagas sôbre os vários tipos de depósitos acham-se registradas no quadro 26.

Banco Central

(A mudança gradual na política de empréstimos e investimentos dos bancos comerciais privados, tal como foi sugerida, seria grandemente facilitada com a criação de um Banco Central especializado.

A exposição contida na última seção da Parte I d'êste relatório acentuou a importância de uma política monetária e de crédito, bem estudada e executada, no combate à inflação e na promoção da estabilidade de nível dos preços. A regulamentação do sistema monetário deve ser tal que a soma de dinheiro e crédito que o sistema bancário fornece seja suficiente para facilitar o financiamento da produção, mas não suficientemente grande para facilitar as atividades especulativas, as quais são capazes de elevar os preços e desviar os recursos de seus fins mais essenciais.)

QUADRO 26

JUROS PAGOS SOBRE VÁRIOS TIPOS DE DEPÓSITOS E DESCONTOS SOBRE EFEITOS COMERCIAIS (1)

(POR CENTO AO ANO)

DISCRIMINAÇÃO	DEPÓSITOS À VISTA	DEPÓSITOS "ESPECIAIS" (2)	DEPÓSITOS À PRAZO	DESCONTOS SOBRE EFEITOS COMERCIAIS
CATEGORIA DE BANCOS				
Banco do Brasil.....	2	3-4	4-5	5-8 (3)
30 Bancos maiores.....	3	4-4½	5-5½	8-10
Bancos médios.....	4	4½-5	7	10-12
Bancos pequenos e casas bancárias.....	4	6	8	12 (4)

(1) Fonte: Conjuntura Econômica, Janeiro de 1948, com algumas modificações.

(2) Os depósitos "especiais" combinam algumas características tanto do depósito à vista como a prazo. Entre eles temos os depósitos "populares", os depósitos limitados até vários máximos e depósitos de aviso prévio de 90 dias ou menos.

(3) 6% é a taxa de desconto na "Carteira de Redescontos do Banco do Brasil".

(4) 12% representa a taxa de juros máxima legal. Os pequenos bancos cobram juros adicionais sob a forma de comissões.

Como foi frisado na introdução da Parte III, os planos para financiar o desenvolvimento devem ser feitos obedecendo ao princípio de que a criação de crédito, seja baseada em novas emissões de papel-moeda por parte do governo ou por

créditos fornecidos pelo Banco Central, não é um método conveniente de prover os fundos necessários para financiar despesas de capital. Tal princípio não deve, naturalmente, ser aplicado sem critério e sem considerar as condições econômicas gerais, mas deve ser geralmente observado, exceto nos períodos de depressão, desde que as despesas feitas com a execução de programas de desenvolvimento não criem ou acentuem a ameaça de aumento inflacionário dos preços.

É de esperar que a instituição de um Banco Central, eficiente e bem administrado, facilite grandemente a elaboração e execução de normas destinadas a ajustar o suprimento de dinheiro e crédito às necessidades econômicas, a estabilizar o valor da moeda, tanto em transações internas como internacionais, e a melhorar o funcionamento dos sistemas bancário e monetário. Uma discussão detalhada dos dispositivos da legislação proposta agora ao Congresso, para criar tal instituição, não caberia neste relatório. Entretanto, talvez não seja inoportuno mencionar algumas das condições que deverão ser preenchidas para que um Banco Central opere com êxito, e salientar algumas das vantagens que se podem esperar do resultado de suas operações.

É da maior importância para o sucesso de um Banco Central que o mesmo seja organizado de tal modo que inspire a confiança e o respeito do público. Isto exige, acima de tudo, que as normas relativas à seleção dos membros do Conselho Monetário, assim como dos funcionários encarregados das operações assegurem a sua competência técnica, afastando ao mesmo tempo todos os possíveis motivos de suspeita de que a política da instituição possa ser influenciada por interesses especiais de quaisquer grupos, privados ou políticos. Com este objetivo em mira, provavelmente seria desejável que o Conselho Monetário fôsse constituído de modo a incluir entre os seus membros, não sómente o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco Central e o Presidente do Banco do Brasil, mas também um grupo de homens eminentes, dotados de espírito público e de reconhecida capacidade, provenientes (não propriamente como representantes) de diversos tipos de insti-

tuições bancárias e financeiras, da indústria, do comércio, da agricultura e do público em geral. Tal grupo traria à formulação da política de crédito e monetária um vasto conhecimento da situação econômica do país e dos seus problemas, e ajudaria a criar uma compreensão mais ampla para a política e as operações do Banco Central.

Os funcionários encarregados das operações ou "diretores" deveriam ser primordialmente técnicos nos vários campos de operação do Banco Central e executariam as normas gerais determinadas pelo Conselho Monetário, fornecendo também as informações técnicas necessárias ao Conselho. O Presidente do Banco constituiria o principal vínculo entre o Conselho Monetário e a Diretoria. Esta relação entre os orientadores da política do Banco e os administradores seria diversa do método de organização usados nos bancos particulares e outras empresas brasileiras, mas a sua adoção deveria ter grande influência em suscitar a compreensão pública e o apôio para a nova instituição. Ela encontra analogia na estrutura dos bancos centrais de muitos países, especialmente a Inglaterra e os Estados Unidos.

Uma das vantagens de um banco central especializado é que o mesmo poderá dispensar tódã a sua atenção a assuntos importantes, tais como o ajustamento apropriado do suprimento de dinheiro às necessidades essenciais da economia interna brasileira e a manutenção do equilíbrio nas contas internacionais do Brasil, sem desviá-la para os negócios bancários em geral. Poderia exercer, também, uma mais eficiente supervisão do sistema bancário comercial, porisso que não será um concorrente dos outros bancos, e poderá controlar o volume de crédito concedido pelos bancos comerciais privados através dos efeitos de suas operações de redesconto sôbre as reservas bancárias, e de suas compras e vendas de obrigações no mercado e, ainda, se necessário, por meio de modificações dos mínimos de reservas em dinheiro a serem mantidos pelos bancos.

O Conselho Monetário poderia orientar a política de investimentos de outras instituições financeiras por meio dos

métodos sugeridos na seção precedente dêste relatório. O Banco Central deverá agir como conselheiro e banqueiro do Govêrno, em cooperação com o Banco do Brasil, e auxiliar a manter uma administração segura dos assuntos financeiros da Nação.

O Banco Central poderá auxiliar, dentro dos limites impostos pela necessidade de evitar operações que poderão ter conseqüências inflacionárias, a reativar o mercado das obrigações governamentais. Poderá, também, prestar um serviço importante ao comércio e à indústria assumindo a responsabilidade e as despesas para estabelecer, dentro de um prazo razoável, um eficiente sistema nacional de compensação, o qual traria facilidades para o rápido pagamento e cobrança de cheques, saques e outros títulos nas várias praças do país, e permitiria um sistema econômico e eficiente para as transferências telegráficas de fundos. (1)

Por meio de tôdas essas atividades pode-se esperar que o Banco Central venha a exercer um papel muito importante em dirigir as economias e os recursos bancários para atividades mais produtivas, dêste modo auxiliando o desenvolvimento econômico. Sua finalidade primordial, porém, deve ser a de neutralizar as tendências, tanto inflacionárias quanto deflacionárias, das rendas e preços. Por essa razão não poderá ser levado a assumir uma política de estrita restrição ou facilidade de crédito, ao controlar as reservas do sistema bancário (e, através o contrôle das reservas em dinheiro, a dos meios de pagamentos). Não poderá conceder, em tempo algum, privilégios de redescontos limitados para bancos comerciais privados; não poderá sustentar o mercado das obrigações do Govêrno, independentemente da situação econômica geral; não poderá ser considerado como fonte de recursos para

(1) Sômente se o emprêgo de cheques comuns fôr mais largamente difundido pode-se esperar que um tal sistema de compensação dê os máximos benefícios. Um dos maiores óbices a êsse desenvolvimento parece ser a legislação existente sôbre o uso indevido de cheques que data de 1912, e que nem é suficientemente rígida, nem é imposta com suficiente rigor. Uma revisão completa, dessa legislação, e sua observação mais estrita, são assuntos de urgente importância.

instituições especializadas de crédito, quer governamentais ou semi-governamentais, nem para o financiamento direto dos programas de desenvolvimento. Suas operações, porém, poderão ser de grande benefício para a nação, ao promover a estabilidade monetária e suas condições de crédito, possibilitando destarte a execução satisfatória dos projetos de desenvolvimento, tanto do Governo quanto das empresas privadas.

Instituições de financiamento especializado

O projeto de lei bancária atualmente em estudo no Congresso Brasileiro, se pôsto em vigor no seu presente estado, facilitaria a criação de bancos de investimentos privados e instituições especializadas de financiamento rural e industrial. Além disso, essa lei pede a imediata criação de um "Banco Rural" semi-governamental que assumiria as atividades de empréstimos agrícolas da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Também cuida de ulterior criação de um banco de crédito industrial semi-governamental, e de um banco hipotecário, um banco de investimentos e um banco de exportação e importação.

A criação de bancos privados de investimentos, pode ser viável, e desejável, quando tiverem sido postas em prática medidas a fim de evitar excessivos investimentos dessas instituições em imóveis, quando o mercado das obrigações governamentais tiver sido reconstruído e quando houverem sido lançadas as bases para o desenvolvimento de um mercado de títulos unificado. A formação e o funcionamento dos bancos de investimentos poderia oferecer oportunidades atrativas aos indivíduos de iniciativa, tanto estrangeiros quanto brasileiros, que possuam fundos substanciais disponíveis para investimentos.

Em geral, a função de tais organizações seria a compra das emissões de títulos de empresas comerciais já estabelecidas, ou de novos empreendimentos promissores, na expectativa de colocá-los, mais cedo ou mais tarde, com os investi-

dores institucionais, tais como companhias de seguro e de capitalização, é também com pessoas de posses. Tais organizações, quando adequadamente capitalizadas, poderão também exercer um papel muito útil no fomento de empreendimentos conjuntos entre capitalistas brasileiros e estrangeiros.

A formação de bancos agrícolas de propriedade privada e de instituições de financiamento industrial a prazo médio, que deverão atender a algumas das necessidades da agricultura e da indústria brasileira em empréstimos a prazos mais longos, também deve ser bem acolhida. Parece, todavia, duvidoso que os lucros a serem obtidos nêsse ramo de atividade, se conduzido sob uma supervisão apropriada, sejam suficientemente grandes para atrair capitais abundantes para instalação de tais bancos. Instituições de tal tipo devem ser fortemente capitalizadas e não lhes deve ser permitido aceitar depósitos à vista, do público em geral, uma vez que o seu ativo ficaria prêso a empréstimos a prazo longo e médio, de um caráter relativamente arriscado.

