

ISSN 1519-4612

Universidade Federal Fluminense
TEXTOS PARA DISCUSSÃO
UFF/ECONOMIA

Universidade Federal Fluminense
Faculdade de Economia
Rua Marcos Waldemar de Freitas Reis, s/n, Bloco F – Campus do
Gragoatá – Niterói (RJ)
Tel.: (0xx21) 2629-9699 Fax: (0xx21) 2629-9700
<http://www.economia.uff.br>
Editor: Luiz Fernando Cerqueira; Icer@uol.com.br; lfcerqueira@economia.uff.br.

**Aspectos fiscais do Governo Dutra
(1946-1951)**

Luhan Martins Reigoto*
Fernando A. M. Mattos**
Luiz Fernando Cerqueira***

TD 343
Dezembro/2019

© * Master in Economics at Federal Fluminense University. E-mail: lmreigoto@gmail.com

** Associated Professor at Federal Fluminense University. E-mail: fermatt1@hotmail.com

*** Associated Professor at Federal Fluminense University. E-mail: Icer@uol.com.br.

Os autores agradecem as críticas, sugestões e comentários dos Profs. Drs. Eduardo Bastian (UFRJ) e Victor Leonardo de Araújo (UFF). As opiniões expressas e os erros remanescentes são de responsabilidade dos autores.

RESUMO

O objetivo do artigo é delimitar as diretrizes da política fiscal adotada durante a administração Dutra e analisar os resultados da condução desta. A inflação era encarada como o principal problema a ser enfrentado pela política econômica brasileira, sendo diagnosticada pelos gestores da política econômica como decorrente do excesso de emissão monetária gerado pelo déficit público da União, marcadamente durante os períodos de Gastão Vidigal e Correia e Castro a frente do Ministério da Fazenda, entre 1946 e 1949. Nestes anos, a política fiscal se pautou pela busca do equilíbrio orçamentário via redução dos gastos públicos, adotando contornos contracionistas. A restrição fiscal imposta pelo governo acabou por gerar insatisfação das classes produtoras, que passaram a demandar políticas voltadas para o crescimento e desenvolvimento brasileiros. Neste contexto, há uma mudança no perfil e no comando da pasta da Fazenda, assumindo em meados de 1949 o então presidente do Banco Brasil, Guilherme da Silveira, que passa a conduzir a política fiscal de forma a atender as necessidades produtivas do país.

PALAVRAS CHAVE: política fiscal; finanças públicas; dívida pública.

Introdução

O Governo Dutra (1946-1951) elegeu a inflação como o principal problema econômico a ser combatido, submetendo as políticas monetária, fiscal e cambial ao objetivo primeiro da estabilidade de preços. O diagnóstico dos responsáveis pela política econômica no período era de a elevação geral do nível de preços ser resultante do excesso de gastos públicos, estes financiados via expansão monetária, de modo que o combate à inflação se daria por meio da redução e corte dos gastos públicos, visando o equilíbrio orçamentário da União. Tal linha de raciocínio se fez presente na administração Dutra entre os anos de 1946 e 1949, marcadamente durante as gestões dos banqueiros Gastão Vidigal e Correia e Castro, os dois primeiros mandatários do Ministério da Fazenda. Ambos os Ministros colocaram em prática uma severa e rígida política de redução e corte das despesas públicas, visando alcançar o controle inflacionário por meio de uma política fiscal contracionista.

Com o passar dos anos os efeitos da rigidez fiscal conduzida pela Fazenda se fizeram sentir e passaram a incomodar cada vez mais o setor produtivo brasileiro. As classes produtoras começaram a demonstrar seu descontentamento com a condução da política econômica praticada pelo governo brasileiro, principalmente em relação à escassez de investimentos públicos e de crédito. Este descontentamento, aliado à proximidade das eleições presidenciais de 1950, fez a administração Dutra rever sua posição sobre a condução da política fiscal, não somente trocando o responsável pela pasta, como também as linhas gerais de sua atuação. Neste contexto, assume o terceiro e último Ministro da Fazenda do período em meados de 1949, o então presidente do Banco do Brasil e conhecedor das necessidades produtivas nacionais, Guilherme da Silveira. A atuação de Silveira a frente do maior banco do país e principal financiador do desenvolvimento nacional, somada a sua experiência industrial no setor têxtil, fizeram dele o homem certo para aliar os interesses do governo e das classes produtoras. A gestão Silveira foi marcada pela visão de que a política econômica deveria servir às necessidades de crescimento e desenvolvimento brasileiras, fazendo com que a condução da política fiscal adotasse contornos expansionista, sem deixar de lado, contudo, a preocupação com a estabilidade de preços.

Além desta introdução, o presente artigo se divide em duas seções. A primeira seção aborda os contornos adotados pela condução da política fiscal durante o período Dutra, destacando o perfil e as prioridades definidas pelo Ministério da Fazenda. A

segunda seção traz os resultados econômicos da condução da política fiscal, destacando os dados relacionados ao orçamento público e à dívida pública. As considerações finais encerram o trabalho.

Contornos da política fiscal

A administração Dutra via na inflação o principal problema a ser resolvido pela condução da política econômica, considerando o déficit público um dos fatores responsáveis pela elevação do nível de preços doméstico. Para tanto, o controle dos gastos públicos, visando reduzir a demanda agregada, foi uma peça fundamental da política estabilizante proposta pelo governo. Contudo, a condução da política fiscal foi conturbada e seus resultados diversos, uma vez que entre 1946 e 1951 três ministros ocuparam a pasta da Fazenda, com perfis, ideias e objetivos distintos. As próprias mudanças na condução da política fiscal seguiram as modificações na política econômica como um todo, segundo os objetivos políticos e econômicos definidos ao longo dos cinco anos do mandato de Dutra.

