

Parecer do Conselho Nacional de Economia ao Projeto de Lei que dispõe sobre a criação do Ministério da Economia

RELATÓRIO

Solicita o Senado a este Conselho parecer sobre o Projeto de Lei número 150-56, que dispõe sobre a criação do Ministério da Economia, e acerca, igualmente, das Emendas que ao referido Projeto foram propostas.

2. O Projeto em tela originou-se de Projeto apresentado à Câmara dos Deputados, em 24 de fevereiro de 1950, pelo Deputado ISRAEL PINHEIRO, o qual, no curso da sua tramitação naquela Casa do Congresso, transmutou-se — por força de emendas substitutivas apresentadas pelos Relatores Deputados DANIEL FARACO e SÉRGIO MAGALHÃES — no Projeto n.º 150-56, aprovado pela Câmara em 5 de janeiro último.

3. O Projeto, ora submetido ao Conselho pelo Senado, é, pois, o aprovado pela Câmara, acompanhado pelas Emendas da Comissão de Finanças e as propostas do Plenário daquela Casa do Congresso.

4. O Projeto, afora as emendas, cria o Ministério da Economia “que terá a seu cargo o estudo e o despacho de todos os assuntos relativos à indústria, ao comércio, ao crédito e ao seguro privado e capitalização” (Artigo 1.º). Dispõe, conseqüentemente, que ficam incorporados ao aludido Ministério os seguintes órgãos e repartições da administração federal:

- a) Departamento Nacional de Indústria e Comércio;
- b) Departamento Nacional de Propriedade Industrial;
- c) Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização;
- d) Departamento Nacional da Produção Mineral;
- e) Instituto Nacional de Tecnologia;
- f) Comissão Federal de Abastecimento e Preços.

Complementarmente, dispõe, pelo Art. 6.º, que ficam “enquadradas na competência do

M.E. as atribuições da administração federal em relação às seguintes entidades:

- a) Instituto Brasileiro do Café;
- b) Instituto do Açúcar e do Alcool;
- c) Instituto Nacional do Mate;
- d) Instituto Nacional do Pinho;
- e) Instituto Nacional do Sal;
- f) Instituto de Resseguros do Brasil;
- g) Companhia Siderúrgica Nacional;
- h) Companhia Vale do Rio Doce, Sociedade Anônima;
- i) Fábrica Nacional de Motores;
- j) Companhia Hidrelétrica do São Francisco;
- k) Companhia Nacional de Alcalis;
- l) Petróleo Brasileiro S.A.;
- m) Banco do Brasil S.A.;
- n) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- o) Banco de Crédito da Amazônia;
- p) Banco do Nordeste do Brasil Sociedade Anônima;
- q) Comissão Executiva de Defesa da Borracha.”

O objetivo do Projeto primitivo, apresentado em 1950 pelo Deputado ISRAEL PINHEIRO, era o de “desafogar os atuais Ministérios do acúmulo excessivo de encargos, prejudicial a sua eficiência” e de dotar a administração federal de um órgão, de que carecia, “de direção da política econômica do país” (Artigo 1.º), “conforme bem assinalavam os reclamos das classes produtoras (Recomendações das Conferências de Teresópolis e Araxá)”.

O substitutivo do Deputado DANIEL FARACO propunha que a denominação do novel Ministério fôsse alterada para a de “Indústria e Comércio”, pois, as suas atribuições, na realidade, se restringiriam àqueles dois setores da atividade econômica nacional, dada a impossibilidade de se conter em um só Ministério todas as funções econômicas do Estado. Propunha, outrossim, a inclusão no novo Ministério dos órgãos de crédito do Estado.

O substitutivo SÉRGIO MAGALHÃES, restabelecendo o título "Ministério da Economia", incluiu na competência do órgão ministerial proposto a atribuição de regular os assuntos relativos ao Crédito, ao Seguro Privado e à Capitalização.

As emendas propostas no Senado são em número de quatro e objetivam, a primeira a criação do Ministério de Minas e Energia, a segunda e a terceira, já aprovadas pela Comissão de Finanças daquela Casa do Congresso, o restabelecimento da denominação "Ministério da Indústria e Comércio", e a exclusão dos Bancos do Estado da órbita do novo Ministério, colimando, a quarta, a supressão das expressões no Projeto que incluem a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Petróleo Brasileiro S.A., e o Banco do Brasil, as primeiras entidades por irem fazer parte do Ministério de Minas e Energia, e a última, por dever permanecer subordinada ao Ministério da Fazenda.

