

Agricultura em São Paulo



o XXII - Tomo I e II

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria da Agricultura

975

Instituto de Economia Agrícola

Política Cambial e Exportações Agrícolas Brasil, 1947-68	<i>Alberto Veiga</i> <i>G. Edward Schuh</i>	1
Análise Econômica de Engorda de Bovinos Corte	<i>Cláudio Afonso Vieira</i>	51
Período Ótimo de Confinamento de Bovinos Corte	<i>Nelson Batista Martin</i> <i>Zuleima Alleoni Pires</i>	91
Parque Industrial de Carnes — Caracterís- ticas e Eficiência das Unidades Abatedoras Bovinos do Estado de São Paulo	<i>Maria Lucia D'Apice Páez</i>	121
Planejamento de Empresas Agrícolas pelo Método do Orçamento Total (Modelo de aplicação)	<i>Nelson Batista Martin</i>	227
Agricultura na Economia Agrícola de São Paulo	<i>Luiz Henrique de Oliveira Piva</i> <i>Paulo David Criscuolo</i> <i>Wagner José de Barros</i> <i>Ana Maria Montragio Pires de Camargo</i> <i>Julio Humberto Jimenes Ossio</i> <i>Yuly Ivete Miazaki de Toledo</i>	305
Utilização de Fertilizantes e a Moderni- zação da Agricultura Paulista	<i>Fernando B. Homem de Melo</i>	341
Pesquisas em Economia Agrícola e Socio- logia Rural — Trabalhos Recentemente concluídos ou em Andamento		363

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA

CORPO TÉCNICO DO IEA
(dezembro de 1976)

Diretor Geral : Paulo Fernando Cidade de Araujo

Assessoria Técnica

Caio Takagaki Yamaguishi
Clovis de Toledo Piza Junior
Natanael Miranda dos Anjos
Paul Frans Bemelmans

Divisão de Comercialização

Diretor : Albérto Veiga

Afonso Negri Neto
Antônio José Braga do Carmo
Edison Eugenio Peceguini
Flavio Condé de Carvalho
Gabriela Toscano
Jovelino de Souza Barbosa Filho
Lídia Hatue Ueno (1)
Maria Elisa Benetton Junqueira
Maria de Lourdes do Canto Arruda
Mauro de Souza Barros
Vicente de Paula Melo Figueirado
Waldemar Pires de Camargo Filho

Divisão de Política e Desenvolvimento Agrícola

Diretor : Antônio Ambrósio Amaro

Alfredo Tsunehiro
Ana Perina Rabelho Arruda
Antônio Roger Mazzei
Clotilde Cartos
Elcio Umberto Gatti
Eloisa Elena Bortoleto
Gabriel Luiz Seraphico Peixoto da Silva
Ismar Florêncio Pereira
José Luiz Adalberto Brunetti
José Roberto da Silva
Luiz Flavio Barbosa Cancegliero (1)
Luiz Morichochi
Marina Brasil Rocha
Nelson Giulietti
Paulo Augusto Wiesel (1)
Regina Junko Yoshii
Sebastião Nogueira Junior
Sylvia Regina Hellmeister
Yoshio Namekata
Yuly Ivete Mizazaki de Toledo (1)

Comunicação Técnico-Científica

Antônio Augusto Botelho Junqueira
José Francisco Coluço

Assessoria de Programação

Paulo David Criscuolo
Terezinha Monteiro Absher

Divisão de Economia da Produção

Diretor : Iby Arvatti Pedrosa

Alfredo de Almeida Bessa Junior
Arthur Antônio Ghilardi
Devancyr Aparecido Romão
Ernesto Américo Rodrigues
Hiroshige Okawa
José Roberto Viana de Camargo (1)
Luiz Carlos Asséf
Maria Aparecida Sanches da Fonseca
Milton Nogueira de Camargo
Minoru Matsunaga
Nelson Batista Martin
Nelson Kazaki Toyama (1)
Nilda Tereza Cardozo de Mello
Paulo Edgard Nascimento de Toledo (1)
Richard Domingues Dulley
Roxana Maria Moraru Topel
Sílvia Toledo Arruda
Zuleima Alleoni Pires

Divisão de Levantamentos e Análises Estatísticas

Diretor : Décio Sodrzcieski

Abel Giro Minniti Igreja
Alceu de Arruda Veiga Filho
Ana Maria Montragio Pires de Camargo
Fernando Antônio de Almeida Séver (1)
Francisco Alberto Pino (1)
Geraldo Leite
Julio Humberto Jimenez Ossio
Luiz Carlos Miranda
Luiz Henrique de Oliveira Piva
Manuel Joaquim Martins Falcão
Maria Angélica Ferraz de Toledo Machado
Maria de Lourdes Barros Camargo
Maristela Simões do Carmo
Maura Maria Demetrio dos Santos
Rosa Maria Pescarin Pellegrini

Biblioteca

Helena Souza e Silva de Oliveira
Aguri Sawatani
Gabriella Menni Ferreri
Maria Luiza Alexandre Peão
Maria Rodrigues

(1) Realizando programa de pós-graduação ou de aperfeiçoamento

POLÍTICA CAMBIAL E EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS NO BRASIL, 1947-68

Alberto Veiga
G. Edward Schuh (1)

Este estudo descreve, de maneira detalhada, a política comercial seguida pelo Brasil no período 1947-68, com ênfase no problema cambial e no setor exportador. O período em estudo foi dividido em cinco fases, que correspondem a mudanças de orientação política. Seu principal objetivo é mostrar o tratamento discriminatório dado às exportações agrícolas através de uma política comercial dirigida a estimular a industrialização por meio de substituição de importações. Para tanto, foram empregadas taxas cambiais fixas e múltiplas, controles quantitativos, impostos, subsídios, depósitos antecipados, tarifas e outras medidas de proteção. Uma das principais conclusões é de que a pressão cambial sobre a agricultura foi bastante aliviada ao fim do período, o que não significa necessariamente que tenha sido plenamente restabelecida a verdade cambial para o setor.

1 — INTRODUÇÃO

Após o término da Segunda Guerra Mundial, ao esboçar-se a iniciativa de promover o crescimento industrial do Brasil de maneira mais decidida, a política cambial foi um importante instrumento utilizado pelo Governo com o fito de facilitar este processo. O Brasil iniciou uma política de substituição de importações, atingindo em primeiro lugar o setor de bens de consumo, através do mecanismo cambial e controles quantitativos. Tais medidas, a par de propiciarem a importação dos bens de capital indispensáveis ao reaparelhamento do parque industrial e das matérias-primas necessárias à sua dinamização, atuaram também sobre as exportações, cujas características as tornavam pouco vulneráveis, a curto prazo, à supervalorização cambial e outras medidas restritivas.

(1) Professor titular, Purdue University, EUA. Trabalho liberado para publicação em 4 de Julho de 1975.

Um exame retrospectivo da política cambial brasileira e suas implicações para o setor agrícola não somente pode contribuir para esclarecer alguns importantes precedentes ligados aos atuais problemas do comércio exterior nacional, como também focaliza todo um modelo político de proteção relativa pautado em objetivos definidos. O presente trabalho procurará, em várias etapas, proceder a uma descrição detalhada dessa política cambial desde o período posterior à Segunda Guerra Mundial até a época presente, com ênfase no tratamento dado às exportações agrícolas. Para tanto, o período total foi dividido em seis fases, caracterizadas por mudanças de orientação política: 1947-53, 1953-57, 1957-61, 1961-64, 1964-68 e 1968-74. Este artigo cobre as cinco primeiras fases, iniciando por uma pequena descrição da política cambial dos primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial; em próximo trabalho será analisado o último período.

2 — OS PRIMEIROS ANOS

O período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e 1947 foi caracterizado por ajustamentos aos efeitos da guerra na economia brasileira. Naquela época, o Brasil era mais dependente das exportações agrícolas do que em períodos mais recentes. Em 1947-49, as exportações agrícolas correspondiam a 10,7% do Produto Interno Bruto, enquanto em 1958-60 baixaram a 5,2% (2).

A balança comercial foi bastante favorável durante a guerra e nos anos imediatamente posteriores. Esta evidência é apresentada no quadro 1, juntamente com dados indicando um crescimento substancial no valor médio das exportações brasileiras durante o período 1939-47 (3).

Em vista do acúmulo de reservas verificado, o governo reduziu, em 1946, seus controles sobre operações cambiais (4). Aboliu a

(2) APEC (2) e BANCO DO BRASIL (3). Este percentual, em 1965-67, já se elevava a 6,4% e, em 1970-72, a 7,0%.

(3) Deve-se notar que durante a Segunda Guerra Mundial a tendência dos termos de intercâmbio foi favorável aos países em desenvolvimento. Os casos do Brasil e de outros países são estudados por MAIZELS (9), Capítulo 5.

(4) Decreto-Lei 9.025 (27/2/46). Outros instrumentos complementares que contribuíram para a maior liberalização do sistema cambial foram as Instruções 13 (28/2/46) e 17 (20/7/46) da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

taxa de câmbio oficial e unificou todas as transações sob uma taxa cambial administrada, embora denominada "livre". Na realidade, esta era uma taxa controlada pelo governo e mantida aos níveis fixos de Cr\$0,01838/US\$ e Cr\$0,01872/US\$ para compra e venda, respectivamente (5).

QUADRO 1. — Balança Comercial e Valor Unitário das Exportações e Importações, Brasil, 1939-47

Ano	Exportação menos importação (Cr\$ mil)	Valor unitário	
		Exportação (FOB) (Cr\$/t)	Importação (CIF)
1939	622	1,342	1,043
1940	-3	1,532	1,145
1941	1.201	1,902	1,363
1942	2.805	2,819	1,558
1943	2.500	3,237	1,886
1944	2.599	4,015	2,115
1945	3.451	4,083	2,038
1946	5.201	4,977	2,574
1947	-1.610	5,601	3,183

Fonte: VEIGA (14).

Tais medidas levaram a um rápido crescimento de importações de toda a espécie, não só pela necessidade de reaparelhar o setor industrial como pelos estímulos oferecidos por uma taxa cambial fixa na presença de uma crescente desvalorização do cruzeiro. De 1946 a 1947, o volume das importações cresceu em 41,4% e seu valor em dólares em 80,7%. Ao mesmo tempo, as exportações subiram 3,2% em volume e seu valor cresceu em 16,9%.

(5) Essas taxas correspondiam aos Cr\$0,01850/US\$ declarados ao Fundo Monetário Internacional. Antes dessa mudança havia uma taxa oficial (cerca de Cr\$0,01650/US\$) e uma taxa livre (cerca de Cr\$0,01950/US\$).

A política descrita não poderia ser mantida em caráter permanente, sob o risco de produzir substanciais problemas de pagamentos para o País. Assim, já em 1947, o governo introduziu maiores controles nas transações cambiais. A Instrução 25 da SUMOC (13/6/47) tornou obrigatória a transferência ao Banco do Brasil de 30% das cambiais adquiridas por todos os bancos. Essa porcentagem foi logo elevada para 75% (Instrução 26, de 8/1/48). A Instrução 25 também estabeleceu cinco grupos de importações; a “importação de artigos essenciais” e a de “interesse nacional” foram consideradas as mais prioritárias. Em 1947, o imposto sobre transações cambiais foi restabelecido ao nível de 5% (6).

Estes primeiros passos visando ao crescente controle das transações internacionais culminaram, finalmente, na Lei 262 (23/2/48), que introduziu um sistema de licenciamento para a maioria das exportações e importações. As exportações foram limitadas aos excedentes das quantidades consumidas e industrializadas no País no ano anterior, acrescidos de 7%. Além disso, os preços de venda das exportações deveriam ser equivalentes aos preços do mercado interno (7). O licenciamento poderia ser negado caso surgisse a necessidade de formar estoques para garantir o fornecimento ao mercado interno (8). Ao mesmo tempo, as importações de “gêneros alimentícios de primeira necessidade” foram isentas de licenciamento a fim de facilitar sua entrada no País (9).