A inflação assumia cada vez mais um papel central na agenda nacional conforme sua aceleração no período de guerra incomodava a população urbana. Para Bulhões, o aumento dos preços seria resultado do desabastecimento durante a guerra e da emissão monetária resultante dos déficits fiscais (BASTOS, 2001). A prioridade da política econômica recaiu sobre o combate à inflação a partir da limitação do gasto público e do controle de crédito, como também em reformas liberais e estabilidade cambial. Seria imprescindível conter o déficit público, que pressionava os recursos escassos, para a estabilização monetária (BASTOS, 2004). A inflação estaria ligada não só ao desabastecimento gerado pela guerra, como também do autoritarismo político e intervencionismo econômico do período varguista, de modo que seu combate passaria por políticas de controle do gasto público, via contenção de impostos e despesas públicas, e do crédito, além de maior apoio ao setor agrícola e a restauração dos mercados distorcidos pela ação estatal excessiva ocorrida durante o período do Estado Novo, na visão dos formuladores da política econômica (BASTOS, 2010, 2011).

A política econômica doméstica do governo Dutra pode ser descrita como ortodoxa entre 1946 e 1948, sendo a inflação identificada como o principal problema econômico a ser enfrentado, atingindo 20,6% em 1944 e 14,9% em 1945, e tendo como causa principal para as autoridades econômicas os déficits orçamentários da União, que

se acumulavam há vinte anos. A inflação era diagnosticada como resultado do excesso de demanda e deveria ser combatida por meio de políticas fiscal e monetária contracionistas, que reduzissem os gastos privados e acabasse com os déficits orçamentários da União. No primeiro ano de governo, com Gastão Vidigal na pasta da Fazenda, há um enorme déficit no orçamento da União, resultante do aumento de vencimentos e salários do funcionalismo público acima do previsto. A partir da nomeação de Correia e Castro para o Ministério da Fazenda em 1946, o governo adota uma política econômica severamente contracionista nos aspectos fiscal e monetário, contendo fortemente o investimento público e diminuindo as emissões monetárias, que dependiam fundamentalmente do déficit público e do superávit no balanço de pagamentos. A troca de Correia e Castro por Guilherme da Silveira na pasta da Fazenda em 1949 sinaliza um ponto de inflexão na política econômica da administração Dutra, com o orçamento da União registrando vultuosos déficits, uma significativa ampliação do crédito e a inflação voltando a crescer no final de 1949 e em 1950. Dentre os fatores explicativos para a reversão da política econômica em 1949, destacam-se a proximidade das eleições presidenciais, o aumento de força e demanda do setor industrial e a desvalorização das moedas europeias. Com a chegada das eleições havia pressão para a ampliação dos gastos públicos. A combinação de sobrevalorização cambial e controle de importações gerou enormes investimentos na indústria de bens de consumo duráveis, aumentando o poder do setor industrial, ao passo que a desvalorização das moedas europeias em 1949 e a criação da União Europeia de Pagamentos (UEP) em 1950 evidenciavam que a transição para a livre conversibilidade das divisas seria lenta (VIANNA, 1987, 2014; VIANNA; VILLELA, 2011).

O primeiro Ministro da Fazenda do governo Dutra foi o banqueiro paulistano Gastão de Costa Carvalho Vidigal, que permaneceu à frente da pasta entre fevereiro e outubro de 1946. De acordo com Saretta (1995a, 1995b, 1998), a linha geral da política econômica de Vidigal era evitar o curso forçado, encarando tal compromisso como parte fundamental de um programa favorável à reconstrução econômica e financeira do país. O Ministro propunha o equilíbrio das finanças públicas e a emissão monetária em menor quantidade possível, exceto quando necessária para atender ao sistema produtivo, além de reformas estruturais, como bancária, agrária e tributária. De forma geral, sua gestão foi caracterizada por uma política de estabilização baseada na busca de orçamento equilibrado, controle dos gastos públicos e redução da intervenção estatal na

economia, aliada a uma política externa de câmbio fixo e liberdade na movimentação de capitais para combater a inflação e atrair capitais estrangeiros.

Gastão Vidigal era considerado um homem prático, de modo que era esperado dele a limitação dos gastos, o saneamento monetário, o fim das obras suntuárias e o incentivo à produção doméstica. O Ministro era visto como apto à tarefa de reerguer as finanças públicas, devido a seu perfil como um homem de empresa e banqueiro. A proposta de política econômica era de orçamento equilibrado, de contenção dos gastos públicos, de adequação das receitas às despesas e de evitar o curso forçado da moeda, as emissões monetárias. A gestão Vidigal seria pautada pelo equilíbrio orçamentário, fortalecimento e defesa do cruzeiro, severo controle dos gastos em obras públicas e privilégios aos gastos que fomentassem o crescimento econômico brasileiro. As emissões monetárias deveriam ser evitadas ao máximo, ocorrendo apenas quando inevitável ou para atender as demandas do setor produtivo. Em relação à política tarifária, em vigor desde 1933, Vidigal apontava que a proteção deveria ser educativa, ser efetiva em certo prazo para então desaparecer. Em linhas gerais, suas propostas eram condizentes com uma política de estabilização ortodoxa e o controle dos gastos públicos era tido como imprescindível ao reordenamento da vida econômica do país (SARETTA, 2000).

O segundo Ministro da Fazenda da administração Dutra foi o banqueiro fluminense Pedro Luís Correia e Castro, à frente da pasta entre outubro de 1946 e junho de 1949. Conforme Saretta (1995a, 1998), após a promulgação da Constituição de 1946 sucede uma pequena reforma ministerial e Vidigal deixa a Fazenda para disputar o governo do Estado de São Paulo em 1947. Em seu lugar assume Correia e Castro, também banqueiro e com o mesmo perfil de seu predecessor. A gestão Correia e Castro manteve as linhas gerais da atuação de Vidigal, porém avançou na proposição de reformas de caráter estrutural, como a tributária, a bancária e a agrária. A gestão Correia e Castro também se pautou pelo combate ao déficit público, desregulamentação e diminuição da ação estatal, especialmente através do fechamento e reestruturação de órgãos e instituições públicas relacionadas ao planejamento econômico. As metas de controle monetário e equilíbrio orçamentário foram perseguidas sistematicamente, embora a nova Constituição desse maior autonomia aos Estados e que os órgãos públicos tivessem liberdade em suas contas. Tal como descrito por Draibe (2004), em 1945 foi extinta a Comissão de Mobilização Econômica e reorganizado o Departamento

Administrativo do Setor Público; em 1946 foram extintos o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e o Departamento Nacional do Café, a Comissão de Planejamento Econômico deixou de funcionar e a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil foi derrogada por lei; e em 1949 foi criado o Conselho Nacional de Economia e extinto o Conselho Federal do Comércio Exterior.