PARECER

INTRODUÇÃO

Os objetivos do projeto ()*

O projeto tem quatro objetivos: o primeiro, histórico, inscrito no Artigo 1.º, da sua versão original, é o de suprir a lacuna existente, no seu entender, no sistema governamental econômico, de um órgão que formule a Política Econômica Nacional e coordene a sua execução. O segundo objetivo é o de desafogar os atuais Ministérios, com funções normativas em setores da economia, do número excessivo de encargos, do que decorre uma queda na eficiência da administração com relação a algumas das áreas da jurisdição desses Ministérios, as quais são preteridas, involuntariamente, em favor de outras.

A terceira finalidade do Projeto seria a de prover a multidão de órgãos autônomos de natureza econômica — empresas estatais, sociedades de economia mista e autarquias de

produção e comércio — de uma orientação sistemática, mediante a sua subordinação, para esse fim, ao novo Ministério.

O quarto e último objetivo é de natureza formal e decorre dos objetivos substanciais, mormente do segundo, e como tal consta expressamente do Art. 1.º da Proposição: ao novo Ministério caberá regular a Indústria, o Comércio, o Crédito, o Seguro e a Capitalização.

Os pressupostos do problema

Antes de opinarmos sobre os objetivos, em apêço, e com o propósito de deixarmos nítido o critério lógico que orienta este parecer, convém referir, brevemente, aos pressupostos que informam toda a questão da atuação do Estado no domínio econômico, dentro do qual se insere o problema menor, ora submetido às nossas cogitações, da institucionalização de um órgão que tem como escopo regular alguns dos setores da economia do país.

Dois são os objetivos a que visa o Estado na sua atuação nos processos econômicos: o Equilíbrio Geral ("General equilibrium") e o Desenvolvimento.

Para promover o alcance de tais objetivos, dispõe o Estado de dois gêneros de medidas: as indiretas e as diretas. As primeiras se consubstanciam através da moeda, do crédito, dos tributos e das variações das despesas do Estado, sob a forma de encargos correntes ou dos investimentos. As segundas se caracterizam pela participação mais próxima no próprio campo da produção, seja por meio da assistência técnica, seja pelo controle direto da produção, seja ainda pela atuação imediata do Estado como produtor de mercadorias ou prestador de serviços.

Presentemente, e de um modo geral, a intervenção indireta é feita pelo Ministério da Fazenda. A conjugação das medidas que se relacionam com o meio circulante, com os depósitos bancários, como os processos de tributação, com as despesas públicas, com os níveis de investimentos públicos e particulares e com as taxas de câmbio impõe-se de tal maneira, por sua estreita interdependência, que esse sistema, de fato, representa o problema monetário em seu todo, por isso mesmo — e até a transformação da SUMOC no Banco Central de Reservas e num Conselho Monetário — não pode deixar de figurar num único Ministério, que, natural e tradicionalmente, é o Ministério da Fazenda.

(*) — Tratando-se de um Projeto de natureza organicista e institucional, isto é, instrumental, parece-nos que o melhor método de expormos o nosso Parecer é dividi-lo em duas partes: na primeira, examinaremos os fins a que visa a Proposição, e, na segunda, os Meios, vale dizer, o Projeto, "in se" para concluir pela adequação e funcionalidade dos dispositivos legais aos Objetivos.

As principais instituições que operam nesse sistema do conjunto monetário são as repartições fazendárias, a rede bancária e as empresas de investimentos. São esses os esteios da atuação indireta do Estado no domínio econômico.

As medidas diretas individuais relativas à Produção primária (agrícola, animal e energia) — caracterizada esta pela criação de Bens, obtidos diretamente da Natureza, *sem transformações* — estão dependentes do Ministério da Agricultura. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio se ocupa das relações de emprego entre os empreendedores e a mão de obra, e além disso, da produção secundária — caracterizada esta pela transformação dos bens, isto é, a Indústria em seu sentido geral e lato, de produção *por transformação* — coadjuvada pelos serviços de comércio e seguros. As economias externas, isto é, os transportes e a energia, estão finalmente incluídas na jurisdição do Ministério da Viação e no da Agricultura, com o que se completa o quadro simétrico da ação do Estado no campo econômico e as áreas dos processos econômicos por ela afetadas.

Exame dos objetivos do projeto

Retornando agora ao exame dos objetivos do Projeto, verificamos que o primeiro dos fins colimados pela Proposição — formulação de uma política econômica geral — fez sentir a sua necessidade desde 1930, quando, por pressão dos desequilíbrios da economia nacional e de reivindicações sociais, se incrementou velozmente a intervenção do Estado no domínio econômico, não, porém infelizmente, de forma premeditada e harmoniosa, mas por impulsões erráticas e arbitrárias, ao sabor das compressões emergenciais.