Foi criada uma comissão para julgar sobre a necessidade e conveniência de se efetuar as importações e exportações solicita-

(6) Lei 156 (27/11/47). Esse imposto foi introduzido em 1937 (Decreto-Lei 97) ao nível de 3%. Foi, porém, abolido em 1946 (Decreto-Lei 9.025) como parte da política de liberalização adotada. Em 1951, esse imposto foi elevado para 8% (Lei 1.383) e em 1954 para 10% (Lei 2.308).

(7) Lei 262, art. 3.º.

(8) Art. 6.º do Regulamento a que se refere o Decreto 24.697 «A» (23/3/48).

(9) Lei 262, art. 1.º. Esses alimentos eram: alho, arroz, açúcar, aves, aveia, batata, banha, carne, cebola, cevada, farinha de mandioca, feijão, legumes frescos, manteiga, milho, ovos, queijo, toucinho, trigo e vinagre. Anteriormente foram também dadas isenções de impostos de importação a vários produtos de alimentação e vestuário: Decretos-leis 9.598 (16/8/46), 9.650 (23/8/46) e Portaria 487 (21/8/46) do Ministério da Fazenda.

das (10). Esta comissão era constituída por representantes de instituições relacionadas a diferentes aspectos do comércio: Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Banco do Brasil e iniciativa privada (11).

O sistema de licenciamento deveria vigorar somente até meados de 1949. Entretanto, foi continuamente prorrogado até 1953 e, com algumas alterações, estendido após aquela data (12). Do início do período em pauta até 21 de fevereiro de 1953, o sistema cambial consistiu de taxas fixas para compra e venda (além dos 5% - e depois 8% - de imposto sobre muitas das importações e remessas para o exterior) aos níveis de Cr\$ 0,01838 e Cr\$ 0,01872 por dólar americano. A taxa fixa, sem o imposto, era adotada para pagamento das cambiais provenientes de todas as exportações e invisíveis, assim como para as importações consideradas essenciais, para os serviços da dívida externa e do capital privado e para remessas consulares e diplomáticas. As demais remessas eram sujeitas ao imposto de 5% (depois 8%), resultando em uma taxa efetiva de Cr\$ 0,01966/US\$ (depois Cr\$ 0,02022/US\$).

De 1949 a 1953, algumas pequenas mudanças foram introduzidas no sistema de licenciamento, sobretudo relacionadas às exportações. A Instrução 28, em março de 1949, aboliu a transferência obrigatória de cambiais ao Banco do Brasil, mas deu a esse Banco o poder único de distribuí-las para venda. Essa Instrução também estabeleceu cinco categorias de importações (preferencial, primeira, segunda, terceira e quarta) para fins de controle quantitativo.

Em outubro de 1949, a Lei 842 excluiu vários produtos do sistema de licenciamento, facilitando assim sua exportação. Os principais produtos aquinhoados foram: café, algodão, sisal, cacau, milho, madeira, fumo, cera de carnaúba, óleos vegetais, couros e peles, frutas, fios e tecidos, pedras preciosas, minérios, manufaturas e máquinas (Lei 842, art. 6.º).

A Lei 842 parece ter-se constituído em uma tentativa para

(10) Essa era a Comissão Consultiva do Intercâmbio Comercial com o Exterior criada pelo Decreto 24.697 «A», art. 7.º.

(11) A composição da Comissão foi posteriormente mudada (Leis 1.991, de 26/9/53 e 2.145 de 29/12/53, arts. 2.º e 5.º respectivamente).

(12) Leis 752 (30/6/49), 842 (4/10/49), 1.389 (28/6/51), 1.991 (26/9/53) e 2.145 (29/12/53).

enfrentar os contínuos deficits no balanço de pagamentos, que surgiam a despeito dos rígidos controles impostos às operações externas. Os saldos da balança comercial eram insuficientes para cobrir os serviços dos demais itens. Essa evidência é apresentada no quadro 2. Em 1950, conseguiu-se um saldo positivo no balanço de pagamentos graças à elevação do valor das exportações. Em 1951 e 1952, porém, embora o valor das exportações tivesse aumentado ainda mais, não foi possível superar o rápido acréscimo das importações surgido sob as expectativas de uma nova guerra mundial, como resultado da Guerra da Coréia.

Não se pode, porém, concluir dessa evidência que a Lei 842 e outras adiante mencionadas foram a razão das tendências positivas observadas nas exportações. Tudo o que pode ser dito é que as exportações brasileiras cresceram significativamente no período 1947-52, a despeito do desestímulo representado pela política cambial e da relativamente elevada taxa de inflação (o índice geral de preços, excluído o café, cresceu em 55% no período). Esse crescimento das exportações foi devido, em grande parte, ao aumento nos preços do café.

Deve-se, também, salientar o fato de terem sido permitidas pelo governo transações cambiais fora dos níveis oficiais, como forma de reduzir o impacto negativo do câmbio fixo sobre as exportações. Tais transações eram denominadas "operações vinculadas" e tiveram lugar em 1948-51. Através das mesmas, os exportadores vendiam suas cambiais diretamente a importadores, mediante um prêmio. As operações vinculadas eram controladas pelo governo e chegaram a atingir substanciais proporções ao fim do período (13).

No ano de 1953, operaram-se várias mudanças na política exterior brasileira como resultado da crescente pressão exercida pelos deficits de pagamentos dos anos anteriores. O primeiro passo nessa direção foi representado pela Lei 1.807 (7/1/53). Esta Lei excluiu as transações financeiras do mercado oficial, assim como as exportações que, na média dos três anos anteriores,

(13) Uma completa descrição e análise das operações vinculadas é feita em BANCO DO BRASIL (4).

QUADRO 2. — Balança Comercial Brasileira, 1947-52

Ano	Exportação (FOB)		Importação (FOB)		Saldo (Milhão US\$)	
	Milhão US\$	Índice	Milhão US\$	Índice	Balança comercial	Balanco de pagamentos
1947	1.157	100	1.027	100	130	-182
1948	1.183	102	905	88	278	- 24
1949	1.100	95	947	92	153	- 74
1950	1.359	117	934	91	425	52
1951	1.771	153	1.703	166	68	-291
1952	1.416	122	1.702	166	-286	-615

Fonte : VEIGA (14).

não constituíam mais do que 4% do valor total das exportações e que, devido a seus custos, não poderiam ser vendidas a preços pagos à taxa cambial em vigor. Tais exportações continuaram, no entanto, sob licenciamento ⁽¹⁴⁾.

Para implementação dessa Lei, a Instrução 48, de fevereiro de 1953, permitiu a venda, ao câmbio livre, de parte das cambiais provenientes de certas exportações. Estas foram as seguintes :

- a) 15% para mentol e óleo de sassafrás;
- b) 30% para 26 produtos, incluindo arroz, batata, banana, castanha do Pará, couro, fumo, laranja, línter e tecidos de algodão, óleos de babaçu e mamona, pinho, sisal e produtos de cacau; e
- c) 50% para lã e outros produtos de cacau.

Outras Instruções (53, 58, 64, 65 e 69) promulgadas de abril a setembro de 1953 introduziram novos produtos nesses grupos, assim como promoveram transferências entre grupos. O resultado final foi uma extensão dos 50% a todos os produtos acima indicados, além de muitas outras exportações possíveis de serem acolhidas sob a Lei 1.807.

Assim, desde janeiro de 1953, passou a vigorar um mercado livre de câmbio. Naquele mês, o dólar, nesse mercado, atingiu uma cotação média de Cr\$ 0,04016.

A situação das taxas cambiais em meados de 1953 (Cr\$/US\$) era a seguinte ⁽¹⁵⁾ :

⁽¹⁴⁾ Do lado das importações, a taxa oficial foi aplicada somente aos bens considerados essenciais à economia do País (Instruções 49 (25/2/53) e 54 (27/4/53) da SUMOC).

⁽¹⁵⁾ A fonte utilizada para esta e outras informações sobre taxas cambiais e distribuição de mercadorias por categorias foi INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

Taxa	Uso
0,01838	Taxa oficial de compra para todas as cambiais de certas exportações (café, cacau, minérios, algodão) e para 50% das cambiais de produtos selecionados, cujos preços não se mostravam competitivos à taxa oficial e cuja exportação se desejava encorajar. Essa taxa era também adotada para a entrada de capitais privados e para fins governamentais.
0,01872	Taxa oficial de venda para importação de bens essenciais, para serviços do governo e para certos invisíveis.
0,02022	Taxa oficial de venda com imposto de 8% para todas as outras importações e para certos invisíveis.
Livre	Para a parcela das cambiais de exportação não vendidas à taxa oficial e para a maioria das transações invisíveis privadas.

Em 1.º de agosto de 1953, as taxas oficiais foram mudadas para 0,01836 e 0,02033 cruzeiro por dólar. Além disso, desde agosto, as exportações ficaram sujeitas a preços mínimos, o que significa que as cambiais eram convertidas à taxa oficial com base em avaliações oficiais de preços (Instrução 66). Quando os preços de exportação excediam a avaliação oficial, os exportadores poderiam dispor livremente desse excedente. Isto levava à existência de inúmeras taxas efetivas de câmbio, acima da taxa oficial. Naquela época, cerca de 5% a 15% das cambiais das exportações de café ficavam à disposição dos exportadores.

Chegava-se, assim, cada vez mais próximo de uma crescente liberalização das exportações. Durante os primeiros nove meses de 1953, a taxa de câmbio no mercado livre subiu para Cr\$0,04773/US\$, mais de duas vezes acima da taxa oficial em vigor. Entretanto, somente uma pequena parte das cambiais de exportação era levada ao mercado livre. Considerando que o índice geral de preços (excluindo café) subiu 77%, de 1947 a 1953, pode-se avaliar o rigoroso tratamento dispensado aos principais produtos de exportação pela política cambial brasileira. Ao mesmo tempo, torna-se claro que um grande subsídio era oferecido às importações consideradas necessárias aos objetivos da política de desenvolvimento.

A política comercial executada durante esta fase atribuía à maioria das exportações o papel de resíduo do consumo interno. Seu objetivo imediato parecia ser o de manter os preços internos a níveis baixos, como forma de reduzir a taxa de inflação. Com

o tempo, porém, este tornou-se parte importante do objetivo geral de industrialização via substituição de importações. Dessa forma, o setor exportador e, conseqüentemente, a agricultura receberam remuneração inferior àquela que teria ocorrido sob uma política cambial menos limitante ao comércio. Paralelamente, isso resultou em menor produção e deficiente alocação de recursos no setor.

4 — SEGUNDA FASE: 1953-57

A Instrução 70 da SUMOC (9/10/53), juntamente com a Lei 2.145 (29/12/53), é considerada o ponto inicial desta fase da política cambial brasileira. A partir da mesma, manteve-se o licenciamento das transações externas, mas o sistema cambial foi substancialmente modificado. Com exceção de certos produtos preferenciais (petróleo, material para impressão, etc.), as importações foram divididas em cinco categorias, de acordo com sua importância para a política de desenvolvimento do País. As primeiras categorias incluíam maquinaria e equipamentos não fabricados no País e considerados essenciais ao desenvolvimento, assim como matérias-primas. As últimas incluíam bens considerados não-essenciais (em geral, bens de consumo).

Todas as transações deveriam ser realizadas à taxa de câmbio oficial declarada ao Fundo Monetário Internacional: Cr\$0,01836/US\$ para compra e Cr\$0,01882/US\$ para venda. No entanto, a fim de obter suas cambiais, o importador deveria adquirir previamente um certificado denominado "promessa de venda de câmbio" (PVC), que era oferecido em leilões oficiais. A quantia paga pela PVC era chamada "ágio". As autoridades governamentais, além de atribuir um ágio mínimo a cada categoria, distribuíam cambiais às cinco categorias de forma a concentrá-las nas primeiras categorias. Este último aspecto é ilustrado no quadro 3.