Segundo Saretta (1995b, 2002), a política econômica interna de Vidigal e Correia e Castro se baseava no combate à inflação via corte dos gastos públicos e redução da presença estatal na economia. Ambos os Ministros lograram êxito em equilibrar o orçamento, diminuir a emissão monetária e baixar a inflação. A gestão Correia e Castro foi marcada pelo aperto na política creditícia, equilíbrio orçamentário e redução da emissão monetária, cujo resultado foi a retirada de moeda da economia, a queda do nível geral de preços e redução no ritmo de crescimento econômico. O Ministro buscava combater a inflação, incentivar a produção e reformar o sistema bancário, e obteve sucesso em produzir um resultado fiscal superavitário e diminuir a inflação, obtendo reconhecimento e aprovação do setor produtivo, num primeiro momento. Contudo, o rigor de sua política de estabilização fez com que o setor produtivo passasse agora a criticar a política de Correia e Castro, vista como contrária aos interesses produtivos uma vez que o controle creditício seria um entrave à expansão da produção. Aos descontentamentos do setor produtivo se juntou uma carta do Ministro enviada ao Secretário do Tesouro estadunidense, reprovada pelo Congresso e culminando na saída de Correia e Castro do cargo. De acordo com Saretta (2000), na carta endereçada ao Secretário do Tesouro estadunidense, John Snyder, Correia e Castro fez uso de um provérbio popular brasileiro que dizia, “estende-me a mão, se não me queres carregar às costas”. Sendo o Brasil um amigo em necessidade, caberia aos norte-americanos nos ajudar momentaneamente ou nos carregar posteriormente.

A atuação de Correia e Castro como Ministro da Fazenda reflete a administração Dutra do ponto de vista econômico, tanto pela duração de sua passagem no comando da pasta, quanto pelos fatos mais importantes do período se darem durante sua gestão, como a crise cambial de 1947 e o regime de licenças prévias de importação de 1948. Conforme já mencionado, o Ministro propôs reformas estruturais, como a tributária, a bancária e a agrária. A reforma tributária visava elevar a parcela dos impostos diretos na arrecadação conforme o artigo 202 da Constituição, de que os tributos deveriam ter caráter pessoal sempre que possível e graduados de acordo com a capacidade de

pagamento do contribuinte. A reforma bancária visava criar um Banco Central para regular a oferta de crédito e disciplinar o sistema bancário, dando boas condições ao desenvolvimento econômico do país, embora a reforma tivesse mais relacionada ao combate à inflação, explicada pelo excesso de moeda e crédito, que pela modernização do sistema bancário incapaz de financiar a produção. A tentativa de reforma agrária, elaborada pelo Ministério da Agricultura, visava equalizar a questão da oferta insuficiente de alimentos, para então proceder ao problema fundiário brasileiro, evidenciando seu caráter imediatista. Cabe ressaltar que as reformas aventadas não foram referendadas pelo Congresso (SARETTA, 2000).

O terceiro e último Ministro da Fazenda do período Dutra foi Manuel Guilherme da Silveira Filho, médico e empresário carioca, até então presidente do Banco do Brasil, comandou a pasta de junho de 1949 a janeiro de 1951, e tinha um perfil diferente de seus antecessores, mais próximo ao setor produtivo, especialmente o industrial, tanto por sua passagem pelo setor têxtil quanto por sua atuação no setor bancário. Segundo Saretta (1995a, 2000, 2002), após o conhecimento público da carta enviada ao Secretário do Tesouro americano por Correia e Castro, este abandonou o cargo, assumindo o presidente do Banco do Brasil, Guilherme da Silveira. Ao comentar a sucessão ministerial, Silveira teria dito que o posicionamento de Correia e Castro teria sido demasiadamente rígido, não permitindo o entendimento das demandas das classes conservadoras, que seriam as mesmas da economia brasileira. Embora o novo Ministro promettesse gastar menos e arrecadar o máximo, sua gestão teria por objetivo atender aos interesses produtivos das classes produtoras, sendo um divisor de águas na política econômica do período, marcado pela ampliação da descoordenação administrativa. Diferentemente do perfil de controle monetário e dos gastos públicos adotado até então, sucedeu-se uma guinada na condução da política econômica, com uma política creditícia mais expansionista, levando o Ministro a justificar as crescentes emissões monetárias desde 1948 como fundamentais ao financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico brasileiro, defendendo que a moeda deveria servir à economia, e não o contrário, como também para fazer frente ao aumento do funcionalismo e das necessidades de escoamento de safra. Assim, eram justificadas tanto as maiores emissões monetárias, que vinham do final da gestão Correia e Castro, quanto os déficits orçamentários dos dois anos seguintes.