Pretendia o Projeto, em sua formulação original, que essa tarefa magna de projeto da política econômica geral do Estado fosse cometida ao futuro Ministério da Economia. O debate, na Câmara, deve ter, certamente, evidenciado a impossibilidade de o novel órgão arcar com essa incumbência, por duas razões. Primeiro, porque sendo a política geral econômica um todo ideológico, sua formulação deveria intuitivamente ficar a cargo da expressão máxima do todo administrativo, vale dizer, o Chefe do Poder Executivo, e não deferida a uma das partes executantes. Segundo, porque a função de formular e coordenar a execução da política econômica nacional exige da Autoridade, a quem fôr atribuído tão alto mandato, a condição, "sine qua non", de superioridade hie-

rárquica, relativamente àqueles que executarão tal política, condição que não ocorre com o futuro Ministério da Economia, colocado no mesmo nível posicional que aqueles que dele receberiam a orientação econômica.

No regime atual, que preside a nossa organização, concebido segundo um sistema de divisão de trabalho e hierarquia de funções, tal tarefa é, por implicância fatal, reservada ao Presidente da República, que, por conveniência prática, poderia ter uma assessoria específica, como ocorre, no campo da segurança nacional, com o Conselho de Segurança Nacional e o Estado Maior das Forças Armadas.

O segundo objetivo, o de descongestionar o Ministério da Fazenda e o do Trabalho do acúmulo de funções, pretende o Projeto alcançá-lo pela transferência, do primeiro, dos Bancos do Estado, e do segundo do Departamento de Indústria e Comércio, e do Departamento de Seguros e Capitalização. Não nos parece aconselhável a transferência para o novo Ministério dos Bancos de Estado, indiscriminadamente. Assim — e sem examinarmos maiormente a questão, o que faremos mais adiante — quanto ao Banco do Brasil, a proposta se afigura como inadequada e inconveniente, pois, sendo esse Banco o Agente bancário do Tesouro, não seria possível ao Ministério da Fazenda executar as funções fiscais e orçamentárias, que constituem a sua atividade natural, sem o controle direto da instituição bancária que é, intuitivamente, o instrumento essencial para tanto. Afora essa circunstância, há que assinalar que, sendo o Banco do Brasil um órgão de meios de pagamento e de depósitos, deverá ficar necessariamente, por motivos de segurança do sistema bancário, na área do Ministério que realiza o controle dessa segurança: o Ministério da Fazenda.

A transferência do Departamento da Indústria e Comércio, que no Ministério do Trabalho desempenha formalmente a função de órgão processual de desenvolvimento e regulação da Produção secundária — indústria e comércio — parece se impor, pois, dado a distorção inevitável da atividade do Ministério na direção do problema das relações de emprego entre os empreendedores e a mão de obra, a ação do Ministério nas áreas da Produção Secundária se acha inteiramente prejudicada.

O terceiro objetivo a que se propõe o Projeto: suprir a legião de órgãos autônomos, de natureza econômica, de orientação e coordenação, em função da política nacional — su-

bordinando-os para esse fim, ao novo Ministério, se nos afigura, em tese, como de conveniência evidente. No tocante, porém, à consecussão formal dêsse objetivo, importa assinalar que os numerosos órgãos autônomos que integram o elenco dessas entidades, sendo de espécies diversas, impõe-se distingui-las, para só integrar na área do novo órgão ministerial, as que disserem respeito às finalidades do Ministério proposto, tendo em vista libertarmos-nos do risco de soluções inadequadas ou insuficientes.

Observando-se as autarquias e congêneres, cuja transferência é proposta, verifica-se pertencerem elas a quatro categorias: empresas do Estado; autarquias que têm como objetivo a assistência técnica à produção específica e o seu equilíbrio com o consumo; bancos do Estado; entidades de assistência e disciplina do setor securitário.

Quanto às empresas do Estado, cabe distinguir as de natureza industrial e comercial e as que se dedicam à produção primária, exclusivamente, como as de energia elétrica e as que operam no setor mineral. A passagem das primeiras para a área jurisdicional do Ministério em vista, é pacífica. Já, no entanto, quanto às segundas, sua transferência deve ficar subordinada à aceitação ou rejeição da Emenda que cria o Ministério de Minas e Energia, a cuja órbita naturalmente pertencem.

As autarquias de assistência e disciplina da produção, a despeito de sua ação se estender ao setor primário (I. B. C.; I. A. A.; I. N. M.; I. N. P.; e I. N. S.) devem se subordinar ao Ministério proposto, pois, o aspecto comercial (produtivo secundário) é o preponderante.

De referência aos Bancos do Estado, deve-se distinguir os Bancos polifuncionais (Banco do Brasil) dos demais Bancos que são Bancos específicos de Desenvolvimento (B. N. D. E.; Banco de Crédito da Amazônia; Banco do Nordeste Brasileiro). O primeiro, conforme já vimos, está, do ponto de vista funcional, vinculado ao Ministério da Fazenda, sendo inadmissível sua separação.