A lei bancária projetada também autoriza às instituições de financiamento especializado emitirem vários tipos de obrigações, tais como obrigações rurais, industriais e letras a prêmio. Estas seriam parcial ou totalmente isentas de impostos. Em vista da falta de interêsse anteriormente demonstrada pelos investidores em obrigações desta classe geral, mesmo quando oferecidas por uma instituição semi-governamental tão forte como seja o Banco do Brasil, é muito duvidoso que a idéia, como meio para financiar novas instituições privadas que se dediquem a empréstimos agrícolas e industriais a prazo-médio, seja de fato viável.

Os problemas concernentes à instalação de instituições privadas de financiamento especializado terão também de ser enfrentados, de alguma maneira, quando se examinar a criação de bancos especializados semi-governamentais. É de primordial importância que tais bancos sejam altamente capitalizados e que sejam providos de uma fonte contínua de fundos a longo prazo. Não devem se dedicar a transações bancárias

comuns, em concorrência com os bancos particulares, e em geral não lhes deve ser permitido aceitar depósitos à vista, dado o caráter de pouca liquidez de suas carteiras. Poderia se cogitar da emissão, por estas instituições, de obrigações especiais (conforme as mencionadas no parágrafo anterior) com incentivos como sejam vantagens relativamente à tributação e outras. No entanto, tais emissões fariam concorrência às apólices do governo Federal e às emissões de títulos das indústrias privadas, na colocação do montante limitado de fundos disponíveis para fins de investimentos, pertencentes às instituições de economia coletiva e ao público em geral. Seria preferível, pelo menos até que o mercado das obrigações do Governo estivesse firmemente estabelecido, que o Governo levantasse os fundos necessários, para os bancos especializados semi-governamentais, ou por intermédio da receita geral tributária, ou pela venda de suas próprias obrigações, e fornecesse estes fundos às instituições como subscrição para seu capital. Subscrições anuais regulares do Governo proveriam uma fonte contínua de fundos para expansão de operações de tais instituições.

O problema de prover instituições financeiras especializadas semi-governamentais, com fundos adequados a longo prazo, não pode ser contornado mediante manipulações financeiras. Insinuou-se, por exemplo, que as compras em "open market" pelo Banco Central, para sustentar os preços das obrigações rurais e industriais, facilitaria a emissão de tais títulos pelas instituições financeiras semi-governamentais. Conquanto se possa esperar que o Banco Central desempenhe um papel de relêvo em manter as condições normais do mercado de títulos do Governo, prevenindo flutuações indevidas nas cotações dos títulos governamentais, seria lamentável que se generalizasse a impressão de que o Banco Central pudesse ser considerado como uma fonte própria de fundos para outras instituições financeiras, a despeito da situação econômica geral. O fato do Banco Central redescotar ou comprar livremente títulos rurais ou industriais, em um período infla-

cionário, seria contraproducente para uma política geral de reajustamento monetário. É essencial que êsse fato seja claramente reconhecido.

O Banco Rural

O problema de conseguir fundos adequados, para organizar um "Banco Rural" independente, exige uma especial consideração, porque as leis bancárias em projeto determinam a transformação imediata da Carteira de Crédito Industrial e Agrícola do Banco do Brasil em um "Banco Rural" especializado, imediatamente após a organização do Banco Central.

A grande necessidade que tem a agricultura brasileira de facilidades de crédito mais adequadas foi apontada na segunda parte dêste relatório. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil desempenhou um papel proeminente no financiamento agrícola desde 1937. Ela opera não somente em empréstimos rurais, mas também empréstimos a distribuidores comerciais de produtos agrícolas. Os defeitos de suas operações, que exigem reforma, e a conveniência de aumentar o volume dos fundos à disposição dos produtores agrícolas, já foram apontadas. Conquanto um considerável volume de fundos especiais, sob a forma de depósitos judiciais, depósitos compulsórios dos institutos de Seguro Social e dos concessionários de serviços públicos, sejam por lei destinados à Carteira, é importante notar que, dos seus recursos totais, que montavam a 4,7 bilhões de cruzeiros em 31 de dezembro de 1948, uma grande parte, totalizando 1,8 bilhões de cruzeiros, foi fornecida pela Carteira de Crédito Geral do Banco do Brasil. Ademais, o último tem feito face às despesas administrativas das operações de crédito rural, que são necessariamente elevadas, e que obrigam virtualmente a tôdas as filiais do Banco, fora dos principais centros comerciais, a operarem com prejuízos no presente momento. Sob estas condições, é claro que uma transformação precipitada da Carteira de Crédito Agrícola numa instituição separada criaria pro-

blemas administrativos e financeiros difíceis. A nova instituição iniciaria as suas operações com uma dívida de dois bilhões de cruzeiros ao Banco do Brasil. Não seria razoável pedir ao Banco do Brasil que faça uma inversão, mais ou menos permanente, de tal magnitude, em uma instituição totalmente independente. Ademais, é duvidoso que os créditos concedidos pelo "Banco Rural" possam representar um emprêgo conveniente para depósitos à vista sob o contrôle do judiciário.

Os problemas suscitados indicam que talvez seja mais conveniente separar do Banco do Brasil a Carteira de Crédito Agrícola, e transformá-la numa instituição autônoma, mediante um processo gradual. Dentro desse período, poderiam ser realizadas as vendas dos estoques de café do Departamento Nacional do Café, que devem fornecer a maior parte dos fundos para a criação da nova instituição. Estes fundos devem ser entregues à Carteira de Crédito Agrícola e, caso se queira que a instituição seja provida de capitais suficientes, devem ser suplementados por dotações de fundos adicionais anuais fornecidos pelo Governo, tirados das rendas tributárias em geral ou dos resultados das vendas das obrigações do governo no mercado de títulos. Durante o mesmo período, deve ser promovido um acôrdo com o Banco do Brasil para reembolso gradual dos fundos com os quais o último tem suprido a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial e ser iniciado o reembolso desta dívida. Dentro de três a cinco anos, seria possível operar-se a reorganização de estrutura da Carteira, a descentralização de suas operações e o treino de pessoal adequado a fim de assegurar o funcionamento eficiente de um "Banco Rural" autônomo. Ao mesmo tempo, a ampliação e melhoria dos atuais serviços de fomento e assistência agrícola do Governo Federal e dos Estados devem ser incentivados enèrgicamente, a fim de que um programa supervisionado de empréstimos aos pequenos fazendeiros, colonos e sitiantes, nos moldes sugeridos na Parte II, possa ser incrementado.

Caso sejam tomadas estas medidas, dentro de três a cinco anos, o novo "Banco Rural" estaria estabelecido em bases se-

guras e com a perspectiva de um suprimento de fundos adequado, contanto que o Govêrno continuasse a lhe destinar certos depósitos compulsórios a prazo fixo, e suplementasse tais fundos até o momento necessário, mediante contribuição para o Ativo do Banco, oriunda de rendas tributárias ou dos resultados das vendas de obrigações. Uma instituição criada nêstes moldes poderia desempenhar um papel muito construtivo na reabilitação agrícola. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, nêste interregno, se adequadamente provida de auxiliares, poderá realizar esta função tão bem como uma nova instituição autônoma.

A futura função do Banco do Brasil

A criação de outras instituições para-estatais de financiamento especializado não é um assunto de igual urgência, como já foi sãbiamente reconhecido nos projetos atualmene em curso no Congresso. Já foi assinalado que o mercado de capitais pode, mais tarde, criar oportunidades para o estabelecimento de *Bancos de Investimentos* privados, porém a criação de instituições para-estatais do mesmo tipo pode dificultar êste desenvolvimento. O financiamento das *Exportações e Importações* bem poderia ser deixado em mão do Banco do Brasil e de bancos comerciais privados. O contrôle do comércio internacional, que se propôs entregar a um "Banco de Exportação e Importações", deveria ser função do Banco Central. Há uma grande necessidade de *financiamento industrial a prazo médio e longo*, a que o presente sistema bancário está acorrendo um tanto imperfeitamente. É provável, porém, que o Banco do Brasil, caso seja aliviado das operações de banco central, e que o crédito agrícola seja entregue a uma Carteira autônoma, destinada a tornar-se uma instituição independente, possa conceder empréstimos a prazo médio à indústria numa escala mais importante do que a presente. O Banco do Brasil continuaria, assim, no seu papel de um banco misto, comercial e de desenvolvimento, mantendo seu grande prestígio e prossequindo em suas importantes realizações.

O FINANCIAMENTO DAS DESPESAS EM MOEDA ESTRANGEIRA

Os programas de desenvolvimento econômico, tanto públicos como particulares, abrangem, usualmente, despesas feitas no estrangeiro para aquisição de equipamentos e de outros suprimentos essenciais, e, ainda, muitas vèzes, para pagamentos de serviços técnicos qualificados. Variam, consideravelmente, entre os diversos tipos de empreendimento, as proporções das despesas a serem feitas no interior e no exterior, mas, em média, aquelas podem representar $2/3$ e estas $1/3$ do investimento. Sendo aceita essa estimativa, como razoável aproximação, acentua-se a importância da expansão e reorientação das fontes potenciais de financiamento existentes no país; mas, é manifesta, igualmente, a importância do problema da obtenção de moeda estrangeira para despesas no exterior.

Não examinando aqui a maneira como as organizações privadas ou governamentais, ou os indivíduos, possam obter cruzeiros com que adquirir dólares ou outras moedas estrangeiras e considerando a questão sob o ponto de vista brasileiro, em conjunto, há quatro meios pelos quais o Brasil pode esperar financiar suas despesas, no exterior, para a aquisição de maquinaria ou bens de produção e serviços especializados que a êstes dizem respeito:

1 — o uso de reservas cambiais disponíveis e o suplemento destas por meio da venda de uma parte do seu ouro.

2 — O esforço para conseguir cambiais adicionais por meio do aumento das exportações e da produção, no Brasil, de algumas mercadorias, que, atualmente, dependem da importação, e pela limitação da importação de artigos não-essenciais.

3 — Um esforço, no sentido de atrair maior afluxo de capital estrangeiro, na forma de investimentos diretos feitos por companhias estrangeiras ou por particulares.