Conforme Saretta (1995b, 2000, 2002), a troca de Correia e Castro por Guilherme da Silveira foi mais um dos momentos na história econômica brasileira em que um Ministro da Fazenda, implementando uma política de estabilização baseada no controle do crédito, era substituído pelo presidente do Banco do Brasil, evidenciando a incompatibilidade entre o equilíbrio orçamentário e as demandas das classes produtoras, posto que não havia instrumentos adequados para a execução de uma política econômica que tivesse como parte integrante o financiamento do setor produtivo, dada a inadequação do setor bancário e financeiro para atuar em uma economia que se industrializava rapidamente, deixando de ser uma economia eminentemente agrária. A contradição sistemática entre estabilidade orçamentária e os interesses das classes produtoras revelavam, de um lado, a real dimensão dos problemas de financiamento do país e, por outro lado, os limites de uma política de estabilização focada no equilíbrio fiscal e controle de crédito, ambas as medidas tendo por intuito controlar a inflação, embora esta fosse causada por problemas de “gargalos estruturais” no setor industrial. Ao final dos anos Dutra, era sabido que os rígidos controles creditícios e orçamentários eram antagônicos às reais possibilidades de expansão e desenvolvimento do país, tal como ecoado pelas classes produtoras. Desse modo, a política econômica de “boa gestão” nos gastos públicos e redução da intervenção estatal do início do governo passou para uma de severos controles sobre setores-chave da economia, déficits e ampliação de crédito, considerados indispensáveis ao desenvolvimento econômico nacional.

Resultados da política fiscal

Os três primeiros anos do governo Dutra são marcados por uma forte política econômica de orçamento equilibrado e controle dos gastos públicos, cujo resultado é a transformação do déficit federal em 1946 para superávit em 1947 e 1948. O resultado negativo de Cr\$ 3,7 bilhões, equivalente a 1,51% do PIB, em 1946 não é fruto da condução da política econômica, e sim do crescimento das despesas federais em função das obrigações do período de guerra e do aumento dos funcionários públicos. Com a ampliação das receitas e redução das despesas em 1947, é obtido superávit de Cr\$ 627 milhões nas contas da União, ou 0,26% do PIB, refletindo a política econômica praticada pelo governo. Em 1948, as receitas e despesas se expandem, fazendo do resultado fiscal praticamente nulo, um superávit de apenas Cr\$ 4 milhões, 0,001% do

PIB, a despeito da política de redução dos gastos públicos. O biênio 1949-1950 marca uma mudança na condução da política econômica, que passa ser voltada para atender as necessidades do sistema produtivo, cujo resultado fiscal são os significativos déficits de Cr\$ 3,2 bilhões e Cr\$ 4,3 bilhões, ou 1,16% e 1,53% do PIB, respectivamente. Entre 1946 e 1950 o crescimento real das receitas da União foi de 5,26% a.a. em média, ao passo que o das despesas foi de 7,5% a.a. em média – ver tabela 1.

Tabela 1 – Resultado fiscal da União – 1946-1950 – Cr\$ milhões de 1950 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	<i>Receitas</i>	<i>Despesas</i>	<i>Resultado</i>	<i>Receitas</i>	<i>Despesas</i>	<i>Resultado</i>
1946	16.198	19.884	-3.686	6,64	8,15	-1,51
1947	18.879	18.252	627	7,76	7,50	0,26
1948	19.817	19.813	4	7,57	7,57	0,001
1949	20.140	23.299	-3.159	7,41	8,57	-1,16
1950	19.373	23.670	-4.297	6,88	8,41	-1,53

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BB, BCB, IBGE (1990) e Ipeadata.

O déficit federal de 1946 resultou da ampliação das despesas ordinárias, devido ao aumento dos vencimentos e salários de servidores públicos civis e militares e das pensões e proventos dos inativos, sem previsão de receita correspondente. Com o crescimento das despesas de consumo, o governo adotou uma política de controle dos gastos públicos, com prejuízos econômicos e sociais ao país, resultando nos superávits de 1947 e 1948, através redução nas despesas federais em 1947 e 1948 em relação às de 1946. Para melhorar a situação fiscal, o governo propôs uma reforma tributária em 1947 que afetaria inicialmente o imposto de renda de pessoas jurídicas, encontrando resistência do empresariado brasileiro e contrária à própria Constituição liberal de 1946, que trazia no artigo 202 que os tributos deveriam ter caráter pessoal sempre que possível. Logo, o governo preferiu reduzir fortemente os gastos públicos ao invés de seguir com a ideia de uma reforma tributária, culminando numa política econômica acentuadamente ortodoxa, do ponto de vista fiscal, especialmente durante a gestão Correia e Castro (MALAN *et al.*, 1980).

O orçamento da União previa um virtual equilíbrio para as receitas e despesas em 1946, estimadas em Cr\$ 9 bilhões, previsão que seria frustrada já em agosto, com resultado deficitário de aproximadamente Cr\$ 1,5 bilhão, fazendo com que a redução dos gastos públicos se tornasse um consenso. Para o ano de 1947, o orçamento previa

receitas da monta de Cr\$ 12,1 bilhões, sendo o imposto de consumo responsável por 41% das receitas tributárias e o de renda por 32% destas, e despesas de Cr\$ 11,5 bilhões, gerando um superávit de Cr\$ 600 milhões. No ano seguinte, o orçamento foi elaborado com equilíbrio entre receitas e despesas, da ordem de Cr\$ 13 bilhões, com as receitas tributárias focadas nos impostos indiretos e desconsiderando as autarquias. A elaboração do orçamento de 1949 pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) conflitou com o Ministério da Fazenda, prevendo um resultado deficitário de Cr\$ 1,2 bilhão, com receitas de Cr\$ 18,2 bilhões e despesas de Cr\$ 19,4 bilhões. Em função dos conflitos com o DASP, Correia e Castro pede demissão, mas tem seu pedido rejeitado por Dutra. A descoordenação administrativa e política produziu dois orçamentos para 1950, um elaborado pelo DASP e outro pelo Ministério da Fazenda, sendo que o aprovado previa receitas e despesas da ordem de Cr\$ 20 bilhões, algo sabidamente impossível de ser alcançado. Na votação do orçamento foram propostas incríveis sete mil emendas, além da previsão de déficit de Cr\$ 3,5 bilhões em função da eleição presidencial (SARETTA, 2000).