Quanto aos demais Bancos, observa-se, conforme foi dito, que são todos Bancos criados pelo Estado para servirem de instrumentos de investimento. A circunstância, em apêço, poderia induzi-los para a área do novo Ministério, pois, exceção do B. N. D. E., sua atividade investimentária se orienta, de pre-

ferência, para o setor da produção secundária, o que os transformaria em instrumentos de ação específica e funcional do novo Ministério.

Ocorre, porém, que com exceção do B. N. D. E., os recursos dos demais Bancos são constituídos inclusive de depósitos do público, o que acarreta a necessidade de eles integrarem a área do Ministério da Fazenda, pois, na aludida posição, eles poderão, com mais eficiência e praticabilidade, sofrer o controle de segurança criado pelo Estado em benefício do depositante privado.

Essa conveniência avulta tanto mais quanto se sabe que os depósitos desses Bancos, embora realizados a prazo curto, são empregados por esses Bancos em investimentos a longo prazo. É óbvio que as considerações referidas não teriam validade relativamente ao B. N. D. E., cujos recursos têm outra natureza. Neste caso, por consequência, dos Bancos de investimento do Estado, cujos recursos advêm também do público, o aspecto da segurança dos depositantes sobreleva o aspecto da funcionalidade dessas entidades.

A propósito da derradeira categoria de órgãos autônomos, os de assistência aos serviços de seguros e seu controle, cabe observar que o setor de seguros abrange os seguros estatais (órgãos de previdência social) e os privados. A sua colocação no âmbito de um só Ministério — no caso presente, no do Trabalho — decorreu da consideração de que são duas partes de um só universo, o setor securitário, cuja potencialidade, dado a natureza idêntica dos componentes, deve ser disciplinada e orientada como um todo.

Com efeito, tanto o seguro privado, quanto o seguro previdenciário são um serviço, de cobertura de riscos, mediante uma taxa, e — assim com o serviço, de capitalização — são, em última essência, um serviço de Poupança, isto é, torna dispensável aos indivíduos, a quem é prestado esse gênero de serviço, a formação de Poupança própria para ocorrer à proteção contra os variados riscos.

A acumulação das receitas de taxas de seguros, por outro lado, resulta numa concentração de parcelas de capital, cujo uso, em benefício do equilíbrio e desenvolvimento da Economia, deve ser disciplinado e orientado, para sua maior eficiência, em princípio, pela mesma autoridade.

Foram essas as razões que induziram, irresistivelmente, o legislador a não desvincular

os dois tipos de seguros, situando-os, ambos, numa mesma área jurisdicional.

Dêse ângulo a transferência dos seguros privados para o novo Ministério seccionaria o sistema, fazendo sobrevir o risco de uma dualidade de disciplina para o mesmo processo econômico.

E' bem verdade que se poderá distinguir na questão dois aspectos distintos: a disciplina processual da prestação do serviço, a cargo da autoridade ministerial, e a indução do investimento das parcelas de capital, resultantes das reservas securitárias, a qual recairia no âmbito das autoridades monetárias. Nesta hipótese, é claro, a inconveniência da atribuição de cada um dos dois tipos de seguros a Ministérios diferentes se reduziria à duplicidade de disciplinas processuais para um mesmo fato econômico.

A solução mais adequada para o problema seria aparentemente ou o enfeixamento dos dois tipos de seguros num só Ministério específico — solução posta em prática em vários países através da criação do Ministério de Seguros e Previdência Social — ou a sua reunião, no mesmo atual Ministério do Trabalho dos serviços securitários em uma unidade subministerial, responsável perante o Ministério de Estado, mas gozando de raio autônomo de ação, sob a chefia de um Subsecretário de Estado.

Deixamos propositadamente para o fim o objetivo do Projeto, em sua forma atual. expresse, sob a forma de finalidades do novo órgão, no Art. 1.º da Proposição: “despachar e orientar os assuntos relativos à Indústria, Comércio, Crédito, Seguro e Capitalização.”

A apreciação dos objetivos em causa, poder-se-á melhor fazer agora, à vista das considerações expendidas anteriormente, razão por que, apesar de formalmente dever ser a matéria apreciada no início foi deixada propositadamente para o fim.

Como vimos, a sistemática da administração da atuação do Estado no domínio econômico obedece ao princípio da divisão racional do trabalho, por força do qual, a cada setor distinto da organização econômica e a cada fase do processo econômico corresponde uma área da jurisdição especializada e funcional da atividade governamental.