4 — o estabelecimento de bases satisfatórias para a realização de empréstimos por instituições inversoras, estrangeiras ou internacionais, e por investidores do exterior.

Uso das Reservas de Ouro e Cambiais

As atuais reservas de ouro e de moedas fortes, do Brasil, depois de satisfeita a cota devida ao Fundo Monetário Internacional, ascendem a, aproximadamente, 7 bilhões de cruzeiros (cêrca de US\$ 400 milhões). As reservas de moedas fortes são apenas suficientes como saldos de operação para atender, dia a dia, as necessidades das transações internacionais do Brasil, porém, a reserva de ouro é apreciável, somando cêrca de 6 bilhões de cruzeiros (mais de US\$ 315 milhões).

Uma vez que os pagamentos em atraso, decorrentes de importações, ou de outras obrigações a curto prazo, forem liquidados, ou pelo menos substancialmente reduzidos, mediante utilização das receitas provenientes das exportações, ou por outros meios, será possível e adequado usar parte da reserva de ouro na compra, no exterior, da maquinaria e equipamento necessários aos objetivos de desenvolvimento. No entanto, seria aconselhável reter uma apreciável parte do ouro, como proteção contra contingências tais como uma queda brusca na quantidade ou valor das exportações, de tal maneira que, nessa circunstância, o fluxo de importações essenciais não tenha de ser reduzido drásticamente e os pagamentos possam ser feitos prontamente.

Se esta política for seguida, o total, atual, de reservas de ouro e cambiais conversíveis, disponível para financiamento dos custos externos de um programa de desenvolvimento, deve ser considerado como limitado.

O Brasil ainda possui, atualmente, mais de 5 bilhões (mais de US\$ 250 milhões) de cruzeiros em moedas bloqueadas e de compensação, das quais cêrca de 3 bilhões de cruzeiros são utilizáveis somente de conformidade com os dispositivos restritivos do acôrdo de maio de 1948 com o Reino Unido. O

restante — entre 2 e 2½ bilhões de cruzeiros — pode ser usado prontamente para importações dos países respectivos, mas não pode ser livremente convertido em dólares. A utilização destes saldos, para o pagamento das despesas externas dos programas de desenvolvimento, na medida máxima do possível, seria altamente aconselhável. Esta política já foi proposta no Plano SALTE. É duvidoso, no entanto, que as importações necessárias, de bens de produção, possam ser obtidas dos aludidos países, em 1949, num volume suficiente para esgotar estes saldos.

Por conseguinte, ainda que seja possível obter, das reservas de ouro e das divisas existentes, recursos em cambiais para um programa de desenvolvimento, a soma disponível, para este fim, em futuro próximo, não será provavelmente muito grande.

Financiamento proveniente de Receitas de Cambiais Correntes

O segundo ponto, relativo às fontes possíveis de fundos para atender ao custo, em cambiais estrangeiras, dos projetos de desenvolvimento, envolve as somas possivelmente resultantes das receitas de exportações correntes. A situação atual e as perspectivas concernentes às importações e exportações e outros pontos principais da balança de pagamentos do Brasil, foram considerados na Parte I deste Relatório.

Foi assinalado, então, que, não obstante o valor das exportações ter sido elevado, o valor das importações — e especialmente daquelas que necessitavam de pagamentos em dólares e outras moedas fortes — havia atingido, em 1947 e princípio de 1948, um nível ainda mais alto, resultando num acúmulo de considerável volume de contas não pagas, devidas a exportadores estrangeiros. Foi observado que, até que fossem pagas as contas atrasadas e o crédito de prazo curto, em dólares, obtido pelo Banco do Brasil, não seria provavelmente fácil — mesmo com rigorosa administração dos controles de importação e de câmbio — manter as importações, em moeda forte, de maquinaria e equipamento, combustíveis

de outros produtos essenciais, nos níveis que prevaleceram em 1947 e 1948.

Foi acentuado que, a menos que fôsem obtidos créditos adicionais para o pagamento dos atrasados comerciais, tornar-se-ia necessária uma restrição severa das importações não-essenciais, provenientes das áreas de moeda forte, talvez durante dois anos,, a fim de saldar a dívida em questão e o restante do empréstimo em dólares, obtido pelo Banco do Brasil, e pela utilização das receitas de exportação. Isto significaria que, pelo menos em 1949, e, provavelmente, em 1950, seria difícil conseguir, das vendas de exportação, cambiais suficientes, de moedas fortes, para compras maiores de maquinaria e outros equipamentos.

Contudo, depois de sugerir o exame das possibilidades de obter novos créditos a prazo curto, para facilitar o pagamento dos atrasados comerciais, e assim distribuir, por um maior período, o encargo de tais pagamentos, que pesa sôbre a exportação, foram indicadas outras medidas que poderiam ser tomadas, para expandir as fontes de cambiais do Brasil (ou para restringir necessidades correntes de câmbio), medidas estas que poderiam ser de sentido e benefício mais duradouros. Estas incluem decididos esforços no sentido de expandir e melhorar as exportações do Brasil, desenvolver uma produção doméstica eficiente de vários produtos industriais atualmente importados, e de fontes domésticas, adicionais, de combustíveis, e atrair capital e técnicos estrangeiros para cooperarem nêsse desenvolvimento.

Algum tempo decorrerá, forçosamente, antes dêstes esforços obterem um efeito substancial sôbre as disponibilidades de cambiais estrangeiras do Brasil, mas quanto mais breve êles forem executados, mais rápidos sobrevirão os resultados. As questões relativas à expansão e desenvolvimento das exportações, e redução da dependência em que está o Brasil das importações de combustíveis e outros produtos, foram consideradas na Parte II. Conseqüentemente, analisaremos aqui as medidas a serem tomadas com o fim de promover um afluxo de capital estrangeiro.

Fontes Potenciais de capital estrangeiro

As partes precedentes, dêste relatório, chegam à conclusão que a ajuda do capital estrangeiro é necessária, não apenas para a solução do problema imediato da balança de pagamentos internacionais, mas, principalmente, para incrementar o desenvolvimento econômico, e que, sem essa ajuda, e sem as técnicas adiantadas e o "know-how" administrativo que o capital estrangeiro trará consigo, o desenvolvimento do país será seriamente retardado. Esta conclusão é apoiada e suas conseqüências são discutidas no excelente "Memorando sôbre Investimentos Estrangeiros no-Brasil", preparado por uma Sub-Comissão brasileira, e que figura como apêndice dêste relatório.

O Brasil possui riqueza potencial considerável, mas sua riqueza atual é pequena em relação ao número de sua população. Isto se mostra, por exemplo, pelo fato de, com uma população mais de três vêzes superior à do Canadá, ter o Brasil uma renda nacional estimada de pouco mais de 1/3 da renda do Canadá. O desenvolvimento dos recursos naturais do Canadá tem sido incrementado, e a produtividade de seus trabalhadores multiplicada, por elevados investimentos de capital, em grande parte inglês e estadunidense. Se o Brasil tiver de confiar, exclusivamente, nos seus próprios recursos, desenvolvimentos que são prementes em certos setores, onde são exigidos investimentos consideráveis de capital, terão de ser adiados, por muito tempo.

Ao abordar o problema do que precisa ser feito para atrair o investimento de capitais estrangeiros para o Brasil é necessário considerar, primeiro, a espécie de capitais estrangeiros que possam ser disponíveis, e, segundo, passar em revista os fatores que podem estar impedindo ou retardando o afluxo maior de tais capitais. Num programa destinado a atrair investimentos estrangeiros, é importante fazer uma distinção entre as várias espécies de investidores, uma vez que se terá, possivelmente, de empregar métodos e incentivos di-

ferentes a fim de induzi-los a trazer ou emprestar seus fundos ao Brasil.

Estimativas oficiais, do movimento de capital privado dos Estados Unidos para outros países, indicam que, em 1947, mais de 90% dêste movimento tomou a forma de investimentos diretos, por companhias estadunidenses em suas filiais ou subsidiárias, processo de fluxo de capital êste que muito difere do que prevaleceu na década de 1920, quando mais de 90% dos investimentos estrangeiros, dos Estados Unidos consistiram em obrigações estrangeiras, em dólares, oferecidas nos mercados norte americanos.

O Brasil teria recebido cêrca de \$ 55,9 milhões em investimentos diretos provenientes dos Estados Unidos, em 1947 (último ano de que existem dados estatísticos disponíveis). As somas destinadas aos vários ramos da economia, foram:

INVESTIMENTO DIRETO LÍQUIDO DE CAPITAL PRIVADO DOS ESTADOS UNIDOS
NO BRASIL, POR INDÚSTRIAS, EM 1947 (1)
(EM MILHÕES DE DÓLARES)

MANUFATURAS	PETRÓLEO	EMPRESAS CONJUN- CIONÁRIAS DE SER- VIÇOS PÚBLICOS	DIVERSOS	TOTAL
16,9.....	23,5	5,6	9,9	55,9

(1) Departamento de Comércio dos Estados Unidos: Semanário do Comércio Exterior, 21 de agosto, 1948.

A modificação radical do caráter dos investimentos de capitais estrangeiros desde o ano de 1920 não é peculiar ao Brasil, mas sim, característica da mudança generalizada dos investimentos particulares internacionais. Não é difícil descobrir as suas causas. São, primordialmente, o atraso no resgate da dívida externa, por parte da maioria dos países, e a experiência, insatisfatória, em geral, trazida pelo tempo, com respeito aos empréstimos externos feitos no ano de 1920 ou anteriormente, e o estado atual, instável, das condições políticas e econômicas internacionais. É possível que a confiança nos empréstimos internacionais, oferecidos à subscrição privada, seja um dia restaurada, mas, presentemente, a confiança principal terá de ser depositada nos investimentos di-

retos e nos empréstimos concedidos por organismos de crédito nacionais e internacionais, tais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Importação e Exportação dos Estados Unidos da América do Norte.

Óbices aos Investimentos Diretos

Em aditamento aos fatores acima mencionados, que prejudicaram a confiança nos investimentos no estrangeiro, em geral, e especialmente em títulos estrangeiros, há ainda, outros que afetam particularmente os investimentos diretos no exterior, tais como as atitudes nacionalistas para com empreendimentos externos, a instabilidade das moedas e o efeito adverso, da persistente inflação, sôbre certas indústrias.