Os ágios mínimos a serem pagos em cada categoria foram estabelecidos pela Instrução 74 (30/10/53) e eram os seguintes:

- 1.ª categoria, Cr\$0,01000/US\$; 2.ª categoria, Cr\$0,01200/US\$;
- 3.ª categoria, Cr\$0,01600/US\$; 4.ª categoria, Cr\$0,02000/US\$;
- e 5.ª categoria, Cr\$0,05000/US\$.

QUADRO 3. — Distribuição pelas Diversas Categorias das Cambiais Vendidas nos Leilões de Câmbio, Brasil, 1953-55

Período	Distribuição na categoria (%)				
	I	II	III	IV	V
Out./Dez. 1953	36	38	17	7	2
Jan./Mar. 1954	36	34	21	7	2
Abr./Jun. 1954	38	27	26	7	2
Jul./Set. 1954	36	25	31	8	1
Out./Dez. 1954	31	28	30	9	1
Jan. 1955	32	27	27	12	1

Fonte : INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

Estes ágios foram depois elevados (1954 e 1955), atingindo níveis duas vezes maiores que os acima indicados. Em 1957, tornaram-se flexíveis.

Além dos leilões normais, que correspondiam às cinco categorias, havia leilões especiais para certas importações, como frutas, adubos, inseticidas, artigos de Natal, etc.. Esses leilões especiais (que não devem ser confundidos com os leilões especiais introduzidos em 1957) eram favorecidos por ágios menores. Além dessas, havia importações que podiam ser efetuadas sem necessidade da compra de PVC: importações governamentais, importações de material de impressão, trigo, filmes, livros, revistas, petróleo e seus produtos, carvão, etc. ⁽¹⁶⁾.

As exportações, de acordo com a Instrução 70, também eram pagas à taxa de câmbio oficial. Entretanto, elas recebiam uma quantia adicional fixa (prêmio) de acordo com a categoria a que pertencessem. No início, havia somente duas categorias de exportações :

1.^a categoria: incluía café, com um prêmio fixo de Cr\$0,00500/US\$, acima da taxa oficial de compra de Cr\$0,01836/US\$; isso correspondia a uma taxa de câmbio de Cr\$0,02336/US\$.

⁽¹⁶⁾ O anexo 1 trata, com maiores detalhes, dessas importações preferenciais.

2.^a categoria : incluía todas as outras exportações, com prêmio fixo de Cr\$0,01000/US\$; isso correspondia a uma taxa de câmbio de Cr\$ 0,02836/US\$.

Tais prêmios eram pagos com parte da receita dos leilões de câmbio. Além de pagar prêmios às exportações, o objetivo dessa receita era formar um fundo para atender “à regularização de operações cambiais, bem como ao financiamento, a longo prazo e juros baixos, da modernização dos métodos de produção agrícola e à recuperação da lavoura nacional e, ainda, à compra de produtos agropecuários, de sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílios para emprego na lavoura” (17).

De 1953 a 1957, o agrupamento das exportações e o valor dos prêmios foram constantemente alterados. Tais mudanças são descritas uma a uma, a seguir :

- a) as Instruções 99, 100 e 104 (de agosto a setembro de 1954) estabeleceram o seguinte sistema de pagamento dos prêmios :
 - 80% da receita das exportações de café seriam pagas a Cr\$ 0,00500/US\$,
 - 80% da receita das demais exportações seriam pagas a Cr\$ 0,01000/US\$,
 - 20% da receita de todas as exportações seriam pagas à taxa de câmbio livre;
- b) em novembro de 1954, a Instrução 109 fixou o prêmio pago às exportações de café em Cr\$0,01314/US\$. Em janeiro de 1955 (Instrução 112) todas as exportações voltaram a receber um prêmio fixo, sendo divididas em quatro categorias, conforme discriminado no quadro 4;
- c) em fevereiro de 1955, a Instrução 114 estendeu ao café o prêmio pago às exportações da segunda categoria (quadro 2);
- d) em maio de 1955, a Instrução 115 passou o algodão da segunda para a terceira categoria;
- e) em junho de 1955, a Instrução 117 passou o cacau para a terceira categoria e o sisal e a castanha do Pará para a quarta;

(17) Instrução 70, item XIII. Ver também a Lei 2.145 (29/12/53), art. 9, § 2, e o Decreto 34.893 (5/1/54), art. 16.

QUADRO 4. — Prêmios e Taxas de Câmbio Finais para as Categorias de Exportação Brasileira, Após a Instrução 112 (17/01/55)
(Cr\$/US\$)

Categoria	Produto	Prêmio fixo		Taxa de câmbio (1)	
		Grupo I (2)	Grupo II (3)	Grupo I (2)	Grupo II (3)
Primeira	Café	0,01314	0,01186	0,03150	0,03022
Segunda	Algodão, madeira de pinho, cacau, cera de carnaúba, castanha do Pará, fumo em folha, banana, minério de ferro e outros minérios	0,01870	0,01719	0,03706	0,03555
Terceira	Couros e peles, piaçava, mamona, soja, sisal, torta de cacau e alguns minérios	0,02470	0,02295	0,04306	0,04131
Quarta	Demais exportações	0,03170	0,02967	0,05006	0,04803

(1) Taxa de câmbio = Cr\$ 0,01836 + prêmio fixo.

(2) O grupo I inclui moedas conversíveis e libras esterlinas.

(3) O grupo II inclui todas as demais moedas.

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

- f) em julho de 1955, a Instrução 121 passou o fumo em folha e a madeira de pinho semi-beneficiada para a terceira categoria; madeiras de pinho beneficiadas, outras espécies florestais, cera de carnaúba, torta de cacau, couros e peles curtidos e minérios passaram à quarta categoria. Depois dessas mudanças, as quatro categorias de exportação tinham, na verdade, sido reduzidas a três (quadro 5);
- g) essa situação permaneceu até abril de 1956, quando a Instrução 130 passou a banana para a terceira categoria. Em maio de 1956, a Instrução 131 elevou os prêmios para a maioria dos produtos e retornou ao sistema de quatro categorias efetivas (quadro 6). A Instrução 131 visava, também, a assegurar que as exportações não prejudicassem o abastecimento interno; além disso, estabeleceu que os exportadores de manufaturados somente poderiam obter licenças de exportação caso comprovassem que 70% de seus custos eram cobertos por mão-de-obra e matéria-prima nacionais;
- h) os grupos de conversibilidade foram também alterados de tempos em tempos. Em julho de 1955, o marco alemão foi incluído no grupo das moedas conversíveis (Instrução 120). Em fins de 1955, o grupo I já incluía a libra esterlina, o marco alemão, o florim holandês e o franco belga. Em maio de 1956, a lira italiana foi incluída no grupo I, seguida, em fins de 1956, pelo "schilling" austríaco e o franco francês. Finalmente, durante 1957, os saldos em dólar para negociações com a Argentina foram adicionados ao grupo I ⁽¹⁸⁾ e,

⁽¹⁸⁾ A existência de dois grupos de conversibilidade e as mudanças introduzidas nos mesmos podem ser explicadas como segue: até meados de 1955, o preço das PVC em dólar, em todas as categorias, era consideravelmente superior ao obtido para PVC em outras moedas. Naquela época, foi efetivado um acordo multilateral de comércio e pagamentos entre o Brasil, Inglaterra, Alemanha e Holanda (o chamado Clube de Haia); sob este acordo, o dólar ACL (área de conversibilidade limitada) foi criado como unidade contábil especial; esse dólar era leiloado como as demais moedas, sendo utilizado para as importações brasileiras da Inglaterra, Alemanha e Holanda; de início, os dólares ACL recebiam ágios substanciais, acima do dólar americano, porém, com o tempo, os preços de ambos tornaram-se praticamente iguais, embora superiores aos preços de PVC em outras moedas. Até 1957, o acordo ACL havia sido estendido para a Bélgica-Luxemburgo, Áustria, França e Itália. Após 1957, o ágio mínimo aceitável passou a ser estabelecido ao nível de 80% da média das cotações de dólares americanos e ACL, na semana anterior.

QUADRO 5. — Prêmios e Taxas de Câmbio Finais para as Categorias de Exportação Brasileira, Após a Instrução 121 (26/07/55)
(Cr\$/US\$)

Categoria	Produto	Prêmio fixo		Taxa de câmbio (1)	
		Grupo I (2)	Grupo II (3)	Grupo I (2)	Grupo II (3)
Primeira	—	0,01314	0,01186	0,03150	0,03022
Segunda	Café e banana	0,01870	0,01719	0,03706	0,03555
Terceira	Cacau, algodão, piaçava, mamona, soja, fumo em folha e madeira de pinho serrada	0,02470	0,02295	0,04306	0,04131
Quarta	Demais exportações	0,03170	0,02967	0,05006	0,04803

(1) Taxa de câmbio = Cr\$ 0,01836 + prêmio fixo.

(2) O grupo I inclui moedas conversíveis e libras esterlinas.

(3) O grupo II inclui todas as demais moedas.

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

QUADRO 6. — Prêmios e Taxas de Câmbio Finais para as Categorias de Exportação Brasileira, Após a Instrução 131 (17/05/56)
(Cr\$/US\$)

Categoria	Produto	Prêmio fixo		Taxa de câmbio (1)	
		Grupo I (2)	Grupo II (3)	Grupo I (2)	Grupo II (3)
Primeira	Café	0,01870	0,01719	0,03706	0,03555
Segunda	Algodão, cacau, torta e massa de cacau e couros secos e salgados	0,02470	0,02295	0,04306	0,04131
Terceira	Lintor e resíduos de algodão, amendoim, batata, banana e outras frutas, castanha do Pará, cera de carnaúba, chá, mate, farinha de mandioca, madeiras, fumo, feijão, soja, lã, manteiga de cacau, mentol, milho, óleos de sassafrás, oiticica e pau-rosa, mamona, pinho serrado, peles, piaçava e alguns minérios	0,03664	0,03441	0,05500	0,05277
Quarta	Demais exportações	0,04864	0,04592	0,06700	0,06428

(1) Taxa de câmbio = Cr\$ 0,01836 + prêmio fixo.

(2) O grupo I inclui moedas conversíveis e libras esterlinas.

(3) O grupo II inclui todas as demais moedas.

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

- i) em junho de 1957, o Instituto Brasileiro do Café introduziu um prêmio variável para o café da safra 1957/58 que fosse vendido acima de um dado preço.

A Lei 2.145 foi continuamente prorrogada ⁽¹⁹⁾ até ser substituída pela Lei 3.244 (14/8/57). Esta última marca o encerramento da segunda fase da política de comércio exterior do Brasil no presente contexto.

Durante o período em pauta, as exportações continuaram a ser prejudicadas, embora menos que na fase anterior, quando a taxa cambial era absolutamente fixa. A taxa interna de inflação foi elevada durante o período 1947-57, tendo a taxa cambial declinado em termos reais. Essa evidência é apresentada no quadro 7, onde se observa que o crescimento relativo da taxa cambial foi, em todos os casos, inferior ao aumento do índice geral de preços. Durante um período de dez anos (1947-57), a receita por dólar obtido das exportações não se igualou ao aumento no índice geral de preços. Esta situação foi possível de se manter graças ao aumento verificado nos preços das principais exportações agrícolas, entre 1947 e 1954-55. Por outro lado, deve-se recordar que a taxa cambial já era considerada supervalorizada em 1947 e per-

QUADRO 7. — Variação na Taxa de Câmbio de Exportação e no Índice Geral de Preços, 1947-57

Item	1947	1957	Variação percentual 1957/1947
Taxa de exportação (Cr\$/US\$)			
Categoria			
Única	0,01838	—	—
Primeira	—	0,03706	102
Segunda	—	0,04306	134
Terceira	—	0,05500	199
Quarta	—	0,06700	265
Índice geral de preços (1953=100)	49	197	302

Fonte : Banco Central, Div. Balanço de Pagamentos.