Em decorrência dessa simetria funcional e orgânica entre os fatos e os atos econômicos, a que se deverá atender, sempre que possível, verificamos que a atuação *direta* do Estado, no domínio econômico, se realiza no setor

da produção primária e secundária, cabendo a utilização das medidas *indiretas* às autoridades monetárias e fiscais. Os dois gêneros de medidas, em apêço, dado se diferenciarem totalmente, são, necessariamente, implementados por autoridades diversas.

Dessa forma, se atribuirmos, primordialmente, ao novo Ministério a função de agir, mediante o instrumental de medidas *diretas*, na produção Secundária, temos de constatar a impossibilidade de o novel órgão ter a competência também para regular o Crédito, tal como prevê o artigo 1.º do Projeto. De referência ao Seguro e à Capitalização, se aplicaríamos as mesmas considerações feitas há pouco, de respeito à transferência dos Departamentos respectivos do Ministério do Trabalho para o Órgão proposto.

As restrições que ora se fazem à manipulação do Crédito como finalidade do novo Ministério se referem, é claro, ao fator Crédito, em sua acepção geral, indireta, macroeconômica, de política geral de crédito e não, é claro, em seu significado instrumental, executivo, direto, que dêse, êle poderá lançar mão, quando orientar a administração de crédito dos Bancos, que ficarem em sua órbita, já se vê, na conformidade de política geral monetária do Estado, a ser ditada pelas Autoridades de Moeda e Crédito.

Parecer sobre as Disposições do Projeto

Com relação ao art. 1.º, verifica-se que, contrariamente ao usual, a criação do órgão e a sua finalidade estão englobadas num só artigo, sendo que com respeito à inclusão do Crédito, ao seguro privado e à Capitalização, na finalística do novo Ministério, caberiam as observações, que, a propósito, foram anteriormente feitas. Para a alta consideração do egrégio Senado Federal submete-se, em consequência, em anexo, (Anexo número 1) substitutivo ao art. 1.º e sugestão de dispositivo pelo qual se vincula o novo Ministério ao sistema de formulação de política monetária e de crédito. (Anexo n.º 2).

Com respeito ao art. 6.º propõe-se igualmente nova redação ao artigo, a fim de estabelecer a solidariedade com o disposto no substitutivo ao art. 1.º (Anexo n.º 3).

Quanto ao título do novo Ministério, é nosso parecer que o mesmo deverá refletir, o mais aproximadamente, a competência do órgão. Destarte se o Congresso decidir que o novo Ministério deve ter somente as funções relativas à indústria e ao comércio, isto é à produção secundária, “*stritu sensu*”, já

se vê que o título mais apropriado seria o de Indústria e Comércio.

Se, diversamente, se optar pela ampliação da competência do novel órgão para abranger as funções de disciplinador do setor securitário e de capitalização, ou incluir-se, no seu âmbito, os instrumentos de crédito, constituídos pelos bancos do Estado, é óbvio que o título "Indústria e Comércio" seria manifestamente inadequado, por insuficiente. A etiqueta "Ministério da Economia" seria o que mais se aproximaria da competência assim ampliada dado a carência de denominações intermediárias muito embora se reconheça que a expressão é francamente ambiciosa, pois, denotaria uma generalidade de que o Ministério da Economia seria somente uma parte. O título, porém, nas circunstâncias, seria o menos impróprio, e foi, certamente por essas razões, e mais ainda o prestígio do rótulo, que a maioria dos países europeus criou Ministérios da Economia.

Com respeito à letra *m* do artigo 6.º relativo à transferência do Banco do Brasil para o novo Ministério, é nosso parecer em aditamento ao que foi dito de referência àquela entidade de crédito, que a função de execução da legislação de controle do Comércio Exterior, ora confiada à carteira daquele Banco deverá ser entregue ao Ministério excogitado, pois, seria absurdo criar-se um Ministério para promover o desenvolvimento e o equilíbrio do Comércio interno e externo, confiando a função de execução da legislação a respeito, a outro órgão. A Cacex, órgão de financiamento do comércio externo, deveria, no entanto, permanecer no Banco do Brasil.

Parecer sobre as Emendas

Com respeito à Emenda que objetiva a criação do Ministério de Minas e Energia, a importância do setor, em apêço, para a economia nacional reclama a máxima ênfase e preferência no esforço governamental.

Com efeito, menos de 1% (um) da Renda Nacional advém do setor mineral, (Anexo n.º 4), enquanto que 75% (setenta e cinco) da importação geral do país é constituída pela compra de subsolo de outros países com o peso de 15 milhões de tons. de produtos de origem mineral de que o país dispõe potencialmente. Para completar o quadro de subdesenvolvimento no setor, bastará referir que aproveitamos, apenas 5% (cinco) do potencial hidrelétrico nacional.