Conquanto tenha havido, e ainda há, certos grupos no Brasil que se opõem, por motivos ideológicos ou outros, aos investimentos diretos estrangeiros, pelo menos em alguns campos, há provas, atualmente, de crescente reconhecimento da necessidade de tais investimentos. A Sub-Comissão Brasileira, em seu memorando sôbre a política de investimentos, tomou posição definida em favor de uma atitude liberal em relação ao investimento direto estrangeiro. A Constituição de 1946, conforme nota o relatório, eliminou a maioria das cláusulas discriminativas da Constituição de 1937, e, embora restringisse a brasileiros ou a firmas organizadas no Brasil, concessões para o desenvolvimento de minérios e de fôrça hidráulica, direitos básicos os quais são reservados para a nação, não exclui a participação ou propriedade estrangeira em firmas brasileiras operando em tais campos. A Constituição, também, inclui garantias contra a desapropriação sem indenização adequada. Mas, como também friza o relatório da Sub-Comissão, nem tôdas as leis que estão em conflito com a Constituição atual, foram revogadas, prevalecendo, assim, em alguns assuntos, uma situação ambígua, que deve ser esclarecida por uma revisão dessas leis.

Contudo, os óbices mais sérios aos investimentos estrangeiros, privados, no Brasil, nestes últimos tempos, têm sido a

persistência da pressão inflacionista e o sério desequilíbrio que se vem verificando no comércio externo brasileiro, desde o ano de 1946, trazendo, como resultado, uma acentuada distorção da economia interna e considerável demora nas remessas para pagamento de importações e transferências de lucros e capital sôbre investimentos estrangeiros no Brasil. (Vide a descrição da Parte I).

Uma ininterrupta inflação de preços e custos, além das questões que surgem concernentes às perspectivas da manutenção do valor da moeda, tanto externa quanto interna, tem causado efeitos deletérios sôbre algumas das principais indústrias, das quais depende grandemente o desenvolvimento econômico do Brasil, especialmente as estradas de ferro, o transporte marítimo e os serviços elétricos. Isso aumenta suas despesas mais rapidamente que a sua receita, advindo, daí, obstáculos à sua capacidade de auferir lucros e desestimulando os investimentos de capital, tanto domésticos quanto externos. O corretivo óbvio, para tal problema, é a continuação dos vigorosos esforços no sentido de restringir maior inflação da estrutura dos preços internos.

A situação, com respeito às remessas, tem dado causa a receios, no estrangeiro, de que mesmo que os investimentos, no Brasil, produzissem uma renda satisfatória, em cruzeiros, haveria longa demora na obtenção da transferência dos benefícios; e que, no caso de uma maior desvalorização do cruzeiro, tais benefícios poderiam transformar-se em prejuízos — não somente na transferência dos lucros do capital daqui para o estrangeiro, mas, também — e isso constitui aspecto de maior importância — no retôrno do capital, se desejado. As empresas estrangeiras que têm mantido agências ou sucursais no Brasil durante longo período, não parecem seriamente preocupadas com tal situação (embora possa envolver considerável inconveniência durante algum tempo), mas, é provável que novos investidores, em perspectiva, não se vejam animados a fazer aplicações de capital, neste País, pelas razões expostas.

Medidas para estimular o Investimento de Capital Estrangeiro

Não pode haver dúvida de que o passo mais eficiente que poderia ser tomado para fortalecer a posição do crédito brasileiro no exterior, e infundir confiança no espírito dos investidores estrangeiros, em perspectiva, seria uma pronta ação para pôr fim ao atraso nos pagamentos da importação.

O reinício dos pagamentos dos juros e da amortização da dívida externa brasileira a longo prazo, em seguida ao acôrdo realizado em 1943, e o escrupuloso cumprimento das obrigações assumidas naquela época, tem muito contribuído para restaurar a posição do crédito do País no estrangeiro. É de esperar que o bom cumprimento dos serviços da dívida pública, não seja prejudicado pela demora que tem havido em saldar as obrigações, a curto prazo, assumida com os exportadores estrangeiros e no tocante às remessas sôbre investimentos particulares.

Até que esta situação seja normalizada e pagos quaisquer créditos, a curto prazo, obtidos para o fim de eliminar os atrasados comerciais, será necessário um contrôle contínuo e bem coordenado das importações e do câmbio. Na realidade, será necessário manter-se êsse contrôle durante um período mais longo, não apenas a fim de assegurar a continuidade de prontas remessas, mas, também, para evitar sejam aplicadas, para importações não essenciais, as divisas necessárias aos pagamentos, no exterior, relacionados com programas de desenvolvimento e, ainda, para manter e reforçar reservas para contingências imprevistas.

Além disso, devem ser estudadas certas alterações na legislação e regulamentação sôbre as remessas de lucros e as transferências de capital, a fim de esclarecer o tratamento que pode ser esperado por investimentos estrangeiros, oferecendo, assim, maior atração a tais investimentos.

Disposições legais e modificações recomendadas

São relativamente liberais as atuais disposições relativas a remessas e têm sido administradas com liberalidade. Êstes

dispositivos constam de vários artigos do Decreto-lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e, em instruções baixadas, periodicamente, pela Carteira Cambial do Banco do Brasil, por intermédio da Fiscalização Bancária. De acôrdo com os dispositivos dêste decreto-lei, o capital original, entrado no País, deve ser registrado na Carteira de Câmbio. É garantida livre saída ao capital, assim registrado, mas, é limitada a 20% a cota do capital que pode ser transferida, em qualquer ano. No caso de compra de obrigações do Govêrno Brasileiro e de outras obrigações a prazo fixo, por estrangeiros, é permissível a retirada integral do capital, após o prazo de dois anos.

São permitidas, no caso de juros, dividendos e lucros, remessas anuais na base de 8% do capital registrado, mas quaisquer quantias adicionais, enquadram-se na categoria de transferências de capital. Seguindo êsses dispositivos, 28% do capital original poderão ser remetidos, anualmente, durante o prazo de cinco anos, caso se deseje o retôrno do capital e haja cambiais disponíveis. A lei concede autorização à Fiscalização Bancária para reter transferências de capital. Pelos regulamentos que regem a concessão de câmbio, as remessas de dividendos, lucros e juros são classificadas na segunda categoria para obtenção de câmbio, seguindo-se às importações do Govêrno e particulares, de mercadorias essenciais, ao passo que as transferências de capital, dentro dos dispositivos da lei, são classificadas em quarta categoria.

Os órgãos controladores do câmbio têm adotado a praxe de permitir a remessa e dividendos, juros ou lucros, na proporção anual de 8%, não só levando em conta o capital realizado como, também, as reservas que forem reinvestidas. Esta política liberal, e de larga visão, deve ser continuada, e, se possível, o Decreto-lei n.º 9.025 deve ser modificado a fim de permitir que êste critério, mais amplo, na remessa de benefícios, seja incorporado à lei, em vez de deixado ao arbítrio da administração. É recomendado, outrossim, que seja adicionado um dispositivo a essa lei estipulando que, no caso de as remessas não poderem ser feitas, em determinado ano, de-

vido à insuficiência de cambiais disponíveis, deverão ser permitidas, em anos posteriores, cumulativamente.

Mais uma medida adicional será necessária, a fim de vencer o receio de depreciação na taxa cambial, que constitui, no momento atual, um dos maiores óbices ao investimento de capitais estrangeiros. A Carteira Cambial tem seguido a praxe de registrar, em dólares, a soma original do capital estrangeiro entrado no país. Destarte, é dada ao investidor estrangeiro uma boa medida de proteção contra as conseqüências de uma possível desvalorização no valor do cruzeiro.

Poderá êle transferir os benefícios anuais obtidos, até o limite de 8% sôbre o capital de origem, avaliado em dólares, e poderá fazer retornar êste capital, sem qualquer redução nas quantias remetidas, caso se verifique uma alteração na taxa cambial entre o cruzeiro e o dólar. A confirmação desta prática, pela inclusão de um dispositivo adequado na Lei básica que rege os investimentos estrangeiros, muito aumentaria sua eficácia, como atrativo para investidores potenciais.

Incentivos especiais aos investimentos favorecidos

A Sub-Comissão dos Investimentos, após pronunciar-se em favor da liberdade de ação, por parte do capital estrangeiro, na escolha do empreendimento em que seria feita a sua aplicação, esclareceu que o Brasil tem interesse especial em atrair êsse capital para os investimentos de maior conveniência para o desenvolvimento do País, e, assim, sugeriu que os investimentos fossem classificados em dois grupos: investimentos comuns e investimentos favorecidos. Os investimentos favorecidos abrangeriam aquêles que contribuíssem, substancialmente, para um aumento nas disponibilidades de cambiais do Brasil, ou para a expansão das exportações ou, então, para reduzir a dependência do País de certas importações fundamentais à sua vida econômica e, também, no caso das aplicações de capital particularmente necessárias ao aceleramento do progresso econômico do Brasil, concorrendo materialmente para a elevação de sua produtividade.

A proposta da Sub-Comissão é de que o Govêrno ofereça incentivos especiais aos investimentos favorecidos, por meio de limites mais elevados, tanto para os benefícios transferíveis, como para as somas de capital que possam ser retiradas dentro de prazos definidos, enquanto a posição internacional da balança de pagamentos do Brasil tornar necessária a manutenção de restrições sôbre transferências de capital. Além disso, a Sub-Comissão sugere que, aos empreendimentos favorecidos, pudessem ser concedidas reduções ou isenções de impostos excluído o impôsto sôbre a renda. Todos êsses privilégios especiais seriam incorporados em acordos formais, em cada caso. Esse processo teria grande vantagem sôbre qualquer tentativa de obrigar o capital estrangeiro a aplicar-se em determinados ramos, pois êste método coercitivo, diminuiria, certamente, a perspectiva de atrair o capital do estrangeiro para o Brasil.

Publicidade e Administração

A fim de obter benefício integral dessas disposições legais, e especialmente, da prática liberal vigente, a lei básica e os regulamentos devem receber ampla publicidade, tanto no Brasil como no estrangeiro, e, particularmente, nos Estados Unidos, o mesmo acontecendo com quaisquer emendas. No momento atual, a maioria dos regulamentos é virtualmente desconhecida, a não ser de um pequeno grupo de bancos e firmas estrangeiras e nacionais que se dedicam a assuntos legais e de investimentos e que se especializam nessa matéria. Dado o fato da redação dessas leis e regulamentos ser tão vaga que até os especialistas divergem entre si quanto à interpretação de várias cláusulas, qualquer publicação, no molde sugerido, deveria incluir uma interpretação autorizada, redigida de forma clara e concisa.