⁽¹⁹⁾ Leis 2.410 (29/1/55), 2.807 (28/6/56), 3.053 (22/12/56), 3.187 (28/6/57) e 3.227 (27/7/57).

maneceu fixa até 1953. Além disso, pode-se argumentar que os ganhos possíveis, através dos ajustamentos periódicos nos prêmios de exportação, nem sempre atingiram os produtores agrícolas, pois suas colheitas já haviam sido vendidas quando tais ajustamentos eram efetuados (20).

Resultados semelhantes são obtidos quando se consideram produtos específicos e o período menor, 1953-57 (quadro 8). Na maioria dos casos, a variação da taxa cambial fica aquém daquela verificada no índice geral de preços. Todavia, as diferenças são menores do que as observadas no quadro 7. Isso já era de se esperar, pois a taxa cambial de exportação só foi elevada a partir de 1953. Outro aspecto digno de atenção é o crescimento paralelo observado entre a taxa livre e a taxa de câmbio das principais exportações. Esta é uma evidência da dependência existente entre os dois mercados, discutida no anexo 2.

O quadro 8 mostra, também, um relativo equilíbrio entre o índice referente às taxas cambiais das principais exportações e o

QUADRO 8. — Variação na Taxa de Câmbio das Principais Exportações, na Taxa Livre de Câmbio e no Índice Geral de Preços, 1954-57

(Out.-Dez. de 1953 = 100)

Item	1954	1955	1956	1957
Taxa de exportação				
Café	135	159	159	159
Cacau	122	152	152	152
Algodão	122	152	152	152
Açúcar	122	177	236	236
Pinho	122	152	194	194
Taxa livre de câmbio	124	147	147	151
Índice geral de preços	130	147	175	197

Fonc: Banco Central, Div. Balanço de Pagamentos e PAIVA DIAS (12).

(20) Abril-setembro pode ser considerado como o período durante o qual a maioria dos produtores comercializa sua safra. Portanto, o primeiro semestre do ano seria o período relevante, do ponto de vista do agricultor, para ajustamentos da taxa cambial. A Instrução 70 foi baixada em outubro de 1953, resultando em efeitos a nível de preços somente em 1954. Outra mudança substancial foi realizada em agosto-setembro de 1954. No entanto, todos os ajustamentos cambiais em 1955 foram realizados de fevereiro a julho. Recordar-se que foi a partir daquele ano que os preços das principais exportações agrícolas (café, algodão e cacau) começaram a cair.

índice geral de preços em 1954 e 1955, anos em que foram realizados ajustamentos cambiais para tais exportações. Desde então, os ajustamentos foram descontínuos e as taxas cambiais foram mantidas abaixo do índice geral de preços. Assim, durante os primeiros anos desta fase, em que os preços mundiais mostravam-se ainda favoráveis, o Governo procurou transmitir os incentivos de preço ao setor exportador.

5 — TERCEIRA FASE: 1957-61

Esta terceira fase da política cambial brasileira no após-guerra é caracterizada pela introdução de um novo sistema de tarifas aduaneiras e pela gradual simplificação do sistema de taxas cambiais múltiplas introduzido em 1953.

A Lei 3.244 (14/8/57) criou uma nova tarifa “ad-valorem”, considerada mais realista que a tarifa específica existente. Em consequência, as importações foram agrupadas em duas categorias, geral e especial, que substituíram as cinco até então vigentes. A categoria geral incluía, de modo aproximado, os produtos previamente incluídos nas categorias I, II e III e parte da IV (cerca de 95% das importações sujeitas a leilão). A categoria especial compreendia todas as importações definidas como “bens de consumo interno e outros bens de qualquer natureza, cujo suprimento ao mercado interno seja satisfatório” (art. 48, § 2.º).

O sistema de leilões continuou, mas o licenciamento de importações na categoria geral foi abolido. As exportações, porém, estavam ainda sujeitas a licenciamento, que poderia ser negado, entre outras razões, “quando a garantia de suprimento do mercado interno aconselhar a formação de estoques” ⁽²¹⁾. As categorias de exportação permaneceram as mesmas, até as mudanças introduzidas pela Instrução 157 (10/6/58) da SUMOC, que resultou na distribuição indicada no quadro 9.

(21) Decreto 42.820 (16/12/57), arts. 39 e 53.

QUADRO 9. — Prêmios e Taxas de Câmbio Finais para as Categorias de
Exportação Após a Instrução 157 (10/6/58)
(Cr\$/US\$)

Categoria	Produto	Prêmio	Taxa de câmbio (1)
Primeira	Café	0,01870	0,03706
Segunda	Cacau e seus produtos	0,02470	0,04306
Terceira	Fumo, mamona, línter de algodão e resíduos têxteis, cera de carnaúba, pinho serrado, minério de manganês, couro cru e mate	0,05164	0,07000
Quarta	Demais exportações	0,07364	0,09200

(1) Taxa de câmbio = Cr\$ 0,01836 + prêmio.

Fonte : INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

A partir de 1958, as exportações foram sendo continuamente transferidas para categorias mais elevadas e, finalmente, ao mercado livre. Nesse sentido, as medidas levadas a efeito foram as seguintes :

- a) em outubro de 1958, a Instrução 167 permitiu a venda no mercado livre das divisas resultantes das exportações na quarta categoria. Existiam porém, certas exceções : açúcar, algodão, amendoim, carne, babaçu, castanha do Pará, couros e peles, feijão, soja, fumo, sisal, juta, lã, óleos vegetais e minerais, tortas oleosas, minério de ferro, ferro gusa, madeiras exceto pinho e outros produtos menores;
- b) em novembro de 1958, a Instrução 170 passou o café torrado e moído para a quarta categoria. Contudo, em dezembro, estes produtos foram recolocados na segunda categoria (Instrução 173);
- c) a partir de janeiro de 1959, as taxas de câmbio oficial em vigor desde agosto de 1953, de Cr\$ 0,01836/US\$ e Cr\$ 0,01882/US\$, foram passadas para Cr\$ 0,01836/US\$ e Cr\$0,0,11892/US\$;

- d) em janeiro de 1959, a Instrução 174 reduziu as quatro categorias para três, transferindo para o mercado livre todas as exportações não relacionadas nas categorias (quadro 10). Essa Instrução também aboliu o sistema de prêmios que vinha vigorando para o café da safra 1957/58;

QUADRO 10. — Prêmios e Taxas de Câmbio Finais Brasileiras para as Categorias de Exportação, Após a Instrução 174 (10/01/59)
(Cr\$/US\$)

Categoria	Produto	Prêmio	Taxa de câmbio
Primeira	Café (todos os tipos)	0,04164	0,06000
Segunda	Cacau e seus produtos e mamona	0,05164	0,07000
Terceira	Açúcar, algodão, amendoim, babaçú, castanha do Pará, couros e peles, feijão, fumo, madeira, sisal e as demais exportações da quarta categoria sob a Instrução 167	0,08164	0,10000
Demais exportações			Taxa livre

Fonte : INTERNATIONAL MONETARY FUND (8).

- e) em abril de 1959, a Instrução 180 transferiu o açúcar e o algodão para o mercado livre e a manteiga de cacau para a terceira categoria;
- f) em junho de 1959, a Instrução 185 elevou os prêmios e reduziu o número de categorias para duas (quadro 11);
- g) em julho de 1959, a Instrução 186 transferiu a carne de carneiro, lã, castanha do Pará e linter de algodão para o mercado livre;

QUADRO 11. — Prêmios e Taxas de Câmbio Finais para as Categorias de Exportação, Após a Instrução 185 (29/06/59)
(Cr\$/US\$)

Categoria	Produto	Prêmio	Taxa de câmbio
Primeira	Café (todos os tipos), cacau e torta de cacau	0,05764	0,07600
Segunda	Açúcar, algodão, amendoim, babaçú, castanha do Pará, couros e peles, feijão, fumo, madeira, sisal e as demais exportações da quarta categoria sob a Instrução 167	0,08164	0,10000
Demais exportações			Taxa livre

Fonte : SERVIÇO AÉREO EXIM (13).

- h) em 1.º de janeiro de 1960, a taxa livre de câmbio foi estendida a todas as exportações com exceção de café, óleo mineral cru, cacau e mamona (Instrução 192). As exportações de café e cacau continuaram a ser feitas à taxa fixa de Cr\$0,07600/US\$ e as de mamona e produtos de cacau à taxa fixa de Cr\$ 0,10000/US\$. A receita de todas as demais exportações poderiam ser convertidas a taxa livre, de acordo com a regra seguinte: (1) pagamento ao exportador de Cr\$ 0,13000/US\$; (2) pagamento da diferença entre a taxa livre de câmbio e os Cr\$ 0,13000 em obrigações do Banco do Brasil com prazo de seis meses e juros de 6% ao ano;
- i) em julho de 1960, a Instrução 196 elevou o prêmio da primeira categoria para Cr\$ 0,07164/US\$, resultando em um câmbio efetivo de Cr\$ 0,09000/US\$; e
- j) finalmente, a Instrução 204, em março de 1961, extinguiu os leilões para importações na categoria geral.

Durante o período 1957-60 processou-se uma gradual liberação do mercado exportador, muito embora a taxa de câmbio efe-

tiva para as categorias de exportação fosse, comparativamente, baixa (quadro 12). A gradual transferência das exportações para o mercado livre melhorou substancialmente a situação das mesmas em comparação com a segunda fase da política cambial (1953-57). Mas, importantes exportações, como café e cacau, foram continuamente pressionadas mesmo após 1961.

QUADRO 12. — Taxas de Câmbio para as Categorias de Exportação e no Mercado Livre em 1957 e 1960
(Cr\$/US\$)

Item	1957	1960
Categoria		
Primeira	0,03706	0,076 - 0,090
Segunda	0,04306	0,10000
Terceira	0,05500	—
Quarta	0,06700	—
Taxa livre	0,07567	0,18990

Fonte: SERVIÇO AÉREO EXIM (13) e Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

Para fins de comparação, o quadro 13 mostra a variação da taxa oficial de câmbio, no período 1947-60, em relação ao índice geral de preços. Enquanto alguns dos principais produtos de exportação tiveram sua receita, por dólar, elevada no máximo em 4,4 vezes, o índice geral de preços subiu mais de 7 vezes. No final do período, porém, após a Instrução 192, os produtos aquinhoados com a taxa livre ficaram em posição bastante favorável, a despeito da forma de pagamento prevista naquela Instrução.

Por outro lado, um exame específico do período 1957-60 (quadro 14) mostra que o crescimento da taxa de câmbio das principais exportações foi, em regra, superior ao crescimento do índice geral de preços e taxa livre de câmbio.

QUADRO 13. — Variação na Taxa de Câmbio de Exportação e no Índice Geral de Preços, 1947 e 1960

Item	1947	1960	Variação 1960/47 (%)
Taxa de exportação (Cr\$/US\$)			
Categoria Única	0,01838	—	—
1. ^a categoria	—	0,076 - 0,090	313 - 390
2. ^a categoria	—	0,10000	444
Livre	—	0,18990	903
Índice geral de preços (1953=100)	49	399	714

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND (8), SERVIÇO AÉREO EXIM (13), Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (7).

QUADRO 14. — Variação na Taxa de Câmbio das Exportações Principais, na Taxa Livre de Câmbio e no Índice Geral de Preços, Brasil, 1957-60 (out.-dez. 1953 = 100)

Item	1957	1958	1959	1960
Taxa de exportação				
Café	159	(1)	325	382
Cacau	152	152	268	317
Algodão	152	324	564	670
Açúcar	236	324	564	670
Pinho	194	247	564	670
Taxa livre	151	260	320	380
Índice geral de preços	197	221	305	399

(1) Taxa de câmbio variável, dependendo do preço do café.