Se se considerar que a máxima prioridade pode ser alcançada através da criação de um Ministério para cuidar especificamente do assunto, a emenda deveria ser admitida como conveniente aos interesses da economia nacional.

Se outras razões mais ponderáveis, no entanto, não fizeram o legislador adotar essa solução, sugere este Conselho que o preferível seria que a administração do setor mineral e de energia seja no novo Ministério estruturada numa categoria subministerial, sob a chefia de um Subsecretário, com a autonomia de ação necessária a assegurar toda a eficiência à ação do Estado no setor em apêço.

Nesta segunda hipótese, dever-se-á levar em conta que o Projeto, só tendo transferido para o projetado Ministério da Economia, o Departamento Nacional de Produção Mineral, é necessário transferir, por emenda adequada, os outros órgãos da administração do setor de minas e energia, tal como se verifica na emenda proposta no Senado.

De referência às Emendas aprovadas pela Comissão de Finanças do Senado, cabe observar, com relação à primeira, a de n.º 1-C, que visa a discriminar a competência do novo Ministério, que o inventário das atribuições abrange tanto matérias substantivas, quanto adjetivas, isto é, tantos fins, quantos meios, que pela sua natureza pertencem mais à legislação adjetiva, processual, que organizará a ação do novel órgão.

A redação dos artigos, a que se refere a emenda proposta pelo Conselho Nacional de Economia, inspirada na moderna técnica conceitual econômica procura fugir, além disso, ao risco aludido da heterogeneidade de fins e processos, num mesmo dispositivo legal substantivo.

Quanto à Emenda 2-C, que exclui os Bancos da jurisdição do Ministério proposto, nada haveria a objetar na forma deste Parecer, quanto ao Banco do Brasil e aos bancos que aceitam depósitos do público. De referência ao B. N. D. E., não encontramos nenhum motivo para que não integre o novo Ministério, pois, o alegado fato de seus recursos provirem do Ministério da Fazenda poderia ser estendido a todos os órgãos do Estado.

Em resumo, são as seguintes as principais conclusões contidas neste parecer.

1.º) A denominação do novo Ministério depende do âmbito de atuação econômica que lhe seja atribuída. Se suas prerrogativas

se limitarem à esfera de ação que se acha delineada no parecer deste Conselho, a denominação mais apropriada seria a de Ministério de Indústria e Comércio. Se, entretanto, além das atividades que se prendem à assistência técnica e às medidas diretas de regulamentação e de incentivo das atividades comerciais e industriais, julgar o Congresso de bom aviso incluir na órbita do novo Ministério órgãos de crédito, investimentos, seguros e capitalização, conforme o projeto aprovado na Câmara, a denominação de Ministério de Economia seria a mais aceitável.

2.º) A desvantagem da subordinação da política de crédito a um novo Ministério, dissociando-a do Ministério da Fazenda, decorre do fato de serem o crédito e a ação tributária estritamente interdependentes, na concepção da política monetária. A despeito da falta de um Banco Central, o grande progresso ocorrido na administração econômica do país foi o de possibilitar a conjugação da atividade bancária com a atividade do Tesouro Nacional, através de um órgão comum de orientação, que é o Conselho de Superintendência da Moeda e do Crédito. Com exceção do Banco Nacional do Desenvolvimento, todos os Bancos Oficiais recebem depósitos do público, operam com o comércio, têm a faculdade de redesconto e portanto, se acham na rede das instituições de crédito que integram o sistema regulador dos meios de pagamento.

A natureza do sistema de crédito a ser incorporado ao Ministério proposto é diferente. É mais uma organização orientadora das aplicações de recursos, em conjugação com a técnica e incentivos que o Ministério deseja adotar, para melhor atender ao desenvolvimento econômico do País. Trata-se de um regime de crédito em que o devedor deve subordinar-se a determinada orientação técnica de produção ou de escolha da mercadoria a produzir.

Enquanto, pois, os Bancos estatais estiverem integrados na órbita das operações que envolvem problemas de regulamentação dos meios de pagamento, sua finalidade específica de investimento não pode ser diretamente orientada noutra esfera ministerial, sob pena de conflito de jurisdição. Todavia, com o objetivo de imprimir-se maior eficiência a essa orientação indireta e de facilitar-se a coordenação da política de seleção de investimentos com a política monetária em geral, sugere este Conselho que o novo Ministro faça parte do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.

3.º) Ao Conselho afigura-se mais racional a subordinação dos seguros voluntários e obrigatórios a uma única autoridade. Muito embora se apresentem diferentes os aspectos técnicos do seguro de vida, do seguro de bens e do denominado de previdência social, em última análise compete à autoridade velar pelo segurado; da mesma maneira como no sistema bancário compete ao Estado velar pelo depositante, sejam os depósitos voluntários ou compulsórios, conforme alguns casos previstos em lei.