Mesmo as leis e regulamentos, redigidos e publicados da melhor forma, deixarão de criar confiança no espírito do investidor, a não ser que sejam administrados equitativamente e de modo coerente e com um mínimo de burocracia. Tal

administração exige os serviços de homens que estejam absolutamente familiarizados com os problemas, capazes de fornecerem uma ajuda rápida e eficiente em satisfazer perguntas e resolver dificuldades, e possuindo plena autoridade para estabelecer decisões oficiais. Uma situação, na qual apenas se consiga tais decisões após uma grande demora e com o auxílio de advogados e de outros especialistas, acarretando para o investidor perda de tempo e dinheiro, além de incômodo, representa sempre um óbice sério para novos investimentos.

Deve-se reconhecer que, na administração do contróle cambial, torna-se necessária uma razoável dose de flexibilidade. Não obstante, é de importância, no interesse de não criar incerteza e confusão desnecessária, entre os investidores, que as alteações relevantes, na regulamentação, sejam limitadas ao mínimo.

Outras medidas para fomentar o investimento estrangeiro

A adoção das medidas aqui sugeridas, deverá ter grande alcance no sentido de remover incertezas concernentes ao tratamento dos investimentos estrangeiros, privados, no Brasil. A dúvida remanescente, de maior relevância visando-se a atingir os desejados objetivos, relaciona-se com a questão da disponibilidade de cambiais em volume suficiente a fim de permitir aos investidores a transferência dos seus benefícios e a pronta retirada, do Brasil, do seu capital inicial, em prazo certo, se necessitarem ou desejarem fazê-lo. As normas sugeridas, no tocante a uma ação rápida para liquidar o acúmulo de remessas atrasadas e no sentido de proporcionar maior certeza de que estas sejam efetuadas, prontamente, daí em diante, devem, com o tempo, criar maior confiança relativamente a êste assunto. Entrementes, talvez fôsse desejável, por parte dos Governos do Brasil e dos Estados Unidos (ou organismos representativos oficiais dos mesmos), estudarem a possibilidade de ajustes, em bases de cooperação, pelos quais pudessem ser oferecidas garantias especiais aos investidores privados, nos Estados Unidos, dando-lhes certeza de poderem

efetuar a pronta transferência dos seus investimentos, de cruzeiros para dólares, caso isso lhes pareça conveniente.

Ao mesmo tempo, poderia ser estudada a possibilidade da efetivação de um tratado sobre a questão dos investimentos entre os dois países, no qual seriam incorporadas as normas combinadas no tocante a investimentos privados, concorrendo, assim, para estabelecer, em bases firmes, as garantias sugeridas anteriormente.

Provavelmente, tais garantias seriam invocadas raramente, mas, o fato delas existirem, apoiadas por um tratado de investimentos assinado pelos dois governos, apresentaria um incentivo psicológico de grande valor, para estimular um maior afluxo de capital privado dos Estados Unidos para o Brasil. Tais garantias constituiriam um meio para a realização da política anunciada pelo Presidente dos Estados Unidos, de incentivar o investimento de capitais americanos nas áreas que carecem de desenvolvimento.

Nos Estados Unidos, também, poderia ser dada maior consideração a uma possível redução nos impostos que incidem sobre as rendas oriundas dos investimentos de capitais privados americanos nessas áreas, como meio adicional de facilitar tais investimentos. Se bem que a legislação tributária, atual dos Estados Unidos, em grande parte elimine a bitributação da renda derivada dos investimentos estrangeiros, a escala da taxação é tal que reduz, sensivelmente, os benefícios líquidos deles provenientes, concorrendo, desta maneira, para esmorecer o incentivo em assumir os riscos decorrentes das inversões no exterior. O estudo do assunto deve ser ampliado, conjuntamente, pelos Governos do Brasil e dos Estados Unidos, pela adoção de um convênio elaborado, a fim de eliminar a bi-tributação da renda e da propriedade.

O Governo dos Estados Unidos tem feito sentir a sua disposição de entrar em negociações bi-laterais, para estabelecimento de tratados referentes à tributação.

Nêste estudo tem sido dada primordial atenção às medidas tendentes a promover um maior afluxo de capital estran-

geiro para investimentos diretos no Brasil, em vista da falta de interesse demonstrado pelos investidores na compra de obrigações estrangeiras nos últimos anos. Não obstante, pouca dúvida pode haver de que a adoção das normas e medidas, aqui sugeridas, abreviaria a época em que a confiança do investidor fôsse fortalecida e aumentado correspondentemente o seu interesse por obrigações brasileiras.

*Empréstimos realizados por estabelecimentos de crédito
nacionais e internacionais*

É óbvio o interesse de instituições, tais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos, em auxiliar o desenvolvimento econômico do Brasil, dentro dos limites de uma razoável distribuição de seus recursos. A última das instituições já investiu importâncias elevadas em projetos de considerável importância para o Brasil, tais como a Usina Siderúrgica de Volta Redonda e as Jazidas de ferro e a Estrada de Ferro Vale do Rio Doce. O Banco Internacional já se comprometeu a prover grandes somas de capitais a fim de completar o investimento privado no desenvolvimento da energia hidro-elétrica.

Pode-se presumir, seguramente, que o êxito em conseguir novos empréstimos daquelas instituições, dependerá do cuidado e realismo com que os projetos sejam planejados e da energia com que o Governo Brasileiro prossiga na política de auxílio direto, fomentando o financiamento sadio dos custos domésticos de tais projetos.

OS PLANOS E A POLÍTICA PARA O FINANCIAMENTO
DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Um amplo programa de desenvolvimento econômico do Brasil requer uma cooperação entre interesses privados e governamentais para alcançar resultados satisfatórios. Os campos em que predominam o interesse privado, tais como na

indústria manufatureira e na mineração, poderão, em grande parte, ser deixados à iniciativa e ao financiamento de particulares, embora o Governo muito possa fazer para remover obstáculos ou criar condições favoráveis a um fluxo de investimentos nacionais e estrangeiros. Existem outros setores como os de educação, higiene e saúde, que necessitarão quase que exclusivamente da iniciativa e do financiamento do Governo, e ainda outros, como agricultura, transporte e energia elétrica, nos quais a iniciativa governamental e a dos particulares serão ambas necessárias. A amplitude em que o Brasil poderá conseguir a ajuda do capital estrangeiro para os projetos do Governo ou auxiliados pelo Governo, dependerá do critério do planejamento de tais projetos e, portanto, de suas perspectivas de êxito. Dependerá, também, do apóio financeiro ou de outra natureza, dado ao programa, pelo Governo e pelo público.

Conforme ficou assinalado na primeira seção desta parte do relatório, tanto despesas em cruzeiros, destinadas a satisfazerem os encargos de mão de obra e materiais nacionais, como em moeda estrangeira, para cobrirem o custo de equipamento e suprimentos importados, serão exigidas para a maior parte de um amplo programa de desenvolvimento. Na medida em que tiverem êxito os esforços para atrair capital particular estrangeiro, é provável que seja conseguível, para investimentos no Brasil, dinheiro estrangeiro em quantidade maior que as despesas no exterior relativas a tais investimentos.

Provavelmente, êste excedente de dinheiro estrangeiro será possível de obter, se o contrôle das importações e do câmbio fôr eficientemente administrado, de modo a fazer face à parte dos custos em moeda estrangeira dos projetos patrocinados pelo Governo. No entanto, a aquisição, pelo Governo, dessas divisas, necessitará um financiamento interno em cruzeiros. Além disto, o auxílio de órgãos financiadores estrangeiros, nacionais ou internacionais, possivelmente necessitará de um financiamento interno da totalidade, ou parte considerável, dos custos em cruzeiros dos projetos a serem financiados.

Programas do Governo Federal

Ainda que algumas partes de um amplo programa de desenvolvimento possam ser deixadas, em grande parte, à iniciativa e ao financiamento privado, o Governo terá de assumir considerável responsabilidade em vários setores. Isso é reconhecido no Plano Salte, que abrange o fomento da agricultura e de um programa de saúde, bem como o desenvolvimento do transporte, dos serviços de energia elétrica e produção do petróleo.

A amplitude e o ritmo de execução de novos programas de desenvolvimento precisam ser enquadrados nos limites da situação atual do Brasil e das perspectivas em futuro próximo, conforme analisadas na Parte I deste relatório, isto é, devem levar em consideração a pressão inflacionista existente e a precária situação da balança de pagamentos. Em outras palavras, devem-se levar em conta não só os meios financeiros como também os recursos em material e mão de obra, conforme foi assinalado na introdução à Parte II. Ademais, a escolha dos métodos de financiamento no futuro próximo deve ser ajustada aos objetivos para um longo período, como o desenvolvimento do mercado de capital e o fortalecimento do sistema bancário, tão essenciais ao progresso econômico estável.

Mesmo um exame superficial das despesas de investimento do Governo Federal, torna claro ser impraticável traçar uma linha nítida de distinção entre tais despesas e os encargos ordinários do Governo. No passado, o Governo executou programas de obras públicas de relativa importância inclusive a construção de estradas de rodagem, o reaparelhamento ferroviário, e muitos outros projetos semelhantes, sem contar os dispêndios destinados a fins de saúde e de educação, que constituem uma parte normal de qualquer orçamento governamental. Por conseguinte, poderá ser perguntado: "Por que então um programa de desenvolvimento em separado?" Naturalmente, a resposta a esta pergunta é fornecida pela necessidade predominante de fazer uma seleção conscienciosa, a fim de que as despesas em primeiro plano tenham prioridade,

obtendo-se, dêsse modo, coordenação e equilíbrio adequado entre as diversas classes de despesas destinadas ao desenvolvimento, para que seja possível a maior continuidade nas normas traçadas e na sua efetivação. A história do Brasil, como de fato a de todos os países, revela muitos exemplos em que despesas governamentais são efetuadas a trouxe-mouxe, sem coordenação, de iniciativas que não são concluídas com êxito e não produzem resultados significativos. Seguem-se o desânimo e a desilusão. Os que conceberam o Plano Salte reconheceram a existência desses fatos.

Em todo caso, o financiamento de um programa especial de desenvolvimento do Governo representa um problema orçamentário. Quando se pretende expandir as despesas governamentais para determinados fins deverá haver redução em outras despesas, aumento da receita tributária, expansão de empréstimos não inflacionistas ou combinação desses três meios.

