



PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (Paeg): ESTABILIZAÇÃO E REFORMA (1964-1967)

As políticas centrais do governo Castelo Branco, o primeiro do regime militar, foram o combate à inflação e a realização de reformas estruturais. Estas foram implementadas por meio do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), elaborado pelo então recém-criado Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. A equipe econômica responsável pela concepção e execução do programa foi a dupla Roberto Campos, Ministro do Planejamento, e Octavio Gouvêa de Bulhões, Ministro da Fazenda.

O PLANO DE ESTABILIZAÇÃO

O diagnóstico do processo inflacionário brasileiro foi embasado na ortodoxia monetária: o excesso de demanda seria causado pela monetarização dos *déficit* públicos, pela expansão do crédito às empresas e pelos aumentos salariais superiores ao aumento da produtividade. A partir desse diagnóstico, foram implementadas ações que buscavam:

- i) ajuste das contas públicas por meio de aumento de receitas e de redução de despesas;*
- ii) execução de uma política monetária restritiva, mediante controle da emissão monetária e do crédito;*
- iii) implementação de uma política de contenção salarial;*
- iv) adoção do mecanismo de correção monetária.*

No que se refere à contenção dos *déficit* governamentais, o Paeg logrou êxito, na medida em que a razão *déficit*/PIB recuou de 4,2% em 1963 para 1,1% em 1966. Já as políticas monetária e creditícia foram mais erráticas. Em um primeiro momento (segundo trimestre de 1964), tanto a moeda quanto o crédito se expandiram em linha com os preços. No último trimestre do ano houve um aperto na liquidez, ao passo que, em 1965, as políticas monetária e creditícia tornaram-se novamente expansionistas (RESENDE, 2014).

Em relação à política salarial, a negociação dos salários foi substituída por uma fórmula oficial de reajuste. Criou-se um mecanismo de correção salarial em que as revisões salariais deveriam guiar-se pela manutenção, durante o período de vigência de cada reajustamento, do salário real médio, verificado no biênio anterior, acrescido de porcentagem equivalente ao aumento de produtividade (regra aplicada tanto ao setor público quanto ao privado). Assim, evitavam-se os reajustes salariais acima da produtividade, que, normalmente, acarretavam inflação.

Com a adoção da correção monetária (indexação), os títulos públicos tornaram-se atrativos, já que passaram a render taxas de juros reais positivas (rendimento acima da inflação). O mecanismo permitiu ao governo brasileiro se financiar sem a necessidade de recorrer à emissão monetária (financiamento não inflacionário do *déficit* público), o que também contribuiu para reduzir a inflação.

As metas do Paeg para inflação indicaram uma estratégia gradualista. O plano não se propôs a eliminar o processo inflacionário em curto espaço de tempo, mas apenas atenuá-lo ao longo de três anos, admitindo ainda uma inflação de dois dígitos no terceiro ano. O Paeg estabeleceu metas decrescentes de inflação: 70% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966. Embora não tenha atingido essas metas, as medidas adotadas no âmbito do programa reduziram a inflação de 92% em 1964 para 39% em 1966.

Além da redução gradual da inflação, as reformas estruturais, implementadas por meio

do Paeg, aportaram contribuição importante para o desenvolvimento institucional do país. Quatro áreas ganharam destaque, refletindo, de forma acertada, a percepção do governo acerca dos quatro principais pontos de estrangulamento da economia brasileira:

- i) ausência de um sistema tributário eficiente;*
- ii) deficiências de um mercado financeiro subdesenvolvido e a inexistência de um mercado de capitais;*
- iii) ineficiências e as restrições ligadas ao comércio exterior; e*
- iv) rigidez do mercado de trabalho brasileiro.*

AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO PAEG

Reforma tributária

A reforma tributária tinha por finalidade:

- i) promover a racionalização do sistema tributário; e*
- ii) aumentar a arrecadação por meio da elevação da carga tributária.*

Em linhas gerais, a reforma do sistema tributário contemplou a eliminação dos impostos em cascata, o fim de impostos arcaicos e destituídos de funcionalidade econômica e a coordenação dos sistemas tributários da União, dos estados e dos municípios. Os principais elementos dessa reforma foram:

- instituição da arrecadação de impostos por meio da rede bancária, extinção do imposto do selo (federal) e ampliação da base de incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas;
- transformação dos impostos em cascata em impostos sobre o valor adicionado, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Serviços (ISS);
- introdução da correção monetária, o que afetou positivamente a arrecadação fiscal do governo, já que os tributos deixaram de perder o valor por causa da inflação no momento de arrecadação;
- aumento das tarifas públicas, que, embora tivesse efeito inflacionário no curto prazo, contribuía para reduzir o *déficit* público e para aumentar a capacidade de financiamento das empresas estatais;
- redefinição da partilha tributária entre os entes da federação: a arrecadação advinda do IPI, do Imposto de Renda (IR), do Imposto de Importação (II) e do Imposto Territorial Rural (ITR) ficou com a União; a do ICM ficou com os estados; e a do ISS e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) com os municípios; • instituição dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), em que parte do IPI e do IR foram constitucionalmente transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;
- surgimento de fundos parafiscais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Assistência ao Servidor Público (Pasep), cujo objetivo precípuo era a geração de uma fonte de poupança compulsória;
- criação de uma série de mecanismos de isenção e incentivos fiscais para atividades consideradas prioritárias pelo governo, tais como aplicações financeiras para estimular a poupança e os investimentos em regiões e setores específicos.