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND (8), SERVIÇO AÉREO EXIM (13), Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (7).

Esses resultados merecem alguns comentários. Com exceção do café, cacau e mamona, todas as outras exportações foram liberadas de controles cambiais durante o período 1957-60. Portanto, suas taxas de câmbio teriam de crescer mais do que a do mercado livre que, por sua vez, cresceu mais do que o índice geral de preços. Em consequência, isto é um resultado perfeitamente normal. Nos casos de café e cacau ⁽²²⁾, as taxas de câmbio, entre 1957 e 1960, cresceram mais do que o índice geral de preços. Isto pode ser explicado pelo fato de que nenhum ajustamento cambial foi feito para estes produtos de 1955 a 1958. Assim, quando se considera o período de 1955 a 1960, verifica-se que as taxas de câmbio de café e cacau cresceram menos que o índice geral de preços.

Outro aspecto, que reduziu bastante as vantagens de se transferir as demais exportações para o mercado livre, diz respeito ao procedimento adotado na conversão de dólares em cruzeiros, conforme descrito no item (5 h). As exportações seriam pagas à taxa de Cr\$ 0,13000/US\$, sendo a diferença para a taxa livre (Cr\$ 0,18990/US\$ em 1960) paga somente após seis meses, com juros de 3%. Esses juros, em 1960, quando o índice geral de preços subiu 30%, eram, na verdade, negativos (cerca de -12%). Portanto, a taxa de câmbio real paga ao exportador seria Cr\$0,16700/US\$ e não Cr\$0,18990/US\$. Isto reduziria a 590 o índice de 670 indicado para as taxas de câmbio no quadro 14.

6 — QUARTA FASE: 1961-64

O sistema cambial foi substancialmente modificado em 1961. Um grande passo foi dado em direção à maior liberalização, através da Instrução 204 (13/3/61); todas as operações cambiais foram transferidas para o mercado livre, com poucas exceções. A taxa para transferências financeiras ao exterior e operações preferenciais (papel para imprensa e livros, trigo, fertilizantes, defensivos, petróleo e derivados, equipamentos, peças e sobressalentes para pesquisa e produção de petróleo, para empresas jornalísticas e editoras de livros e para investimentos considerados essenciais ao desenvolvimento ou à segurança nacional) foi elevada

(22) Mamona não é mencionada pelo fato de sua exportação, na forma de bagas, ter sido suprimida pelo governo a partir de 1960.

de Cr\$0,10000/US\$ para Cr\$0,20000/US\$ (23). As importações de categoria especial ainda dependeriam da aquisição de certificados e se sujeitariam a licenciamento. As importações na categoria geral passaram ao câmbio livre. A taxa básica de Cr\$0,01850/US\$, introduzida em 1946, foi abolida.

Os leilões para importações na categoria especial continuaram a ser realizados, mesmo após a Instrução 204, sendo as mesmas limitadas a um valor global fixado pela SUMOC. Tais leilões vendiam "Promessas de Licenças" a preços acima das taxas cambiais do mercado livre (quadro 15). Somente ao fim de 1965 e início de 1966 foram iniciadas medidas para eliminar essa categoria, transferindo-se um crescente número de produtos para a categoria geral. A categoria especial foi, finalmente, abolida em março de 1967.

QUADRO 15. — Ágios Médios Ponderados Resultantes dos Leilões da Categoria Especial e Taxa de Câmbio Livre, 1961-65
(Cr\$/US\$)

Ano	Ágio médio ponderado	Taxa livre
1961 (1)	0,69798	0,26139 - 0,31079
1962	0,72835	0,31800 - 0,47502
1963	1,08310	0,47501 - 0,61010
1964	2,97911	0,62003 - 1,69797
1965	3,44000	1,85000 - 2,20000

(1) Junho a dezembro.

Fonte: Banco Central do Brasil, Div. Balanço de Pagamentos.

Do lado das exportações, as de café continuaram a ser feitas a taxa de Cr\$ 0,09000/US\$. A renda líquida obtida da venda destas cambiais deveria ser empregada "para atender às despesas com a execução da política de defesa dos preços externos, expansão do consumo e os encargos relativos ao aperfeiçoamento da

(23) Em março de 1961, a taxa cambial média no mercado livre era Cr\$0,24954/US\$.

lavoura ou de sua parcial substituição por outras mais aconselháveis” (24). Já em maio do mesmo ano, porém, um novo sistema foi aplicado às negociações das cambiais de café (Instrução 205). Os exportadores de café entregariam ao Banco do Brasil, sem compensação, US\$22,00 (ou seu equivalente em outra moeda) por saco de 60kg, sendo o restante negociado ao câmbio livre. Estes US\$22,00 (a denominada quota de contribuição) estavam sujeitos a ajustes caso a taxa livre de câmbio ultrapassasse certos limites mínimos e máximos (25). Essa quantia, que representava um imposto de exportação, seria usada para os mesmos fins indicados na Instrução 204. Ao mesmo tempo, as exportações de café foram dispensadas do pagamento parcial em letras do Banco do Brasil, conforme estabelecido na Instrução 192.

No caso do cacau em amêndoas e derivados, a taxa cambial de exportação seria “fixada em termos de manutenção do atual preço interno” e a renda líquida da venda das cambiais de cacau seria recolhida “para atender à complementação do preço assegurado internamente, em caso de maior baixa das cotações internacionais, à manutenção de adequada relação de preços entre o cacau em amêndoas e seus derivados e assegurar o aperfeiçoamento da respectiva lavoura” (26). Essa taxa foi fixada em Cr\$0,10000/US\$ e elevada, já em abril de 1961, para Cr\$0,21000/US\$.

A importância recolhida pela SUMOC com a venda das cambiais de café e de cacau e derivados era acrescida pelo produto da licitação de “Promessas de Licenças”, bem assim como a soma de ágios devidos ao Banco do Brasil para atender à cobertura do saldo negativo dos ágios e dos débitos provenientes das operações de compra e venda de produtos exportáveis.

As cambiais de todas as outras exportações passaram a ser negociadas ao câmbio livre. Entretanto, até maio de 1961, Cr\$0,10000/US\$ do valor dessas cambiais seria pago em letras pelo Banco do Brasil a prazo de 120 dias e juros de 6% ao ano.

(24) Instrução 204, item VII (a).

(25) Estes limites foram, inicialmente, Cr\$ 0,26500 e Cr\$ 0,27500, com variações para Cr\$ 0,27000 — Cr\$ 0,27500 para cafés de baixa qualidade, produzidos no ano agrícola 1961/62 e Cr\$ 0,25700 — Cr\$ 0,26200 para cafés dos anos 1960-61 e anteriores. A quota de contribuição era maior para os cafés dos anos 1960/61 e anteriores (US\$ 24,00 e US\$ 26,00 por saco, respectivamente).

(26) Instrução 204, item VII (b).

Em maio de 1961 (Instrução 206), esta quantia foi reduzida para Cr\$0,08000/US\$, sofrendo sucessivas reduções de Cr\$0,02000/US\$ por mês, a partir de 1.º de julho. Em consequência, este sistema foi extinto a partir de outubro de 1961.

A evolução da taxa cambial média de venda no período de janeiro de 1961 a abril de 1964 pode ser observada no quadro 16. Nota-se que de fevereiro a abril de 1961 (a Instrução 204 foi promulgada em março) houve uma elevação de 25,7% na taxa cambial livre, verificando-se depois uma acomodação até agosto, período durante o qual o Banco do Brasil foi gradualmente liberando seus controles.

QUADRO 16. — Taxa Cambial Média de Venda na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, Janeiro de 1961 a Abril de 1964 (1)
(Cr\$/US\$)

Mês	1961	1962	1963	1964
Jan.	0,21945	0,31802	0,47502	0,62003
Fev.	0,22569	0,31800	0,47501	0,67084
Mar.	0,24954	0,31800	0,47513	1,17713
Abr.	0,28366	0,31800	0,55931	1,20031
Mai.	0,27046	0,32870	0,62003	...
Jun.	0,26139	0,35917	0,62001	...
Jul.	0,26299	0,36686	0,62005	...
Ago.	0,26960	0,41078	0,62001	...
Set.	0,29420	0,47369	0,62000	...
Out.	0,30528	0,47502	0,62006	...
Nov.	0,31079	0,47500	0,62000	...
Dez.	0,30934	0,47500	0,62010	...

(1) Não se refere às cotações do «mercado paralelo» que vigorou em partes do período.

Fonte : SERVIÇO AÉREO EXIM (13).

De 1961 a 1964, as tendências gerais da política cambial dirigida ao setor exportador foram bastante instáveis, embora menos discriminatórias do que em períodos anteriores. Houve momentos em que medidas coercivas eram mescladas a ações liberalizantes. Isso resultou, em grande parte, das mudanças por que

passou a vida política do País durante esse período. A seguir, descrevem-se as principais medidas de política cambial que se seguiram à Instrução 204 e à renúncia do Presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961.

Em outubro de 1961, a Instrução 219 (26/10/61) obrigou o uso das cambiais de exportação unicamente para fins de importações comerciais. Isto resultou na divisão do mercado de câmbio em duas partes: o “mercado comercial”, para exportação e importação, e o “mercado financeiro”, para transações envolvendo serviços e capitais. Entretanto, essa separação acabou provocando o aparecimento de um terceiro mercado, o “mercado paralelo”, no qual era feito um grande número de operações comerciais e financeiras. Tal problema levou, novamente, à unificação de ambos os mercados (comercial e financeiro) em dezembro de 1961, aos níveis de Cr\$0,31000 — Cr\$0,31800/US\$ (Instrução 222). Durante esse período (novembro - dezembro) as cotações cambiais eram dadas para as transações nos três mercados (quadro 17).

QUADRO 17. — Taxas Cambiais Médias para Importações e Transações Financeiras, Novembro e Dezembro, 1961
(Cr\$/US\$)

Mês	Dólar importação	Dólar financeiro
Nov.	0,31079	0,30787
Dez.	0,30934	0,32797

Fonte: SERVIÇO AÉREO EXIM (13).

Por outro lado, a Instrução 222 (29/12/61) foi, de certa forma, um retorno à política cambial anterior a 1953, quando vigorava uma taxa de câmbio única e fixa (quadro 16, período janeiro - abril 1962). Como naquela oportunidade, isto resultou em um sistema de transferências de divisas semelhante às “operações vinculadas”, desta vez chamada “boneco”. O mercado

paralelo continuou em vigor; sua atividade foi até mesmo aumentada já que os exportadores podiam usá-lo com vantagem. Eles podiam vender suas cambiais ao Banco do Brasil por Cr\$0,31000/US\$ e, ao mesmo tempo, remeter ao exterior a mesma quantia a Cr\$0,31800/US\$. Desta forma, tinham cambiais disponíveis para venda no mercado paralelo. Esta maior oferta de divisas chegou a resultar em quedas nas cotações do mercado paralelo em 1962 (27).

Esta pressão sobre as exportações foi reduzida somente em maio de 1962, com uma desvalorização para Cr\$0,35000/US\$ e Cr\$0,35930/US\$ (taxas de compra e venda, respectivamente). A partir daí, mudanças sucessivas foram efetuadas. As taxas cambiais foram elevadas para Cr\$0,35500/US\$ e Cr\$0,36500/US\$ em 2 de junho e para Cr\$0,35700/US\$ e Cr\$0,36700/US\$ em 9 de junho. A 7 de julho, o monopólio do Governo sobre o mercado cambial foi restabelecido a esses níveis (Instrução 228) e a 15 de agosto foi abolido (Instrução 229). Pode-se observar (quadro 16) que quase toda desvalorização da taxa cambial, em 1962, ocorreu no período de maio a setembro.