O Plano SALTE (1)

As despesas opostas para o Plano SALTE, conforme estimativa de maio de 1944, quando o mesmo foi submetido ao estudo do Congresso Nacional, estão sumariadas no Quadro 27. Nos termos do plano apresentado naquela data, as despesas a serem feitas pelo Governo Federal, durante o primeiro ano de execução do plano, atingiriam a quantia total de 3,4 bilhões de cruzeiros. (2) Várias partes do programa relativo ao primeiro ano de execução já tinham sido reduzidas em relação às estimativas anteriores, principalmente no setor da agricultura. A estimativa primitiva era de 4,0 bilhões de cruzeiros (excluindo cerca de 300 milhões de cruzeiros neces-

(1) A discussão que se segue trata do Plano Salte, conforme a proposta inicial de maio de 1941, e com as modificações enquadradas no Orçamento de 1941 da União. Por ocasião da conclusão deste relatório, estavam em andamento as discussões no Congresso Nacional, esperando-se que acarretassem modificações no total e na distribuição das despesas do Plano, assim como nos processos de financiá-lo.

(2) Excluindo as despesas do Fundo Nacional Rodoviário.

sários, durante o primeiro ano, para despesas reembolsáveis e que seriam recuperadas dentro do mesmo ano).

O Orçamento Federal de 1949, promulgado em dezembro de 1948, incluiu a quantia de 1,3 bilhões de cruzeiros, a fim de ocorrer às despesas do Plano SALTE no atual exercício. Além disto, é possível que seja dispendida durante 1949 uma parte do crédito especial de 1,7 bilhões de cruzeiros, segundo proposta ora levada à consideração do Congresso, com o propósito de adquirir no exterior petroleiros, refinarias e equipamento para refinarias. As atuais estimativas impõem um início de execução do Plano SALTE menos rápido do que o previsto de princípio. A soma de 1,3 bilhões de cruzeiros, incluída no orçamento de 1949, pode ser comparada com o montante de 2,7 bilhões de cruzeiros, derivados, pela subtração do total de maio de 1948 (3.360 milhões de cruzeiros) da estimativa inicial (670 milhões de cruzeiros) para dispêndios concernentes a petroleiros e refinarias no primeiro ano do plano. (1)

O Plano SALTE abrange um período de cinco anos, nos quais as despesas propostas pelo Governo são de 17,6 bilhões de cruzeiros, ou seja a média de 3,5 bilhões de cruzeiros por ano.

Algumas modalidades e despesas governamentais, cuja necessidade foi assinalada na Parte II deste relatório, não foram abrangidas pelas estimativas do Plano SALTE, quer em sua forma original, quer na sua presente forma. Dentre estas figuraria uma considerável ampliação de despesas Federais (em conjunção com os programas dos governos estaduais) para a conservação do solo, (2) serviços de fomento agrícola e expansão do crédito rural. Sugeriu-se o aumento de fundos que se destinariam a um novo "Banco Rural" me-

(1) Deve-se observar que a quantia de 1,3 bilhões de cruzeiros, inclui 0,2 bilhões de cruzeiros a fim de atender ao aumento de salários.

(2) As quantias constantes do Plano, sob o título geral "conservação do solo", se relacionam principalmente com projetos, em larga escala, relativos a drenagem, irrigação, etc.

SUMÁRIO DO PLANO SAÍTE (MAIO 1948)

(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

DISCRIMINAÇÃO	ANO		5 ANOS	
	TOTAL BRUTO	TOTAL LÍQUIDO (2)	TOTAL LÍQUIDO (2)	DIVISAS
I. Despesas do Governo Federal (1)				
Saúde (inclusive assistência aos Estados, etc. e a instituições privadas)...	260	260	2.620	100
Alimentação (detalhes antes dos reajustamentos para o primeiro ano):				
Programa de fomento de trigo.....	151	67	658	?
Programa de fomento de milho.....	35	14	35	?
Combate as pragas da lavoura.....	317	257	450	?
Mecanização agrícola.....	145	119	355	?
Irrigação, drenagem, controle das inundações, controle da erosão (trabalho de grande vulto e fomento pelos Estados de programas de conservação do solo).....	172	79 ⁽²⁾	558	?
Programa de fertilizantes (produção e importação).....	47	47	100	?
"Instituto do Café".....	50	50	130	?
Programa de fomento e outras culturas.....	253	210	520	?
Matadouros e armazéns frigoríficos.....	37	37	185	?
Programas de fomento de outras produções animais.....	166	133	520	?
Flotilha para pesca.....	10	?	0	?
Diversos.....	53	53	110	?
Total para gêneros alimentícios (4)	1.441	1.110	3.700	337
Reajustamento para o 1.º ano (5)...	?	- 665		
Total geral do primeiro ano.....	?	455		
Transporte:				
Rodovias (1).....			65 ⁽⁶⁾	0
Estradas de ferrovia permanente...			5.132 ⁽⁶⁾	0
Material rodante.....			1.330 ⁽⁶⁾	730
Portos.....			564	173
Rios e canais.....			166	0
Frota mercante.....			560	560
Oleodutos.....			113	0
Total para transportes.....	1.765	1.765⁽⁶⁾	8.030⁽⁶⁾	1.403
Energia:				
Petróleo.....	840	840	2.500	1.350
Energia elétrica.....	40	40	750	0
TOTAL das Despesas do Gov. (1) (7)	?	3.360	17.600	3.300
II. Fundo Rodoviário Nacional (8).....			1.375	0
III. Governos Estadual e Municipal e Empresas Particulares (9)				
Transporte:				
Equipamento Rodoviário (10).....			350	350
Portos.....			1.330	(400?)
Energia:				
Energia elétrica: Est. e Municipal..			1.680	(750?)
Particular (estrangeira).....			603	210
Particular (outras).....			4.810	1.750
			2.010	810
			7.420	(2.370?)
TOTAL por Estados, Munic. e Particulares			9.100	(3.920?)
TOTAL GERAL.....			28.575	(6.920?)

- 1 — Excluindo o Fundo Rodoviário Nacional, que não é incluído no orçamento federal, e Despesas rodoviárias adicionais propostas originariamente para serem financiadas por meio da "Taxa de melhoria".
- 2 — Após deduções de recuperações.
- 3 — Após recuperações baseadas em propostas, Taxas sobre melhorias decorrentes de despesas similares no passado.
- 4 — Não inclui quaisquer despesas para:
 - Armazéns (além dos frigoríficos para carne).
 - Planos de garantia de preços mínimos.
 - Crédito Agrícola.
 - Imigração e colonização.
- 5 — Diferença entre a soma das quantias registradas nos Anexos e o total constante do Sumário do PLANO SALTE.
- 6 — Sem levar em conta reembolsos para estradas de ferro não pertencentes ao Governo Federal.
- 7 — Excluindo juros e amortizações da dívida.
- 8 — Essa quantia, incluída no Plano SALTE, representa a maior parte da quota de 40% do Governo Federal na receita das Taxas do Fundo Rodoviário Nacional, o restante (estimado em Cr\$ 360 milhões) sendo necessário para manutenção, administração, etc.
- 9 — Incluindo apenas certos itens, constantes nos Anexos do Plano SALTE. Não inclui, por exemplo, programas agrícolas estaduais das despesas com construção de rodovias.
- 10 — Proposto para ser adquirido com a quantia de 6% do Fundo Rodoviário Nacional pertencendo aos Estados e Municípios, mas para ser usado parcialmente na construção de rodovias federais.

diante uma operação de crédito (3) de preferência a uma dotação orçamentária (a ser coberta ou com receitas tributárias ou empréstimo não-inflacionário), conforme foi aventado em outra parte dêste relatório.

Em maio de 1948, o Plano SALTE propôs financiar a despesa total de 17,6 bilhões de cruzeiros, (4) em parte pelas receitas tributárias, em parte por empréstimos de 5 anos, que o Govêrno exigiria dos exportadores, numa proporção de 5% do valor de suas vendas e, também, em parte, por meio de créditos especiais, a serem usados na aquisição de cambiais no exterior.

Numa das partes anteriores dêste relatório, que trata do mercado para as obrigações do Govêrno, foram apresentadas razões atinentes à inconveniência de se exigir dos exportadores, ou outros, subscrições compulsórias de emissões especiais de títulos ou apólices do Govêrno. Seria preferível levantar-se fundos por meio de subscrições voluntárias das emissões gerais, feitas pelas caixas econômicas ou outros investidores.

No que diz respeito a créditos especiais, para a aquisição de material e equipamento no estrangeiro, sugere-se, por motivos que serão explicados posteriormente, que seria boa política orçamentária incluir os mesmos no orçamento geral, de preferência a apresentá-los à apreciação do Congresso como operação separada.

(3) Sugeriu-se prover o "Banco Rural" com 1,5 bilhões de cruzeiros, que se previa pudessem ser obtidos na liquidação de estoques de café, pertencentes ao Departamento Nacional do Café (em nome da classe dos produtores de café) e 300 milhões de cruzeiros que também se calcula realizados pela liquidação dos estoques de algodão pertencentes ao Govêrno. Na realidade, as divisas, oriundas da liquidação desses estoques, são vendidas ao Banco do Brasil para a obtenção de cruzeiros, que são empregados ou para reduzir as divisas do Govêrno para com o Banco, ou aumentar os depósitos do Govêrno no mesmo Banco. O fornecimento destas quantias ao "Banco Rural" necessitaria, pois, ou de um novo acréscimo nos empréstimos governamentais do Banco, ou uma redução nos seus depósitos.

(4) Excluindo juros e a amortização da dívida.

A situação orçamentária

A análise da posição atual do orçamento do Governo Federal (Parte I), e a das condições do mercado de títulos do Governo, mostraram que o Governo Brasileiro, ao fazer os seus planos para o financiamento dos planos de desenvolvimento em 1949, terá que se basear principalmente na redução de outros dispêndios governamentais.

Em 1950, um programa tributário, tal como o sugerido nas seções anteriores, poderia possivelmente acarretar num acréscimo da receita. De um programa tributário, como o que foi sugerido nas seções anteriores, poderia esperar-se, em 1950, um aumento de rendas. Em 1950 poderia também tornar-se possível para o Governo obter fundos por empréstimo não inflacionário. O êxito dessas medidas dependerá do grau de perseverança com que o Governo se dispuser a prosseguir na política de estabilização do nível de preços e a rapidez com que puderem ser tomadas providências para reanimar o mercado de títulos do Governo. Essas medidas, tais como uma nova direção das economias das instituições de economia coletiva, o resgate das letras compulsórias do Tesouro, a instituição de um Banco Central, a regulamentação das taxas de juros sobre depósitos, levam tempo para serem empreendidas e para produzirem integralmente os seus efeitos benéficos. Iniciando-se essas medidas em 1949, apressar-se-ia a época em que as receitas tributárias poderiam ser suplementadas por investimentos das economias em títulos do Governo, ou por êle garantidos.