Além disso, as instituições de seguros particulares ou do Estado são fontes de recursos para investimentos. Em fases de depressão ou de inflação, cumpre ao Estado orientar, em linhas gerais, a corrente de investimentos em ambos os setores.

O sistema de seguros, como o bancário, é eminentemente técnico e social e por isso mesmo não pode ficar à mercê de influências políticas, conservadoras ou liberais. Nestas condições, desde que não se julgue oportuno, ou possível mesmo, criar-se um Ministério de Seguros e de Previdência Social, que se subordine somente a critérios técnicos, invariáveis e inflexíveis, dever-se-ia ao menos, com idêntica orientação, instituir no Ministério próprio uma subsecretaria de Estado com suficiente autonomia para dirigir os negócios que se relacionam com os seguros em geral.

4.º) A indústria de mineração e a de energia não têm sido devidamente assistidas. Daí a idéia de criar-se o Ministério de Minas e Energia. A este Conselho parece mais prudente começar-se com uma subsecretaria de Estado, com autonomia técnica, tal como se sugere para o setor dos seguros e previdência social. Como subsídio à organização do setor de energia elétrica o Conselho oferece as suas sugestões consubstanciadas no anteprojeto que apresentou em 1952 e que se acha publicado na Revista do Conselho nos números de agosto-setembro de 1952 e setembro-outubro de 1955.

5.º) Os objetivos do Ministério, no âmbito das atividades que parecem as mais adequadas a este Conselho, estão enumerados e justificados em anexos. As razões em que se funda a criação do novo Ministério estão amplamente explicadas no parecer.

Parecer aprovado na 473.ª sessão ordinária do Conselho Pleno, realizada em 10 de maio de 1956.

Rio de Janeiro, em 10 de maio de 1956.
— LUIZ DODSWORTH MARTINS, Presidente.

ANEXOS

ANEXO N.º 1

Emenda

Art. 1.º E' criado o Ministério...

Art. 2.º Compete ao Ministério... através dos meios diretos adequados,

1) Promover:

a) Desenvolvimento da indústria e do comércio interno e internacional;

b) O equilíbrio entre a Produção e o Consumo, mediante o incremento da livre concorrência;

c) Incremento da exportação, inclusive mediante a diversificação, padronização e expansão do consumo, nos mercados internacionais, dos produtos nacionais;

d) O desenvolvimento e a segurança das aplicações da poupança privada em títulos de sociedades industriais e comerciais;

e) O incremento da produtividade da Indústria e do Comércio, inclusive através de pesquisas de custos de produção e distribuição;

f) A adaptação da atividade produtiva nacional à Conjuntura Nacional e Internacional, mediante pesquisas de mercado.

2) Controlar e orientar a administração:

a) Das Empresas Industriais do Estado;

b) Das sociedades comerciais ou industriais em que o Estado detenha a maioria das ações ou que sejam por êle subvencionadas;

c) Das entidades autárquicas que têm como objetivo a assistência técnica à produção e o seu equilíbrio com o consumo.

3) Prestar assistência técnica ao Comércio e à Indústria, visando à racionalização dos processos de produção.

Justificação

Em complemento a seu parecer, sugere o Conselho Nacional de Economia nova redação do artigo 1.º do Projeto, o qual se desdobraria em dois dispositivos. No primeiro, prever-se-ia a instituição do órgão, separadamente, conforme o uso, da discriminação da sua competência, que seria então o objeto do Art. 2.º e com o que se supriria a carência de finalística do novo órgão, insuficientemente atendida na expressão geral: "estudo" e "despacho" dos assuntos da Indústria, Comércio, etc...", formulação, além do mais, de caráter processual, burocrático e que pouco sugeriria a natureza dinâmica do novo Ministério.

Partindo do pressuposto de que ao Ministério da Economia caberá, por força da divisão lógica das funções da atuação estatal no domínio econômico, o comando dos instrumentos "diretos" de política econômica, afetando predominantemente o setor secundário da produção, distingue-se no articulado da competência do Ministério, três ordens de finalidades gerais: "promocional; controle e orientação, e assistencial".

No plano proporcional, visaria a ação ministerial prover o equilíbrio, o desenvolvimento e a Produtividade da Produção Secundária, cujo crescimento decorreu, até hoje apenas de causas naturais, ou de medidas indiretas, desassistido, que sempre foi, de estímulos específicos diretos artificiais. A promoção do equilíbrio entre a Produção e o Consumo é prevista através do incremento da livre concorrência, não só por esse princípio fundamental, segundo a Constituição, que orienta a nossa ordem econômica, mas também porque a utilização dos controles quantitativos é medida emergencial, sendo, por consequência, transitória.