A participação das receitas ordinárias no total arrecadado pela União cresceu 5,5 p.p. durante o governo Dutra, com participação média de 92,96% a.a., enquanto que as receitas extraordinárias diminuíram 5,5 p.p. no período, com participação média de 7,04% a.a. Dentre os componentes das receitas ordinárias, as receitas tributárias contribuíram, em média, com 85,98% a.a., as patrimoniais com 1,46% a.a., as industriais com 4,2% a.a. e as outras receitas com 8,34% a.a. Olhando às receitas tributárias da União, a participação média do imposto de importação foi de 13,6% a.a., a do imposto de consumo – imposto sobre produtos industrializados, conforme IBGE (1990) – foi de 40,66% a.a., a do imposto de selo – imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro e relativo a títulos e valores mobiliário, segundo IBGE (1990) – foi de 12,14% a.a., a do imposto de renda foi de 33,6% a.a. e a dos outros impostos foi de 0,03% a.a. A estrutura tributária brasileira priorizava os impostos indiretos, como o de consumo, ao invés dos diretos, como o de renda. Em relação ao imposto de importação, sua redução após 1947 reflete o sucesso da política de controle e licenciamento de importações praticada pelo governo, visando resolver os problemas do balanço de pagamentos sem pôr em risco a estabilidade de preços – ver tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Receitas da União – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Ordinárias	90,3	94,8	92,3	91,6	95,8
Tributárias	89,7	88,9	83,8	83,5	84,0
Patrimoniais	0,8	1,7	2,4	1,1	1,3
Industriais	4,8	4,1	3,9	4,2	4,0
Outras	4,7	5,3	9,9	11,1	10,7
Extraordinárias	9,7	5,2	7,7	8,4	4,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB.

Tabela 3 – Receitas tributárias da União – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Imposto de importação	15,0	16,1	13,6	12,4	10,9
Imposto de consumo	42,8	38,3	40,0	41,1	41,1
Imposto de selo	12,8	12,2	11,9	11,6	12,2
Imposto de renda	29,4	33,4	34,5	34,9	35,8
Outros	0,09	0,02	0,02	0,02	0,02
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BB e IBGE (1990).

Analisando as despesas da União desagregadas por ministérios entre 1946 e 1950, a maior participação média fica por conta do Ministério da Fazenda, com contribuição de 24,9% a.a. Em segundo lugar vem o Ministério dos Transportes, com parcela média de 16,5% a.a., seguido pelo Ministério do Exército, com média de 15,7% a.a. O Ministério da Educação contribuiu com participação média anual de 8,7%, o da Aeronáutica com 8%, o da Marinha com 7,5%, o da Justiça com 4,7%, o da Agricultura com 4,2%, o do Trabalho com 2,7%, o de Relações Exteriores com 0,9% e os outros ministérios com 6,1%. As despesas do Ministério da Fazenda foram reduzidas ao longo de todo o período em função da política de equilíbrio orçamentário e redução de gastos públicos posta em prática pela administração Dutra, mesmo com os vultuosos déficits de 1946, 1949 e 1950. Com o fim da guerra as despesas militares são reduzidas, especialmente no caso do Exército. As despesas com educação e agricultura crescem no período, indicando a preocupação do governo com a produção de alimentos e com o desenvolvimento do país. E as despesas com transporte se expandem mais fortemente entre 1946 e 1948, para então diminuírem e permanecerem estáveis – ver tabela 4.

Tabela 4 – Despesas da União por Ministério – 1946-1950 – Participação %

	1946	1947	1948	1949	1950
Aeronáutica	9,3	8,3	7,9	7,6	7,2
Agricultura	3,4	4,1	4,2	4,5	4,5
Educação	5,7	8,1	9,5	9,8	10,6
Exército	18,9	18,3	14,5	13,9	12,7
Fazenda	29,4	27,6	25,7	22,4	19,3
Justiça	5,6	4,7	4,5	4,4	4,3
Marinha	7,8	8,1	7,9	6,9	6,9
Relações Exteriores	1,1	0,8	1,2	0,9	0,7
Trabalho	2,7	1,7	2,7	3,5	3,2
Transportes	15,1	16,3	19,5	15,7	15,7
Outros	1,0	1,9	2,3	10,4	14,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (1990).

De acordo com Saretta (2000), os déficits orçamentários seriam a herança deixada pelo Estado Novo e responsáveis pelo principal problema econômico identificado pelo governo Dutra, a inflação. Seu combate seria feito através de uma política fiscal de orçamento equilibrado pautada na redução dos gastos públicos. Para o alcance do equilíbrio orçamentário, a saída do governo foi cortar as despesas públicas ao invés de propor mudanças no sistema tributário visando diminuir a parcela dos impostos indiretos, como o de consumo, e ampliar a dos impostos diretos, como o de renda. A opção da administração federal pela redução dos gastos em detrimento de uma reforma tributária teria efeitos significativos sobre a atividade e desempenho da economia brasileira. Dado que o diagnóstico era de que a inflação decorria de um excesso de demanda, fortalecido pelos desequilíbrios do governo, seu combate passaria por um severo controle dos gastos públicos, marcadamente aqueles ligados às atividades improdutivas e secundárias. Na ausência de vontade política para implementar uma reforma fiscal que adequasse uma verdadeira reforma tributária às crescentes necessidades de gasto público de uma economia que se industrializava e uma sociedade que se urbanizava, ou criasse instrumentos mais modernos, como o mercado de títulos públicos, era evidente que o financiamento do déficit público fomentaria pressões sobre o nível de preços.