O orçamento para 1949, como foi aprovado pelo Congresso, apresenta um *déficit* de 1,1 bilhões de cruzeiros. A redução nas despesas de vários ministérios e nas das obras públicas de caráter relativamente menos essencial, conforme determinação do Presidente da República, deveriam possibilitar ao governo diminuir o *déficit*, ou mesmo anulá-lo completamente, permitindo, assim, iniciar, sem conseqüências inflacionárias, o programa de desenvolvimento especial que agora constitui uma parte do orçamento.

A ampliação do programa, de 1950 em diante, possivelmente necessitará de um acréscimo adicional nas receitas tributárias. Conforme indicou-se em seção anterior, seria possível aumentar as receitas pelo menos de um a um e meio bilhões de cruzeiros por ano, adotando-se o programa ali delineado, se bem que seria mais aconselhável fazerem-se planos prevendo um acréscimo não superior a 800 milhões em 1950, quantia que viria crescendo, gradativamente, à medida que fôssem sendo resolvidas as dificuldades atinentes à cobrança. Seria arriscado contar com um aumento automático das receitas nos anos futuros, como suprimento de fundos para um programa especial de desenvolvimento. O aumento rápido das receitas, durante os 10 últimos anos, tem sido em grande parte um reflexo do aumento contínuo do nível geral de preços, e tem sido excedido pelo aumento de custo das atividades ordinárias do Governo. O aumento recente dos salários dos funcionários do Governo é um exemplo do retardamento dos efeitos do aumento inflacionário dos preços.

Outra fonte importante de fundos para o programa especial de desenvolvimento do Governo, conforme já se declarou, seria uma redução sistemática nas outras despesas. Há muita coisa que poderia ser feita, mediante uma criteriosa reforma na organização dos serviços e na simplificação das normas administrativas, para reduzir as despesas ordinárias do Governo. Naturalmente, há dificuldades políticas na adoção de tais medidas. Não obstante, a bem sucedida redução pelo Governo Francês nos últimos meses, dos seus serviços públicos super-abundantes, e as reformas administrativas que se espera sejam levadas a efeito nos Estados Unidos, baseadas nas recomendações de uma Comissão não partidária, mostram que essas dificuldades podem ser vencidas.

Existem certas despesas, tais como as de educação, que seria inconveniente diminuir. Algumas mesmo têm que ser respeitadas por força de dispositivos constitucionais, como seja a dotação de 10% das receitas anuais do Governo para fins de educação. Por outro lado, os projetos de obras públicas que não sejam altamente essenciais e não tenham conexão

com outras partes de um programa de desenvolvimento, oferecem boas possibilidades para a diminuição de despesas.

Empréstimos não-inflacionários

Seria lastimável para o êxito final do programa de desenvolvimento do Govêrno, se o desejo de obter em pequeno espaço de tempo, resultados espetaculares, levasse à adoção de expedientes de financiamento a curto prazo, tais como a subscrição compulsória de empréstimos ou o financiamento inflacionário mediante a criação de crédito bancário, que interfeririam com métodos de financiamento mais satisfatórios, os quais dariam, em maior prazo, melhores resultados.

Uma estimativa dos fundos que o Govêrno Federal poderia conseguir por empréstimo de fontes não inflacionárias, desde que sejam empreendidas medidas para reativar os mercados de títulos (conforme foi sugerido numa seção anterior), tem que ser necessariamente empírica. No entanto, como os fundos disponíveis para investimentos, pelas instituições de economia coletiva, ascendem agora a mais de 3 bilhões de cruzeiros, anualmente, parece razoável estimar que o Govêrno estaria em condições de colocar emissões de várias centenas de milhões de cruzeiros anualmente, durante os anos de 1950 e 1951, com a possibilidade de aumentar essa quantia, além de 1 bilhão de cruzeiros, nos anos subseqüentes.

No momento atual, é impossível fazer-se um cálculo de fundos que o Govêrno poderia obter por meio de empréstimos no exterior. Os empréstimos oriundos das agências de instituições de crédito estrangeiras para auxiliarem o financiamento de um programa de desenvolvimento, e, em particular, a parte do mesmo que importa na aquisição de cambiais, teriam normalmente que se basear em partes específicas de tal programa. O planejamento cuidadoso de projetos específicos, que tenham uma sólida base econômica e proporções razoáveis, muito poderá auxiliar conseqüentemente a obtenção de tais empréstimos. Será necessário, especialmente, fazer uma pro-

visão adequada para a cobertura das despesas internas, proveniente de fontes não-inflacionárias.

A utilização de divisas para fins de um programa especial de desenvolvimento, assim como para despesas comuns do Governo, encerra três alternativas para a obtenção das mesmas. Além de 1) conseguir empréstimos externos especialmente para esse fim, será possível, 2) adquirir divisas ora em poder do Banco do Brasil, e 3) comprar dos bancos as divisas que lhes são comumente vendidas pelos exportadores. A adoção de qualquer um dos dois últimos métodos reduz o volume de importações que poderão ser obtidas por outros compradores que não o Governo. Isto é evidente no caso da receita oriunda das exportações correntes. É possível que também se aplique, no caso das disponibilidades atuais dessas divisas, e especialmente se levarmos em conta que o Brasil está se aproximando a uma posição de equilíbrio nos seus pagamentos e recebimentos em moedas "fracas". Se, por exemplo, as coroas suecas fôsem empregadas para importar vagões para as estradas de ferro do Governo, não poderiam ao mesmo tempo ser utilizadas pela indústria brasileira para pagar importações de máquinas-ferramentas. Não obstante, em alguns casos, talvez o Governo Brasileiro possa chegar a acôrdo com os Governos estrangeiros para utilização de saldos bloqueados para importações especiais, mas não para as comuns.

Como resultado do efeito restritivo sobre as importações privadas decorrentes de utilização de divisas para um programa especial de desenvolvimento, seria aconselhável incluir no orçamento anual, no que fôsse possível, as autorizações concedidas pelo Congresso Nacional para as compras de material e equipamento no exterior (1) excluindo talvez despesas efetuadas com saldos de divisas, que do contrário ficariam

(1) O Plano Salte de maio de 1948, propôs créditos especiais para adquirir a receita em divisas das exportações de café pelo Departamento Nacional do Café, calculadas em 1,5 bilhões de cruzeiros. Esta proposta, que está sujeita aos comentários acima, é diferente da proposta já mencionada, para créditos especiais a fim de transferir o produto em cruzeiros destas vendas ao "Banco Rural".

bloqueadas, e também despesas pagas mediante empréstimos especiais externos. Naturalmente, a mesma norma é aconselhável para tôdas as despesas em cruzeiros. O destaque em "créditos" votados pelo Congresso fora do orçamento anual, de quaisquer autorizações para despesas governamentais, sejam em cruzeiros ou em moeda estrangeira, conduziria a equívocos quanto ao valor efetivo das despesas previstas. As despesas a serem pagas com os saldos de divisas reservadas para as importações do Govêrno, e as correspondentes aos empréstimos externos, poderiam apropriadamente ser incluídas no orçamento, mas o seu total deveria então ser destacado do total referente às outras despesas.

Despesas de emprêsas privadas, ligadas ao Plano SALTE

O Plano SALTE inclui cálculos para certas despesas de desenvolvimento por entidades privadas e Governos Estaduais e municipais, da mesma natureza dos que também devem ser realizados pelo Govêrno Federal. (Vide Quadro 27). Êles incluem despesas com o desenvolvimento da energia elétrica, melhoramento das instalações portuárias e a compra de equipamento para construção de estradas de rodagem. Outrossim, o Plano focaliza o investimento em silos e armazens, sem tentar estimar as despesas que deveriam ser realizadas ou pelo Govêrno ou por emprêsas particulares.

As fontes dos fundos, para alguns dêstes investimentos, são ainda incertas. No caso das emprêsas de energia elétrica, uma revisão das tarifas a fim de assegurar uma capacidade de lucro adequado, poderá ser necessário para atrair investidores, nacionais ou estrangeiros. Mesmo que seus lucros fôssem razoavelmente satisfatórios, contudo, as pequenas emprêsas de energia elétrica poderiam ter dificuldades para obter o capital adicional de que necessitam para a sua expansão. Seria conveniente examinar a possível criação de uma pequena organização centralizada, do tipo autárquico, provida pelo govêrno de um capital adequado, a qual teria a incumbên-

cia de auxiliar as pequenas companhias de energia elétrica, não apenas no seu financiamento, mas também no que diz respeito à orientação das atividades de engenharia, a fim de assegurar a indispensável competência técnica de seus projetos, o que representa um requisito fundamental para o sucesso de financiamento, principalmente se se pretende obter capital estrangeiro. Alternativamente, essas companhias poderiam achar proveitoso, não só para melhorar a eficiência de seus trabalhos; como para tratar com possíveis emprestadores, em se agruparem em associações dentro das áreas geográficas onde operam, visando organizar empresas de administração e dar garantia mútua às suas obrigações.

Da mesma forma, no caso das instalações portuárias privadas, podem tornar-se necessários aumentos nas tarifas cobradas pela utilização das mesmas, a fim de prover uma base sólida para o financiamento necessário. Um decreto-lei, datado de agosto de 1946, autorizou a cobrança de uma sobre-taxa para o pagamento dos juros e resgate das obrigações portuárias, mas não parece que tivesse sido suficiente para tornar esses títulos atraentes para os investidores.

Deve-se notar que as despesas governamentais previstas no Plano SALTE incluem dispêndios em benefício de ferrovias de propriedade privada, o reembolso das quais seria obtido mediante acôrdos a serem negociados. No caso de algumas dessas ferrovias, que têm tido excelentes resultados financeiros, outras fontes de financiamento podem ser obtidas. Em geral, no entanto, uma considerável melhoria na posição financeira das ferrovias será necessária antes que possam atrair investimentos nacionais ou estrangeiros. Como no caso da energia elétrica e atividades portuárias, isso bem poderá exigir não somente uma melhoria substancial na eficiência das operações, em numerosos casos, mas também de um reajustamento para mais, das tarifas, de conformidade com os aumentos que têm ocorrido nas despesas de operação e despesas gerais, necessárias para cobrir os juros e amortização dos novos investimentos, calculados pelo presente nível de preços.