A partir de agosto, passou-se a um sistema de câmbio “livre” controlado onde o dólar era cotado segundo sua posição relativa no mercado. O primeiro efeito dessa medida foi uma redução na importância do mercado paralelo e do “boneco”. No entanto, ao verificar-se que as cotações não eram reajustadas, mantendo-se a situação de supervalorização (as taxas de câmbio de Cr\$0,46000/US\$ e Cr\$0,47500/US\$, introduzidas em setembro de 1962, foram reajustadas para Cr\$0,60000/US\$ e Cr\$0,62000/US\$ — Instrução 239 — somente em abril de 1963) o “boneco” tornou-se uma parte permanente do mercado, prevalecendo até fevereiro de 1964.

Deve-se assinalar, porém, que o Banco do Brasil e alguns bancos privados, que respondiam por mais de 60% das transações cambiais, não permitiam o uso do “boneco”. O resultado, portanto, continuava a ser altamente desestimulante às exportações. Certas importações, por outro lado, eram favorecidas a despeito das dificuldades levantadas pelo Governo.

(27) Maiores informações sobre os efeitos da Instrução 222 podem ser encontradas em (10, 11).

A taxa de câmbio, que se encontrava fixa em Cr\$0,60000/US\$ - Cr\$0,62000/US\$ desde abril de 1963, foi liberada somente em 19 de fevereiro de 1964 pela Instrução 263. Esta Instrução estabeleceu taxas fixas para exportações de café, açúcar e petróleo e para importações de petróleo e derivados, trigo, papel de imprensa e equipamento para a Petrobrás (Cr\$ 0,60000 - Cr\$ 0,62000/US\$). As demais exportações e importações deveriam ser efetuadas a taxas livremente estabelecidas. Este sistema era semelhante ao que vigorava antes da Instrução 204.

O resultado imediato da Instrução 263 foi uma rápida elevação da taxa cambial que dobrou já no próprio mês de fevereiro, próxima ao nível em que se encontrava no mercado paralelo.

Seguindo o roteiro obedecido na descrição das diversas fases da política cambial, enumeram-se a seguir as medidas legais subsidiárias às anteriores e que dizem respeito mais particularmente às exportações agrícolas :

- a) a Instrução 217 (4/10/61) permitiu a venda de cambiais da exportação de cacau no mercado livre. Todavia, este produto na forma de amêndoas ou de massa ficou sujeito ao recolhimento de uma quota de contribuição de 15% do valor das cambiais. A mesma Instrução reduziu de dois dólares as quotas de contribuição referentes à exportação de cafés da safra 1960/61 e anteriores;
- b) a Instrução 220 (18/11/61) permitiu a conversão das cambiais provenientes da exportação de café no mercado livre, exceto pela quota de contribuição de US\$ 22,00 sobre os cafés da safra 1961/62 e anteriores;
- c) a Instrução 222 (29/12/61) permitiu a venda das cambiais provenientes das exportações de café e cacau a qualquer banco autorizado a operar em câmbio. Estes bancos deveriam, porém, repassar ao Banco do Brasil a quota de contribuição — US\$ 22,00 no caso do café e 15% do valor das vendas no caso do cacau — além de 80% do remanescente daquelas cambiais. Esta percentagem foi reduzida para 60% pela Instrução 227 (18/5/62) que também elevou a quota de contribuição para US\$ 23,00. Posteriormente, a parcela de repasse ao Banco do Brasil foi elevada para 100% (Instrução 228, de 7/7/62), nova-

mente reduzida a 60% (Instrução 229 de 15/8/62) e outra vez elevada para 70% (Instrução 245 de 24/8/63) e para 80% (Instrução 262 de 27/12/63);

- d) a Instrução 228 (7/7/62), que reintroduziu o monopólio de câmbio pelo Governo, manteve as exceções para café e cacau estabelecidas pelas Instruções 222 e 227;
- e) em 6 de setembro de 1962, a Instrução 230 estabeleceu quotas de contribuição de US\$ 22,00 e US\$ 26,00 para cafés das safras 1962/63 e 1961/62, respectivamente ⁽²⁸⁾. Foi também oferecido um prêmio incidindo sobre a parcela das cambiais de café que superasse o registro mínimo estabelecido pelo IBC. Tal prêmio seria pago a débito do Fundo de Defesa do Café. Além disso, a percentagem das divisas de café e cacau a serem vendidas ao Banco do Brasil poderia ser reduzida ou eliminada pelo Diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil;
- f) em março de 1963, a quota de contribuição de 15% que havia sido estabelecida para as exportações de cacau em amêndoas e massa foi reduzida para 10%. Além disso, os bancos autorizados a negociar com câmbio teriam que repassar ao Banco do Brasil somente 20% das cambiais restantes, em vez dos 60% (Instrução 263 — 13/3/63);
- g) a taxa de câmbio paga às exportações era estabelecida em correspondência com o mercado livre. Normalmente, o Governo elevava suas taxas somente quando a pressão exercida pelo mercado livre era grande, sem deixar, porém, de exercer outros controles sobre as exportações. A Instrução 239, de abril de 1963, ilustra esse procedimento. Elevou a taxa de câmbio para Cr\$0,60000 - Cr\$0,62000/US\$, mas ao mesmo tempo também: (1) elevou a quota de contribuição do café para US\$ 26,00 para qualquer safra; (2) elevou a quota de contribuição do cacau em amêndoa e massa de 10% para 20%; (3) introduziu uma quota de contribuição de 8% para outros

(28) Estas quotas de contribuição eram permanentemente sujeitas a ajustamentos caso a taxa cambial excedesse certos limites; no presente caso, Cr\$0,46000/US\$ no limite superior e os preços de registro, estabelecidos pelo IBC, no limite inferior (ver nota 25).

produtos do cacau; e (4) introduziu uma quota de contribuição de Cr\$0,04000/US\$ para o algodão ^(2º);

- h) em junho de 1963, uma quota de contribuição de Cr\$ 19,00/saco foi estabelecida para os cafés da safra 1963/64 (Instrução 240). A contribuição de US\$ 26,00/saco para cafés de outras safras e os prêmios introduzidos pela Instrução 230 foram mantidos;
- i) a instrução 241 (28/6/63) reduziu as quotas de contribuição sobre cacau em amêndoas e massa para 15% e sobre outros produtos do cacau para 5%; e
- j) em fevereiro de 1964, a Instrução 263, que restabeleceu a liberdade cambial, elevou de 80% para 100% a parcela das cambiais de café e cacau a serem vendidas a taxa oficial. A mesma obrigação foi também estendida às exportações de açúcar e petróleo.

Paralelamente a essas medidas, outras eram tomadas a nível interno visando sobretudo ao controle da inflação, mas com reflexos diretos sobre as exportações agrícolas. Têm-se, neste caso, as Resoluções da SUNAB n.º 6 (19/9/63), que fixou preços máximos para comercialização de gado e sustou as exportações durante sua vigência, e SUNAB n.º 31 (19/12/63), permitindo exportação de carne bovina de dianteiro em conserva, além de outras baixadas em 1964.

Durante o último ano deste período, agravaram-se sobremaneira as disparidades entre as cotações oficial e "paralela" do dólar, devido à grande demanda por esta moeda resultante da instabilidade política reinante. Assim, enquanto o dolar oficial era mantido a Cr\$ 0,600 - 0,620/US\$, o mercado paralelo assinalava Cr\$1,058/US\$ em 18/11/63, Cr\$1,215/US\$ em 20/12/63, Cr\$1,380/US\$ em 15/1/64, Cr\$1,400/US\$ em 20/2/64 e, finalmente, Cr\$ 1,840/US\$ em 31/3/64. A partir de 28 de fevereiro, o Banco do Brasil chegou a introduzir uma taxa oficial livre, cotada, em 31/3, a Cr\$ 1,160/US\$, para evitar a evasão incontrolável de divisas (Instrução 263); esta taxa era aplicável a todas as transações, com exceção das transações especiais já mencionadas.

(2º) Esta última quota de contribuição foi abolida pela Instrução 248 (3/9/63).

Ao verificar-se o levante militar de 31 de março de 1964, o Brasil estava emergindo de dois anos de estagnação econômica, inquietação social e violento surto inflacionário. A instável política econômica posta em prática desde 1961 resultou em grandes deficits no balanço de pagamentos e crescente dívida externa. Diante desse quadro, o novo governo organizou-se no sentido de reduzir os artificialismos cambiais gerados no período anterior, sem, no entanto, liberar substancialmente os canais de comunicação com o comércio mundial. Isto foi realizado através da redução da importância do mercado paralelo pela manutenção dos repasses obrigatórios de divisas ao Banco do Brasil em níveis elevados, acentuado controle das importações e natural retração da demanda por divisas resultante das novas perspectivas políticas. Do lado das exportações, a taxa cambial para cacau, açúcar e café foi nivelada à dos demais produtos, o que permitiu melhores exportações, embora os reajustamentos cambiais continuassem a ser feitos a grandes intervalos.

Várias dessas medidas foram mesmo tomadas nos últimos meses do período anterior como as configuradas nas Instruções 256, 263 e na taxa oficial livre estabelecida já em março. Em maio de 1964, a Instrução 270 transferiu para a taxa oficial livre as exportações de cacau e açúcar. Passaram, assim, a existir taxas especiais de Cr\$0,600/US\$ para café e de Cr\$1,000/US\$ para importações de óleo combustível e gás liquefeito de petróleo, além da taxa oficial livre, mantida aos níveis de Cr\$1,160/US\$ (compra) e Cr\$1,200/US\$ (venda) para as demais transações. A seguir, em junho, a Instrução 272 estendeu a taxa oficial livre ao café, mantendo porém a quota de contribuição, agora fixada em US\$ 22,50 para os cafés da safra 1964/65 e US\$ 28,00 para cafés das demais safras. Ao mesmo tempo, essa Instrução diminuiu o repasse de cambiais ao Banco do Brasil de 100% para 90%.

Neste início de período, as cotações do mercado paralelo caíram bastante, em face da menor demanda por divisas, estabilizando-se em torno de Cr\$ 1,200 a Cr\$ 1,300/US\$, bastante próximo, portanto, da taxa oficial. Esta proximidade entre a taxa oficial e a paralela perdurou durante grande parte desta fase, graças à retração na procura de divisas, aos contínuos superávits no ba-

lanço de pagamentos (1964, 1965 e 1966) e ao pronto suprimento das necessidades do mercado manual pelo Banco do Brasil que recebia os excedentes da posição bancária. Esta evidência é apresentada no quadro 18.

QUADRO 18. — Reajustes na Taxa de Câmbio Oficial e Evolução do Índice de Preços no Atacado, Brasil, 1964-68

Data	Taxa oficial (compra)			Preços no atacado (sem café)		Taxa do mercado paralelo (Cr\$/US\$)
	Valor (Cr\$/US\$)	Índice	Variação (%)	Índice (1)	Variação (%)	
1964						
18 Mar.	1,160	100,0	—	100,0	—	1,710
13 Ago.	1,215	104,7	4,7	122,8	22,8	1,515
14 Set.	1,550	133,6	27,6	128,0	4,2	1,695
28 Dez.	1,825	157,3	17,7	152,1	18,8	1,790
1965						
16 Nov.	2,200	189,7	20,5	195,4	28,5	2,200
1967						
13 Fev.	2,700	232,8	22,7	302,3	54,7	2,700
1968						
1 Jan.	3,200	275,9	18,5	357,8	18,4	3,450
27 Ago.	3,630	312,9	13,4	401,0	12,1	3,750
24 Set.	3,675	316,8	1,2	411,0	2,5	3,750
19 Nov.	3,745	322,8	1,9	427,7	4,1	...
9 Dez.	3,805	328,0	1,6	428,7	0,2	3,950

(1) Refere-se aos meses em destaque. Março de 1964 = 100.

Fonte: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (7).