O financiamento dos déficits públicos envolvia questões relacionadas à política monetária e creditícia, a cargo do Banco do Brasil, e devido à ausência de instrumentos para a efetivação da política fiscal, seus efeitos recaíam sobre a principal instância de

crédito do período, o BB, com suas múltiplas funções dentro da economia. O relacionamento entre as políticas fiscal e monetária acabava por gerar conflitos entre as instâncias responsáveis por elas, o Ministério da Fazenda e o BB, respectivamente. Ao passo que a Fazenda impunha metas rigorosas de equilíbrio orçamentário, alcançadas em 1947 e 1948, durante a gestão Correia e Castro, o BB sentia as pressões colocadas pelas finanças públicas sobre o sistema bancário, especialmente sobre o crédito, que eram restritivas e incompatíveis com as necessidades de financiamento do sistema produtivo, daí a ascensão de Guilherme da Silveira, então presidente do BB, ao Ministério da Fazenda em 1949. O constante conflito entre a pasta da Fazenda, preocupada em políticas de equilíbrio fiscal e contenção do crédito, e o perfil híbrido do BB, de autoridade monetária e principal banco comercial e de fomento do país, mostrava a sensibilidade do sistema produtivo doméstico a qualquer política contracionista que reduzisse as operações do banco. O desejo do governo de equilibrar as contas públicas gerava dificuldades ao sistema produtivo, cujo desenvolvimento seria mais importante ao país que as supostas vantagens do equilíbrio orçamentário (SARETTA, 2000).

O estudo separado do resultado fiscal da União não é suficiente para defender que a política fiscal assumiu contorno expansionista ou contracionista em determinado período, a despeito da condução da política econômica pelo governo. Para uma análise mais completa dos efeitos da política fiscal é necessário ter em conta as emissões líquidas de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, que somadas ao resultado fiscal do governo federal, mostram se a política fiscal praticada contribuiu para a expansão da liquidez da economia, caso a soma seja negativa, ou para a contração da liquidez da economia, caso a soma seja positiva. Durante as gestões Vidigal e Correia e Castro, a política fiscal se pautou rigorosamente pelo equilíbrio orçamentário e controle e redução dos gastos públicos visando o combate à inflação, ou seja, seria esperado uma política fiscal contracionista entre 1946 e 1948, o que de fato ocorreu apenas nos dois últimos anos, uma vez que em 1946 a União incorreu em déficit devido ao crescimento das despesas ordinárias sem previsão de receita. A partir da substituição de Correia e Castro por Guilherme da Silveira, a condução da política fiscal passou a priorizar as necessidades do sistema produtivo, embora mantivesse o discurso de controle dos gastos públicos, sendo expansionista nos anos de 1949 e 1950 – ver tabela 5.

Tabela 5 – Resultado fiscal e emissão líquida de títulos da União – 1946-1950 – Cr\$ milhões de 1950 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	<i>Resultado fiscal</i>	<i>Emissão líquida</i>	<i>Resultado</i>	<i>Resultado fiscal</i>	<i>Emissão líquida</i>	<i>Resultado</i>
1946	-3.686	452	-3.234	-1,51	0,19	-1,32
1947	627	83	710	0,26	0,03	0,29
1948	4	298	302	0,001	0,11	0,12
1949	-3.159	2	-3.156	-1,16	0,001	-1,16
1950	-4.297	-1	-4.298	-1,53	-0,0004	-1,53

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BB, BCB, IBGE (1990), Ipeadata e MALAN *et al.* (1980).

Conforme Malan *et al.* (1980), o efeito dos déficits da União sobre o nível de preços deve considerar que parte destes foi financiada de forma não inflacionária, via colocação voluntária e, sobretudo, compulsória de títulos públicos. A emissão líquida de títulos públicos é uma forma de contrair a liquidez da economia, de modo que deveria ser levada em conta ao mensurar o papel do déficit público na inflação. A partir de 1946, salvo o ano de 1948, a emissão líquida de títulos públicos passa a ter participação relativa menor, fazendo do déficit público uma indicação inadequada das pressões expansionistas, como em 1946, 1949 e 1950, ou contracionistas, como em 1947 e 1948, sobre a liquidez da economia, advindas do desequilíbrio fiscal da União.

A Constituição de 1946 deu maior autonomia aos estados e municípios, que passaram a ter maior liberdade na gestão de seus orçamentos. Embora o governo federal tivesse como objetivo o equilíbrio orçamentário e diminuição dos gastos públicos, não se pode afirmar o mesmo dos demais entes da federação, especialmente em relação aos estados, que tinham receitas e despesas de montante semelhante às da União. Durante o governo Dutra, os estados e o Distrito Federal apresentaram resultado fiscal deficitário em todos os anos, começando com um pequeno déficit de Cr\$ 448 milhões, ou 0,18% do PIB, em 1946, chegando a Cr\$ 2,2 bilhões, ou 0,77% do PIB, em 1950. Ao passo que as receitas dos estados e do Distrito Federal cresciam em média 8,52% a.a. em termos reais, suas despesas cresciam 9,17% a.a. em média e termos reais, fundamentando o resultado negativo verificado entre 1946 e 1950 – ver tabela 6.

Tabela 6 – Resultado fiscal dos Estados e do Distrito Federal – 1946-1950 – Cr\$ milhões de 1950 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	<i>Receitas</i>	<i>Despesas</i>	<i>Resultado</i>	<i>Receitas</i>	<i>Despesas</i>	<i>Resultado</i>
1946	11.558	12.006	-448	4,73	4,92	-0,18
1947	12.222	14.196	-1.974	5,02	5,83	-0,81
1948	14.129	15.621	-1.492	5,40	5,97	-0,57
1949	15.650	16.693	-1.043	5,76	6,14	-0,38
1950	16.375	18.540	-2.165	5,81	6,58	-0,77

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BCB, IBGE (1990) e Ipeadata.

Olhando para o resultado fiscal dos municípios, a tendência é a mesma dos estados, déficits fiscais em toda a administração Dutra, passando de Cr\$ 118 milhões, ou 0,05% do PIB, em 1946 para Cr\$ 401 milhões, ou 0,14% do PIB, em 1950. A despeito dos déficits, a taxa de crescimento real anual média das receitas foi superior à das despesas, 14,6% contra 14,4%. Ambos os resultados fiscais dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, mostraram uma pequena volatilidade na comparação anual, embora mantendo a tendência de déficit – ver tabela 7.