Incentivo ao desenvolvimento privado industrial e mineral

O financiamento da expansão industrial e mineral deve ser, preliminarmente, uma função privada, na fase atual do desenvolvimento econômico do Brasil (embora o Governo continue a operar em algumas empresas de grande vulto). Esse fato foi claramente assinalado pelos autores do Plano SALTE. Não obstante, o Governo ainda pode fazer muito para fomentar a indústria e a mineração.

Primeiro, sempre que possível, deve ser traçada uma definida linha divisória entre os campos de atividades, onde o Governo considere necessário tornar-se o empresário, com ou sem a participação de interesses privados, e aqueles deixados aos negócios privados. O traçado de uma linha divisória bem nítida fará, em muitos casos, muito mais para promover um desenvolvimento seguro do empreendimento privado, do que a oferta de incentivos especiais.

Poderá haver casos, no entanto, em que o Governo deseje fomentar empreendimentos privados de uma maneira especial, por meio da isenção de impostos, a concessão de subsídios, ou por meio de proteção tarifária. É importante que tais benefícios especiais sejam concedidos somente após metucioso e objetivo estudo de sua conveniência em casos particulares. A história econômica do Brasil, como a de muitos outros países, mostra o exemplo de indústrias que gozam de proteção tarifária "de indústria infante", mas nunca crescem; de produtores ineficientes que induzem o Governo a impedir novos empreendimentos da mesma natureza ou embargar a importação de nova maquinaria. Todas essas considerações levam à conclusão de que o Governo só deve conceder vantagens especiais, muito parcimoniosamente.

O Governo pode também estimular o desenvolvimento industrial e o da mineração por meio de política de tributação adequada aplicável a todas as empresas, indistintamente. Dispositivos que permitam o cálculo de uma média dos lucros e perdas, por um período de vários anos, poderiam ser adotadas para incentivar novos empreendimentos. A retenção de re-

servas adequadas como fundo de depreciação para reinvestimentos, não deve ser desestimulada.

Como se esclareceu na Parte I, a atual e difícil posição da balança de pagamentos do Brasil, provavelmente fará com que seja necessário manter-se, durante um período bastante razoável, um controle sobre o câmbio e as importações. Esse sistema de controle deve ser administrado de tal forma que facilite a importação de maquinaria industrial e matérias primas essenciais, na maior extensão possível.

Outra forma, mediante a qual o Governo Brasileiro poderia auxiliar o desenvolvimento do setor da economia privada, seria por meio de uma revisão sistemática das práticas administrativas, como sejam as inspeções e as multas desnecessárias e a simplificação de certos métodos adotados para a cobrança de tributos.

A maior fonte de financiamento, isoladamente, da qual a indústria e a mineração brasileiras poderiam extrair recursos para a sua expansão durante os próximos anos seria, como no ano passado, a retenção dos lucros comerciais. Como já foi indicado em outra parte deste relatório, as economias líquidas comerciais alcançam, atualmente, a média anual de 4 a 6 bilhões de cruzeiros. Além disso, vultosas reservas para a depreciação são previstas cada ano para a substituição de instalações fixas. Novas emissões de títulos subscritas por grupos particulares, mas que foram registradas nas bolsas de valores e pagas em numerário, somaram cerca de 3 bilhões de cruzeiros em 1947. (Uma parte dessa importância representa investimentos feitos por companhias em suas filiais).

A indústria e a mineração privadas são as áreas para onde é provável que sejam canalizadas somas bastante vultosas de capitais estrangeiros, caso sejam levadas a efeito medidas tendentes a atrair esse capital (estudadas numa seção anterior). Esse fluxo, que é pouco provável que tenha um crescimento espetacular, mas que se presume venha a alcançar expressivas proporções poderá, em parte, tomar a forma de investimentos diretos por corporações estrangeiras nas suas fi-

liais brasileiras ou nas suas subsidiárias e, em parte, na de empreendimentos mistos brasileiro-estrangeiros.

No caso do desenvolvimento da mineração de metais, as somas de capital que teriam de ser invertidas são de certo vulto, e as dificuldades para a conclusão dos acôrdos, em bases contratuais, são grandes. Essas dificuldades, no entanto, não serão intransponíveis, se o problema fôr realisticamente enfrentado por tôdas as partes interessadas. Considerações semelhantes se aplicam ao petróleo, cuja rápida exploração é tão importante para o maior desenvolvimento econômico do Brasil.

ÍNDICE

A INICIATIVA PRIVADA E A COORDENAÇÃO DE INVESTIMENTOS.

§ 1.º	As duas premissas do Relatório da Comissão Mista Brasileiro-Americana	5
§ 2.º	Os êrrcs da política eclética	8
§ 3.º	As sugestões da Comissão	10
§ 4.º	Resposta a críticas	16

PROBLEMAS DO CAPITAL ESTRANGEIRO NO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA NACIONAL.

§ 1.º	A contribuição do capital estrangeiro	21
§ 2.º	O problema cambial	22
§ 3.º	A alegada falta de incentivo	25
§ 4.º	O problema tributário em face dos financiamentos de caráter particular ou governamental	28

A EXTENSÃO DOS PROBLEMAS MONETÁRIOS

§ 1.º	Um problema de redistribuição de renda	33
	A) <i>Alguns aspectos teóricos</i>	
§ 2.º	Disponibilidades de renda e de fatores de produção	37
§ 3.º	Os mercados de serviços de produtos e de investimentos.	40
§ 4.º	A contribuição Keynes	42
	E) <i>Alguns aspectos práticos</i>	
§ 4.º	As flutuações dos preços em face das produções flexíveis e inflexíveis	49
§ 5.º	A importação é arma de dois gumes	51
§ 6.º	Os termos de troca nas fases de inflação e deflação	54
§ 7.º	A superabundância da produção dos bens primários	56
§ 8.º	Uma sugestão	57

COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-AMERICANA DE ESTUDOS ECONÔMICOS

Comissão Central	59
Comissão de Comércio e Estudos Gerais	59
Comissão de Desenvolvimento Agro-Pecuário	60
Comissão de Combustíveis	61
Comissão de Exploração Mineral	61
Comissão de Pesca e Piscicultura	62

	Págs.
Comissão de Conservação e Armazenamento de Produtos Agro-Pecuários	62
Comissão de Desenvolvimento Industrial	63
Comissão de Meios de Transporte	63
Comissão de Eletrificação	64
Comissão de Mão de Obra	64
Comissão de Transporte e Minério	65
Subcomissão de Transporte e Minério	65
Subcomissão de Minerais	65
Subcomissão de Manganês	65
Subcomissão de Fosfatos	66
Subcomissão de Investimentos	66
Subcomissão de Assuntos Fiscais	66
Subcomissão de Bancos	67
Subcomissão Bancária (Câmbio)	67
Subcomissão de Comércio Interno e Externo	67
Subcomissão de Equipamentos	68
Subcomissão de Financiamento	68
Subcomissão de Discriminação de Capitais	68
Subcomissão de Exame do Banco de Investimentos...	68

CAPÍTULO I

I. A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

A Economia Brasileira	73
Alguns sintômas da falta de equilíbrio econômico	75
A necessidade de um desenvolvimento equilibrado da Indústria e da Agricultura	81
Alguns obstáculos fundamentais ao desenvolvimento econômico	82
Um programa de desenvolvimento	88
Balança de Pagamentos e Contrôlo da Inflação	90

CAPÍTULO II

II. O FINANCIAMENTO DAS IMPORTAÇÕES	91
A balança de pagamentos durante e depois da guerra...	92
Importações	104
Contrôle de Comércio e de Câmbio	110
Alternativas às restrições de Importações	116

CAPÍTULO III

III. A ESTABILIDADE FINANCEIRA COMO AUXÍLIO AO DESENVOLVIMENTO.

A necessidade de estabilidade financeira	120
Oscilações do nível de preços, 1939-1949	125
Política Monetária e de Crédito	135
Política Orçamentária e sua execução	148

SEGUNDA PARTE — NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO NOS PRINCIPAIS SETORES DA ECONOMIA BRASILEIRA.

IV.	INTRODUÇÃO	161
V.	AGRICULTURA	166
	Educação Rural e Experimentação	170
	Assistência Técnica	173
	Conservação e Armazenamento dos Produtos	183
	Sustentação dos preços	185
	Contrôle de Exportação	186
	Acôrdos Internacionais sôbre Mercadorias	186
	Auxílio Financeiro	186
	Pesca	192
VI.	O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL — OS ANTECEDENTES DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO	194
	Desenvolvimento da Indústria Brasileira de 1914 em diante	195
	Indústrias atuais e zonas de possível desenvolvimento	201
VII.	TRANSPORTES	212
	Ferrovias	215
	Rodovias	222
	Transporte Aéreo	224
	Cabotagem e Portos	225
VIII.	COMBUSTÍVEIS E ENERGIA	228
	Carvão	229
	Petróleo	230
	Energia Hidro-Elétrica	233
	239
IX.	MINERAÇÃO	245
X.	A MÃO-DE-OBRA E O BEM-ESTAR PÚBLICO	245
	Educação	249
	Imigração	250
	Previdência Social	253
	Saúde	253
	TERCEIRA PARTE — OS PROBLEMAS DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	
✓ XI.	FINANCIAMENTO MEDIANTE RECURSOS INTERNOS — INTRODUÇÃO	259
	Tributação	266
	Reorganização e desenvolvimento do mercado de Títulos Públicos	277
	O desenvolvimento do mercado de títulos particulares... ..	286
	Melhor aplicação das economias coletivas	291
	O papel do sistema bancário	300
XII.	O FINANCIAMENTO DAS DESPESAS EM MOEDA ESTRANGEIRA	314
	Uso das reservas de ouro e cambiais	315
	Financiamento proveniente de Receitas de cambiais correntes	316
	Fontes potenciais de capital estrangeiro	318
	Óbices aos investimentos diretos	320

	Págs.
Medidas para estimular o Investimento de Capital Es- trangeiro	322
Disposições legais e modificações recomendadas	322
Incentivos especiais aos investimentos favorecidos	324
Publicidade e Administração	325
Outras medidas para fomentar o investimento estrangeiro.	326
XIII. OS PLANOS E A POLÍTICA PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO.....	328
Programas do Govêrno Federal	330
O Plano SALTE	331
A situação orçamentária	336
Empréstimos não inflacionários	338
Despesas de emprêsas privadas, ligadas ao Plano SALTE	340
Incentivo ao desenvolvimento privado industrial e mineral	342