As taxas oficiais para compra vigorantes no período 1964-68 e sua evolução em comparação com o índice de preços no atacado (excluído o café) também são apresentadas no quadro 18. Verifica-se que foram feitos vários ajustamentos em 1964, a partir de março, mantendo a taxa oficial em paridade com o índice de preços (30). No entanto, somente um ajustamento foi feito em 1965, outro em 1967 e nenhum em 1966. O final desta fase, que

(30) Realmente, a elevação da taxa oficial foi bem maior em 1964 — 204,2% — se for considerado que em janeiro de 1964 estava a Cr\$0,600/US\$.

corresponde à maior liberalidade cambial iniciada em agosto de 1968, já encontrou uma taxa cambial bastante defasada em relação à evolução dos preços, tomando-se por base o mês de março de 1964; o quadro 18 indica um crescimento de 212,9% na taxa cambial e de 301,0% no índice de preços entre março de 1964 e agosto de 1968. Tal defasagem pouco se reduz quando se considera a taxa de Cr\$0,600/US\$ vigente desde abril de 1963. Neste caso, ter-se-ia, entre abril de 1963 e agosto de 1968, o índice de preços crescendo em 710,1% e a taxa cambial em 605,0%.

De abril a dezembro de 1964 processou-se o ajustamento necessário à execução da nova política. O cruzeiro foi sucessivamente desvalorizado em agosto, setembro e dezembro chegando, neste último mês, a ser cotado no mercado paralelo abaixo da taxa oficial (quadro 18). Tais desvalorizações serviram para reduzir o efeito negativo da queda nas cotações de café, devido a não ratificação do Acordo Internacional do Café. Ao mesmo tempo, foram tomadas medidas para aliviar a pressão sobre as importações (Instrução 275, de 3/8/64).

Em 1965, uma única desvalorização foi realizada, em novembro, para Cr\$2,00 - Cr\$2,200/US\$. A taxa de câmbio oficial média, para o ano, foi de Cr\$1,874/US\$ e a do mercado paralelo Cr\$1,894/US\$ (compra). Até o fim do período (agosto de 1968) somente mais duas desvalorizações tiveram lugar: para Cr\$2,700/US\$ em fevereiro de 1967 e para Cr\$3,200/US\$ em janeiro de 1968.

A partir de agosto de 1968 os ajustamentos cambiais passaram a ser feitos a prazos mais curtos (a cada um ou dois meses) a fim de proporcionar maior estímulo às exportações e estabelecer maior paridade entre as desvalorizações interna e externa do cruzeiro.

Durante esta fase as principais medidas tomadas em relação às exportações agrícolas foram:

- a) Instrução 272 (2/6/64) da SUMOC, reduzindo de 100% para 90% a proporção das cambiais oriundas das exportações de café para repasse ao Banco do Brasil. Também, foram fixadas novas quotas de contribuição, de US\$ 22,50 para cafés da safra 1964/65 e de US\$ 28,00 para cafés de safras anteriores. Tais quotas seriam rea-

justadas quando a taxa de compra de câmbio do Banco do Brasil fosse superior a Cr\$1,210/US\$;

- b) Instrução 282 (19/11/64), permitindo que os derivados de cacau provenientes da industrialização de 200.000 sacos de cacau em amêndoa fossem isentos da quota de contribuição de 5%;
- c) Instrução 283 (1/12/64), outorgando ao Instituto Brasileiro do Café o poder de estabelecer as quotas de contribuição com base no preço de registro;
- d) Instrução 290 (4/2/65), introduzindo uma quota de contribuição de 30% das cambiais da exportação de carne bovina. Esta quantia seria utilizada em financiamento da produção, comercialização e industrialização da carne bovina, especialmente da estocagem para atender ao consumo interno na entressafra de 1965 pelo Banco do Brasil. Em março de 1965, a Instrução 292 fixou a quota de contribuição em 20% para o produto originário do Estado do Rio Grande do Sul e em 30% para o produto originário do Brasil Central. Mais tarde, estas quotas foram abolidas pelas Resoluções 17 (fevereiro 1966) e 54 (maio 1967) do Banco Central;
- e) Lei 4.770 (15/11/65) e Decreto 57.383 (3/12/69), criando o Fundo de Estabilização da Receita Cambial que tinha por objetivo a aquisição e financiamento da produção exportável a fim de contribuir para a estabilização dos preços e socorrer produtos de exportação em dificuldades temporárias. Este Fundo seria formado pela renda governamental oriunda de operações cambiais e da venda de letras do Tesouro;
- f) Resolução 41 (22/11/66) do Banco Central, estabelecendo que, a partir de março de 1967, as importações da categoria especial seriam feitas sob as mesmas condições aplicadas às importações da categoria geral ⁽³¹⁾;
- g) Lei 5.025 (10/6/66), criando o Conselho Nacional de

⁽³¹⁾ Ao mesmo tempo, os Decretos-Leis 37 (18/11/66) e 63 (21/11/66) alteraram substancialmente as tarifas de importação. Esta Resolução é considerada o ponto final no sistema de taxas de câmbio múltiplas, introduzido em 1953.

Comércio Exterior (CONCEX) com função normativa sobre a política brasileira de comércio exterior. Este Conselho era constituído pelos Ministros das Relações Exteriores, do Planejamento, da Fazenda e da Agricultura, Presidentes do Banco Central, da Comissão de Marinha Mercante e do Conselho de Política Aduaneira, Diretor da CACEX e três representantes da iniciativa privada;

- h) Resolução 42 (7/12/66), introduzindo um imposto "ad-valorem" de 20% para as exportações de couro. Este imposto foi abolido em março de 1968 (Resolução 90); e
- i) Resolução 68 (21/9/67), reduzindo de 90% para 70% a proporção das cambiais oriundas das exportações de café para repasse ao Banco do Brasil.

Do acima exposto, fica patente que 1964-68 foi um período de ajustamento em decorrência da crise econômica que o antecedeu. Durante esse período — e mesmo anteriormente — várias medidas foram tomadas no sentido de ampliar as possibilidades de comércio de manufaturas de produção nacional. O parque industrial brasileiro já se apresentava bastante desenvolvido em relação aos anos 40 e possuía, aos custos vigentes na época, uma capacidade de produção superior àquela correspondente ao poder aquisitivo do consumidor. A abertura para o exterior poderia, talvez, num período de recessão interna, contribuir para aliviar as pressões econômicas que se faziam notar.

Como parte dessa linha de política, foi regulamentado, pelo Decreto 53.967 (16/6/64), a aplicação do "draw back", já introduzido pela Lei 3.244 (14/8/57), art. 37. Posteriormente, o Decreto-Lei 78 (18/11/66) reformulou este incentivo⁽³²⁾. Quanto a isenções do Imposto de Produtos Industrializados, os primeiros passos foram dados pela Lei 5.444 (30/5/68) e o Decreto 63.550 (5/11/68). Já na área do Imposto de Renda, os instrumentos legais de incentivo às exportações foram a Lei 4.663 (3/6/65) e o Decreto 56.967 (1/10/65). Delineou-se, dessa forma, a política de estímulo à exportação de manufaturas que foi utilizada mais amplamente depois de 1968, com a crescente participação de produtos industrializados de origem agrícola.

(32) Entretanto, a aplicação do «draw-back» de forma generalizada só ocorreu após sua nova regulamentação, pelo Decreto 68.904 de 12/7/71.

8 — CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal característica da política comercial brasileira, que se procurou evidenciar no presente estudo, foi a de discriminação contra o setor exportador e, mais particularmente, contra as exportações agrícolas. Tal fato encontrava-se implícito na política de substituição de importações adotada no Brasil após a Segunda Guerra Mundial. Embora carente de maior evidência quantitativa ⁽³³⁾, a análise descritiva aqui desenvolvida fornece suficientes elementos para documentar essa tese.

Os cinco períodos cobertos correspondem às diversas fases de uma política basicamente conduzida ao desenvolvimento do setor secundário. O tratamento diferencial aplicado às exportações agrícolas foi implementado através das mais variadas medidas, desde uma taxa cambial absolutamente fixa, vigorando até 1953, até um sistema cambial mais flexível, embora de reajustes lentos, complementado por quotas de contribuição e controles quantitativos visando ao abastecimento interno (1964-68).

A evolução da taxa cambial no período 1947-68 em comparação com as mudanças ocorridas no índice geral de preços é apresentada no quadro 19. O ano de 1947 e os períodos finais de cada fase considerada são colocados em destaque. É interessante verificar, preliminarmente, que o índice geral de preços em janeiro-julho de 1968 (16.530 - 18.658) é comparável ao índice calculado para a taxa oficial de câmbio (17.410), com base em 1947=100.

Uma análise do quadro 19, para concluir por uma situação cambial desfavorável às exportações agrícolas, precisa assumir que em 1953 a taxa de Cr\$0,01838/US\$ encontrava-se bastante supervalorizada. A caracterização desta situação, naquele ano, parece bastante clara em face da elevação de 75% a 94% no índice geral de preços verificada em 1947-53, enquanto o câmbio permanecia inalterado. Tal premissa leva a um evidente desnível entre o índice de câmbio e o índice de preços em todo o período, com exceção dos anos extremos, 1947 e 1968.

(33) Alguma evidência desse tipo, com destaque nos efeitos sobre os preços relativos, pode ser encontrada em (14).

QUADRO 19. — Evolução da Taxa Cambial e do Índice Geral de Preços, Brasil, 1947-68

Ano	Taxa cambial oficial de compra (1)		Índice geral de preços: 1947 = 100 (2)	
	(Cr\$/US\$)	Índice: 1947 = 100	(1)	(2)
1947	0,01838	100	100	100
1953 (jan.-set.)	0,01838	100	175 - 194	153 - 170
1957 (jan.-jul.)	0,03706 - 0,07567	202 - 412	387 - 391	317 - 321
1961 (jan.-fev.)	0,0900 - 0,1899	490 - 1.033	902 - 906	730 - 734
1964 (jan.-fev.)	0,600	3.264	3.828 - 4.192	3.092 - 3.386
1968 (jan.-jul.)	3,200	17.410	16.530 - 18.658	12.345 - 13.934

(1) Durante alguns períodos, parte das cambiais de exportação eram transacionadas no mercado livre; podiam também estar sujeitas a quotas de contribuição ou a pagamento em obrigações do Tesouro a prazos variáveis.

(2) (1) Índices mensais mínimos e máximos nos meses considerados (1953 a 1968);

(2) Ajustado pelo índice de preços no atacado dos EUA nos anos considerados.

Fonte: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (7), Índice 2, e AGRICULTURAL STATISTICS (1).

Outra observação importante é de que os ajustamentos cambiais, a partir de 1953, foram semelhantes e mesmo superiores às mudanças constatadas no índice de preços. Assim, enquanto a taxa cambial elevava-se, a partir de 1953, em 102% - 312%, 390%-933%, 3.164% e 17.310% nos anos considerados, as elevações correspondentes do índice geral de preços (coluna 1) foram 108% em 1957, 527% em 1961, 2.909% em 1964 e 8.174% em 1968 ⁽³⁴⁾.

Portanto, de 1964 a 1968 o ajuste cambial foi muito superior à elevação dos preços, tornando o ajuste cambial total, de 1947 a 1968, bastante próximo da variação no índice de preços. Tal aspecto torna-se ainda mais evidente quando se compara a evolução da taxa cambial à do índice geral de preços (quadro 19), coluna 2. Nesta coluna, o índice de preços da coluna 1 foi ajustado ao índice de preços no atacado, dos Estados Unidos da América, tentando uma aproximação do índice que vem sendo adotado para desvalorização cambial, no Brasil, desde 1968. Os resultados mostram uma evolução bastante próxima entre ambos os índices, de 1957 a 1964, e uma substancial defasagem, em 1968.