Tabela 7 – Resultado fiscal dos Municípios – 1946-1950 – Cr\$ milhões de 1950 e % do PIB

	Cr\$ milhões			% do PIB		
	<i>Receitas</i>	<i>Despesas</i>	<i>Resultado</i>	<i>Receitas</i>	<i>Despesas</i>	<i>Resultado</i>
1946	2.412	2.530	-118	0,99	1,04	-0,05
1947	3.046	3.199	-152	1,25	1,31	-0,06
1948	3.562	3.659	-98	1,36	1,40	-0,04
1949	4.220	4.557	-337	1,55	1,68	-0,12
1950	4.794	5.196	-401	1,70	1,85	-0,14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BCB, IBGE (1990) e Ipeadata.

Conforme Malan *et al.* (1980), a partir do segundo ano da administração Dutra os déficits dos estados superaram em muito os da União, salvo os anos pré-eleitorais de 1949 e 1950. O descompasso entre os desequilíbrios federal e estaduais estaria relacionado à passagem do regime varguista, autoritário, intervencionista e centralizador, que cedia pouca autonomia aos estados, para um regime liberal e fortemente ortodoxo em relação à política econômica, iniciado no governo Dutra sob a égide da Constituição de 1946, que conferiu aos estados, especialmente aos mais

relevantes, uma margem de autonomia que fora perdida desde 1930. A maior autonomia sobre os gastos públicos estaduais é evidenciada a partir de 1947, quando os estados passam a apresentar déficits grandiosos, iguais ou superiores a 10% da receita em 1947, 1948 e 1950. De acordo com Vianna (1987, 2014), a partir da maior autonomia conferida aos estados pela Constituição de 1946, os desequilíbrios financeiros estaduais passaram a ter importância crescente, de modo que os déficits dos estados em 1947 e 1948 fossem muito superiores aos superávits da União, frustrando em parte o objetivo de controle e redução dos gastos públicos pretendido pelo governo federal, marcadamente durante a gestão Correia e Castro.

Segundo Saretta (2000), a diferença entre os déficits fiscais dos estados e da União é significativa, sobretudo a partir de 1947, quando os desequilíbrios estaduais expressavam em grande parte o movimento geral das finanças públicas brasileiras. O resultado fiscal dos estados mostrava os limites institucionais da adoção de uma política fiscal equilibrada, visto que a Constituição de 1946 dava aos estados maior autonomia na gestão financeira. A maior liberdade na gestão orçamentária dos estados inviabilizava o próprio controle das finanças públicas, que era tão estimado tanto pelo governo quanto pelo congresso. Embora houvesse o discurso de equilíbrio fiscal e do uso das finanças públicas como instrumento para a estabilidade de preços, não se verificou o mínimo interesse do legislativo em estabelecer a austeridade fiscal. Os legisladores interessados na questão fiscal apenas se manifestavam sobre a precariedade da peça orçamentária a ser analisada.

A autonomia administrativa e orçamentária conferida aos estados pela Constituição liberal de 1946 afetou também a dívida pública interna, uma vez que sua gestão pelas esferas federal e estadual foi bem diferente. Ao passo que a política fiscal de orçamento equilibrado e redução e controle dos gastos públicos praticada pela União, marcadamente durante os períodos Vidigal e Correia e Castro à frente do Ministério da Fazenda, a dívida pública interna federal decresceu durante todo o governo Dutra, saindo de Cr\$ 13,9 bilhões, equivalente a 5,72% do PIB, em 1946 para Cr\$ 10,4 bilhões, ou 3,71% do PIB, em 1950. No mesmo período, o comportamento da dívida pública interna dos estados foi de crescimento até 1949, ano que ultrapassa a dívida pública federal, para então sofrer uma redução em 1950, saindo de Cr\$ 9,2 bilhões, ou 3,76% do PIB, em 1946 para Cr\$ 12,7 bilhões, ou 4,5% do PIB, em 1950 – ver tabela 8.

Tabela 8 – Dívida pública interna fundada – 1946-1950 – Cr\$ milhões de 1950 e % do PIB

	Cr\$ milhões		% do PIB	
	<i>União</i>	<i>Estados</i>	<i>União</i>	<i>Estados</i>
1946	13.952	9.190	5,72	3,76
1947	13.714	10.744	5,63	4,41
1948	13.149	11.467	5,02	4,38
1949	11.722	14.397	4,31	5,30
1950	10.439	12.681	3,71	4,50

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BB, BCB, IBGE e Ipeadata.

A dívida externa consolidada da União estava contratada em três moedas, libra, dólar e franco. A dívida externa em libras passou de 74,1 milhões em 1946 para 28,4 milhões em 1950, uma queda de 61,7% nos anos Dutra. A dívida externa em dólares iniciou o governo Dutra em 111,7 milhões e terminou em 88,1%, caindo 21,1% entre 1946 e 1950. Por fim, a dívida externa em francos, que era de 502,1 milhões em 1946, foi liquidada nos três anos seguintes, voltando em 1950 na casa dos 62,7 milhões, mostrando uma redução de 87,5% no período. Tal como a dívida interna, a dívida externa da União foi reduzida anualmente durante a administração Dutra, em linha com a gestão austera com que foi conduzida a política fiscal, a partir da melhora dos resultados da balança comercial brasileira – ver tabela 9.

Tabela 9 – Dívida externa consolidada da União – 1946-1950 – em milhões

	Libras	Dólares	Francos
1946	74,1	111,7	502,1
1947	72,7	106,6	*
1948	71,3	100,2	*
1949	49,7	94,0	*
1950	28,4	88,1	62,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB. *liquidação processada nos termos do acordo de resgate de 08/03/1946.

A dívida externa dos estados seguiu, em linhas gerais, a tendência de redução da dívida externa federal no período 1946 a 1950, embora tenha oscilado positivamente entre os anos de 1947 e 1948. A dívida externa em libras passou de 25,5 milhões em 1946 para 19,2 milhões em 1950, uma redução de 33,1% no período. A dívida externa em dólares saiu de 61 milhões para 57,1 milhões, caindo 6,8% entre 1946 e 1950. A

dívida externa em francos saiu de 225,1 milhões em 1946 para 73,5 milhões em 1950, sendo resgatada entre 1947 e 1949, mostrando redução de 206,5% na era Dutra. A dívida externa em florins foi de 6,4 milhões entre 1946 e 1950, sem sofrer qualquer alteração – ver tabela 10.