A permanência, porém, de alguns desses controles, por força de interesses setoriais formados, tem causado distorções à nossa economia, gerando desvio de investimentos, queda de produtividade e formação de monopólios de fato, pelas condições altamente imperfeitas de concorrência que estabeleceu, por via da consequência, em alguns setores.

Inscreveu-se entre os objetivos do novo Ministério o de promover o desenvolvimento e a segurança das aplicações da poupança privada em títulos de empresas, não só devido a necessidade, que se tem feito sentir urgente, de proteger os investidores minoritários contra os abusos da administração eventual das empresas e dos acionistas majoritários, mas também, e principalmente, com o objetivo, de através da segurança assim obtida, e mediante, ainda, estímulos hábeis, promover o encaminhamento das parcelas avulsas de poupança para o investimento secundário.

Na promoção da produtividade, dá-se ênfase à providência básica fundamental, até hoje não utilizada entre nós: as pesquisas de custos. No tocante ao equilíbrio da Produção com os mercados internos e internacionais, refere-se, por implicância, à sua condição "sine qua non": a instituição do serviço de pesquisas à determinação da conjuntura.

No setor de controle e orientação, previu-se a competência necessária para o Estado prover de linhas de rumo à legião de órgãos

autônomos, ora atuando desvinculadamente da política geral econômica.

Finalmente, no campo assistencial, inscreveu-se a competência adequada para assistência técnica mediante a racionalização dos processos de produção, a qual, embora seja, também, uma contribuinte do objetivo da produtividade, serve outrossim a outros fins e tem relêvo suficiente para se instituir em objetivo.

ANEXO N.º 2

Emenda n.º

Propõe-se, onde couber, o seguinte artigo:
Artigo. O Ministro de Estado integrará o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.

Justificação

Na manipulação do instrumental de ação direta no domínio da produção predominante secundária, o Ministério da... não poderá agir desvinculadamente da política econômica indireta (Moeda, Crédito, Meios Fiscais e Orçamentários) à qual deverá necessariamente se subordinar, pela natureza complementar das duas políticas, sob pena de pôr em risco toda a eficiência de sua atuação e estabelecer o caos na economia do país, solicitada por forças divergentes.

A formulação da Política macro-econômica, a que se alude acima, é realizada, provisoriamente, no Conselho da Sumoc, da qual faz parte o Ministro da Fazenda, encarregada da administração dos meios fiscais e orçamentários. A transformação da Sumoc e seu Conselho no Banco Central de Reservas e no Conselho Monetário Nacional dará, futuramente, nova organização ao sistema.

Até lá, porém, é imperioso que o Ministério da Economia contribua para a formulação da Política econômica geral indireta e a ela subordine.

O meio prático, para tanto, é o novo Ministro integrar o Conselho da Superintendência da Moeda e Crédito.

ANEXO N.º 3

Emenda n.º

Art. 6.º Para efeito do art. 2.º, 2). ficam subordinadas ao Ministério da ... as seguintes entidades:

Justificação

Tendo o Conselho Nacional de Economia proposto nova sistemática para a redação dos arts. 1.º e 2.º, ao qual se acha ligado o presente art. 6.º, sugere-se, em consequência nova redação a este dispositivo.

ANEXO N.º 4

RENDA DO SETOR MINERAÇÃO EM RELAÇÃO AO PRODUTO NACIONAL LÍQUIDO BRASIL E ALGUNS PAÍSES — 1949-1954

DADOS PERCENTUAIS

PAÍSES	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Brasil (1)	0,44	0,40	0,45	0,45	0,47	0,48
Inglaterra (2)	0,70	3,48	3,37	3,71	3,69	—
Noruega (2)	1,19	1,22	1,90	1,60	1,72	1,45
U. S. A. (2)	7,91	7,11	7,27	6,55	5,59	5,70
Canadá (2)	3,32	3,82	3,95	3,56	3,19	3,44
Peru (2)	7,43	7,91	9,09	8,74	8,43	—
Chile (2)	6,60	7,01	8,08	7,15	—	—
Colômbia (2)	2,59	2,28	2,61	2,92	—	—
União Sul Africana (2) ..	13,84	12,96	13,75	12,12	11,70	—
Congo Belga (2)	—	19,45	20,20	23,39	22,56	—
Costa do Ouro (2)	9,02	8,55	—	—	—	—

Fonte: 1 — Como Renda do Setor Mineração considerou-se a produção "in natura" (S.E.P. do Ministério da Agricultura) e ajustou-se aos dados do Censo de 1949; P.N.L. — dados da F.G.V.

2 — Statistics of National Income and Expenditure — Statistical Paper Series H n.º 8 — U.N., September — 1955. Publique-se e junte-se ao processo.