Dessa forma, para que se considere supervalorizada a taxa cambial de 1968, será necessário que o mesmo se verifique com a taxa de 1947. Provavelmente, esta é uma suposição válida, já que desde 1935 o mercado livre apresentava cotações próximas às vigentes em 1947. Por outro lado, o índice de custo de vida da Fundação Getúlio Vargas exibiu uma elevação de 58,5%, somente entre 1944 e 1947.

Naturalmente, não se deve esperar que a comparação acima seja ponderação conclusiva para indicar possíveis correções nas desvalorizações cambiais. Em última análise, a taxa de câmbio deverá ser determinada pela oferta e demanda pelas moedas transacionadas, tendo em vista a situação de pagamentos do País. Por outro lado, porém, é lícito esperar-se que a renda auferida pelo setor agrícola, como resultado de suas exportações, seja mantida em função dos preços internacionais e que estes não sejam artificialmente alterados por manipulações na taxa de câmbio. Tais manipulações ocorreram durante o período 1947-53 de modo a reduzir os preços internos das exportações e os ajustes posteriores somente cobriram a lacuna aberta, em relação ao índice geral

(34) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (7) índice 2, ano-base 1953=100.

de preços, após 15 anos. Com respeito a alguns produtos específicos, mormente o café, confiscos de preço resultaram em taxas cambiais efetivas ainda menores. Além disso, passavam-se longos períodos, sob elevada inflação interna, sem que a taxa de câmbio fosse alterada. Embora estudos adicionais possam elucidar melhor esses pontos, a evidência aqui apresentada parece ser suficiente para indicar que a política cambial brasileira, no período 1947-68, foi na maioria das vezes pouco ajustada aos objetivos de expansão das exportações e da renda do setor agrícola.

EXCHANGE POLICY AND AGRICULTURAL EXPORTS IN BRAZIL, 1947-68

SUMMARY

This study presents a detailed description of the trade policy followed by Brazil during the period 1947-68, with emphasis on exchange rates and the export sector. The whole period was divided into five main phases, which correspond to significant changes in Brazil's trade policy. The major objective is to show the differential treatment given to agricultural exports through trade policy measures focused on the substitution of domestic production for manufactured imports. This involved the use, at different time periods, of fixed and multiple exchange rates, quantitative controls, taxes, subsidies, advance deposits, tariffs, and other protection measures. A main conclusion is that trade policies were often detrimental to increasing exports, though pressure on agriculture was substantially alleviated at the end of the period.

LITERATURA CITADA

1. AGRICULTURAL STATISTICS, United States Department of Agriculture, Washington, D.C., 1967 e 1970.
2. APEC. A economia brasileira e suas perspectivas. Rio de Janeiro, 12, jul. 1973.
3. BANCO DO BRASIL. Comércio exterior do Brasil : exportação. Rio de Janeiro, CACEX, 1972.
4. ————. Relatório de 1951 — Carteira de Comércio Exterior. Rio de Janeiro, 1952.

5. BOLETIM DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO, Rio de Janeiro. Vários números.
6. AS EXPORTAÇÕES brasileiras de café na safra 1955/56 e a sonegação cambial. Agr. em S. Paulo, 6 (7): 1-3, jul. 1956.
7. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, Rio de Janeiro. Conjuntura Econômica. Vários números.
8. INTERNATIONAL MONETARY FUND, Washington, D.C. International Financial Statistics. Vários números.
9. MAIZELS, Alfred. Industrial growth and world trade. Londres, Cambridge Univ., 1963.
10. MERCADO cambial : reduz-se o desequilíbrio. Conj. Econ., 16 (4): 21-25, abr. 1962.
11. MERCADO cambial : volta ao artificialismo. Conj. Econ., 16 (3): 24-28, mar. 1962.
12. PAIVA, Ruy Miller & DIAS, Rubens Araujo. Recente evolução da agricultura em São Paulo. Agr. em S. Paulo, 7 (1): 3-39, jan. 1960.
13. SERVIÇO AEREO EXIM. Superintendência da Moeda e do Crédito — Instruções. Rio de Janeiro.
14. VEIGA, Alberto. The impact of trade policy on Brazilian agriculture, 1947-1967. Lafayette, Indiana, Purdue Univ., 1974. (Tese de Ph.D.).

POLÍTICA CAMBIAL E EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS NO BRASIL, 1947-68

A N E X O S

ANEXO 1

IMPORTAÇÕES PREFERENCIAIS

De 1953 a 1957, as importações preferenciais eram atendidas em leilões especiais (insumos agrícolas, frutas, bacalhau, artigos de Natal, etc.), ou pagavam um ágio fixo (petróleo e seus produtos), ou eram dispensadas de licenciamento (importações governamentais, artigos de impressão, trigo, filmes, livros, revistas, etc.). Estes casos são examinados a seguir.

— Leilões Especiais (1954-57)

Os leilões especiais foram criados pela Instrução 86 (11/3/54) da SUMOC, com o objetivo de oferecer divisas a serem utilizadas “na importação de bens de produção para emprego exclusivo na lavoura” ⁽³⁵⁾.

A taxa cambial média resultante dos leilões especiais era geralmente inferior à dos leilões normais. A taxa cambial média global de importação era, portanto, menor do que a determinada pelos leilões normais. O quadro A1.1 compara a taxa livre de câmbio com as taxas resultantes dos leilões normais e leilões especiais.

⁽³⁵⁾ Um tratamento detalhado dessas importações pode ser encontrado em VEIGA (14).

QUADRO A1.1. — Taxa Livre de Câmbio e Taxas Resultantes dos Leilões Normais e Leilões Especiais, Brasil, 1953-57
(Cr\$/US\$)

Taxa cambial	1953 (1)	1954	1955	1956	1957 (2)
Livre	0,04240 - 0,05545	0,06218	0,07354	0,07359	0,06583 - 0,07653
Leilões normais	0,04044	0,05122	0,07287	0,08743	0,08154
Leilões especiais (3)	0,05968	0,03002	0,05038	0,06343	0,04731
Todos os leilões	0,04085	0,04445	0,06420

(1) Outubro-dezembro.

(2) Janeiro-agosto.

(3) Inclui petróleo e seus produtos.

Ob.: Os leilões especiais foram somente introduzidos em 1954. Por esta razão, a taxa média dos produtos posteriormente incluídos nos leilões especiais era alta em 1953. A primeira lista desses produtos é encontrada no Comunicado 13 da CACEX (19/03/54).

Fonte: BOLETIM DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (5).

— Importações de Petróleo

A partir de 1954, as exportações de petróleo e seus produtos passaram a ser feitas a taxas de câmbio fixas (soma da taxa oficial mais um ágio fixo). Os produtos de petróleo foram divididos em duas categorias, a cada uma se aplicando um diferente ágio fixo. No primeiro semestre de 1954, os ágios fixos eram Cr\$0,007/US\$ e Cr\$0,012/US\$, e no segundo semestre Cr\$0,010/US\$ e Cr\$0,015/US\$, na primeira e segunda categorias, respectivamente. A guisa de ilustração, o quadro A1.2 mostra estes ágios em 1955.

QUADRO A1.2. — Ágios Pagos para Importação de Produtos de Petróleo, Brasil, 1955
(Cr\$/US\$)

Produto	Ágio
Óleo combustível	0,015
Óleo diesel	0,015
Gás líquido	0,015
Gasolina de aviação	0,025
Óleo cru	0,035
Querosene	0,035
Lubrificantes	0,035
Gasolina	0,070

Fonte : BOLETIM DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (5).

— Outras Importações Preferenciais

Havia outras importações que não eram sujeitas ao sistema de leilões e que pagavam um ágio fixo ou nenhum ágio. O quadro A1.3 mostra estas importações e as taxas de câmbio pelas quais eram adquiridas.

QUADRO A1.3. — Taxas Especiais de Câmbio para Importações Preferenciais, Brasil, 1953-55
(Cr\$/US\$)

Importação	1953 (1)	1954	1955
Papel para impressão	0,01882	0,01882	0,01882
Outros materiais de impressão	0,01882	0,01882	0,04382
Trigo	0,02582	0,02582	0,02582
Filmes, livros, revistas, etc.	0,02582	0,04082	0,04382
Importações do governo (2)	0,02582	0,04082	0,04382
Outras importações (2)	0,02582	0,04082	0,04382

(1) Outubro-dezembro.

(2) Estimativa.

Obs.: Taxa cambial = taxa oficial (Cr\$0,01882/US\$) + ágio.

Fonte: BOLETIM DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (5).

Deve-se, também, lembrar a existência de importações realizadas sem cobertura cambial. Estas eram importações de máquinas e equipamentos, de acordo com a Instrução 113 (17/1/55) da SUMOC, feitas com a comprovação de propriedade no exterior, das máquinas a serem importadas, ou pela obtenção de uma fonte de crédito externo de valor correspondente.

ANEXO 2

MERCADO LIVRE E CONCESSÕES GOVERNAMENTAIS

Com respeito às exportações, várias concessões feitas pelo Governo, em muitos casos acopladas ao mercado livre, são dignas de atenção. Entre estas contam-se as chamadas vendas simbólicas, realizadas de 1954 a 1958. A fim de reduzir o impacto negativo da taxa cambial supervalorizada para certas exportações como algodão, arroz e açúcar, o Governo realizou operações de

compra com produtores a preços estabelecidos individualmente. Como agente do Governo, o produtor procedia, então, à exportação do produto.

Outro aspecto é que a taxa livre de câmbio encontrava-se frequentemente abaixo da taxa média de importações (quadro A2.1). Em 1956, por exemplo, o ágio ponderado médio por dólar pago por importações em cada uma das cinco categorias eram Cr\$0,05494, Cr\$0,06247, Cr\$0,08433, Cr\$0,09664 e Cr\$0,20354, o que corresponde a taxas efetivas de câmbio de Cr\$0,07376, Cr\$0,08129, Cr\$0,10315, Cr\$0,11546 e Cr\$0,23336, respectivamente. Assim, as taxas efetivas nas categorias superiores estavam muito acima da taxa livre em vigor (Cr\$0,06535 a Cr\$0,08715).

QUADRO A2.1. — Ágio Médio Pago em Leilões, Taxa de Câmbio Efetiva de Importação e Taxa de Câmbio Livre, Brasil, 1953-57
(Cr\$/US\$)

Ano	Ágio médio	Taxa efetiva (1)	Taxa livre		
			Baixa	Média	Alta
1953 (Out./Dez.)	0,02208	0,04090	0,03838	...	0,05807
1954	0,03286	0,05168	0,04733	0,06218	0,07832
1955	0,05451	0,07333	0,06654	0,07354	0,09264
1956	0,06585	0,08467	0,06535	0,07359	0,08715
1957 (Jan./Ago.)	0,06318	0,08200	0,06515	...	0,07898

(1) Taxa efetiva = Cr\$0,01882 + ágio médio.

Fonte: BOLETIM DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (5).

Isto é explicado pelo uso do mercado livre para escapar às restrições cambiais. Os importadores nas categorias superiores podiam comprar PVC declarando preços de importação inferiores àqueles realmente pagos; os dólares restantes seriam comprados no mercado livre a menores preços. Por outro lado, alguns exportadores, poderiam lucrar pela venda de seu produto declarando preços abaixo dos realmente pagos pelo importador estrangeiro.

Este importador faria uma remessa da quantia declarada e pagaria a quantia remanescente de forma a permitir o uso de mercado livre brasileiro.

Um estudo dessas transações por “subfaturamento”, estimou em 10% a parcela em valor das exportações de café de Santos aos Estados Unidos da América, subvalorizadas para efeito dessas transações ilegais (6). Se esta parcela abrangesse todas as exportações de café, a quantia obtida seria superior à receita proveniente das exportações de cacau e quase igual à proveniente das exportações de algodão em 1955 (36).

(36) Foi, provavelmente, por esta razão que foram oferecidos prêmios diretamente relacionados aos preços de café da safra 1957/58.