Os principais resultados da reforma tributária foram:

- i) o aumento da carga tributária, de 16% em 1964 para 21% PIB em 1967;*
- ii) a centralização da arrecadação em favor da União; e*
- iii) a regressividade distributiva, visto que a maior parte do aumento da arrecadação foi obtida com impostos indiretos, que penalizam as classes de baixa renda.*

Reformas bancária, monetária e financeira

As reformas bancária e financeira tinham por finalidade criar mecanismos para:

- i) criar condições para a condução independente da política monetária;*
- ii) canalizar a poupança disponível para as atividades produtivas; e*
- iii) desenvolver mecanismos de financiamento de longo prazo no Brasil, capazes de sustentar o processo de industrialização em curso de forma não inflacionária.*

Entre as medidas adotadas, destacam-se:

- a.** estabelecimento do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (Bacen);
- b.** nova regulamentação do sistema financeiro brasileiro (Lei nº 4.728), que permitiu a segmentação do sistema financeiro, mediante a divisão em sociedades de crédito e financiamento, sociedade corretoras e distribuidoras de títulos e valores, sociedades de crédito imobiliário, bancos comerciais, bancos de investimentos e de desenvolvimento. Essa reforma estimulou um movimento de fusões e aquisições sem precedentes no país e ajudou tornar o sistema financeiro mais forte e competitivo;
- c.** criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), que instituíram a correção monetária da dívida pública, com base na inflação ocorrida ao longo de cada período mais o pagamento de juros;
- d.** criação do Sistema Financeiro de Habitação (SNH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH);
- e.** criação da Lei do Mercado de Capitais, visando a estimular o mercado de ações por meio de reduções ou isenções de impostos a captadores e investidores;
- f.** flexibilização da conta de capitais, que: *i) permitiu a captação direta de recursos externos por empresas privadas nacionais (regulamentação de alguns tópicos da Lei nº 4.131 de 1962); ii) permitiu a captação de empréstimos externos pelos bancos nacionais visando ao repasse às empresas domésticas (Resolução nº 63 do Bacen); iii) facilitou as remessas de lucros ao exterior para as empresas estrangeiras instaladas no país;*
- g.** substituição do cruzeiro pelo cruzeiro novo, juntamente com a eliminação de três zeros da moeda.

A reforma do setor externo

Em relação ao setor externo, as reformas institucionais visaram à simplificação e unificação do sistema cambial, à modernização e dinamização das agências do setor público ligadas ao comércio exterior e a uma maior integração com o sistema financeiro internacional (para que este se tornasse fonte de acesso a créditos de médio e longo prazo).

No que diz respeito à política cambial, foram tomadas as seguintes medidas:

- i) unificação do sistema cambial; e*
- ii) introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais, a fim de assegurar a competitividade das exportações (este mecanismo foi efetivamente adotado em dezembro de 1968).*

Em relação às exportações, foram concedidas isenções fiscais aos agentes exportadores amparadas no argumento de que “imposto não se exporta”. Além disso, os órgãos e entidades (Cacex e Comissão de Política Aduaneira – CPA) ligados à normatização do comércio exterior foram modernizados. Eliminaram-se, também, os limites quantitativos às importações.

Reforma trabalhista

A principal novidade trazida pela reforma trabalhista foi a introdução de maior flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro. Em substituição ao regime de trabalho vigente nos anos 1960, que garantia estabilidade do trabalhador no emprego após dez anos de serviço no mesmo estabelecimento, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, (FGTS). Esperava-se que a reforma estimulasse as contratações, visto que diminuía o risco e os custos de trabalho para os empregadores. Além do maior estímulo às contratações, também ajudou a gerar poupança interna, canalizada, em grande medida, para o fomento da construção habitacional e do saneamento básico.

Avaliação do Paeg

O crescimento do PIB entre 1964-1967 foi de 4,2% e a inflação média, de 45,5% a.a. De modo geral, o Paeg obteve êxito no combate gradual à inflação, pois o patamar médio de inflação situou-se na faixa dos 20% nos anos após 1968. As reformas institucionais e estruturais conduzidas no âmbito do programa também foram consideradas bem-sucedidas, na medida em que fixaram as bases para o período de elevado crescimento econômico nos anos seguintes (“milagre econômico”). Em contrapartida, muitas medidas do Paeg contribuíram para elevar a concentração de renda no país, ampliando ainda mais a desigualdade socioeconômica brasileira.

Autoria de Renato Baumann e Samo S. Gonçalves

Fonte: Manual do Candidato – Economia – Fundação Alexandre de Gusmão - 2016

Disponível em Site: www.funag.gov.br