Tabela 10 – Dívida externa consolidada dos Estados – 1946-1950 – em milhões

	Libras	Dólares	Francos	Florins
1946	25,5	61,0	225,1	6,4
1947	22,2	58,6	*	6,4
1948	22,7	74,3	*	6,4
1949	20,2	60,4	*	6,4
1950	19,2	57,1	73,5	6,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB. *liquidação processada nos termos do acordo de resgate de 08/03/1946.

A dívida externa consolidada dos municípios seguiu de perto a tendência de redução anual da dívida externa da União. A dívida externa em libras passou de 6 milhões em 1946 para 2,5 milhões em 1950, redução de 57,8% no período. A dívida externa em dólares saiu de 34,3 milhões para 8,9 milhões entre 1946 e 1950, caindo 74,1% durante o governo Dutra. A dívida em francos, resgatada entre 1947 e 1949, foi de 21,5 milhões para 4,5 milhões na comparação entre 1946 e 1950, queda de 79% no período – ver tabela 11.

Tabela 11 – Dívida externa consolidada dos Municípios – 1946-1950 – em milhões

	Libras	Dólares	Francos
1946	6,0	34,3	21,5
1947	3,9	33,0	*
1948	2,6	10,4	*
1949	2,6	9,6	*
1950	2,5	8,9	4,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BB. *liquidação processada nos termos do acordo de resgate de 08/03/1946.

Em linhas gerais, as dívidas interna e externa dos entes federados, União, estados e municípios, foram reduzidas durante a administração Dutra, a despeito da maior liberdade administrativa, financeira e orçamentária conferida aos estados pela Constituição liberal de 1946. Do ponto de vista dos fluxos, as finanças públicas

apresentaram um comportamento bastante volátil, especialmente as finanças federais que oscilavam entre períodos de déficits e superávits, ao passo que as finanças estaduais e municipais foram deficitárias por todo o período Dutra. Por outro lado, do ponto de vista dos estoques, o comportamento financeiro dos entes federados foi coeso, pautado pela redução da dívida pública, tanto interna quanto externa, na comparação entre os anos de 1946 e 1950, mesmo que tenham variado nos anos intermediários.

Considerações finais

A condução da política fiscal durante os anos Dutra teve uma mudança de rumo conforme as prioridades definidas pela União e as necessidades da nação. De início, uma política econômica voltada para o combate à inflação, diagnosticada como resultante de um excesso de demanda causado pelo déficit público, este financiado via emissão de moeda. Para alcançar tal objetivo, o governo pôs em prática uma política fiscal contracionista, pautada na redução e contenção dos gastos públicos e na diminuição da presença estatal na economia brasileira. Este foi o perfil do Ministério da Fazenda durante as gestões dos banqueiros Gastão Vidigal e Correia e Castro, entre 1946 e 1949. Entretanto, a rigidez e severidade com que foi conduzida a política fiscal no período acabou por fomentar pressões em prol de um afrouxamento do aperto fiscal, apelo este ecoado principalmente pelas classes produtoras.

A proximidade das eleições de 1950 e a pressão do setor produtivo por políticas voltadas para o crescimento e o desenvolvimento nacionais fizeram a administração Dutra rever a prioridade dada à estabilidade de preços como objetivo de sua política econômica, passando a considerar também as necessidades do setor produtivo. Neste contexto, em meados de 1949, Guilherme da Silveira assume a pasta Fazenda e põe em prática uma mudança na condução da política fiscal, que passa a adotar contornos expansionistas. O ex-presidente do BB conhecia as necessidades de crescimento e desenvolvimento do país, como também as demandas das classes produtoras, visto que o banco era o maior do país e principal financiador do desenvolvimento nacional. Com Silveira a frente da Fazenda, as preocupações com o equilíbrio orçamentário foram deixadas em segundo plano, uma vez que a política fiscal deveria servir aos interesses produtivos da nação, sem perder de vista, porém, o controle inflacionário.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Disponível em <www.bcb.gov.br>.
- BANCO DO BRASIL. **Relatório apresentado à assembleia geral ordinária dos acionistas**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, vários anos (1946 a 1953).
- BASTOS, P. P. Z. **A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- _____. **De bom vizinho a aliado fiel: comentários sobre o alinhamento econômico e político do Brasil aos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria**. Campinas: IE/UNICAMP, 2011. (Texto para discussão n. 194).
- _____. Liberal esclarecido ou aliado fiel? Sobre a natureza da política econômica externa brasileira no governo Dutra (1946-1951). **Economia, Selecta**, Brasília, v. 11, n. 4, p. 285-320, dez. 2010.
- _____. O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). **História Econômica & História de Empresas**, v. 7, n. 1, p. 99-135, 2004.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- _____. **Estatísticas do século XX**. Disponível em <www.seculoxx.ibge.gov.br>.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br>.
- MALAN, P. S. *et al.* **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)**. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.
- SARETTA, F. A política econômica brasileira (1946/1950). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 4/5, p. 113-129, 1995.
- _____. Crescimento e política econômicos no governo Dutra. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 415-431, set./dez. 1995.
- _____. O governo Dutra na transição capitalista no Brasil. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (orgs.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. 2 ed. rev. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. **Política econômica brasileira (1946-1950)**. Araraquara: Laboratório Editorial FCL/UNESP, 2000.
- _____. Política econômica externa do Brasil (1946-1950). In: **Anais do III Encontro Nacional de Economia Política**, SEP, Niterói, 1998.
- VIANNA, S. B. A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954). Dissertação premiada em 1º lugar no 11º Prêmio BNDES de Economia. **Prêmio BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- _____. Política econômica externa e industrialização (1946-1951). In: ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- _____; VILLELA, A. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2 ed. 2 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.